



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“PROHIBICIÓN PARA EJERCER LABORES EN Y PARA  
LA INICIATIVA PRIVADA DE LOS SENADORES EN  
FUNCIONES Y SU OMICIÓN EN EL NUEVO  
REGLAMENTO DEL SENADO”

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**JOSÉ ÁNGEL PÉREZ CARBAJAL**

**ASESOR DE TESIS: DR. FRANCISCO HERNÁNDEZ APARICIO**



CIUDAD UNIVERSITARIA

2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 19 de septiembre de 2011.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **PÉREZ CARBAJAL JOSÉ ÁNGEL** con número de cuenta 09319901-6 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"PROHIBICIÓN PARA EJERCER LABORES EN Y PARA LA INICIATIVA PRIVADA DE LOS SENADORES EN FUNCIONES Y SU OMISIÓN EN EL NUEVO REGLAMENTO DEL SENADO"**, realizada con la asesoría del profesor **Dr. Francisco Hernández Aparicio**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"*

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**

\*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PRESENTE**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **“PROHIBICIÓN PARA EJERCER LABORES EN Y PARA LA INICIATIVA PRIVADA DE LOS SENADORES EN FUNCIONES Y SU OMISIÓN EN EL NUEVO REGLAMENTO DEL SENADO”** elaborada por el alumno **PÉREZ CARBAJAL JOSÉ ANGEL**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como en la legislación expedida para la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”  
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 13 de 2011**

**ATENTAMENTE  
DR. FRANCISCO HERNÁNDEZ APARICIO**

## DEDICATORIAS:

AL UNIVERSO Y A MIS PADRES, en especial a mi madre por su apoyo, amor, cariño y comprensión, por guiarme y enseñarme a transitar por los senderos de la honradez y el trabajo, por sus sabios consejos, además de contar siempre con su apoyo incondicional en las situaciones más complejas y enseñarme a hacer las cosas de una manera distinta.

AL DOCTOR FRANCISCO HERNÁNDEZ APARICIO, por el concederme el privilegio de dirigir la presente tesis, además de sus brillantes cátedras de Garantías Constitucionales que me formaron como profesionista, reconociendo su paciencia, dedicación, esmero y sencillez, ya que siempre se sabe que se puede contar con su compromiso y profesionalismo como profesor, asesor y sobre todo como persona, mi más profundo reconocimiento y agradecimiento.

A TOMAS CANTÚ LOPEZ, por su apoyo y amistad incondicional, por estar siempre en pie y a la orden.:

## **INDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
---------------------------	---

### **CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES HISTORICOS**

1. La Cámara de Senadores en México.....	5
A. Evolución Histórica.....	6
B. Época Precolombina.....	6
C. Época Colonial.....	6
D. Época Independiente.....	12
2. Evolución Histórica de los Ordenamientos que Rigen la Organización y Funcionamiento del Congreso y sus Cámaras.....	16
A. Constitución de 1824.....	16
B. Constitución de 1836.....	17
C. Constitución de 1857.....	18
D. Constitución de 1917 y sus Reformas .....	19

### **CAPITULO SEGUNDO EL SENADO DE LA REPUBLICA.**

1. Representante del Pacto Federal.....	22
2. Integración de la Cámara de Senadores.....	27
A. Senadores: Requisitos y Tipología.....	27
B. Composición.....	30
C. Grupos Parlamentarios.....	32
D. Senadores de Mayoría Relativa, de Primera Minoría y Suplentes y los Métodos de Suplencia.....	36
E. Senadores Independientes, Quórum, Tipos de Sesiones, Actividades y Procedimientos Parlamentarios.. ..	45

3. Órganos de la Institución.....	52
A. Mesa Directiva de la Cámara de Senadores.....	52
B. Junta de Coordinación Política.....	58
C. Comités y Comisiones.....	59
D. Unidades Administrativas.....	64
E. Tesorería de la Cámara de Senadores y la Contraloría Interna.....	66

### **CAPITULO TERCERO**

#### **EL REGLAMENTO DEL SENADO**

1. Composición del Reglamento .....	71
2. Título Noveno.....	84
A. Cabildeo.....	91

### **CAPITULO CUARTO**

#### **EL ARTÍCULO 62 CONSTITUCIONAL Y LA PROHIBICIÓN LABORAL PARA EL SENADOR.**

1. Duración del Cargo de Senador.....	108
A. Emolumentos y Fuero.....	108
B. Prohibición Especifica Artículo 62 Constitucional.....	116
C. Artículo 123 y la Estabilidad en el Empleo para el Senador.....	120
D. Trabajo Especial y las Reglamentaciones que Regulan la Relación Laboral del Senador.....	121
 <b>Conclusiones y Propuestas.....</b>	 125
 <b>Bibliografía.....</b>	 128

## INTRODUCCIÓN

La elaboración de una tesis profesional es una labor ilustrativa que obliga al sustentante de la investigación a reflexionar y a distinguir los conocimientos obtenidos en las aulas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, razón por la cual, de manera personal, elegí el tema denominado “PROHIBICIÓN PARA EJERCER LABORES DISTINTAS A SU CARGO DE LOS SENADORES EN FUNCIONES Y SU OMISIÓN EN EL NUEVO REGLAMENTO DEL SENADO”.

En virtud, de que en la actualidad se ha criticado la labor de los legisladores de la cámara alta de la republica respecto de los intereses que se defienden a favor de particulares, ya que en algunos casos estos legisladores perciben emolumentos de los particulares que como lo contempla el reglamento ejercen su derecho de cabildeo, y en algunos casos los senadores pertenecen al grupo empresarial privado del país, ya que siguen en funciones propias dentro de dichas empresas.

En este sentido, considero que la nueva reglamentación es omisa en cuanto a que debe exigir al senador el compromiso de tiempo completo para con su encomienda, prohibiendo la participación de estos de manera laboral para con la iniciativa privada de cualquier tipo en el periodo de ejercicio de los legisladores del senado.

Por tal motivo, existe una clara controversia con los principios constitucionales en materia laboral enunciados en el artículo 123 y en su caso con el artículo 62 constitucional el cual solo señala la prohibición de ejercer otro cargo en la Federación o en los Estados de manera simultanea en el periodo que dure su cargo como senadores, lo cual para efectos del reglamento en comento no garantiza el correcto cabildeo que se describe en el artículo 298 del reglamento para el senado, siendo que esto debería ser considerado para garantizar una transparencia total de la labor del senado elevando con estos los niveles de credibilidad de este poder legislativo el cual es bajo y de desconfianza con la ciudadanía en general.

Por lo descrito, en el Capitulo Primero se abordan los antecedentes históricos de una manera breve y puntual, en lo que respecta a la historia del Senado de la Republica, en los distintos periodos históricos de nuestra nación, también se hace un recuento breve de los diversos ordenes constitucionales que ha tenido nuestra nación desde su vida independiente y las disposiciones de estas constituciones para con el senado.

En el Segundo Capitulo se aborda lo concerniente al senado de la republica desde su formación y sus funciones, su integración y los requisitos de los senadores para formar parte de la Cámara, los diferentes tipos de elección y la composición en general del Senado.

Los órganos que componen a la institución, las cuales son fundamentales para la operación de la Cámara y de cómo asisten, vigilan y procuran que el presupuesto asignado sea canalizado a los sectores primordiales, ello con el fin de garantizar que el trabajo legislativo no tenga contratiempos.

Respecto al Tercer Capitulo se aborda lo concerniente al Reglamento del Senado su composición y lo relativo al cabildeo el cual esta regulado en los artículos 298 y 299 y al titulo noveno de la presente reglamentación.

En el Capítulo Cuarto, se analizan la disposiciones contenidas en el articulo 62 constitucional y otras disposiciones contenidas en la propia constitución y leyes y reglamentos en lo referente al trabajo, prohibiciones y prerrogativas del senador.

Finalmente, expongo mis conclusiones y propuestas las cuales espero tiendan a contribuir a dar una mayor certeza una mayor seriedad, al tal cuestionado trabajo e impresión publica que se tiene actualmente de los senadores y legisladores.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS.**

#### **1. La Cámara de Senadores en México, Evolución Histórica.**

Recientemente nuestro país cumplió doscientos años del inicio de la lucha de independencia, desde entonces ha experimentado un proceso de transformación en el cual el Estado y su orden jurídico han cambiado constantemente; al respecto José Luis Camacho Vargas, ha señalado lo siguiente:

“Cada una de las etapas de la evolución y metamorfosis de la maquinaria estatal y la ingeniería constitucional mexicana, sin duda deben de ser interpretadas a la luz del contexto histórico en el que se generaron las condiciones políticas, económicas y sociales, para la formulación de un nuevo pacto político y social”<sup>1</sup>

De lo anterior, se puede afirmar que en efecto nuestra legislación constitucional ha evolucionado haciendo una real y autentica ingeniería y reingeniería al ofrecer soluciones a través de los recursos para resolver los problemas derivados del diario acontecer de la sociedad mexicana respecto de sus exigencias lato sensu.

En este sentido, es necesario no omitir diversos ordenamientos constitucionales que han normado al Estado mexicano con el objeto de identificar las transformaciones en materia política en nuestro país; en especial lo relacionado con la Cámara de Senadores de la Republica, ya que esta institución ha experimentado un gran numero de ajustes y transformaciones en su integración, organización y operación, de lo que se desprende que en la actualidad continua con la misma estructura, acorde con determinadas transformaciones derivadas de los cambios sociales, políticos y económicos, que se reflejan en propio Estado y en la sociedad.

---

<sup>1</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis El ABC de la Cámara de Senadores, Instituto Mexicano de Estudios Sobre el Poder Legislativo, A.C., México, 2009, p. 33.

Es evidente el proceso de modernización de la Cámara de Senadores, incluyendo la nueva sede que ocupara con la tecnología que tendrá el nuevo inmueble, lo cual no hubiera sido posible sin los episodios históricos que ha experimentado el senado.

## **2. Antecedentes Históricos.**

Esta evolución histórica tiene que ver con los siguientes aspectos:

### **A. Época Precolombina.**

En esta época existían tres grandes reinos en el valle de México – Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan- la cual era una confederación en la que cada reino aliado era soberano y se gobernaba a si mismo, pero estaba regido por una serie de leyes comunes, las cuales eran conocidas como las 80 leyes de Netzahualcóyotl, dichas leyes formaron un prototipo de estado de derecho prehispánico, en especial se adoptaron las leyes del rey poeta ya que en septiembre de 1419, Tezozomoc, señor de Atzacapotzalco, quien conquisto el reino de Texcoco, entonces gobernado por Ixtlilxochitl I, padre de Netzahualcóyotl, quien juro tomar venganza y recobrar el trono que por derecho le correspondía, por lo cual realizo diversas alianzas militares, de las cuales la principal fue con los tlaxcaltecas y los huejotzincas que le permitió tras una larga campaña militar y con un ejercito aliado de mas de 100 mil hombres, recobrar su señorío. Posteriormente ya como monarca de Texcoco Netzahualcóyotl, se dispuso a inaugurar una época de esplendor en el Valle de Anáhuac al sellar la triple alianza mencionada anteriormente la cual perduro durante 90 años hasta la caída de Tenochtitlan ante los españoles y que se caracterizo porque reconocieron las partes de esta alianza como su jefe supremo al rey o señor de México - Tenochtitlan.

Cabe mencionar que el Rey era la cabeza del gobierno en general; pero a su lado, al igual que como sucedió en la antigua Roma, existía una *Curia Regis* compuesta de doce a veinte nobles que era encabezada por el Cihuacoatl, poderoso cogobernante que, sin ser el sucesor en línea directa del Rey, era su representante.

A esta *Curia Regis* fue lo que se le denomino como Tlacotan o “Tlahtocanechicolli” y sus miembros eran los jefes de los Calpullis, quienes a su vez

tomaban en cuenta las opiniones del Consejo de Ancianos que gobernaba su región, el cual ejercía diversas funciones, lo mismo legislativas, administrativas que judiciales.

Sus miembros se reunían regularmente cada doce días y “en pleno” cada ochenta días, donde el Cihuacoatl como presidente del Tlacotan, exponía y proponía la materia que se habría de discutir, se deliberaba libremente procediendo por eliminación de problemas hasta llegar a un acuerdo común o en su defecto presentando las razones de mayor peso y el Tlatoani o ejecutor a su criterio tomaba la determinación final considerando los argumentos y procediendo a la ejecución de lo acordado.

Al lado del Tlacotan funcionaba también un Consejo supremo de cuatro consejeros permanentes, posiblemente junto con los señores de Texcoco y Tacuba, el cual fue conocido como “ Los Grandes Electores” , cuya función era la elección del Tlacatecuhtli o próximo Rey, tomando en cuenta las opiniones de los ancianos o achcacauihtli, los militares o yaotequiuaque, y los sátrapas, ya que la sucesión de este cargo nunca pasaba de padre a hijo, sino que se transmitía por elección a uno de los mas cercanos nobles de la línea del anterior ocupante, con lo cual se aprecia que el poder del Tlatoani no era absoluto.

## **B. Época colonial.**

A lo largo de los trescientos años de dominio y colonización española, esta no solo le heredo a México la religión católica y el idioma, también heredo a la nueva población americana (peninsular, criolla, mestiza y aborigen) las idea del poder equilibrador del senado como institución representativa.

Esto es, surge en el seno de las cortes de Cádiz de 1812, cuando en estas se tuvo el temor de que una sola Cámara, en este caso la Cámara de diputados, al estar integrada en su mayoría por las clases populares, y el clero y los nobles en menor proporción, pudiesen dar paso a una democracia en la que el poder del Rey de España fuese sobrepasado por el pueblo; o en su defecto que el monarca continuara con el viejo esquema despótico, sin un mecanismo o institución que le impidiera controlar sus decisiones.

Así, los miembros de las cortes de Cádiz veían en la figura del senado, una institución maniatada a la voluntad del Rey y alejada de la voluntad del pueblo, tomando como referencia de este sentir la experiencia británica que se apreciaba en esta época. Pero aun con esta tesis creían necesario que se tenía que encontrar un mecanismo que en mayor o menor medida contuviese la concentración y los abusos del poder por parte del monarca.

De tal forma, que surge una idea que buscaba la bicameralidad, aunque en realidad este órgano representaría a las tres principales clases de España la eclesiástica, la nobleza y los plebeyos, donde el clero y la nobleza constituirían una sola cámara distinta y separada a la formada por los plebeyos, al respecto Camacho Vargas expresa que:

“En este sentido, el reñido debate que en 1812 giro en torno a la necesidad de instaurar al Senado como una de los Cámaras de las cortes Españolas es uno de los mas representativos para la historia del parlamentarismo mexicano, pues en el propiamente se delinea un marco referencial que tiempo después retomarían los diputados constituyentes de 1824 para establecer la forma y organización del congreso mexicano”<sup>2</sup>

En efecto, las noticias y debates de las cortes de Cádiz influyeron notablemente en el movimiento de independencia y en las clases criollas acomodadas y conservadoras de la nueva España, creando una conciencia y pensamiento propio separándose definitivamente de España y forjando una nueva cultura la mexicana que se evidencio notoriamente en los ideales liberales que sirvieron de base ideológico para el Congreso de Anáhuac convocado por Morelos.

Ahora bien, si en las cortes de Cádiz no se pudieron establecer las bases para el sistema bicameral, continuándose por ende con el sistema unicameral se instituyo un “Consejo de Estado” al que se le dieron funciones similares al de una cámara revisora, con la cual en teoría se limitó por corto tiempo el poder del Rey, ya que el consejo estaba integrado por 40 miembros que hubiesen integrado algún cargo diplomático, militar o de magistratura, y entre estos cuarenta se encontraban cuatro eclesiásticos, dos eran obispos, al

---

<sup>2</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, op. cit., p. 38.

menos doce de los miembros debían provenir de las provincias de ultramar; los nombramientos los hacia el Rey a propuesta de las Cortes, lo cual abono el terreno para la separación e independencia definitiva de la nueva España.

Para el 14 de septiembre de 1813, en plena guerra de independencia, el General José Maria Morelos y Pavón, constituyo el primer Congreso Constituyente de México, al cual se le conoce como el Congreso de Anáhuac o de Chilpancingo, poblado del estado de Guerrero en aquélla fecha poblado de la provincia de Tecpan.

Este primer congreso se instalo en una modesta iglesia de adobe, aunque se cree que el recinto en realidad no fue la iglesia referida, sino un pequeño inmueble que estaba en los alrededores. Debido a los acontecimientos propios de la lucha de independencia, durante varios meses este Congreso tuvo que deambular, trasladándose de pueblo en pueblo, siendo sedes temporales los poblados de Uruapan, Tlacotepec, Tétela, Ajuchitan, Ario, Huetamo, Tiripio, Tehuacan, y finalmente Apatzingán, concluyendo que:

“Así finalmente y a pesar del acoso del ejercito realista se decretó el 6 de noviembre de 1843 el “*Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional*”, documento fundamental de México ya que es uno de los pilares de la legislación del México independiente y fundamental en la historia del derecho constitucional mexicano.” Importante labor emancipadora que tiene su origen en *Los Sentimientos de la Nación* – el ideario político-social mas lucido y trascendentes de la lucha independentista – que fue presentado el 14 de septiembre de 1813 por el general José María Morelos y Pavón al inicio de los trabajos del Congreso Constituyente”<sup>3</sup>

En dicho documento se aprecia el sentir de la facción insurgente en cuanto a las exigencias que se presentaban, la independencia de México de España y de cualquier otra nación Europea, la capacidad de los americanos de gobernarse por si mismos, la constitución de una nueva conciencia política y de un reparto mas justo de la riqueza en forma rustica la expresión de las garantías de seguridad jurídica en cuanto a que se garantizara la audiencia en un tribunal justo y la igualdad de los ciudadanos, así como las

---

<sup>3</sup> Loc. Cit..., p. 43.

inquietudes de las clases desprotegidas de las cuales Morelos al ser mestizo conocía y no era ajeno a las problemáticas de la clase no criolla y desprotegida a la cual represento y manifestó sus pensamientos e inquietudes a lo largo de su lucha política y militar; al respecto, Patricia Galeana sostiene que en:

“Estos dos documentos de nuestra literatura político-social [ el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional y los Sentimientos de la Nación] son los que encuadran al *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, son el alfa y el omega del movimiento emancipador”<sup>4</sup>.

Dicha opinión es compartida por el suscrito ya que en efectos estos dos documentos son fundamentales no solo por su importancia histórica y onomástica, sino por que también son los primeros documentos de pensamiento puramente nacional, es decir son los primeros documentos políticos y jurídicos nacidos en el México independiente ya que reflejan una conciencia cultural y social muy distinta a la criolla influenciada aun por la España colonialista, plasmados y concebidos por la parte que peleo e hizo materialmente posible la independencia y que en el transcurso de la historia mexicana seria olvidada frecuentemente, la clase trabajadora mexicana y las clases populares que lucharon junto a Morelos y posteriormente con Guerrero, y son los antecedentes primogénitos en una comparación son el ADN del cual se enunciaron posteriormente las garantías individuales que rigen en nuestra carta magna actual.

La primera constitución nacional, fue promulgada el 22 de octubre de 1814, y se componía de 242 artículos, divididos en dos apartados:

I.- Los principios o elementos constitucionales y II.- La forma de gobierno.

“Es decir, esta Constitución contó con una parte dogmática y una orgánica”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> GALEANA, Patricia (coord.), México y sus constituciones, FCE, México, 2003, p.34.

<sup>5</sup> RABASA, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas/ UNAM, México, 2002, p.6.

En la primera parte los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, de los ciudadanos, lo mismo los nacidos en la América que los extranjeros radicados en su suelo, las obligaciones para con la nación, la religión única del estado la cual era la católica, la soberanía la cual recaía en el pueblo y su ejercicio a través de sus representantes expresada en seis capítulos. Y en la parte dogmática se organizó toda la estructura jurídica y administrativa del Estado, de manera tripartita en un Supremo Congreso Mexicano, un Supremo Gobierno y un Supremo Tribunal de Justicia, señalándose sus facultades y composición en veintidós capítulos, en este sentido:

“Morelos declaro que había proporcionado al congreso ejemplares de la constitución gaditana de 1812 de 1812 y las gacetas españolas con material surgido de las Cortes de Cádiz”<sup>6</sup>.

Motivo por el cual se entiende que esta constitución adoptara el modelo de la citada constitución de Cádiz de 1812 y por este motivo el constituyente adopto un sistema legislativo o Supremo Congreso Mexicano unicameral y en sentido estricto esta constitución careció de vigencia ya que la independencia de México aun no se consumaba, esto no demérito su influencia e importancia en la historia del derecho constitucional mexicano; al respecto:

“La honorable Cámara de diputados rindió merecido homenaje a esta pléyade de hombres, a través de la inscripción con Letras de Oro de la leyenda “Constituyentes de Apatzingán” en el Salón de Sesiones el 18 de octubre de 2007”<sup>7</sup>.

Lo cual confirma la importancia de esta primera carta magna en cuanto a que fue y es un documento fundamental para el estudio y análisis de la historia constitucional de México.

---

<sup>6</sup> GALEANA, Patricia (coord.), op. cit., p.39.

<sup>7</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, Decretos de Oro, LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 2009, p.203.

### **C. Época Independiente.**

Consumada la independencia, el 27 de septiembre de 1821, con la entrada triunfante del Ejército Trigarante a la capital de la aun Nueva España, la nación se sumió en el debate de cual debía ser el sistema de gobierno mas adecuado para este nuevo e independiente Estado, los grupos mas conservadores pugnaban por un sistema monárquico en el cual mantendrían intactos sus antiguos privilegios, mientras que los grupos liberales querían una Republica.

El 24 de febrero de 1822 el primer Congreso Constituyente del México independiente se constituyo en una sola cámara y el 19 de mayo del mismo año con la complicidad del clero y la milicia Agustín de Iturbide logro ser declarado emperador constitucional del Imperio Mexicano y, posteriormente, ante el desagrado de los grupos de legisladores mas radicales, como Fray Servando Teresa de Mier promotor de la republica, decidió disolver dicho Congreso el 31 de octubre de 1822.

En ese orden de ideas luego de la turbulencia política generada por Iturbide, el 12 de junio de 1823 el Congreso fue restituido provisionalmente y convocó a un nuevo Congreso Constituyente. Así fue como el 24 de octubre de 1824 se promulgaría la primera constitución, en la cual se establecería como forma de gobierno la Republica Representativa y Federal, compuesta por 19 Estados y cuatro territorios y la creación del poder legislativo bicameral, el cual se componía de una Cámara de Diputados y una de Senadores en donde los diputados serian electos por la ciudadanía, y los senadores por los estados de la federación.

De esta forma la Cámara de Senadores estaba compuesta por 38 miembros, los cuales eran electos por la mayoría absoluta de votos de las legislaturas de sus Estados, y debían ser renovados parcialmente cada dos años, se les requería tener 35 años cumplidos al día de la elección; tener una temporalidad mínima de dos años de vecindad en el Estado que lo eligiese o haber nacido en ese estado, para los no nacidos en territorio mexicano se les requería una residencia mínima de 8 años en el país al momento de la elección, ocho mil

pesos de bienes raíces en cualquier parte del país o en su defecto, una industria que le proporcionara mil pesos anuales.

“En su conjunto ambas cámaras sesionaban solo durante tres meses y medio al año y gozaban de las mismas facultades al no establecerse exclusivas para ninguna de las dos”<sup>8</sup>.

Es de apreciarse que en esa época no se tenía la expectativa y problemática que se crean con una población tan numerosa como la que hoy tiene el país, además de que los sistemas de comunicación permiten una movilidad mas pronta, pero al igual que en la actualidad los miembros del senado de aquella época estaban facultados para presentar iniciativas de ley y su inviolabilidad que sigue presente en nuestra ley suprema.

El 29 de abril de 1835 el Congreso declaro su ejercicio para, que en ejercicio de sus facultades extraordinarias pudiera revisar la Constitución vigente de 1824, de lo anterior el 9 de septiembre de 1835 el Congreso acordó que abandonaría el sistema bicameral para dar paso a un sistema unicameral, lo cual no se concreto, lo que si se modifico en las llamadas “Siete Leyes Constitucionales”, fue el cambio de gobierno de federal a centralista, en el cual los estados federales se transformaron en 24 departamentos sujetos a un gobierno general, estableciéndose un Supremo Poder Conservador con facultades superiores a la de los tres poderes previstas por la Constitución de 1824, dentro de las cuales podía suspender las sesiones del Congreso General, declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, similar a la de los modelos monárquicos.

A pesar de esto se conservaron las dos cámaras, aunque solamente la cámara de Senadores paso a ser una cámara revisora, ya que no podía hacer alteraciones y modificaciones a las leyes que turnaba la Cámara de Diputados, solo se limitaba a las formulas de aprobado o desaprobadado.

“En cuanto a las facultades de la Cámara de Senadores, debe decirse que estas si bien desde la Constitución de 1824 no habían sido definidas, a la

---

<sup>8</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, El ABC de la Cámara de Diputados, México, Instituto Mexicano de Estudios Sobre el Poder Legislativo, A.C., México, 2008, p. 9.

entrada en vigor de las Siete Leyes Constitucionales fueron muy mínimas”<sup>9</sup>.

Debido al sentido de las siete leyes constitucionales, y a los acontecimientos históricos y culturales que experimentó el país, como a la separación de Texas y el fracaso militar que derivaría a la posterior pérdida de la mitad del territorio nacional, en 1940 los frecuentes enfrentamientos entre liberales y conservadores se acrecentaron, para que finalmente el 10 de junio de 1842 se convocó a la instalación del Congreso Constituyente el cual redactaría una nueva constitución.

Sin embargo este Congreso fue desconocido por Nicolás Bravo y se volvió a instalar una junta de notables el 6 de enero de 1843, y finalmente el 15 de junio de 1843 se publicaron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, mejor conocidas como las Bases Orgánicas, en las cuales se eliminó el Supremo Poder Conservador, pero se mantuvo el modelo centralista, y en el caso particular el Senado en su integración adquiere una característica aristócrata y/o clasista, y se incrementó el número de sus miembros de 24 a 63, conservando las restricciones anteriores para presentar iniciativas, solo se le permitió la aprobación de los nombramientos plenipotenciarios, ministros, agentes diplomáticos y cónsules que hacia el ejecutivo.

Así ante los acontecimientos históricos derivados de la intervención norteamericana la división política interna y la rebelión de la granja, se instaló el 6 de diciembre de 1846 de nueva cuenta el Congreso Constituyente, en el cual al Senado se le otorgó la facultad de erigirse como Jurado de sentencia, en contra de los servidores públicos, pero solo para precisar su inocencia o culpabilidad, y para declarar nula toda ley de los Estados que contraviniera a la Constitución.

De nueva cuenta el 24 de marzo de 1851 los diputados presentaron formalmente una iniciativa para sustituir al Senado de la República por un Consejo de Gobierno. Lo cual no se concretó debido a las luchas entre conservadores y liberales que gestaban un nuevo movimiento revolucionario.

---

<sup>9</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, El ABC de la Cámara de Senadores, op. cit., p. 43.

Posteriormente con el triunfo de la revolución de Ayutla, el 17 de febrero de 1856 se instaló el Honorable Congreso Constituyente, el cual decidió restablecer el sistema federal, pero con un sistema legislativo unicameral, lo cual fue debatido intensamente, ya que para el ala liberal era evidente que el Senado representaba solo los intereses de una clase, y en nada contribuía al proceso legislativo.

Finalmente, con una votación de 44 votos a favor del sistema unicameral y 38 en contra se aprobó la desaparición del senado y la nueva constitución federal fue jurada el 5 de febrero de 1857 y promulgada el 11 de marzo del mismo año.

No fue sino hasta el nueve de noviembre de 1874 cuando con la aprobación de las 18 de las 27 legislaturas estatales que integraban al país, y por 118 votos a favor y 13 en contra en el congreso que se publicó el decreto de reformas a la constitución de 1857, el cual fue publicado el 13 de noviembre del mismo año, en el cual se instalaba de nueva cuenta el senado y se volvió a instaurar el régimen bicameral, recuperando la organización y facultades que le había otorgado la constitución de 1824.

Quedando compuesta por 2 representantes por cada estado, y dos por el Distrito Federal, quienes se renovaban por mitad cada dos años, también el artículo 72, apartado B, le otorgó facultades exclusivas en materia de política exterior, salida de tropas, declaración de desaparición de los poderes legislativo y ejecutivo de un estado, y resolución de límites territoriales.

A principios del siglo XX, México experimentó una serie de luchas armadas producto de la revolución mexicana, las cuales después del triunfo de esta y los acontecimientos posteriores que derivaron en la lucha contra Victoriano Huerta, y su posterior derrota, crearon las condiciones para que el 19 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza convocara a un nuevo Congreso Constituyente.

El cual reformó la constitución vigente de 1857, y la prioridad fueron los artículos 3º, 27 y 123, conservando el país su sistema bicameral y los artículos que a la fecha

enuncian la división de poderes y la conformación del Poder Legislativo fueron aprobados sin mayor problemas, por lo cual la constitución vigente fue firmada el 31 de enero de 1917 y promulgada el 5 de febrero del mismo año.

Siendo esta Carta Magna, la que en la actualidad sigue vigente y se ha reformado (518 reformas y adiciones), de conformidad a las necesidades del país, en donde dichas reformas y composición actual del senado se trataran con más detalle en los capitulados respectivos.

## **2. Evolución Histórica de los Ordenamientos que Rigen la Organización y Funcionamiento del Congreso y sus Cámaras.**

Es importante realizar una somera revisión de la evolución histórica de los ordenamientos que rigen la organización y funcionamiento del Congreso y sus respectivas cámaras. Tomando en consideración las Constituciones a partir de la independencia de México, donde, de manera expresa, se establecen o prevén reglas de organización y funcionamiento del Congreso de la Unión, en lo general, o de sus cámaras, en lo particular.

### **A. Constitución de 1824.**

En esta Constitución promulgada del 4 de octubre de 1824, donde se estableció un Congreso bicameral, y en su Título Tercero, Sección Cuarta. “De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos”, se establecía en el artículo 34 en el cual se enunciaba lo siguiente:

“Cada Cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas cámaras lo estimaren conveniente”.

Por su parte, en el artículo 53 de la misma Constitución se menciona al Reglamento de Debates de la siguiente forma:

“Todos los proyectos de ley o decreto, sin excepción alguna, se discutirán sucesivamente en las dos cámaras, observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

El artículo 67 se mencionaba que el “Reglamento de Gobierno Interior” en los siguientes términos: “El Congreso General se reunirá todos los años el día 1º de enero en el lugar que se designará por una ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo, se prescribirán las operaciones previas a la apertura de sus sesiones y las formalidades que se han de observar en su instalación”

De los anterior se puede apreciar que aparecen indistintamente los conceptos de “Reglamento”, “Reglamento de debates” y el “Reglamento de Gobierno Interior del Congreso” como ordenamientos de aprobación bicameral, siendo este último donde, de manera implícita, se contienen también las reglas de los debates enunciadas en el artículo. 53 y las relativas a la organización previa e instalación del Congreso.

Cabe mencionar, que el 23 de diciembre de 1824 se expidió el “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General,” adicionalmente, desde el 4 de diciembre del mismo año se había dictado el “reglamento para el gobierno interior de las secretarías de las cámaras”, de índole puramente administrativa.

## **B. Constitución de 1836.**

La tercera Ley Constitucional de 1836, el Poder Legislativo organizado en dos cámaras, así el artículo 16 a la letra señalaba:

“El Reglamento del congreso especificará la hora en que deben comenzar cada día las sesiones, el tiempo que debe durar cada una, cómo y hasta por cuánto tiempo podrán suspender las suyas cada cámara, y todos los demás requisitos preparatorios de cada sesión ordinaria o extraordinaria, y de las discusiones y votaciones”

Apareció por primera vez, en el artículo 51, la disposición relativa al gobierno interior de cada cámara, donde se estableció que:

“Cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra: I. Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de su secretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior.”

Esto es, se enmarca la diferencia entre el Reglamento del Congreso y su gobierno administrativo interno.

### **C. Constitución de 1857.**

La Constitución de 1857 cual fue publicada el 5 de febrero del mismo año; originalmente estableció un Congreso unicameral. Como se aprecia en su artículo 66, que refiere: “Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates”.

En el artículo 72, fracción XXVIII, estableció la facultad del Congreso “Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir á los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes”. De igual modo, en la fracción XXIX se le otorgó la de “Nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley”.

Para 1874 se reformó la Constitución de 1857, a efecto de restablecer la institución del Senado de la República, reformándose el artículo 66, quedando de la siguiente manera:

“Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados ó por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates”.

Asimismo, se reformó el artículo 71, que en su parte conducente enunciaba:

“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de una 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”.

Cabe mencionar, que el 4 de diciembre de 1857, se presentó el proyecto de “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión”, derivado de la Constitución de ese año. Una de sus principales características es su amplitud y la exhaustividad de sus regulaciones, además de una buena técnica legislativa, y finalmente a esta constitución aun vigente el 20 de diciembre de 1897, se expidió un nuevo Reglamento del Congreso, ahora denominado “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, que inició su vigencia el 1° de septiembre de 1898.

#### **D. Constitución De 1917 y sus Reformas.**

En la Constitución de 1917 se establecieron diversos artículos relativos al funcionamiento interno del Congreso y de sus Cámaras, de manera similar a la de 1857.

En el artículo 71, de la Constitución de 1917, que no ha sufrido ninguna modificación desde su creación, se refiere a un “Reglamento de Debates”. De igual modo, en el artículo 72, que sólo ha tenido una reforma, realizada a su inciso I (J, sic DOF 24-11-1923) el 24 de noviembre de 1923, se sigue conservando en su párrafo primero la redacción original:

“Artículo 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”.

Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII (derogado en 1977) establecía como facultad del Congreso, la de “formar su reglamento interior, y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas y omisiones de los presentes.”

En el artículo 77, finalmente, el Constituyente de 1917 dispuso que:

“Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de 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”. Cabe señalar que este artículo ha sido objeto de sólo dos reformas, ambas en su fracción IV: la primera el 15 de diciembre de 1986 y la segunda el 29 de octubre de 2003, para precisar lo relativo a elecciones extraordinarias para cubrir vacantes de legisladores.”

Donde subsiste en el marco constitucional la aparente dicotomía establecida desde 1824, de un Reglamento Interior del Congreso, y un Reglamento de Debates. Lo que, por otra parte, se ha resuelto de manera operativa porque todos los reglamentos del Congreso que han estado vigentes desde 1824 a la fecha, establecen de manera expresa un apartado de “los debates”.

En 1934, cuando formalmente concluyó la vigencia del anterior “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, y se expidió un nuevo ordenamiento con el mismo nombre, hasta hoy formalmente vigente aunque derogado en gran medida por las leyes orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 y 1999, respectivamente, y sus reformas.

La reforma de 1977 se derogó la fracción XXIII del artículo 73 de la Carta Magna, con lo que dejó de tener base constitucional expresa el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1934; a la vez se modificó el artículo 70 para adicionarle tres párrafos, en los siguientes términos que a la letra dice:

“Artículo 70. 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 ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”.

Esto es, se estableció por primera vez el concepto de Ley del Congreso y en la reforma del 7 de abril de 1986, se adicionaron los párrafos segundo y tercero al artículo 65 de la Constitución, precisando ahora en el tercer párrafo, que “En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.”.

Así mismo, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2008, se reformaron los artículos 69 y 93 de la Constitución, para establecer nuevos mecanismos para la presentación del informe presidencial, su análisis, la formulación de preguntas parlamentarias y las comparecencias de los servidores públicos ante la Cámaras del Congreso.

La nueva redacción de ambos dispositivos constitucionales, en el artículo 69 en el párrafo segundo; y en el 93 en su párrafo quinto que en su parte conducente dicen:

“Artículo 69.- Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Artículo 93.-...”El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos”.

Incluyendo la mención expresa de la Ley del Congreso, sin el calificativo de orgánica, y enunciando “y sus reglamentos”.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL SENADO DE LA REPUBLICA.**

#### **1. Representante del Pacto Federal.**

En México el poder legislativo en el ámbito federal, como en distintos países republicanos y democráticos, guarda un estatus de ser un sistema bicameral, dispuesto por mandato constitucional, donde se aprecia que México se constituye como una Republica representativa, democrática y federal, donde se destaca la importancia de este sistema:

“ El senado de la Republica ha estado presente en los momentos mas importantes de la historia de nuestro país.”<sup>10</sup>

Puntualizando que el sistema federal, característico de nuestra nación, se adopto del sistema federal de los Estados Unidos de América, ya que su objetivo era crear un sistema equilibrado, paritario y de contrapesos, en el que el país se compondría por Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

En el que la representación estatal rompería con el centralismo de los antiguos regímenes monárquicos, a la cual se le dio la denominación de Pacto Federal, el cual garantizaría la igualdad entre los estados miembros de la Unión.

Haciendo una referencia a nuestra actual Ley Suprema, en ella se diseño la maquinaria estatal que da vida al sistema político mexicano. Pero sobre todo enuncia dos principios fundamentales: la división de Poderes y el sistema federal; en este sentido nuestro tribunal supremo ha establecido los siguientes criterios:

**“PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.** Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del

---

<sup>10</sup> CORTES CAMPOS, Josefina y RAIGOSA, Luis, Las Facultades de Control del Senado de la Republica, Senado de la Republica/ ITAM/ Miguel Angel Porrúa, México, 2003, p 317.

Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.". Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de "... expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión ..."; y la de "... 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.", deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios."<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XII, Tesis: P. CLVIII. Página 33

**“DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO.** Al tenor del texto original del artículo citado, cuyo párrafo segundo establecía que solamente en el caso de que el Ejecutivo de la Unión actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas en términos de lo previsto en el artículo 29 del propio ordenamiento, el Poder Legislativo se depositaría en un solo individuo, el Congreso de la Unión emitió decretos en los que otorgó al Ejecutivo de la Unión facultades extraordinarias para legislar, entre los que destaca el expedido el ocho de mayo de mil novecientos diecisiete, mediante el cual se concedieron al presidente de la República facultades legislativas en el ramo de hacienda. Ante tal circunstancia, mediante decreto publicado el doce de agosto de mil novecientos treinta y ocho en el Diario Oficial de la Federación, el mencionado artículo 49 fue adicionado con el fin de precisar que en ningún otro caso, salvo el del diverso 29, se otorgarían al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar. En relación con el proceso legislativo que precedió a esta reforma constitucional, se advierte que en los dictámenes presentados por las comisiones respectivas, tanto en la Cámara de Senadores, como en la de Diputados, se enfatizó que tal reforma tenía por objeto que el Congreso de la Unión conservara incólumes las altas funciones que le encomienda la Constitución vigente, es decir, las de expedir actos formalmente legislativos, pero de ninguna manera la de emitir todas las disposiciones de observancia general, de donde se sigue que la modificación en comento tuvo como finalidad evitar que el presidente de la República continuara expidiendo actos de aquella especial jerarquía. Posteriormente, mediante decreto publicado en el citado medio de difusión, el veintiocho de marzo de mil novecientos cincuenta y uno, se agregó un segundo párrafo al artículo 131 constitucional y, en razón de que con esta adición se dispuso que el Congreso de la Unión podría autorizar al titular del Poder Ejecutivo el ejercicio de su facultad para emitir actos formalmente legislativos en materia de comercio exterior, el Poder Revisor de la Constitución estimó necesario adicionar el referido artículo 49, con el fin de prever una segunda excepción a la referida prohibición. En tal virtud, debe estimarse que al establecerse en este último precepto constitucional que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, ni el Constituyente ni el Poder Revisor de la Constitución análogaron a tal poder con la función legislativa entendida como la atribución para emitir disposiciones de observancia general, sino a las facultades que constitucionalmente le están reservadas a los órganos legislativos. En ese tenor, las causas y los fines que ha tenido el Poder Revisor de la Constitución para realizar diversas adiciones al artículo 49 de la Constitución General de la República, y a otros preceptos de ésta, son

reveladores de que en ella no se ha tenido la intención de impedir que las autoridades administrativas emitan disposiciones de observancia general sujetas al principio de supremacía de la ley, ni existe dispositivo constitucional que impida a las autoridades que integran los Poderes Ejecutivo o Judicial el establecimiento de normas jerárquicamente inferiores a las leyes emitidas por el Poder Legislativo.”<sup>12</sup>

De lo anterior, se puede apreciar la división de poderes y la facultad de cada uno de los Poderes de la unión, para desempeñar funciones específicas en el plano gubernamental, las cuales están enunciadas en nuestra Constitución, y en opinión de Josefina Campos y Luis Raigosa:

“Una inferencia apropiada de esta evolución es que al día de hoy el ejercicio de estas facultades ha ido asumiendo un autentico sentido de control de poderes.”<sup>13</sup>

Así, en nuestra Carta Magna, el objeto de la división de poderes, es la de contrarrestar, aminorar y moderar la concentración y los abusos de poder, la cual no debe de interpretarse como una separación rígida o estricta de poderes, sino como un enlace de los mismos, ya que existe una idea de control mutuo entre poderes que alienta nuestra Constitución vigente.

Y como se enuncio en la breve reseña histórica del capitulo primero, se aprecia que el Senado mexicano como institución se fundo bajo la premisa de la representación paritaria de las entidades que forman parte del Pacto Federal; dado que la creación de la Cámara de Senadores permitió que los Estados que formaban parte del Pacto Federal, a través de sus representantes, participaron en la toma de decisiones que el Gobierno Federal adoptaba en la Capital de la Republica, con lo cual se garantizaba de una u otra manera los derechos e intereses de un Estado frente a otro Estado y ante la misma Federación.

Nuestra institución senatorial comparada con la de los Estados Unidos de América, presenta la siguiente diferencia, el senado Americano esta compuesto por 100 miembros,

---

<sup>12</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo: XIV, Tesis 2a. CXXX/2001. Página 225.

<sup>13</sup> CORTES CAMPOS, Josefina y RAIGOSA, Luis, op. cit., p. 317.

dos por cada Estado de la Unión, sin importar su población, pero tiene una coincidencia como lo señala José Luis Camacho:

“esa es la esencia misma del respeto al Pacto Federal. De ahí mismo se entiende como es que el Senado de Estados Unidos, al igual que en nuestro país, posee facultades exclusivas en materia de tratos internacionales, pues estos tienen un carácter vinculante para toda la federación, y en general todo lo relativo a la política exterior, como la ratificación de los nombramientos de embajadores y cónsules en otros países”<sup>14</sup>.

En este sentido, el senado es un poder de balance y el cual tiene la función de unir y representar al federación, en situaciones específicas que vinculan los enteres exclusivos de los Estados integrantes de la federación, ya que la institución senatorial es una representación exclusiva de los Estados federados ya que estos a su vez deciden por su cuenta su gobierno interno y leyes propias a través de sus facultades y los intereses de la población en general son defendidos por la Cámara de Representantes en los Estados Unidos de América, ya que esta es la representación popular electa de los ciudadanos que integran o conforman la federación en general, que en analogía es la Cámara de Diputados de nuestro país.

En tal virtud, el fundamento legal se encuentra en el artículo 76 de nuestra Carta Magna, que enuncia las facultades exclusivas que son otorgadas al Senado de la Republica, siendo clasificadas para efectos didácticos en tres diferentes tópicos; POLÍTICA EXTERIOR, CONTROL POLÍTICO Y FACULTADES RELATIVAS A LA FEDERACIÓN.

Cabe mencionar que en política exterior, tiene la facultad de analizar la política desarrollada por el ejecutivo federal; y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como encomendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

---

<sup>14</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, El ABC de la Cámara de Senadores, op. cit., p. 30.

En materia de control político, sus facultades son las de ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del procurador General de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, así como designar a los ministros de la Suprema corte de Justicia de la Nación de la terna que envíe el Presidente de la República. Además de permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estancia de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas; dar su consentimiento para que el Ejecutivo Federal pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria, erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos de alta jerarquía. Y finalmente nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la propia constitución.

Respecto de las facultades propias sobre la federación, se encuentran las de, declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos concurre con ese fin al senado; autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas y finalmente resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten.

## **2. Integración de la Cámara de Senadores.**

Con relación a la integración; se debe establecer lo siguiente:

### **A. Senadores: Requisitos y Tipología.**

Los requisitos actuales para ser senador los enuncia claramente el artículo 58 constitucional, el cual enuncia que:

“Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos al día de la elección”.

En este sentido, el artículo 55 constitucional señala que se debe ser ciudadano mexicano; por nacimiento, en pleno goce de sus derechos; ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella; no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o en la gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, a menos que se renuncie noventa días antes de la elección correspondiente; no ser titular de algún organismo autónomo, descentralizado y desconcentrado de la administración pública, ni secretario ni subsecretario de Estado, a menos que se separe de su encargo noventa días antes de la elección.

Así mismo, no ser ministro de la Suprema Corte de Justicia ni magistrado, o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio instituto, salvo que se hubiesen separado de su encargo de manera definitiva tres años antes del día de la elección; no ser Gobernador ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal en funciones, ni secretarios de gobierno de los Estados ni del Distrito Federal, ni magistrados o jueces federales, estatales o del Distrito Federal; y no ser Ministro de algún culto religioso, además de la prohibición de reelección para el periodo inmediato.

Así, de la redacción del artículo 55 constitucional hay en la actualidad quien deduce, que La Cámara de Senadores, al igual que la Cámara de Diputados representa únicamente a la nación, lo cual es a todas luces incorrecto ya que de lo anteriormente vertido, su función es la de proporcionar un equilibrio representativo y la igualdad jurídico-político de los Estados, y en opinión del ministro Cossío Díaz:

“En lo que toca a los senadores, único órgano del que ahora nos estamos ocupando, podemos decir, que sus facultades son, volviendo a la definición antes apuntada, aquellos contenidos normativos que, en razón del ejercicio de su cargo, les permiten crear o participar en la producción de normas jurídicas, ello con inducción de normas jurídicas,

ello con independencia de que esa participación tenga un carácter potestativo u obligatorio.”<sup>15</sup>

Debido a que el objetivo fundamental de la creación del Senado de la Republica fue, el de otorgarles a las entidades integrantes de la Federación soberanía y autonomía en sus regímenes interiores en el marco del Pacto Federal, también lo fue el de la participación directa y paritaria, a través de sus representantes en igualdad de condiciones y de derechos, en la toma de decisiones del Gobierno Federal y la estructura del poder, independientemente de la extensión territorial de los Estados o su número de habitantes. Ya que los senadores están íntimamente ligados a los Estados que representan, y como menciona José Luis Camacho:

“No obstante, el Senado de la republica ha sido sujeto como todas las instituciones políticas del país, en ánimos de su perfección, a importantes y renovadores reformas constitucionales que han transformado desde los requisitos de elegibilidad de sus integrantes”<sup>16</sup>.

Esto es, si algunas de las reformas hechas a esta institución han resultado positivas, la gran mayoría de las recientes reformas han causado un gran detrimento en la credibilidad y en general han suscitado una crisis en esta Cámara en función de sus propias labores y el trabajo legislativo, ya que se nota una gran distancia del senador hacia su función como representante de una entidad federativa, al buscar y promover otros intereses distintos a los de su encargo, además de que al reducirse su edad para ser elegibles, como se ha visto en fechas recientes se nota la inexperiencia y falta de sensibilidad así como de conocimiento para proponer o definir una ley o reglamento.

Así, cuando la gran mayoría de los senadores desconocían la materia castrense en su totalidad, como su código de justicia y sus prisiones, así como su funcionamiento y su disciplina la cual es característica y primordial en nuestras fuerzas armadas, lo cual confirma el detrimento del Senado como institución a través de los senadores los cuales al

---

<sup>15</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón , Los Órganos del Senado de la republica, Senado de la Republica/ ITAM/ Miguel Angel Porrua, 2003., p 92.

<sup>16</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, op. cit., p. 145.

momento emiten las declaraciones y formulan leyes sin considerar los efectos y alcances de las mismas por su falta de conocimientos o de experiencia.

Ante esta situación, su labor se ha encaminado al equilibrio de poder de los partidos políticos en la vida nacional, y a su consolidación en el poder a costa de su propio Estado al que representa el senador, ya que este parece que defiende y representa en sus funciones a su partido político, ya sea por decisión propia o por inexperiencia derivada de su corta edad y en su caso de su poca experiencia laboral tanto en la política, como en las diversas actividades profesionales que la mayoría de la población ejerce.

## **B. Composición.**

El artículo 56 de nuestra Carta Magna señala que la Cámara de senadores, estará integrada por 128 senadores, 64 elegidos en fórmula de dos senadores y bajo el principio de votación de mayoría relativa, 32 asignados por el principio de primera minoría y otros 32 electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Lo anterior es el resultado de más de 185 años de existencia de la Cámara de senadores, ya que en estos años nuestra Cámara Alta se ha transformado de acuerdo con las necesidades legislativas e históricas de México. Por citar algunos ejemplos en la constitución de 1824 se estipuló que los senadores durarían en su cargo cuatro años, y se renovaban por mitad cada dos años.

Por su parte, con la consolidación de las bases orgánicas de la República Mexicana en 1843, la Cámara de Senadores, se reestructuró, pasando de 24 integrantes a 64, de los cuales 42 eran elegidos por las asambleas de las Juntas Departamentales, y 21 por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia; los senadores se renovaban cada dos años y en terceras partes, siendo la característica principal de este senado, además de la aristocrática del mismo, ya que así lo exigía el texto fundamental para aspirar a ese cargo.

En la reinstauración del senado el uno de septiembre de 1875, se estipulo que la integración dela Cámara, seria por dos senadores por cada estado, y dos por el Distrito Federal; los cuales serian electos para un periodo de cuatro años y renovados cada dos años.

Sobre este punto, en la constitución política de 1917, la integración y métodos de renovación de la Cámara alta cada dos años se mantuvieron vigentes. Así se puede mencionar la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 1933, en la cual se amplio el mandato de los senadores de 4 a 6 años, y además se modifico su método de renovación, ya no seria de mitades cada dos años, sino por su totalidad cada legislatura.

Otra reforma constitucional a este articulo ocurrió el 15 de septiembre de 1986, en la cual se acordó que la Cámara se renovaría por mitad cada tres años, sustituyéndose 32 senadores dentro de la primera mitad de un sexenio y otro numero igual durante la segunda parte, ambas con duración de seis años.

Así, en 1993 y 1994 el citado articulo se reformó de manera polémica y hasta la fecha criticada, ya que el 2 de septiembre de 1993, se publico la reforma en donde se aumento a tres escaños por cada entidad federativa y se creo la figura del senador de primera minoría, quedando conformado el senado por 128 senadores, y se adopto el método de renovación total de la cámara cada seis años.

Por su parte, la reforma publicada en el diario oficial de la federación en fecha 22 de agosto de 1996, fue controvertida y criticada, ya que se dispone la creación de los 32 senadores de representación proporcional, quienes por primera y única ocasión duraron tres años de 1997 al 2000, y actualmente es el articulo vigente en nuestra Carta Magna.

### **C. Grupos Parlamentarios.**

El artículo 71 de la Ley Orgánica del Congreso, definía a los Grupos Parlamentarios, como formas de organización que podían adoptar los senadores con igual filiación partidista.

En el actual Reglamento del Senado de la Republica, en el Titulo Tercero se define a los grupos y acota el ámbito de su autonomía, establece sus derechos y relaciones con los órganos directivos y de trabajo parlamentario, como se aparecía en los artículos 25 al 31 del reglamento en comento.

Por lo que, al interior del Senado de la Republica, solo puede haber un Grupo Parlamentario por cada Partido Político representado en esta Cámara, y solo puede formarse una fracción parlamentaria por un mínimo de cinco legisladores, según lo dispuesto en los artículos 24 y 72 de la Ley Orgánica del Congreso, y en opinión de José Luis Camacho Vargas:

“En efecto, los grupos parlamentarios son las instancias que al interior de un cuerpo legislativo agrupan a sus miembros de acuerdo con su ideario político e ideológico; es decir, de acuerdo con su proyecto político que encabecen”<sup>17</sup>.

De acuerdo a lo anterior, la situación política y económica por la que ha, transitado la republica mexicana en los últimos quince años, se ha criticado, de manera muy concreta y continua el desempeño de los legisladores de la Cámara alta, puesto que la ciudadanía en la mayoría de los casos tiene la impresión de que en algunas ocasiones, los legisladores del senado en sus respectivos grupos y sobre todo de manera personal, defienden sus intereses partidistas y no los de su Estado y los de la ciudadanía que les otorgo el mandato y representación en esta tribuna legislativa, ya que como se ha mencionado anteponen ante todo el interés de su partido al propio interés profesional y personal del senador en funciones, donde es importante hacer notar que:

---

<sup>17</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, op. cit., p. 152

“Las prerrogativas de los grupos parlamentarios son un asunto importante, y deberían ser vistas de un modo instrumental a las funciones que tienen encomendadas respecto de las funciones de los propios grupos para llegar a la construcción de consensos.”<sup>18</sup>

En la práctica común los grupos parlamentarios si coadyuvan al desarrollo del trabajo legislativo, ya que orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las deliberaciones que adopta la Cámara, al tiempo que contribuyen a la disciplina de los senadores que los integran.

En este orden de ideas, los grupos parlamentarios también llamados “grupos legislativos” o “fracciones parlamentarias”, son las instancias que al interior de un cuerpo legislativo agrupan a sus miembros de acuerdo con su ideario político e ideológico; es decir, de acuerdo con el proyecto político que encabezan.

Asimismo, la Ley Orgánica del congreso señala, que para constituir un grupo parlamentario en la Cámara de Senadores, antes del 28 de agosto del año de la elección de la renovación de las Cámaras, quienes así lo deseen, deberán presentar lo siguiente:

1. El acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en un grupo, con especificación del nombre del mismo y la lista de sus integrantes.
2. El nombre del senador que será el coordinador del grupo parlamentario, así como los nombres de los senadores que desempeñaran otras actividades directivas dentro del mismo grupo; así como
3. Un ejemplar de los estatutos o lineamientos que normaran el funcionamiento interno de la fracción parlamentaria, y que sean aprobados por la mayoría de sus integrantes.

---

<sup>18</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón , op. cit., p 227.

Cabe mencionar que en tanto, no se declare formalmente la constitución del respectivo Grupo Parlamentario por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado, estos no podrán ejercer las atribuciones que les señala la respectiva Ley Orgánica, y tampoco podrán disponer de los recursos presupuestales a los que tienen derecho a través de sus respectivos coordinadores.

Ya que son los coordinadores los encargados de la representación política de sus respectivos Grupos Parlamentarios ante la Junta de Coordinación Política, órgano que se encarga de acordar los lineamientos y distribución de los recursos a que tienen derecho los grupos debidamente constituidos.

Para la actual legislatura electa para el periodo 2006-2012 en el Senado de la Republica, están constituidos formalmente, tal y como se enuncio en párrafos anteriores, seis grupos parlamentarios.

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, coordinado en un principio por el senador Gustavo Madero Muñoz, quien dejo la presidencia del respectivo grupo legislativo, para presidir la presidencia de su partido, quedando a cargo del presente grupo el senador José González Morfin.

En tanto que el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que es coordinado por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera; el Partido de la Revolución Democrática también tiene una fracción legislativa, representada por el senador Carlos Navarrete Ruiz; el Partido Verde Ecologista de México también cuenta con su respectivo grupo, liderado por el senador Jorge Legorreta Ordorica; el partido Convergencia, también tiene una fracción legislativa, representada por el senador Dante Delgado Rannauro.

Y finalmente la sexta fracción legislativa corresponde al Partido del Trabajo, coordinada por el Senador Ricardo Monreal Ávila.

Por tanto, los grupos parlamentarios son necesarios para el correcto desempeño del trabajo legislativo ya que facilitan la toma de decisiones y la postura ante algún tema de la vida legislativa del país ya que al estar conformado por senadores que tienen una similitud ideológica y partidista hace mas pronta la postura y decisión de los legisladores. Es importante, señalar que al respecto José Luis Camacho Vargas opina lo siguiente:

“Aunque también no podemos dejar de reconocer que en ciertos temas las pasiones partidistas llegan a limitar la actividad parlamentaria”<sup>19</sup>.

Y como se ha expuesto estos intereses partidistas son muy cuestionados, para ejemplificar esta postura, recordemos que en las elecciones del año 2006 los siguientes partidos políticos, PRD, convergencia y el PT compitieron en coalición; una vez que se dieron los resultados electorales para el Senado, tanto los senadores electos del PRD y de Convergencia por si solos podían constituirse, por si solos, como grupos parlamentarios, pero los senadores del PT que eran dos: Alejandro González Yáñez y Alberto Anaya Gutiérrez, quienes contaban con el apoyo de la senadora Josefina Cota Cota y el senador Francisco Javier Obregón Espinoza, ambos militantes y postulados por el PRD, no cumplían el requisito mínimo de los cinco senadores para poder conformar la respectiva fracción parlamentaria del PT para este caso concreto.

Es mediante, una alianza política algo dudosa y cuestionada en su momento, que la senadora Rosario Ybarra de la Garza se sumo a las filas del PT dejando al PRD. Pero en diciembre de 2008 el grupo parlamentario del PT estuvo a punto de desaparecer y con ello sus respectivas prerrogativas, ya que su coordinadora en ese año Josefina Cota Cota anuncio su regreso a las filas del PRD, de este anuncio se cuestiono que nunca se había separado del PRD y se identifico al PT con una sucursal del PRD, ya que dicha senadora, apoyo las elecciones internas del proceso al interior del PRD en el 2009.

Por lo que de manera idéntica a la que se conformo la fracción parlamentaria del PT, mediante una alianza política con algún senador, que le permitiera cumplir con lo

---

<sup>19</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis , op. cit., p. 155

estipulado en el artículo 72 de la Ley Orgánica del Congreso, para poder mantener el grupo del PT, el entonces vicecoordinador del grupo parlamentario del PRD, el senador Ricardo Monreal Ávila, decidió abandonar a su partido para pasar a ejercer las funciones de coordinador del PT que a la fecha no han cambiado.

Con lo cual se cuestiona de manera profunda la razón de existir de los grupos parlamentarios, y en general el desempeño de los senadores, ya que en este caso concreto se demuestra que ellos, ante ponen su ideología personal, y representan primordialmente a los intereses de sus partidos, que a su propio Estado, lo cual es su obligación como representantes del pacto federal.

#### **D. Senadores de Mayoría Relativa, de Primera Minoría y Suplentes y los Métodos de Suplencia.**

En general se dice que hay tres tipos de senadores, esta clasificación se hace en cuanto a la forma en que dichos representantes accedieron al cargo y son:

- Los senadores de mayoría, son aquellos que mediante el voto directo fueron electos por los votantes en la entidad en la cual se postularon.
- Los senadores de primera minoría, son los representantes, los cuales en la elección federal, ocuparon el segundo lugar en número de votos en la entidad donde contendieron.
- Los senadores de representación proporcional, son los que son asignados a los partidos políticos, mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Como se ha mencionado, al Senado de la República, lo integran 64 senadores de mayoría relativa, que como se definió en líneas anteriores, fueron electos de manera directa, al obtener el mayor número de votos en la elección por la que contendieron, a razón de dos senadores por cada entidad federativa, además del Distrito Federal.

Asimismo, por el método de mayoría relativa, además de elegirse dos candidatos al senado como propietarios y dos suplentes para cada fórmula que registre un Partido, para contender en una Entidad Federativa, y que en su momento gano por mayoría simple como se ha enunciado.

Debido a que, en el criterio de asignación de escaños por el principio de mayoría relativa se toma en cuenta la votación emitida en cada una de las entidades territoriales de nuestro país, debido a que el sufragio se efectúa de forma directa y dicho voto es emitido por el total de los ciudadanos de cada uno de los Estados de la República y el Distrito Federal, contrario a lo que sucede para el caso de la elección de los diputados, quienes son elegidos por los ciudadanos, pero del distrito electoral uninominal que le corresponde al distrito electoral por el que contienden.

De lo expuesto, se puede afirmar que los senadores electos por mayoría relativa, son representantes y garantes del Pacto Federal, al ser representantes de sus respectivos Estados. Aunque se ha cuestionado esta afirmación ya que en realidad no existe un vínculo obligatorio que relacione directamente a los senadores con sus respectivas entidades federativas, y es que anteriormente los senadores eran designados por las Legislaturas locales y no por los partidos políticos como sucede actualmente. Lo que si se puede afirmar es que los senadores poseen una doble función representativa que privilegia tanto a los Estados miembros del Pacto Federal como a sus conciudadanos.

Por tanto, los senadores de primera minoría son asignados a la primera fórmula del partido político que por si mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos válidos en la entidad federativa correspondiente.

El escaño lo gana la fórmula de candidatos que hayan obtenido el segundo mayor número de votos; ya que por este principio son electos 32 senadores, uno por cada Estado de la Unión y uno por el Distrito Federal, conservándose la representación paritaria de las entidades federativas.

Es pertinente señalar que, los resultados electorales del 2006, arrojaron los siguientes resultados:

El PAN gano 32 escaños por la vía mayoritaria, el PRI gano 8, el PRD 16 plazas, el PT obtuvo 2 al igual que el PVEM, y 4 por Convergencia; y por el principio de primera minoría los panistas ganaron 9 senadurías, los prisitas 19, en tanto que los perredistas 4.

Manteniéndose el PAN como la primera fuerza en las elecciones por mayoría relativa, solo recibió 9 escaños por el principio de primera minoría al ocupar el segundo lugar de la votación, en los Estados de Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; mientras que el PRI le fueron asignados 19 escaños por haber obtenido el segundo lugar en Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán y el PRD gano 4 escaños en los Estados de Chiapas, Morelos, Nayarit y Quintana Roo por el multicitado principio de primera minoría. Al respecto José Luis Camacho Vargas, señala que:

“A pesar de todo, en ningún momento existe una “sobrerrepresentación estatal”, ya que en términos muy concretos estamos hablando que en el Senado hay tres legisladores por cada Estado de la Republica y el Distrito Federal.”<sup>20</sup>

Esto se sustenta en el hecho, de que cuando un partido político obtiene dos senadores por mayoría relativa, se le excluye del principio de primera minoría aunque este partido tenga una notoria preferencia en un Estado de la Federación, ya que hay un máximo de senadores, que puede tener un partido político que son dos por cada Estado ya sean electos por mayoría relativa o primera minoría.

Ya que como lo menciona el Dr. Jorge Carpizo al cual cito:

---

<sup>20</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, op. cit., p. 160

“una democracia no puede existir sin minoría o minorías políticas.”<sup>21</sup>

Por lo cual es correcto afirmar que la formula, de primera minoría tiene el propósito de lograr un mayor equilibrio de las fuerzas política en el Senado de la Republica, impulsando con ello el pluralismo político que se necesita para la correcta toma de decisiones en el Senado, en este orden de ideas el Doctor Carpizo señala que:

“No obstante, algunos críticos han subrayado que precisamente ese es su mayor defecto, que prioriza la representación de los partidos políticos frente a la de los Estados.”<sup>22</sup>

Aspecto que se ha criticado en la presente monografía, ya que los senadores en la mayoría de los casos obedecen a intereses e ideologías partidistas, antes que a los propios intereses de su Estado, lo cual debería de analizarse para plantear una solución que equilibre a este nuevo Senado partidista y se garantice la función primordial del legislador de la Cámara Alta, que es la de ser representante de su Estado y con ello garante del Pacto Federal, ya que como se citado el Senado es una institución en constante transformación.

Es pertinente señalar que, los llamados senadores plurinominales surgieron de una serie de transformaciones acaecidas, por dos reformas constitucionales trascendentales al artículo 56 de nuestra Carta Magna acaecidas en 1993 y 1996, las cuales a continuación se enuncian.

Como contexto de la reforma de 1993 al artículo 56 de la constitución, se debe recordar que en la década de los noventa, el sistema electoral mexicano experimento un cambio, después de que los partidos de oposición demandaron y ganaron una mayor apertura de los espacios políticos existentes y que en ese momento eran escasos ya que todos o la gran mayoría eran ocupados por el partido en el gobierno casi en su totalidad, y en opinión del Doctor Carpizo:

---

<sup>21</sup> CARPIZO, Jorge, Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina, México ,IIJ / UNAM, México, 2007, p. 103

<sup>22</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, op. cit., p. 161

“Las minorías políticas se convierten en el verdadero control del poder cuando el gobierno con mayoría en el órgano legislativo”<sup>23</sup>

Por esta razón el 2 de septiembre de 1993, se crea mediante la reforma al artículo 52 la figura de los 32 senadores de primera minoría, aumentándose con esto a 128 el número de escaños en el Senado, tratando con esto de equilibrar los principios de mayoría relativa y primera minoría, procurando darle, a la elección directa un mayor peso para la asignación de un escaño en la Cámara Alta.

Esta reforma constitucional, pretendía que los partidos políticos tuvieran que presentar dos formulas de candidatos a senadores en cada entidad federativa, las cuales se votarían directamente por los electores, en dicha elección saldrían 64 senadores de mayoría relativa, y 32 mas serian asignados dependiendo, el resultado como primera minoría.

Es importante señalar, que en esa fecha estaban ya en funciones 32 senadores, por lo que solo se eligieron 96 senadores en 1994, así mismo por lo enunciado y dispuesto en el artículo tercero transitorio, de la reforma de septiembre de 1993, se tendrían que elegir para Cada Estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa, uno de primera minoría. Dando un total de 96 senadores electos por un periodo de seis años, los cuales ejercerían su función en las legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión; renovándose en 1997 solo 32 senadores por el principio de mayoría relativa, quienes durarían en funciones por única ocasión tres años, ya que estos senadores, suplirían a los senadores de mayoría relativa que ejercieron en el periodo de 1991 a 1997.

Como resultado, de esta reforma, surgió una complicada estrategia electoral, la cual se encargaría de crear las condiciones para la renovación total de la Cámara Alta en el año 2000, debido a que antes de esta reforma, el proceso de renovación de la Cámara de senadores, se hacia por mitades, y cada tres años desde 1988, y se procuro con esta reforma y su aplicación enunciada en el artículo transitorio, que se respetara el periodo de los senadores elegidos para el periodo 1991- 1997; por lo cual durante la Legislatura LVII de

---

<sup>23</sup> CARPIZO, Jorge, op. cit., p. 103

1997-2000, solo se convocó, a la elección de 32 senadores elegidos por tres años por el método de mayoría relativa.

Por lo que, el 22 de agosto de 1996, se estipulo en la constitución un nuevo método de asignación de escaños en el Senado, el de representación proporcional, la cual consiste en que el escaño le es atribuido a cada partido político mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, por lo que coloquialmente se conocen a estos senadores como plurinominales. El Doctor Carpizo atinadamente nos dice:

“La minoría o minorías políticas tienen, que ser protegidas, son la garantía mínima para la existencia de elecciones periódicas, que los ciudadanos tengan la posibilidad de decidir si se convierten en mayoría gobernante y que los dirigentes realicen el esfuerzo de cumplir con sus promesas electorales, si no, ellos o sus partidarios pueden ser castigados por los electores en la siguiente elección.”<sup>24</sup>

Con este supuesto y con la intención de equilibrar, y de dar voz a las minorías políticas, y derivado de los cambios acaecidos en la sociedad y su inclusión en la década de los noventa a la esfera política nacieron los denominados senadores y diputados plurinominales. Quedando finalmente constituido el Senado por 128 escaños, 64 de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32 mas de representación proporcional, durando los primeros senadores electos por este principio tres años ya que también se estipulo este periodo en el articulo cuarto transitorio relativo a la reforma del articulo 56 constitucional realizada en 1996, eligiéndose solo 32 senadores por el principio de representación proporcional y mayoría relativa, los cuales duraron en su encargo del periodo comprendido del uno de septiembre de 1997 al 31 de agosto del 2000. Comentando José Luis Camacho Vargas lo siguiente:

“Con la reforma de agosto de 1996, se dio un nuevo giro al sistema electoral mexicano en el intento de reequilibrar las fuerzas políticas. El éxito de la reforma de 1996 al articulo 56 constitucional, se vio reflejado en una mayor apertura política. En aquella elección el PAN obtuvo 33 escaños, 8 mas que en 1994; el PRI logro 77 escaños, 18 menos que en la LVI legislatura; el PRD le fueron asignados 15

---

<sup>24</sup> CARPIZO, Jorge , op. cit., p. 103

senadores, 7 mas que en el trienio pasado; mientras que en estas elecciones por primera vez el PVEM gano 2 senadurías y el PT una.”<sup>25</sup>

Esto es, al crearse la figura del senador de representación proporcional o plurinominal como es conocido, era necesaria para asegurar que los partidos distintos a los del partido en el gobierno, fueran haciéndose de espacios en las tribunas de representación, para equilibrar la toma de decisiones trascendentales, en la vida política y económica del país y ponerle un freno al autoritarismo, que se venia ejerciendo por la clase gobernante del partido oficial.

Asimismo, actualmente se cuestiona este tipo, de escaños de representación proporcional, debido a que la escasa propuesta política, aunada a las confrontaciones entre los principales partidos políticos, las cuales han resultado un funesto espectáculo, donde la mayoría de los senadores han demostrado que, los intereses de su partido están por encima de su encargo y función como senador, además de que actualmente se tienen medios mas efectivos para garantizar, de manera más confiable, la representación de las fuerzas políticas en el Senado.

Actualmente, en la elección de senadores por representación de mayoría relativa, se acostumbra que, los dirigentes y la clase política mejor acomodada en su respectivo partido político, tenga garantizado un escaño, sin competir por el, y por tanto como se ha dicho no tener un compromiso y un conocimiento del Estado que van a representar, ya que esa es la tarea fundamental del senador, entre otras.

Por lo cual, la función de los senadores suplentes, es evitar la sobrerrepresentación de alguna de las entidades federativas de la Unión, ya que como lo enuncia el artículo 57 de nuestra ley fundamental, por cada senador propietario debe elegirse un suplente, ya que cuando ocurra la ausencia de alguno de los integrantes del Senado, por muerte o incapacidad para ejercer el correcto desempeño de sus funciones, debe llamarse inmediatamente al suplente para que sea investido de los derechos y prerrogativas

---

<sup>25</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, op. cit., p. 155

inherentes al senador, esto sin detrimento de las Entidades Federativas de nuestro país. Comentando al respecto el ministro Cossío Díaz lo siguiente:

“Por su parte los Senadores suplentes tienen derecho a ocupar la titularidad del cargo en los casos de falta del propietario.”<sup>26</sup>

Debido a que la suplencia es una práctica que evita que se pierda la representación de los ciudadanos de las entidades federativas, ya que la ausencia de uno o varios senadores puede acabar alterando el equilibrio, máxime cuando la diferencias entra la mayoría y minoría parlamentaria son muy cerradas.

Es por tanto, en la practica de los sistemas democráticos, un medio de garantía de que no prevalezca la voluntad de la mayoría, con el correspondiente detrimento de la democracia del sistema representativo que representa esta Legislatura.

Ya que en general en los sistemas parlamentarios, existen dos tipos de formulas para sustituir a los senadores:

El primero es por medio de una convocatoria para realizar nuevas elecciones en la circunscripción o territorio que no se encuentre representado.

Las segunda, es la votación por formulas de dos candidatos, uno que es el titular y otro como suplente, que es la formula empleada en nuestro sistema parlamentario, debido a que la primera formula, implica un costo excesivo a cargo del erario y la sociedad que contribuye con el mismo, además de que implicaría dejar sin representación durante un tiempo a una Entidad Federativa. Opinando Eduardo Andrade Sánchez que:

“En la practica facilita la separación del cargo del titular para aceptar puestos administrativos, asimismo disminuye los meritos políticos y el nivel de los suplentes, y pude prestarse a practicas poco éticas como

---

<sup>26</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, op. cit., p 105.

dividir el cargo, lo cual no va en relación a las preferencias del electorado.”<sup>27</sup>

Y en opinión de José Luis Camacho Vargas:

“Lo anterior se hizo evidente al inicio de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, cuando un grupo de legisladoras solicitaron licencia en la primera sesión de la Legislatura, con el fin de dar paso a que sus suplentes entraran como propietarios.”<sup>28</sup>

Ya que como se ha visto en el diario acontecer, de la política nacional, la idea original y las reglamentaciones para modernizar y actualizar al Senado han sido superadas por los intereses personales de los dirigentes de los partidos políticos y en algunos casos, de los intereses de la iniciativa privada al promover a los candidatos, que por si mismos no ganarían una contienda pero, por este medio podrían hacerse de un escaño para favorecer a las empresas que los apoyan con recursos y de las cuales defienden sus intereses antes que los de los Estados y la ciudadanía de los mismos.

Expuesto lo anterior el artículo 63 constitucional enuncia las causas por las, cuales los legisladores de ambas Cámaras pueden ser sustituidos por sus suplentes. Siendo cuatro supuestos los que enuncia; cuando en la primera apertura sesiones de las Cámaras no se llegaran a presentar mas de la mitad del numero total de sus integrantes; cuando los legisladores federales faltaren 10 días consecutivos, sin causa justificada o previa licencia de su respectiva Cámara; cuando no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras.

Así, de conformidad con el precepto legal mencionado en el párrafo anterior, este dispone que, al presentarse el supuesto de que en la apertura de secciones de las Cámaras, no se llegaran a presentar mas de la mitad del total de sus integrantes, entonces los presentes deben de hacer un llamado a sus compañeros a concurrir dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho

---

<sup>27</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 2008, p.185.

<sup>28</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, op. cit., p. 165.

que no aceptan su encargo; procediendo al llamado a los suplentes, y si estos hicieran caso omiso a su obligación para ejercer funciones, el puesto será declarado vacante.

Las vacantes, se consideran cuando, se entiende que no hay senador propietario, ni senador suplente, pudiéndose presentar al inicio de la Legislatura y en transcurso de la misma, estas vacantes deben de ser cubiertas según el método de elección mediante el que haya sido ungido el senador.

En el caso de los senadores de mayoría relativa, la Cámara convocara a elecciones extraordinarias según lo dispuesto por la fracción IV del artículo 77 de nuestra Carta Magna; para el caso de los senadores de representación proporcional, la vacante será cubierta por la formula de candidatos del mismo partido político que siga en el orden descendente de la lista nacional plurinominal y finalmente para los senadores de primera minoría, la vacante deberá ser cubierta por la formula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

#### **E. Senadores Independientes, Quórum, Tipos de Sesiones, Actividades y Procedimientos Parlamentarios.**

Para poder definir al senador independiente, es necesario hacer las siguientes precisiones; los únicos órganos facultados para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular son los partidos políticos, solo existe la figura de senador independiente, una vez de que el senador en cuestión haya decidido separarse definitivamente de su partido político o no asociarse a un determinado grupo parlamentario, debido a que en la actualidad es imposible pensar en la figura de los senadores independientes por candidatura ya que no lo contempla la respectiva ley, códigos y reglamentos electorales.

El legislador tiene el derecho y la decisión, de no adherirse a ningún grupo parlamentario, siempre que se cumplan los siguientes criterios; estar cubierto el numero necesario de integrantes para la conformación del respectivo grupo parlamentario; que el

senador haya decidido de manera personal no incorporarse en ninguno de los grupos parlamentarios existentes; no identificarse con la corriente ideológica del grupo o grupos parlamentarios.

Los senadores que lograron su escaño, postulados por un partido político y que posteriormente, en cualquier momento del transcurso de su encargo, dejaron de pertenecer al partido político que los postuló, se les denomina senadores independientes; también se les guarda las mismas consideraciones que a cualquier otro senador y se le apoya para que pueda desempeñar sus atribuciones de representación.

De lo anterior, los senadores independientes poseen los mismos derechos, obligaciones y consideraciones que cualquier otro legislador afiliado a un grupo parlamentario, aunque evidentemente, pierde poder de negociación y peso político frente a la sólida estructura que representan las fracciones parlamentarias.

En la actual LXI Legislatura del Senado de la República solo existe un legislador independiente: la senadora Irma Martínez Manríquez, ex integrante del Partido Nueva Alianza, por lo que un senador puede integrarse en cualquier momento al grupo parlamentario de su preferencia, aunque esto signifique un cambio de partido político, o bien, volver a reintegrarse a su grupo parlamentario, en caso de seguir siendo miembro del respectivo partido político y no haber decidido asociarse a la fracción parlamentaria respectiva desde un principio.

Independientemente de lo anterior, el ministro Cossío Díaz comenta lo siguiente:

“Una vez instalada la Cámara, las actuaciones en el tiempo de los órganos del Senado tienen diversas modalidades, por lo que es preciso hacer varias distinciones.”<sup>29</sup>

Debido a que de la constitución del Pleno de la Cámara de Senadores se desprende inherentemente el concepto de quórum, entendiéndose por Pleno de la Cámara Alta a cada

---

<sup>29</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, op. cit., p 193.

uno de los senadores representantes de las Entidades integrantes de la Unión, por lo que debe de entenderse al Pleno, en términos de la manifestación que realiza Cossío Díaz:

“Se debe distinguir desde luego, de la posición individual de cada uno de los senadores y entenderse como el órgano complejo resultante de la suma de los órganos simples denominados senadores.”<sup>30</sup>

Sin embargo, de acuerdo con el Derecho Parlamentario y la practica parlamentaria general, la integración del Pleno cameral del Senado y su constitución son criterios normativos distintos: ya que el primero obedece al numero total de senadores que componen la Cámara, los 128 senadores; mientras que el segundo criterio hace referencia al numero mínimo de integrantes que son necesarios para que el Pleno este en las condiciones de sesionar, es decir 65 senadores, que es a lo que comúnmente se le conoce como quórum legislativo. Comentando al respecto el ministro Cossío Díaz los siguiente:

“En este caso, la constitución presenta dos supuestos: primero, el general, previsto en la primera parte del artículo 63, mismo que exige la presencia de, al menos, mas de la mitad de los integrantes de la Cámara, es decir, de 65 Senadores; segundo, el previsto para integrar al Congreso General, que habrá de llevar a cabo las actuaciones previstas en los artículos 84 y 85 de la Constitución.”<sup>31</sup>

“El concepto de quórum, sin el cual no puede entenderse el pleno funcionamiento de este, dado que se trata del numero mínimo de integrantes de un cuerpo colegiado que deben estar presentes en el recinto legislativo para “legitimar y “avaluar” la adopción y toma de decisiones entre los señores legisladores.”<sup>32</sup>

Por su parte el artículo 63 constitucional, señala la integración del quórum legislativo, pero existe el caso del quórum mínimo y necesario del Congreso General, cuando este se constituye en Colegio Electoral para el caso específico de la elección del Presidente interino o sustituto, según el cual se debe contar con las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras, esto es la concurrencia de cuando menos 86 senadores y 334 diputados.

---

<sup>30</sup> Cfr. Ibid., p 187.

<sup>31</sup> Cfr. Ibid., p. 191.

<sup>32</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, op. cit., p. 223.

Por lo que, ambas Cámaras, a pesar de contar con facultades exclusivas en materias determinadas, en su correspondiente recinto legislativo, sesionan anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones.

El primer periodo ordinario de sesiones comprende el periodo del uno de septiembre al 15 de diciembre y el segundo periodo ordinario de sesiones inicia el uno de febrero y concluye a mas tardar el 30 de abril, aunque el primer periodo se puede ampliar del 15 al 31 de diciembre en el año en que se renueve el poder Ejecutivo de la Unión, según lo dispuesto por los artículos 65y 66 de nuestra constitución. Al respecto José Luis Camacho Vargas menciona:

“De esta forma, aunque los periodos ordinarios de sesiones de la Cámara de Senadores son seis, dos por cada año legislativo, el numero de sesiones extraordinarias a las que puede ser convocada es indeterminado y variable, en la medida que los temas de su incumbencia así lo exijan.”<sup>33</sup>

Lo anterior queda de manifiesto, en lo estipulado por el articulo 67 constitucional, debido a que la H. Comisión Permanente por si sola o a propuesta del Presidente de la Republica, puede convocar aun periodo extraordinario a cualquiera de las Cámaras ya sea a una sola del Congreso General para tal efecto, si se tratare de un asunto exclusivo de su competencia.

Aunque ambas Cámaras pueden llegar al acuerdo de cerrar los periodos ordinarios de sesiones previstos por la Constitución federal, en caso de que hayan agotado los temas de su agenda legislativa antes de las fechas señaladas, si se llegara a un acuerdo expreso entre los senadores y diputados para disolver los Plenos camerales hasta el siguiente periodo o convocatoria.

Cabe mencionar que en el Senado de la Republica, aunque ya no forman parte de la practica parlamentaria actual, las sesiones además de ser de tipo ordinarias,

---

<sup>33</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, op. cit., p. 172.

extraordinarias, solemnes, publicas y permanentes, pueden ser secretas, según lo previsto por el artículo 27 del Reglamento para el gobierno interior del congreso general de los estados unidos mexicanos, aunque existen casos en que las sesiones se desarrollaran fuera de los esquemas habituales, como en los casos en los que la Cámara de Diputados se erige en jurado de procedencia y durante la sesión preparatoria de la instalación de una nueva Legislatura.

Así, lo dispone el título quinto capítulo segundo del reglamento del senado en los siguientes artículos que en su parte conducente dicen:

## **“CAPITULO SEGUNDO**

### **DE LOS TIPOS Y MODALIDADES DE SESIONES**

#### **Artículo 49**

1. Las sesiones del Senado tienen el carácter de ordinarias, extraordinarias y solemnes.

#### **Artículo 50**

1. Son ordinarias las sesiones que se realizan dentro de los períodos que establecen los artículos 65 y 66 de la Constitución.
2. Las sesiones ordinarias se efectúan preferentemente los días martes y jueves de cada semana. Pueden convocarse también en días diferentes, cuando así lo considere el Presidente.
3. Las sesiones ordinarias inician por regla general a las once horas y duran hasta cuatro horas. No obstante, pueden ser prorrogadas por disposición del Presidente de la Mesa, o por acuerdo del Pleno a solicitud de un senador.

#### **Artículo 51**

1. Son extraordinarias las sesiones que se realizan de acuerdo con la convocatoria que al efecto expide la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, conforme al artículo 67 de la Constitución.
2. Cuando la convocatoria no establece fecha precisa para la celebración de la primera sesión extraordinaria del Senado, el Presidente emite la cita correspondiente por lo menos con veinticuatro horas de anticipación.
3. En la primera sesión extraordinaria que se realiza, el Presidente explica el objeto conforme a la convocatoria.
4. Si en las sesiones extraordinarias no se agotan los asuntos materia de la convocatoria, quedan como pendientes, cuando así procede, para ser tratados en el período ordinario inmediato siguiente.

#### Artículo 52

1. Las sesiones ordinarias o extraordinarias pueden ser públicas o secretas.
2. Son públicas todas las sesiones que realiza el Senado, salvo las que de manera expresa se declaran como secretas.
3. Son secretas las sesiones en que se tratan asuntos considerados como reservados en términos de ley.

#### Artículo 53

1. Las sesiones secretas, dada la naturaleza del asunto que tratan, se realizan sin la presencia de público y no se transmiten por ningún medio.
2. Para tales efectos, la Mesa determina las medidas que deben adoptarse para el control de acceso y la presencia del personal de apoyo en el salón de sesiones.
3. Cuando en una sesión secreta se estima que un asunto amerita estricta reserva, el Presidente lo consulta al Pleno. De ser afirmativa la respuesta, los presentes están obligados a guardar la reserva. En su caso, se le dará el tratamiento de información reservada o confidencial establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y los acuerdos parlamentarios correspondientes.

#### Artículo 54

1. Se presentan en sesión secreta:
  - I. Las acusaciones que se hagan contra los servidores públicos considerados en el Título Cuarto de la Constitución o los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México;
  - II. Los asuntos que por su gravedad o trascendencia plantean al Pleno conjuntamente la Mesa y los grupos parlamentarios en materia de faltas a la disciplina parlamentaria por parte de los senadores;
  - III. Los asuntos que con carácter de reservados en términos de ley dirijan el Ejecutivo Federal, el Poder Judicial Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los Gobernadores y las legislaturas de los estados, así como el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y
  - IV. Aquellos otros asuntos que a juicio de la Mesa deben tener el carácter de reservados conforme a las normas legales aplicables.

#### Artículo 55

1. Son permanentes las sesiones ordinarias o extraordinarias que se convocan por el Presidente o acuerdan por el Pleno bajo esa modalidad, a efecto de tratar los asuntos previamente determinados.
2. De presentarse algún asunto con el carácter de urgente que debe tratarse en la sesión permanente, el Presidente consulta al Pleno si se incluye en el Orden del Día.

3. La sesión permanente se da por terminada por el Presidente cuando se agotan los asuntos que la motivan o así lo acuerda el Pleno.

#### Artículo 56

1. Son sesiones solemnes las que se convocan para:
  - I. Conmemorar alguna efeméride;
  - II. Tributar homenaje a personajes ilustres;
  - III. Recibir a invitados distinguidos, nacionales o extranjeros; o
  - IV. Imponer la Medalla de Honor Belisario Domínguez.
2. El formato y realización de las sesiones solemnes se ajusta a lo que disponen este Reglamento y las disposiciones en materia de ceremonial y protocolo.

#### Artículo 57

1. El Presidente puede declarar recesos durante la sesión, cualquiera que sea su tipo o modalidad, a fin de recabar opiniones, promover acuerdos, o procurar condiciones que permitan el adecuado desahogo del Orden del Día.”

De donde se desprende que en materia de sesiones, estas se efectúan en el Senado, las cuales son ordinarias, extraordinarias, secretas y solemnes, como lo enuncia con toda claridad el Reglamento del Senado.

Dependiendo del tipo de sesión y periodo que se realice, en la Cámara Alta, se adopta un formato específico, constituido por sus respectivos acuerdos y procedimientos para el desahogo del respectivo asunto legislativo, para el caso de los periodos ordinarios de sesiones, en primer lugar la Junta de Coordinación política elabora un programa y calendario legislativo, después la Mesa Directiva formula el orden del día a propuesta de la Junta. Tal como nos comenta José Luis Camacho Vargas:

“ Una vez constituidos el programa legislativo y el orden del día, la Mesa Directiva a través de los Secretarios da cuenta al Pleno de los negocios, a tratar, manteniendo siempre el siguiente orden de procedencia: 1. discusión y aprobación del acta de la sesión anterior; 2. comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo, de la Suprema Corte, de las Legislaturas locales y de los gobernadores; 3. iniciativas del ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara; 4. dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir lectura antes del día señalado para su discusión, 5. memoriales de los particulares; 6. dictámenes señalados para discutirse; y 6.

minutas de ley; lo anterior en virtud de lo establecido en el artículo 30 del RGICGEUM.”<sup>34</sup>

Lo cual es un esquema habitual, pero no necesariamente es aplicable a todos los tipos de sesiones que se practican en el Senado, ya que en las sesiones extraordinarias debido a que son periodos especiales donde única y exclusivamente se aborde un tema o temas que logro consensar, que los integrantes del Senado de la Republica se reúnan de manera urgente, no es aplicable el esquema descrito anteriormente.

De la misma forma, ocurre con las sesiones solemnes, secretas y permanentes, ya que estas tienen una tarea específica, como el recibimiento de un jefe de estado, la delación de una placa conmemorativa en el recinto legislativo, la imposición de la medalla Belisario Domínguez, ya que son actuaciones especiales y únicas.

### **3. Órganos de la Institución.**

#### **A. Mesa Directiva de la Cámara de Senadores.**

La mesa Directiva es el órgano rector que dirige y conduce los trabajos inherentes y propios de la vida legislativa al interior de los recintos parlamentarios. Comentando al respecto Francisco Berlín Valenzuela lo siguiente:

“al grupo de personas que están a cargo de la organización y/o vigilancia de los trabajos de una asociación o agrupación, independientemente del carácter que tenga esta. La Mesa Directiva vela por el cumplimiento de los estatutos y el buen funcionamiento de la organización; para ello cuenta con una estructura orgánica que encabeza por regla general un presidente, seguido de secretarios y/o vocales, cada uno con funciones específicas.”<sup>35</sup>

“La mesa directiva, es un órgano colegiado compuesto por ocho miembros, cuya integración puede realizarse de dos maneras.”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Idem, p. 174.

<sup>35</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Diccionario de Términos Parlamentarios, Porrúa, México, 1998, p.616

<sup>36</sup> Idem, p 211.

En el caso de la Cámara de Senadores, según lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la mesa directiva la integran ocho miembros; un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, quienes son elegidos por sus mismos compañeros en votación por cedula para desempeñar ese encargo durante un año legislativo, pudiendo ser reelectos. En este contexto el ministro Cossío Díaz expone lo siguiente:

“Una en el año de las elecciones que condujeron a la renovación total del órgano como una de las etapas de la sesión constitutiva.”<sup>37</sup>

Así, en el año de renovación de la Cámara de Senadores, la elección de la Mesa Directiva debe darse durante la sesión constitutiva de la respectiva Cámara. Una vez conformada la Mesa de Decanos por los senadores con mayor antigüedad legislativa e incluso con mayor edad, abierta la sesión y tomada la protesta constitucional a los senadores electos, se procede con la elección de la Mesa Directiva por mayoría de votos del Pleno.

Una vez que han sido elegidos, los miembros de este órgano colegiado, se comunica este acto a la Cámara de diputados, al Presidente de la República, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas Locales, a la Asamblea Legislativa y al jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, el presidente de la Mesa Directiva convoca a los senadores a presentarse en el recinto legislativo de la Cámara de Diputados con la finalidad de abrir formalmente el primer periodo ordinario de sesiones del congreso general.

Pero a pesar de que la mesa directiva se encarga de la conducción del quehacer plenario, su posición frente al Pleno es de menor jerarquía dado que este es quien aprueba su integración por mayoría absoluta. Y en opinión de Cossío Díaz:

“Para los años sucesivos en que los senadores sigan desempeñando su mandato (art. 61.5, Ley Orgánica), la forma de instalación de la Mesa

---

<sup>37</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, op. cit., p 211.

Directiva se llevara a cabo a través de una “junta previa” que habrá de celebrarse dentro de los 10 días anteriores a la apertura de sesiones del año legislativo subsecuente, lo que en términos del artículo 2.2 de la ley, significa antes del 1º de septiembre.”<sup>38</sup>

De lo anterior se afirma, que la integración de la Mesa directiva en la Cámara de senadores, tiene una “temporalidad permanente”, ya que se realiza por determinados periodos pero de manera subsecuente y continua; en tanto que la constitución del Pleno cameral tiene una permanencia “temporal transitoria”, puesto que depende de la apertura de sus periodos ordinarios y extraordinarios, y no es duradera sino intermitente.

Su principal función es la de dirigir y coordinar las relaciones y funciones internas de la misma Cámara, así como las relaciones institucionales que se dan entre esta y los Poderes del Supremo poder de la Federación, así como con los distintos gobiernos locales. A su vez, José Ramón Cossío Díaz al respecto señala:

“En cuanto a las funciones de la Mesa Directiva, deben distinguirse las siguientes cuestiones: las que son propias del órgano colegiado, las que corresponden a sus miembros y las relativas con la suplencia de las mismas funciones.”<sup>39</sup>

Dentro de esas funciones propias, se pueden citar las siguientes; formular y cumplir el orden del día para las sesiones; asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados, cumplan con la regulación contenida en las normas correspondientes y con los tiempos de presentación; designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el correspondiente ceremonial. De igual forma el ministro Cossío Díaz define:

“Como funciones propias del órgano, consideramos aquellas que deben ser decididas o ejercidas o ejecutadas de manera colegiada.”<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> ibid

<sup>40</sup> Loc. Cit.

Se puede mencionar que, las funciones de conducir las relaciones del Senado con las de su legisladora, los demás Poderes de la Unión, así como con los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal: la designación del o los representantes del Senado en los eventos de carácter internacional, en el ámbito de diplomacia parlamentaria; la presentación al Pleno de la Cámara el presupuesto de egresos para su correspondiente aprobación por el mismo Pleno; la asignación de los respectivos recursos tanto materiales, financieros y humanos, a los correspondientes grupos parlamentarios.

Por su parte, corresponde al presidente de la Mesa Directiva, coordinar y dirigir las relaciones y funciones internas de la Cámara Alta y deberá de procurar que las relaciones con los demás poderes de la Unión y con la Cámara de Diputados, deban de desarrollarse dentro de un marco del entendimiento y la colaboración republicana, pero sobre todo de una manera respetuosa. A lo cual José Luis Camacho Vargas expone:

“De tal manera, su principal responsabilidad es el velar por el equilibrio y respeto entre las libertades, derechos y obligaciones de los legisladores y de los grupos parlamentarios, así como propiciar que los trabajos parlamentarios coadyuven a la eficacia y eficiencia de la Cámara de Senadores en el cumplimiento de sus funciones constitucionales.”<sup>41</sup>

Esto es, en el transcurso de las sesiones que se desarrollen en el Pleno de la Cámara, el Presidente de la Mesa Directiva, debe de procurar que en todo momento prevalezca el interés general de la Cámara por encima de los intereses de cualquier legislador o grupo parlamentario, incluyendo el suyo.

Así como firmar las leyes y decretos emanados de esta Cámara Alta, ya que el presidente es el representante de la cámara, según lo dispuesto por el artículo 67 de la ley Orgánica del Congreso, junto con uno de los secretarios, en su caso con el presidente de la república o un secretario de la Cámara Baja; otra de sus facultades es la de clausurar o

---

<sup>41</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, op. cit., p. 181.

suspender los trabajos legislativos del Pleno y la de firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara Alta. De lo anterior José Luis Camacho Vargas manifiesta:

“De esta forma, queda claro que tanto la Mesa Directiva en su conjunto, como su Presidente en particular, están en todo momento subordinados a las decisiones que el Pleno camaral adopte por mayoría de votos.”<sup>42</sup>

Otra de sus funciones o atribuciones, la de llamar a cualquiera de las comisiones en que se dividió el trabajo de la Cámara, para que presenten un dictamen en un plazo no mayor a 10 días a partir de la respectiva excitativa, para el supuesto de que no se hubiera hecho en el transcurso de los 20 días hábiles posteriores a la fecha en que a la respectiva comisión, se le hubiere turnado la iniciativa para su análisis y discusión.

El propio Presidente de la Mesa Directiva, puede requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones del Pleno y aplicar, si así se ameritare, las sanciones y medidas que señalan los artículos 63 y 64 de la constitución, y como representante jurídico de la Cámara Alta puede solicitar el uso de la fuerza pública, quedando esta a su cargo, y en caso de requerir la protección y salvaguarda de la inviolabilidad del recinto legislativo, así como del llamado “fuero constitucional” de los senadores.

Dentro de sus facultades en materia administrativa, el Presidente de la Mesa Directiva se encarga también de dirigir, coordinar y vigilar el correcto desempeño de las Secretarías Generales de Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos, así como de la Tesorería de la Cámara, el Centro de Capacitación y formación Permanente del Servicio Civil de Carrera, y en general de todas las unidades administrativas que dependen de ellas.

Los vicepresidentes, asisten al Presidente de la Mesa Directiva durante las sesiones plenarias, pero también lo pueden sustituir cuando este se ausenta o se llegare a ausentar tal como lo dispone el artículo 69 de la ley orgánica, aunque en el Nuevo Reglamento para el

---

<sup>42</sup> id., p. 183.

Senado, en el artículo 39, pero la discusión y lo referente este reglamento se abordara de manera mas detallada en el siguiente capitulo.

Por su parte, durante el año legislativo corresponde a los tres senadores electos como vicepresidentes de la Mesa Directiva asisten, acompañan y auxilian en todo momento al presidente de la misma durante la conducción de las sesiones del Pleno de la Cámara Alta, además de que pueden tener la atribución de representarlo protocolariamente en actos públicos y ceremonias cívicas o en actos relativos a la diplomacia parlamentaria.

Como se ha comentado si en alguna sesión plenaria se llegara a presentar la ausencia del Presidente del Senado, uno de los tres vicepresidentes se encargaría de presidir la o las sesiones, para tal caso la normatividad del Congreso General señala, que como Presidente de la Cámara, este ejerce todas las atribuciones que se le otorgan en todo lo concerniente a la dirección y coordinación de los trabajos del Pleno.

Debido a que, a diferencia de los vicepresidentes de la Mesa Directiva, los secretarios, tienen funciones mas definidas y puntuales, como son el apoyo al trabajo Parlamentario de la Cámara, el desahogo, certificación y vigilancia de los tramites administrativos de las propias actividades legislativas. Pudiendo los secretarios en caso de ausencia de uno mas vicepresidentes sustituirlos o sustituir al vicepresidente ausente, a llamado expreso del Presidente de la Mesa.

Teniendo como marco de referencia de sus atribuciones las dispuestas en el artículo 70 de la ley orgánica, las que disponían los artículos 50,113,147,151 y 154 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, y en la sección cuarta del titulo cuarto del reglamento para el senado de la republica en el artículo 41. Pudiendo ser reelegidos los secretarios para diversos periodos dentro de las correspondientes Legislaturas en las que durara su encargo como senador.

## **B. Junta de Coordinación Política.**

De manera concreta, la Junta de Coordinación política es el órgano político que permite que los trabajos legislativos se desarrollen en un marco de gobernabilidad, ya que este órgano además de representar la pluralidad de las fuerzas políticas que integran actualmente a nuestra Cámara Alta, propicia que se logran los acuerdos y consensos para que el senado, de cumplimiento a sus funciones constitucionales y legales.

La misma se encuentra integrada por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios y dos senadores más de la fracción parlamentaria que tenga la mayoría parlamentaria, y uno más del grupo que conforma la primera minoría. José Luis Camacho Vargas al respecto opina:

“Es cierto que la Junta de Coordinación Política es un órgano de gobierno cuya constitución deriva directamente de las distintos grupos parlamentarios; sin embargo, aunque los segundos se encargan de representar las diversas posiciones políticas e ideológicas de la nación, en el seno de este órgano se trata de que estas confluyan en la toma de acuerdos y decisiones acertadas por el bien del país.”<sup>43</sup>

Del análisis del artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso, reafirma lo expuesto en líneas anteriores, ya que este artículo faculta a la Junta de Coordinación Política, a impulsar la conformación de acuerdos, las iniciativas o minutas que requieran de votación en el Pleno, a presentar propuestas de acuerdos, pronunciamientos y declaraciones que signifiquen una posición política del Senado; ya que este órgano es una de las formas de organización parlamentaria y política más adecuada para lograr el consenso legislativo.

Así, por ministerio de ley, la Junta de Coordinación política debe sesionar por lo menos, una vez a la semana durante los periodos ordinarios de sesiones, y al menos una vez al mes durante los recesos del Congreso; en dichas reuniones, la toma de decisiones son con base en el voto ponderado de cada uno de los coordinadores de los grupos parlamentarios; para esto se toma en cuenta el peso específico de cada fracción parlamentaria, la cual se determina por el número de los legisladores que componen a dicha fracción; en la actual

---

<sup>43</sup> Idem., p. 186.

legislatura el voto ponderado con mayor peso es el del PAN, seguido de el PRI, el PRD, el PVEM, Convergencia y el PT los cuales tienen el menor número de senadores 5 cada fracción.

Por su parte, las facultades del Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, están enunciadas en el artículo 84 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de las cuales destacan la de promover la adopción de acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo ordinario de sesiones; asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta; proponer a los miembros de la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo.

Además de que tiene la facultad de nombrar al secretario técnico encargado de preparar los documentos para las reuniones, la elaboración de actas y la comunicación de los acuerdos que de la Junta de Coordinación política emanen.

Se puede afirmar que, a pesar de que la Junta de Coordinación Política, es un órgano colegiado con la capacidad de tomar sus propias decisiones esta indudablemente necesita de un presidente, al cual le recae la responsabilidad de, coordinar los trabajos legislativos y la concertación política de estos en la Junta de Coordinación, de una manera coloquial es el encargado de presidir y dirigir todas las actividades políticas dentro de este órgano colegiado, siendo el presidente de este órgano el principal promotor y responsable de los acuerdos entre los diferentes grupos parlamentarios que integran a la Junta.

### **C. Comités y Comisiones.**

El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, en lo conducente, señala que las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que contribuyen con la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones en los asuntos de su competencia para que el congreso cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales. De lo cual José Luis Camacho Vargas expone:

“De esta forma, con la labor llevada a cabo por las comisiones y comités en la Cámara de senadores se ha logrado una adecuada división del trabajo legislativos, algo que ha privilegiado la especialización de los senadores en determinados temas.”<sup>44</sup>

Lo mismo se puede apreciar en los siguientes artículos del Reglamento del Senado que a continuación se enuncian:

#### Artículo 113

1. Las comisiones, como forma de organización interna del trabajo legislativo, se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado.
2. En las comisiones se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias.

#### Artículo 114

1. El Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento.
2. A falta de norma expresa, en lo procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno.
3. Conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

#### Artículo 115

1. Por acuerdo del Pleno las comisiones se pueden dividir en secciones; éstas conservan el nombre de aquélla y se les adiciona otra denominación que las distinga. Una comisión sólo se divide hasta en cinco secciones.
2. La comisión solicita la división al Pleno a través de la Junta.
3. La solicitud propone la forma de integración de las secciones, su materia y duración.

#### Artículo 116

1. Los comités los establece el Pleno a través de acuerdo que señala su forma de integración, objeto y duración.
2. Los comités tienen a su cargo la gestión de tareas específicas, distintas de las asignadas a las comisiones, relativas al funcionamiento del Senado.

---

<sup>44</sup> id., p. 190.

Como se aprecia del artículo 116 del Reglamento del Senado, se hace la distinción de comité, en cuanto a sus tareas con la de una comisión, debido a que una comisión como se menciona es un grupo de trabajo parlamentario con una temática bien definida, ya que los legisladores, que la integran son especialistas o conocen bien la materia de su respectiva comisión.

Actualmente en la Cámara de senadores solo existe un comité de Garantías, Acceso y Transparencia a la Información, que apoya a las actividades del Senado y del Instituto Federal de Acceso a la información en materia de transparencia.

En cambio en el senado de la republica se constituyen tres tipos de comisiones:

- Las comisiones ordinarias, las cuales tienen un carácter permanente y de funciones de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio de un ramo específico.
- Las comisiones especiales, las cuales se crean por acuerdo del pleno, las cuales tiene la encomienda de asuntos específicos.
- Las comisiones de investigación, las cuales de conformidad con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 93 constitucional, tienen el encargo de investigar el funcionamiento de los órganos descentralizados de la administración pública federal.

También existen comisiones, que se forman de manera momentánea para, un acontecimiento diplomático como la de la recepción de algún servidor público de alta jerarquía, o de un mandatario o comitiva de legisladores extranjeros, así como las comisiones bicamerales, las cuales atienden asuntos de interés común entre la Cámara de Diputados y Senadores.

Así, el ministro de Suprema Corte de Justicia de la Nación José Ramón Cossío Díaz, clasifica a las comisiones en dos tipos:

“las “ordinarias in genere” y “las ordinarias o particulares” o “con atribuciones materiales específicas”, tal como lo son en la Cámara de senadores las comisiones de Administración, Estudios Legislativos, Jurisdiccional, Medalla “Belisario Domínguez”, así como la de Reglamento y Prácticas Parlamentarias.”<sup>45</sup>

En ese orden de ideas, el artículo 85 de la Ley Orgánica del Congreso establece que en el senado de la república existen las siguientes comisiones:

- a) Las ordinarias, que analizaran y dictaminaran las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia; estas tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de estudios legislativos, se encargan del análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.
- b) La jurisdiccional, la cual interviene en los procedimientos que fincan responsabilidades a los servidores públicos de alta jerarquía, de acuerdo con lo previsto en el Título IV de la constitución y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- c) La de investigación, la cual se crea en los supuestos y en los términos del último párrafo del artículo 93 constitucional.

Las comisiones ordinarias pueden estar integradas hasta por 15 senadores, cuentan con un presidente y dos secretarios, quienes son designados por acuerdo previo de la Junta de Coordinación Política.

Actualmente en el senado existen 30 comisiones las cuales son:

#### 1 Comisión de Administración.

---

<sup>45</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, op. cit., p 239.

- 2 Comisión de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- 3 Comisión de Asuntos Indígenas.
- 4 Comisión de la Biblioteca y Asuntos Editoriales.
- 5 Comisión de Comercio y Fomento Industrial.
- 6 Comisión de Comunicaciones y Transportes.
- 7 Comisión de la Defensa Nacional.
- 8 Comisión de Derechos Humanos.
- 9 Comisión de Desarrollo Social
- 10 Comisión del Distrito Federal.
- 11 Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- 12 Comisión de Energía.
- 13 Comisión de Equidad y Género.
- 14 Comisión de Estudios Legislativos.
- 15 Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal.
- 16 Comisión de Gobernación.
- 17 Comisión de Hacienda y Crédito Público.
- 18 Comisión Jurisdiccional.
- 19 Comisión de Justicia.
- 20 Comisión de Marina.
- 21 Comisión de la Medalla “Belisario Domínguez”.
- 22 Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- 23 Comisión de Puntos Constitucionales.
- 24 Comisión de la Reforma Agraria.
- 25 Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- 26 Comisión de Relaciones Exteriores.
- 27 Comisión de Salud y Seguridad Social.
- 28 Comisión de Seguridad Pública.
- 29 Comisión de Trabajo y Previsión Social
- 30 Comisión de Turismo.

Cabe señalar que, debido a que se trata de hacer mas eficiente y especializado el trabajo de los senadores, las comisiones ordinarias se pueden dividir a su vez en subcomisiones, como ocurre con la comisión de Relaciones Exteriores, que a su vez tiene las subcomisiones o secciones de América Latina y El Caribe, Asia Pacifico, Europa, Organismos Internacionales, Organizaciones no Gubernamentales, África y América del Norte, donde tambien estas subcomisiones cuentan con un presidente y dos secretarios.

Por su parte, el artículo 87 de la Ley Orgánica del Congreso, dispone que para la Cámara de Senadores, cuando el Pleno lo determine se podrán formar comisiones de carácter transitorio o “especiales”, con el fin de que desempeñen un cargo específico, o bien aborden un determinado tema o asunto.

Dentro de estas comisiones especiales podemos mencionar las siguientes; la Comisión del instituto “Belisario Domínguez”, la Comisión del Bicentenario de la independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, la Subcomisión de Desastres Naturales; y dentro de las comisiones de investigación podemos nombrar a la Comisión Especial para determinar las causas del bajo financiamiento para el desarrollo y del elevado monto de la deuda publica y sus instrumentos.

#### **D. Unidades Administrativas.**

Son el conjunto de unidades encargadas, de administrar los recursos humanos, financieros y materiales necesarios, mediante una organización técnica y administrativa, proporcionando los respectivos servicios y apoyos que requiere para su operación el Senado de la Republica.

Siendo la Secretaria General de Servicios Parlamentarios, la unidad administrativa fundamental, del Senado ya que es la encargada de planear, coordinar, vigilar y dirigir el cumplimiento de la sesión constitutiva de la nueva legislatura, además de que coordina y dirige el apoyo parlamentario necesario para que funcione en pleno la Mesa Directiva y la Comisión permanente del Senado.

Ofreciendo también los servicios de asesoría técnica y jurídica a los senadores, también a las comisiones, a la Junta de Coordinación Política y a los grupos parlamentarios, ya sea para la elaboración del programa legislativo para los periodos ordinarios de sesiones, como para la vigilancia, conservación y enriquecimiento del acervo bibliográfico y documental de la Cámara Alta.

Se derivan de esta secretaría las siguientes unidades administrativas:

La Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional, la cual planea, dirige y vigila las actividades del proceso legislativo, brindando los servicios técnicos de auxilio y asesoría a todos los órganos del senado que participan en la creación de normas jurídicas, coordinando la recepción, registro y control de las iniciativas que son discutidas en el pleno.

La Consultora Jurídica Legislativa, es la que se encarga de asesorar a los diferentes órganos del senado, en materia de Derecho Parlamentario y Legislativo, así como recopila, organiza y en su caso difunde las legislaciones, antecedentes y jurisprudencia, así como la doctrina de interés para el Senado ya sea para la elaboración de un proyecto de ley, dictamen y en todos los casos donde se requieran de estudios y conocimientos técnicos jurídicos, inclusive los de derecho comparado que conduzcan al perfeccionamiento de las actividades legislativas y administrativas de la Cámara Alta.

La Dirección General de Proceso Legislativo, le corresponde recibir, registrar y controlar la documentación que en general, coadyuva a que el proceso legislativo de la Cámara se lleve a cabo de manera eficiente y eficaz, siendo uno de sus principales objetivos el de coordinar en tiempo y forma la integración de la cartera y materiales de apoyo requeridos para cada sesión ordinaria del Senado y en su caso de la Comisión permanente.

La Dirección General de Apoyo Parlamentario, lleva el control de las iniciativas de ley y o decreto, instrumentos internacionales, propuestas de nombramientos y ratificaciones sometidas al Senado por parte del Presidente de la República, así como de los documentos

turnados a las comisiones para su estudio, análisis y dictaminación, da seguimiento cronológico y ordenado de los documentos turnados a la Cámara Alta y a sus Comisiones.

La Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa, supervisa, preserva, clasifica y cataloga los documentos históricos que emanan directamente del Senado, además de encargarse de promover la difusión y realización de los trabajos de investigación especializados en historia, derecho y política, relativos a la actividad legislativa que se desarrolla en la Cámara Alta.

#### **E. Tesorería de la Cámara de Senadores y la Contraloría Interna.**

Es un órgano dependiente de la Secretaría General de Servicios Administrativos, y su función principal es la de coordinar y administrar los recursos financieros otorgados en el Presupuesto de Egresos de la Federación al Senado, con la única finalidad de garantizar el pleno desarrollo de las actividades del Senado y sus senadores.

Donde la característica principal, de la Tesorería son los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, y su titular debe ser elegido por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Mesa Directiva, en donde de manera mas concisa la tesorería, propone y en su caso vigila el cumplimiento de los objetivos, normas, políticas, criterios y procedimientos para la administración de los recursos financieros del Senado.

Además, coordina el proceso de programación presupuestación y la integración del anteproyecto de presupuesto y calendario anual de egresos del Senado, integra y somete a la consideración de la comisión de Administración el presupuesto mensual de egresos de la Cámara Alta, el informe del estado de su ejercicio, así como de las propuestas de adecuación requeridas.

Para tal efecto, divide su trabajo entre la Dirección General de Programación, Presupuesto y Fianzas, la Dirección General de Contabilidad, y la Unidad de Pagos a Senadores, ya que también coordina la gestión ante la Auditoría Superior de la Federación para la ministración de los recursos financieros asignados al Senado, conforme al

Presupuesto de Egresos autorizado y el calendario establecido, además de dirigir la operación del Sistema Institucional de administración de Fondos de la Cámara de Senadores, vigilando la protección, inversión y la salvaguarda del efectivo y valores.

La tesorería de la Cámara de Senadores, divide su trabajo entre la Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas, la Dirección General de Contabilidad y la Unidad de Pago a Senadores.

A la Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas, le corresponde como objetivo principal de su labor, planear y coordinar el proceso de programación presupuestal del Senado, además de administrar los recursos financieros asignados a esta Cámara en el Presupuesto de Egresos de la Federación, teniendo entre otras tareas la de, dirigir el proceso de programación presupuestaria, y de someter a la consideración de la Tesorería de la Cámara Alta el anteproyecto de presupuesto y la propuesta de calendario de ministraciones. Además de comunicar a cada unidad administrativa ejecutora de gasto, con base en el presupuesto aprobado al Senado de la República, su asignación anual correspondiente, así como vigilar que el ejercicio del presupuesto otorgado a dicha Cámara, se realice conforme a lo que se dispuso, teniendo en consideración las políticas establecida por los órganos de gobierno y la normatividad que rige la disciplina presupuestaria.

La Dirección General de Contabilidad, tiene la obligación de mantener informados a los órganos de gobierno del Senado sobre el uso de los recursos económicos con los que se cuenta, ya que como se ha mencionado esta Dirección también forma parte de la Tesorería de la Cámara de Senadores, puesto que contabiliza y registra las operaciones derivadas del ejercicio presupuestal del senado, además de proporcionar información contable financiera para la ayuda a la toma de decisiones y administración de los recursos públicos y financieros del Senado.

Teniendo las siguientes encomiendas como son; la de coordinar y supervisar la elaboración de los estados financieros de la Cámara de Senadores, así como la información complementaria derivada de su análisis e interpretación, emitiendo los informes y

recomendaciones conducentes, así como la integración y presentación de la información contable financiera requerida para su incorporación en la Cuenta de la Hacienda Publica Federal e informar a los órganos de gobierno y autoridades correspondientes; la coordinación del registro y contabilización de la información relativa a las operaciones financieras derivadas de las actividades desarrolladas en el Senado, vigilando que se cuente con la documentación comprobatoria requerida, conforme a la normatividad presupuestal, fiscal, contable y de control interno establecida para tal efecto.

Por su parte, la Unidad de Pagos a Senadores, se encarga de asegurar la dotación de los recursos financieros, gastos de viajes y viáticos que permitan el buen desempeño de las funciones legislativas de los senadores, además de que como se ha mencionado en líneas anteriores esta también forma parte de la Tesorería de la Cámara de Senadores. Ya que administra el pago y en su caso los depósitos en cuenta de cheques de dietas, la compensación económica y el apoyo a la gestión y trabajo legislativo de los legisladores, así como los respectivos reembolsos; coordina además el pago de gastos de viaje y viáticos en el desarrollo de las comisiones oficiales de la Cámara de Senadores, dentro y fuera del territorio nacional; administra también la dotación ordinaria de pasajes aéreos y apoyos para transportación terrestre en efectivo y en su caso en vales de gasolina, también coordina con las áreas responsables, la incorporación voluntaria de los senadores al régimen de la ley del ISSSTE y a los seguros de vida y gastos médicos mayores.

Así como la entrega de las constancias de percepción anual para efectos de la retención del ISR, tal como se aprecia en las siguientes tesis que a continuación se enuncian:

**DIPUTADOS FEDERALES, DIETAS DE LOS. SON CONSIDERADAS INGRESOS PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tanto las personas físicas como las morales, están obligadas al pago del impuesto sobre la renta; en el texto de su fracción I, se señala que pagarán dicho impuesto los residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan. Ahora bien, aunque es cierto que, en términos generales, no

puede estimarse a la Cámara de Diputados como una fuente de riqueza, también es verdad, que atento al contenido del precepto en cuestión, por fuente de riqueza debe entenderse exclusivamente el lugar en que se originan los ingresos; de tal manera, que las dietas percibidas por los diputados federales, independientemente de su destino y del nombre que tienen, son considerados como ingresos, es decir, una cantidad de dinero que entra en su poder y modifica su patrimonio. El hecho de que las dietas de referencia se destinen a un fin determinado, no implica que los legisladores al Congreso de la Unión guarden una situación sui generis en materia fiscal, por lo que le es aplicable el artículo en cuestión, pues la condición para que se esté obligado al pago del impuesto sobre la renta, es que se reciban ingresos y no que éstos se destinen a determinado fin. Por otra parte, el artículo 62 de la Constitución Federal, no sirve de fundamento para concluir que las dietas, no son ingresos pues únicamente establece la prohibición para los diputados y senadores propietarios de percibir sueldos por el desempeño de comisiones o empleos de la Federación o de los Estados durante su encargo.<sup>46</sup>

**DIPUTADOS FEDERALES, DIETAS EN EFECTIVO PERCIBIDAS POR LOS. SON INGRESOS COMO REMUNERACION A SU CARGO.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 74, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, están obligadas al pago del impuesto las personas físicas residentes en México que obtengan ingresos en efectivo, en bienes o en crédito; por lo que, si las dietas que reciben los diputados son pagadas en efectivo y éstos son considerados personas físicas residentes en México, es claro que están obligadas al pago del impuesto de referencia por ser sujetos del mismo, de acuerdo con la percepción de las dietas en efectivo, que son ingresos como remuneración a su cargo de diputados y que emplean como estiman pertinente.<sup>47</sup>

Asimismo, los tramites de créditos bancarios o alguna otra gestión de carácter técnico financiero que requieran los senadores.

Por su parte, la contraloría interna es el órgano que fiscaliza el ejercicio presupuestal anual de la Cámara de Senadores, es en síntesis la unidad administrativa que, se encarga de vigilar el correcto funcionamiento de los procesos administrativos, parlamentarios, técnicos

---

<sup>46</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época. Tomo II, Página 229

<sup>47</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época. Tomo II, Página 230

y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros al interior de la Cámara Alta.

Destacando las siguientes labores de la contraloría; la de planear, dirigir y vigilar la realización de auditorías específicas no consideradas en el programa anual, a efecto de inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la contratación de servicios, pago a personal, sistemas de registro y custodia, manejo o administración del fondo de valores propiedad del Senado; dirige la realización de auditorías del ejercicio presupuestal de los recursos asignados a los grupos parlamentarios, así como evaluar sus informes semestrales; mantener informados a los órganos de gobierno competentes sobre el desarrollo de las acciones de la contraloría interna, entre otras.

De lo expuesto se puede señalar, que la labor de la contraloría interna de la Cámara Alta se ciñe a los principios de eficacia, eficiencia, legalidad, transparencia, honradez y racionalidad.

Su titular es propuesto por la Junta de Coordinación Política ante el pleno de la Cámara y debe ser aprobado por el voto mayoritario de los integrantes del pleno, y con el fin de hacer más transparentes sus funciones, la contraloría interna presenta ante el pleno de la Cámara de Senadores, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral en el cual da cuenta del gasto y ejercicio del presupuesto anual designado a la Cámara, mismo que es enviado a la Auditoría Superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

## **CAPITULO TERCERO.**

### **EL REGLAMENTO DEL SENADO**

#### **1. Composición del Reglamento.**

La reforma de 1977 derogó la fracción XXIII del artículo 73 de la Carta Magna, con lo que dejó de tener base constitucional expresa el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1934; a la vez que se modificó el artículo 70 para adicionarle tres párrafos, donde se estableció por primera vez el concepto de Ley del Congreso.

De nueva cuenta con la reforma constitucional de 1977 se produjo además de la transformación política y electoral del país, un marco normativo actualizado del Congreso que incluyó la pérdida de base constitucional del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por la vía de la derogación de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución; y del establecimiento, del artículo 70, de la “ley que regule su estructura y funcionamiento internos.”, como facultad exclusiva del Congreso, sin posibilidad de veto presidencial.

Derivado de lo anterior, se expidió la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979, la cual dispuso en su artículo 3º, que:

“El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley y los reglamentos que se deriven de la misma”.

La citada ley estableció de manera indubitable la capacidad de cada Cámara para emitir su propio reglamento interior y de debates, además de otras disposiciones reglamentarias y acuerdos para ordenar su organización y funcionamiento internos.

Siendo el caso, de la Cámara de Diputados, donde se dispuso expresamente en su artículo 66, que:

“El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados regulará, con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución, todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones”.

La citada ley no dejaba dudas en cuanto a la unicidad del Reglamento y a su origen unicameral, además de su identificación, en la parte de debates, con lo señalado en los artículos 71 y 72 constitucionales.

Respecto a la Cámara de Senadores, también de manera expresa se refería la citada Ley Orgánica a su propio reglamento en el artículo 106, que disponía:

“El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Senadores establecerá todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones”.

Adicionalmente, en el artículo 2º transitorio de la Ley Orgánica en cuestión se indicaba que:

“Mientras se expiden las disposiciones reglamentarias de esta ley y el Reglamento Interior y el de Debates serán aplicables, en lo que no se opongan a esta Ley las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.”

Así, el 3 de septiembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100, de la Constitución. En los cuales se modificó la integración de la Cámara de Senadores, ampliando el número de sus miembros de 64 a 128 y se eliminaron las funciones de colegio electoral de ambas cámaras para calificar las elecciones de sus integrantes, que se trasladaron al Tribunal Federal Electoral, además de la desaparición del recurso de reclamación en materia electoral, que estaba a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como consecuencia, de tales reformas, mediante decreto publicado el 20 de julio de 1994, se modificaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, para adecuarla a las nuevas facultades de las Cámaras e integración del

Senado. Cabe señalar que dado que la reforma implicó la derogación de todos los artículos relacionados con los colegios electorales, la calificación de las elecciones de legisladores y el recurso de reclamación contra la calificación de las elecciones de diputados; se optó por publicar el texto completo de la Ley Orgánica con la reenumeración de artículos derivada de las reformas, por lo que algunos investigadores y analistas la consideran un texto normativo nuevo.

La Ley Orgánica surgida de esta reforma estaba constituida por 113 artículos, contra los 120 de que constaba la original de 1979, y el régimen transitorio del decreto de reformas de 1994 también reiteró, en su artículo décimo que:

“En tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide las normas reglamentarias correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se oponga a esta Ley, las disposiciones del Reglamento en vigor para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”.

Después de un amplio debate, se aprobó y publicó, el 3 de septiembre de 1999, la actual Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que abrogó y sustituyó, con el mismo nombre, a la anterior. Dispuso en su Artículo 3º, que:

“El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.”

Se puede apreciar, en la redacción del artículo 3º, que vuelve a mencionarse de manera expresa el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, tal mención se aclara en la exposición de motivos de la nueva Ley de 1999, cuando se explica la estructura del Título Primero de la Nueva Ley, y las adecuaciones derivadas de la anterior, de la siguiente manera:

“La superación en el primer párrafo del artículo 3º, de la imprecisión técnica en torno a la naturaleza de los ordenamientos que constitucionalmente expide el Congreso de la Unión para regir su estructura y funcionamiento interno. Ahora, estimamos que con propiedad en términos de lo previsto por el segundo párrafo del artículo 70 de la Carta Magna, se precisan las normas que constituyen la fuente formal del derecho parlamentario mexicano actual: la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para su Gobierno Interior en lo que no se opone a los dos anteriores y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.”

De lo anterior se desprende, que la Ley Orgánica de 1999, se hace cargo de que independientemente de que cada una de las Cámaras quedase habilitada para expedir su propio Reglamento, en términos de lo ahora dispuesto por el régimen transitorio de la Ley Orgánica de 1979, debería quedar en vigor, cuando menos transitoriamente, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en lo referente al propio Congreso, cuando ambas cámaras unidas sesionan con tal carácter, y en lo relativo a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, como órgano bicameral.

Tal apreciación queda clara cuando en su artículo Quinto Transitorio, el decreto de septiembre de 1999 señala:

“En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la Ley materia del presente Decreto, las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.”

No obstante lo anterior y habida cuenta que el proceso legislativo de una reforma integral del Congreso de la Unión, que incorporase en un solo ordenamiento los dispositivos orgánicos y de funcionamiento del Congreso en lo general, las cámaras en lo particular y de otras instancias bicamarales como la Comisión Permanente, no pudo ser concluido durante los diez años de vigencia de la nueva Ley Orgánica del Congreso, aún y cuando existieron esfuerzos orientados a ello, tales como iniciativas y proyectos integrales

para expedir una nueva Ley del Congreso que recogiera esas aspiraciones, por lo que en diciembre de 2004 se produjo una reforma al artículo 3° de la Ley Orgánica vigente, a fin de precisar con mayor claridad el ámbito facultativo reglamentario de cada Cámara respecto de su gobierno interior.

La reforma al artículo 3°, publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 2004, especifica que ambas cámaras quedan expresamente habilitadas para expedir su propio Reglamento, en los siguientes términos:

“El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra”.

Por su parte, el artículo Segundo transitorio del citado Decreto estableció:

“En tanto cada una de las cámaras del Congreso expide su propio reglamento, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a esta Ley, las disposiciones en vigor del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”.

En síntesis, el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos constituye un acto material y formalmente legislativo en cuya expedición y reformas concurren las dos Cámaras en el procedimiento legislativo ordinario.

En ese sentido, se puede hablar técnicamente de un Reglamento Ley o Reglamento autónomo, aunque, corresponde a un estado teórico doctrinal y legislativo previo a la definición kelseniana de jerarquización de las leyes en sentido formal, donde en la cúspide de la pirámide normativa se encuentra la Constitución, en segundo término las leyes orgánicas y leyes especiales, enseguida las leyes ordinarias, a continuación los decretos ley y, al final, los reglamentos.

Así, el Reglamento para el Gobierno Interior de 1934, que a su vez fue una reproducción muy cercana a su antecesor del mismo nombre, expedido en 1897, en donde la única diferencia es que en el Reglamento de 1934 se adiciona un apartado referente al

Diario de los Debates, gozó de las características de una ley en sentido formal y material, características de las cuales siguió investido hasta la expedición de la Ley Orgánica del Congreso en 1979, cuando formalmente quedó supeditado a ésta.

En su larga historia de setenta y cinco años, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, independientemente de las derogaciones implícitas producidas por la expedición de las sucesivas leyes orgánicas del Congreso y sus reformas, ha sufrido nueve modificaciones, las que se enlistan sólo para efectos de referencia e identificación de los artículos involucrados:

Reforma del 21 de noviembre de 1934 (artículo 46)  
Reforma del 31 de diciembre de 1935 (artículo 177)  
Reforma del 27 de enero de 1940 (artículos 28, 61, 66, 72 y 84)  
Reforma de 21 de diciembre de 1957 (artículo 190)  
Reformas de 31 de diciembre de 1963 (artículos 3°, 5°, 6° y 14)  
Reformas 21 de octubre de 1966 (artículos 85, 94, 176 y 179)  
Reformas de 20 de enero de 1975 (artículos 53, 54, 90, 114, 126 a 131)  
Reformas del 11 de diciembre de 1975 (artículo 66)  
Reforma del 27 de noviembre de 1981 (artículo 60)

Esto es, como lo destaca el ministro José Ramón Cossío Díaz, en lo conducente a las facultades de los senadores la siguiente cita que a la letra dice:

“En lo que toca a los senadores, único órgano del que ahora nos estamos ocupando, podemos decir que sus facultades son, volviendo a la definición antes apuntada, aquellos contenidos normativos que, en razón del ejercicio de su cargo, les permiten crear o participar en la producción de normas jurídicas, ello con independencia de que esa participación tenga un carácter potestativo u obligatorio.”<sup>48</sup>

De lo cual y en pleno uso de sus facultades la Cámara de Senadores, en septiembre de 2008, concluyó finalmente con la integración del anteproyecto de Reglamento del Senado y se entregó a los miembros del Grupo de Trabajo y a los coordinadores de los grupos parlamentarios, para efectos de su análisis, observaciones y sugerencias. Las últimas

---

<sup>48</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, op. cit., p 90.

observaciones fueron recibidas hasta el mes de agosto de 2009, habiéndose procedido de inmediato a su análisis e integración en el anteproyecto, en lo pertinente y como lo refiere de nueva cuenta el ministro Cossío Díaz:

“Bajo el criterio adoptado, cuatro son las facultades de los senadores (en lo individual): una, la presentación de iniciativas, en tanto constituye el inicio del proceso creador de leyes o decretos; dos, la presentación de proposiciones que no sean iniciativas de ley, siempre que puedan llegar a ser constitutivas de una norma jurídica; tres, la intervención en los procesos de discusión encaminados a la producción de normas, y cuarto, la emisión de diversas modalidades de voto, en tanto por este se logran las mayorías necesarias para la producción de las normas por parte de diversos órganos colegiados (comisiones, plenos).”<sup>49</sup>

Así, finalmente, el mes de septiembre de 2009, el Pleno del Senado designó como Presidenta de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias a la Senadora Rosalinda López Hernández. A partir de ello, se inició la última etapa de análisis y recepción de observaciones, concluyéndose con la aprobación del Reglamento del Senado el jueves 22 de abril de 2010 en el segundo periodo ordinario de sesiones.

Por lo tanto, el nuevo Reglamento del Senado esta integrado por 312 artículos, en diez Títulos, cincuenta y un Capítulos y diecinueve secciones, más un apartado de régimen transitorio compuesto por cuatro artículos.

El Título Primero, denominado “Disposiciones Generales”, establece el objetivo del ordenamiento; el glosario de términos comunes; las reglas y criterios para su interpretación y los órganos competentes al efecto; así como la convención sobre el cómputo de plazos.

El Título Segundo, denominado “Del Estatuto de los Senadores”, se aboca a recoger y organizar de manera sistemática, las disposiciones constitucionales y legales relativas al estatuto personal de los senadores en cuanto sujetos individuales de derechos, obligaciones y, eventualmente, de responsabilidades. Desarrolla lo relativo a la Inmunidad; Derechos y

---

<sup>49</sup> Idem., p 91.

Obligaciones; Licencias, Suplencias y Vacantes; los Impedimentos e Incompatibilidades; y el Régimen de Responsabilidades y la Disciplina Parlamentaria.

El Título Tercero, denominado “De los Grupos Parlamentarios”, define a los grupos y acota el ámbito de su autonomía, establece sus derechos y relaciones con los órganos directivos y de trabajo parlamentario, consigna lo relativo a su organización y funcionamiento, precisa y desarrolla los mecanismos para la constitución de los grupos y los períodos legalmente establecidos para ello y se establece el supuesto de su desintegración. Y se disponen las reglas sobre las obligaciones de los grupos en materia del ejercicio y vigilancia de los recursos públicos de que disponen para sus actividades propias.

El Título Cuarto, denominado “De los Órganos Directivos”, regula la integración y funcionamiento de los órganos superiores de dirección política, administrativa y parlamentaria del Senado, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.

El Título Quinto, denominado “Del Pleno”, desarrolla las reglas de organización y funcionamiento de la Asamblea y el Pleno. Refiere las bases constitucionales relativas a la sede oficial del Senado y su eventual cambio. Y define el concepto de recinto parlamentario; se desagregan los tipos de sesiones del Senado y sus modalidades; se establecen reglas precisas para la operación del sistema automatizado de registro de asistencia, votación y audio con que cuenta el Pleno para el cómputo y comprobación de quórum, la acreditación de asistencias y registro de inasistencias, y las votaciones.

Por otra parte, este Título desarrolla lo relativo a la integración del Orden del Día, el tipo de documentos y asuntos que lo forman, los plazos para la inclusión de asuntos, y los apartados que lo componen. Así también se indican, con la necesaria flexibilidad, las salvedades o excepciones que para su desahogo decidan la Mesa, su Presidente y el Pleno; Se establecen las reglas para el uso de la voz, ya sea ante el Pleno en Tribuna o desde los escaños de los senadores; desarrolla lo relativo a las preguntas y respuestas entre oradores; las alusiones personales, las intervenciones para rectificación de hechos, así como las facultades del Presidente de la Mesa Directiva en tales situaciones.

Asimismo, se establecen las reglas para el uso de la voz, ya sea ante el Pleno en Tribuna o desde los escaños de los senadores; desarrolla lo relativo a las preguntas y respuestas entre oradores; las alusiones personales, las intervenciones para rectificación de hechos y las facultades del Presidente de la Mesa en tales situaciones. Se establecen reglas precisas y lógicas para la ordenación y desahogo de los debates en los asuntos del Orden del Día, distinguiendo aquellos temas deliberativos o que se votan, de los que son sólo informativos. Desarrolla lo relativo a las votaciones y se clarifican las modalidades de votación, nominal, económica o por cédula; así como las categorías de mayoría simple o relativa, absoluta y especial o calificada. Finalmente en este capítulo se desarrolla lo relativo a las mociones propuestas por los senadores ante el Pleno. En primer lugar, se procede a listar los tipos de mociones: de orden, suspensivas, de urgente resolución, de procedimiento y de remoción.

De la misma forma, el Título Sexto, denominado “De las Comisiones y los Comités”, atiende al desarrollo de reglas y mecanismos para la adecuada integración y funcionamiento de las comisiones y comités, definiendo y categorizando las comisiones ordinarias y especiales.

En donde, se precisan la naturaleza y funciones de las comisiones ordinarias y sus competencias, así como la naturaleza, facultades, objetivos y duración de las comisiones especiales. Se define la integración de las juntas directivas de las comisiones, sus atribuciones, las funciones que corresponden a su Presidente y a los secretarios y se regulan las reuniones de comisiones. Establece reglas para promover la asistencia de los senadores a las reuniones de las comisiones, la formación de quórum y reglas básicas de disciplina parlamentaria. Se disponen reglas para la formación de quórum para el caso de comisiones unidas y se apunta un mecanismo de solución para los casos en que en convocatorias sucesivas no se logre el quórum requerido.

Además, se regula las funciones que desempeñan los secretarios técnicos de las comisiones y comités, así como el personal de apoyo, estableciendo sus características profesionales mínimas.

El Título Séptimo, denominado “Del Procedimiento Legislativo”, se aboca a describir paso a paso el desarrollo del procedimiento legislativo para la expedición de leyes o decretos, conforme a lo que establecen los artículos 71, 72 y demás aplicables de la Constitución, estrictamente en lo que corresponde al Senado de la República. Se establece los procedimientos legislativos federal ordinario y de reformas a la Constitución, en lo que compete al Senado como parte orgánica de los mismos. Y se refieren los pasos que deben seguir las iniciativas, proyectos y solicitudes.

Se propone la modalidad de “Iniciativas con Aval de Grupo”, que son aquellas iniciativas que presente la mayoría de los senadores integrantes de un mismo grupo parlamentario, incluyendo a su coordinador. Del Turno a Comisiones, ordena el mecanismo por el cual la Presidencia de la Mesa dicta los turnos que corresponden a iniciativas, proyectos, proposiciones y demás asuntos que se someten a la consideración del Pleno o se dirigen al Senado, y precisa el sentido de los turnos que se dicten para el análisis, dictamen u opinión de una o más comisiones.

De igual forma, se prevén las posibilidades de rectificación o ampliación de turno y los plazos pertinentes para ello. De los Dictámenes, se disponen las reglas para su formulación, sobre la viabilidad y procedencia de las iniciativas y proyectos que les son turnados a las comisiones. Se establece un listado con el contenido mínimo con que se deben formular los dictámenes que se presentan a la consideración del Pleno y se regula el trámite de su presentación a la Mesa para su publicación en la Gaceta del Senado, los plazos para ello y, en su caso, el trámite de los votos particulares que presentan.

Finalmente, se establecen con claridad las reglas para la lectura, presentación, debate y votación de los dictámenes que son sometidos al Pleno.

Además, se abordan los plazos para emitir dictamen y el rezago legislativo. En el proyecto se establece que las iniciativas y proyectos turnados a comisiones deben ser dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al que reciban el turno correspondiente y se regula la ampliación de tiempos para dictaminar.

Así, se faculta al Presidente de la Mesa para que emita en forma directa una excitativa a las comisiones que corresponda o para que los senadores interesados le puedan solicitar emita una nueva excitativa para las comisiones, estableciendo un plazo improrrogable para tales efectos; procediendo a una reasignación de comisión o comisiones dictaminadoras.

Cuando no se emita dictamen el Presidente de la Mesa les retira el asunto y lo somete directamente al Pleno en sus términos, a más tardar en alguna de las dos sesiones ordinarias siguientes.

De lo cual se pretende, abatir lo que se conoce como rezago legislativo, se propone un mecanismo coloquialmente conocido como “caducidad de iniciativas”.

Por su parte, en el Título Octavo, que se denomina “De los Procedimientos Especiales”, se recogen y organizan los trámites relativos al ejercicio de las facultades exclusivas que le competen al Senado conforme a la Constitución y las leyes, o bien al ejercicio de facultades de orden materialmente administrativo que le corresponde realizar, ya sea por sí solo o conjuntamente con la Cámara de Diputados, para diferenciarlos de los procedimientos estrictamente legislativos de carácter bicameral.

Las facultades que en el orden constitucional le competen al Senado en materia de política exterior, de instrumentos internacionales; para la ratificación de nombramientos; autorizaciones; declaratorias; cuestiones jurisdiccionales, de jurado en procedimientos de juicio político; de designación, de nombramientos o remociones; o de resolución de conflictos. Se relacionan como materia de procedimientos especiales los referidos a la

emisión de resoluciones económicas de su régimen interior: el análisis y aprobación, en su caso de proposiciones de puntos de acuerdo de sus integrantes, lo relativo a la Medalla Belisario Domínguez, a la recepción y análisis de los informes de los que deba conocer y las comparecencias, cuando así corresponda.

En relación con los informes, las Comparecencias y las Preguntas Parlamentarias, se incorporan y desarrollan en el Reglamento las reglas para el desahogo del análisis del informe presidencial y su análisis, además de las comparecencias de servidores públicos que deban acudir al Senado en ese contexto y las preguntas parlamentarias que con tal motivo se formulen al titular del Ejecutivo Federal.

Asimismo, se regula lo relativo a las comparecencias y preguntas parlamentarias de servidores públicos que se prevén en el artículo 93 constitucional. El proyecto de Reglamento distingue a las Propositiones de puntos de acuerdo de los acuerdos parlamentarios.

En cambio, el Título Noveno, que se intitula “De otras actividades del Senado”, define la diplomacia parlamentaria en el contexto de las relaciones internacionales del Senado y sus facultades en la materia. Se precisa de manera puntual cuáles son los órganos responsables de la toma de decisiones en la materia y los criterios para la integración de las delegaciones o representaciones de senadores ante organizaciones interparlamentarias y eventos internacionales, o para la formación de grupos de amistad.

Además, se establecen las obligaciones, responsabilidades y principios que deben observar los senadores que participan en estas actividades. En lo relativo al Ceremonial y el Protocolo, se definen las actividades que corresponde cumplir al Senado en sus relaciones oficiales con otros entes públicos o funcionarios del país o del exterior. En este título se establece la normativa se proponen reglas que recogen los imperativos legales establecidos en la Ley Transparencia y el Acceso a la Información Pública y en los acuerdos parlamentarios que ha emitido al Senado para darles cumplimiento.

Incluye un apartado del Cabildeo, en el que el Senado inicia con la regulación básica de la actividad de cabildeo que, profesional o habitualmente realizan particulares.

Por último, el Título Décimo, denominado “De los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos”, se orienta a identificar y enumerar las áreas de carácter administrativo y parlamentario que refiere la Ley Orgánica, como son las secretarías generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, la Tesorería del Senado y la Contraloría Interna, además de las unidades administrativas que conforme a la Ley puede crear la Mesa Directiva bajo su dependencia directa. Además, se indican de manera expresa, la existencia del Centro de Capacitación y Formación Permanente, dependiente de la Mesa Directiva y se encuentra también enunciado en este marco, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Se ordenan las funciones de comunicación social y de los órganos oficiales de información y difusión del Senado, como son la Gaceta y el Diario de los Debates. En ambos casos, se disponen las reglas para su formación, su contenido y los mecanismos para su publicación y circulación en medios impresos y electrónicos.

El proyecto de Reglamento refiere de manera muy sucinta al resguardo del recinto y del orden en las sesiones del Senado, responsabilidades que asigna al Presidente de la Mesa para velar por la inviolabilidad del recinto y dejar clara su autoridad en la materia. En régimen transitorio, se propone que una vez publicado el Reglamento el inicio de su vigencia y aplicabilidad sea a partir del día 1° de septiembre del 2010 y previamente la Mesa Directiva, los grupos parlamentarios, las comisiones y comités, organicen un programa para la difusión e inducción por parte de los senadores, y de capacitación para el personal de apoyo. Y establece un plazo de un año para que la Mesa Directiva ordene la elaboración del proyecto de Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República.

## **2. Título Noveno.**

El Título Noveno, o de otras actividades del Senado, en el que define la diplomacia parlamentaria en el contexto de las relaciones internacionales del Senado y sus facultades en la materia.

En este Título, se precisa de manera puntual cuáles son los órganos responsables de la toma de decisiones en la materia y los criterios para la integración de las delegaciones o representaciones de senadores ante organizaciones interparlamentarias y eventos internacionales, o para la formación de grupos de amistad, y que a continuación se reproduce a la letra:

**TITULO NOVENO  
DE OTRAS ACTIVIDADES DEL SENADO  
CAPITULO PRIMERO  
DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**Artículo 280**

1. La diplomacia parlamentaria es la actividad desarrollada por el Senado, por sí mismo o como parte del Congreso de la Unión, en sus relaciones con parlamentos, congresos, cámaras o asambleas legislativas de carácter nacional de otros países, y con las organizaciones internacionales que los agrupan.
2. De manera unicameral o como parte del Congreso del Unión, el Senado y sus órganos participan en el ámbito de las relaciones internacionales al recibir visitas de delegaciones parlamentarias, de jefes de estado o de gobierno, de agentes diplomáticos, o autoridades de otros países y de representantes de organismos internacionales. También constituyen relaciones internacionales del Senado las visitas oficiales de sus integrantes al extranjero, como parte de delegaciones o representaciones integradas al efecto.
3. La diplomacia parlamentaria y las relaciones internacionales que realiza el Senado se apegan a los principios normativos de la política exterior mexicana.

**Artículo 281**

1. La diplomacia parlamentaria incluye las siguientes acciones:
  - I. La realización periódica de reuniones interparlamentarias binacionales y el trabajo de seguimiento relativo;
  - II. La formación y las actividades de comisiones mixtas o de grupos de amistad bilaterales con órganos de representación popular de otros países con los que México mantiene relaciones oficiales;

III. La participación en organismos interparlamentarios permanentes, de carácter regional o mundial, de los que el Congreso de la Unión es miembro;

IV La presencia y el trabajo en foros multilaterales convocados por organizaciones internacionales de carácter gubernamental; y

V. La participación, previa invitación de las autoridades extranjeras competentes en cada caso, en grupos o misiones de observación electoral; así como en reuniones de organizaciones interparlamentarias de las que el Congreso de la Unión no forma parte; y de organismos intergubernamentales de los que el país no es integrante.

2. Cuando el Senado participa con la Cámara de Diputados en la integración de delegaciones y representaciones, o en la formación de grupos para el desarrollo de acciones de diplomacia parlamentaria, lo hace conforme a los acuerdos bicamarales correspondientes.

#### Artículo 282

1. Conforme a la Ley, corresponde a la Mesa Directiva y a su Presidente la conducción de la diplomacia parlamentaria. En apoyo a dicha actividad y a las relaciones internacionales del Senado, se cuenta con la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias.

2. La Mesa coordina los apoyos técnicos y administrativos que requieren el Senado y sus diversos órganos para desarrollar las acciones en los ámbitos de la diplomacia parlamentaria y de las relaciones internacionales.

#### Artículo 283

1. Son atribuciones de la Mesa en materia de diplomacia parlamentaria y de relaciones internacionales:

I. Establecer las bases de coordinación necesaria con los órganos competentes de la Cámara de Diputados para desahogar conjuntamente las actividades del Congreso de la Unión en estas materias;

II. Proponer al Pleno las reglas para la integración y el funcionamiento de las representaciones en las que participan senadores ante las organizaciones interparlamentarias permanentes;

III. Proponer al Pleno, en consulta con la Junta de Coordinación Política, la Agenda Internacional del Senado para cada año de ejercicio legislativo;

IV Aprobar, con base en las propuestas que le presenta la Junta, las delegaciones que participan con la representación del Senado en eventos internacionales;

V. Proponer al Pleno los acuerdos relacionados con la participación del Senado en organismos interparlamentarios o en la formación de grupos de amistad;

- VI. Recibir los informes de las representaciones y delegaciones que participen en eventos internacionales;
- VII. Llevar a cabo las actividades inherentes a las relaciones internacionales a cargo del Senado;
- VIII. Integrar al proyecto de presupuesto del Senado las partidas correspondientes para cumplir la Agenda Internacional; y
- IX. Resolver los casos no previstos en este Reglamento.

#### Artículo 284

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa en materia de diplomacia parlamentaria y relaciones internacionales:

- I. Coordinar con los órganos competentes de la Cámara de Diputados el desahogo de la Agenda Internacional del Senado, en tanto parte del Congreso de la Unión;
- II. Representar al Senado en reuniones internacionales o, en su caso presidirlas en el país o en el extranjero. Cuando resulta pertinente, delega la representación en alguno de los integrantes de la Mesa Directiva;
- III. Dar cuenta al Pleno de los informes remitidos por las representaciones y delegaciones del Senado en eventos de carácter internacional y ordenar su publicación en la Gaceta; y
- IV. Atender, con el apoyo de la Mesa y de la Comisión de Relaciones Exteriores que corresponda, a delegaciones de parlamentarios y a funcionarios de otros países, representantes de organismos internacionales o personalidades distinguidas, en visita al Senado.

#### Artículo 285

1. En cumplimiento de las atribuciones que le confieren las fracciones II y IV del párrafo 1 del artículo 283 de este Reglamento, la Mesa atiende los siguientes criterios:

- I. Respecto de organizaciones interparlamentarias permanentes, se designan en cada caso representantes por una o dos legislaturas;
- II. En la integración de representaciones permanentes y delegaciones a eventos en el exterior se refleja, en la medida de lo posible, la pluralidad del Senado;
- III. Las representaciones permanentes se integran conforme lo disponen los instrumentos internacionales respectivos; las delegaciones se forman de acuerdo a los requerimientos de cada evento y la disponibilidad presupuestal del Senado;

IV. Se toma en consideración la especialización de las comisiones para proponer a los integrantes de las representaciones o delegaciones del Senado; y

V. Se designa un presidente para cada representación o delegación del Senado.

2. La Mesa puede autorizar a cada representación o delegación de senadores el personal de apoyo técnico que se requiera. Cuando sea

necesario, personal de apoyo puede asistir a los representantes o delegados en la realización de sus tareas fuera del territorio nacional, caso en el cual estará bajo el mando directo del presidente.

#### Artículo 286

1. Las delegaciones del Senado adoptan sus resoluciones por consenso; de no ser posible éste, por mayoría de votos de sus integrantes.

2. En asuntos trascendentes, cuya urgencia o gravedad lo ameritan, y siempre que sea posible, el presidente consulta a los órganos competentes del Senado el sentido de la participación de la delegación.

3. En caso de que en el evento al que asista una delegación se tomen resoluciones que impliquen alguna obligación para el Senado, se deben someter a la ratificación del Pleno para que surtan efectos.

#### Artículo 287

1. Son responsabilidades de los presidentes de las representaciones o delegaciones:

I. Organizar las actividades correspondientes para el debido cumplimiento de los objetivos establecidos;

II. Conducir la participación de los representantes ante los organismos permanentes o de los delegados en los eventos a los que asisten;

III. Tomar en consideración las aportaciones de los integrantes de la representación o delegación en la formulación de los documentos e intervenciones en los que se fije la posición del Senado;

IV. Fungir como vocero de la representación o delegación;

V. Cuidar la debida participación de los representantes o delegados en el cumplimiento de sus obligaciones; y

VI. Elaborar el informe de actividades de la representación o delegación para la aprobación de sus integrantes y posterior presentación a la Mesa Directiva.

2. El presidente de la representación o delegación propicia la intervención de los demás integrantes conforme al tiempo disponible en las reuniones y de acuerdo con las disposiciones aplicables en cada organismo o evento.

### CAPITULO SEGUNDO DEL CEREMONIAL Y EL PROTOCOLO

#### Artículo 288

1. El ceremonial en el Senado incluye el conjunto de reglas o formalidades a seguir en sesiones solemnes y actos relevantes.

2. El protocolo consiste en la forma operativa de aplicar el ceremonial en lo referente al trato que se otorga a las autoridades gubernamentales y personalidades del país o del extranjero, que asisten a sesiones solemnes o actos del Senado.

#### Artículo 289

1. El ceremonial y el protocolo en las sesiones solemnes y actos del Senado se desarrollan conforme a la ley, este Reglamento y los manuales aplicables.
2. Las acciones de ceremonial y el protocolo están a cargo de la Mesa y las comisiones que correspondan, con el apoyo de las unidades especializadas del Senado.
3. En los casos de sesiones y ceremonias en las que se reciben invitados o visitantes, el Presidente de la Mesa conforma las comisiones de cortesía que se requieren y establece su función.
4. Las comisiones de cortesía se ocupan de recibir a los invitados en la puerta del recinto y de acompañarlos hasta su asiento en el salón de sesiones; la misma comisión se encarga de acompañar a los invitados cuando se retiran al concluir la sesión o ceremonia.

#### Artículo 290

1. En las sesiones y actos del Senado en que deben rendirse honores a la bandera e interpretarse el Himno Nacional Mexicano, el ceremonial se realiza conforme lo ordena la ley de la materia.

#### Artículo 291

1. Cuando el Presidente de la República asiste a una sesión del Senado, es ubicado en el lugar inmediato a la derecha del Presidente de la Mesa.
2. Cuando el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación asiste a una sesión del Senado, toma asiento al lado izquierdo del Presidente de la Mesa.
3. Las comisiones de ceremonial designadas por el Presidente de la Mesa reciben al Presidente de la República y al de la Suprema Corte y los conducen hasta sus asientos y otras los acompañan al exterior del Recinto cuando concluye la sesión.

#### Artículo 292

1. Al entrar y salir del Salón de Sesiones, el Presidente de la República o el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los asistentes se ponen de pie, con excepción del Presidente del Senado, que sólo lo hace al saludarlos antes de que tomen asiento.
2. Lo mismo se observa cuando asisten a las sesiones de la Cámara Jefes de Estado, de Gobierno u otros invitados especiales en visitas de cortesía. Adicionalmente se toma una fotografía protocolaria y se solicita firma en el libro de visitantes distinguidos.

#### Artículo 293

1. A los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los demás servidores públicos que acudan al Senado a invitación de éste, los Jefes de Estado, de Gobierno,

representantes diplomáticos o invitados especiales, se les asigna sitio específico para tomar asiento en el salón de sesiones.

2. Cuando asiste a una sesión del Senado alguna representación de la Cámara de Diputados, los visitantes ocupan los asientos que para el caso les asigna la Mesa.

3. Las visitas de cortesía al Senado que no implican asistencia a una sesión, por parte de representantes diplomáticos u otras personalidades, las atiende el Presidente o quien designe para tal propósito entre los demás integrantes de la Mesa.

#### Artículo 294

1. Las consultas en materia de protocolo se formulan por los órganos directivos, las comisiones o los senadores a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la que las atiende en un plazo no mayor a cinco días.

2. Corresponde también a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias proponer a la Mesa acuerdos y manuales en materia de protocolo.

### CAPITULO TERCERO

#### DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA

#### Artículo 295

1. Como sujeto obligado en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, el Senado garantiza el acceso de toda persona a la información de que dispone, en los términos de la Constitución, la ley de la materia y este Reglamento.

2. El Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado es el órgano garante, especializado e imparcial, dotado de autonomía operativa y de gestión, responsable de coordinar y supervisar el adecuado cumplimiento de la ley de la materia por parte de los órganos y unidades administrativas del Senado.

3. Corresponde también al Comité realizar las funciones que la ley y este Reglamento le asignan, incluidas la de determinar la información reservada o confidencial, así como la de desahogar los recursos de revisión que se presentan.

4. El Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información es nombrado por el Pleno a propuesta de la Junta y se integra por un senador de cada Grupo Parlamentario. Su Presidencia está a cargo del senador que determine el acuerdo de su integración y dura en su encargo un período de tres años, pudiendo ser designado para un segundo período.

#### Artículo 296

1. Está a disposición del público, a través de medios electrónicos remotos o locales, la información del Senado que ordena la ley de la

materia, así como la considerada como socialmente útil y relevante por el Comité.

2. Conforme a las disponibilidades técnicas y presupuestales, los órganos directivos, las comisiones, los comités, los grupos parlamentarios y las unidades parlamentarias, administrativas y técnicas, cuentan con sitios dentro de la página electrónica en Internet del Senado, con el fin de difundir la información referida en el párrafo anterior. Es responsabilidad de cada órgano, grupo o unidad mantener actualizada dicha información, en un plazo no mayor a quince días a partir de que sea modificada. La integración y actualización permanente de la información difundida a través de la página de Internet está a cargo de las secretarías generales de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos, en sus respectivos ámbitos de competencia.

3. Los documentos fílmicos, de audio y escritos de las sesiones secretas, son mantenidos bajo reserva en custodia de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, conforme a los procedimientos establecidos en la ley de la materia.

4. La información reservada o confidencial se mantiene bajo la custodia y la responsabilidad de los órganos y de las unidades administrativas del Senado que en cada caso corresponda.

#### Artículo 297

1. Las solicitudes y procedimientos para la obtención de la información del Senado se efectúan por conducto de la Unidad de Enlace para el Acceso y la Transparencia de la Información.

2. La información del Senado sólo es puesta a disposición o proporcionada por los órganos y personal responsables o autorizados para tales efectos.

3. El personal del Senado está obligado a dar el uso que corresponde a los recursos e información de que disponen o tienen acceso. El desacato a esta disposición da lugar a la aplicación de las sanciones señaladas en las leyes.

### **CAPITULO CUARTO**

#### **DEL CABILDEO**

#### Artículo 298

1. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

2. Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.

#### Artículo 299

1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.

2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

#### A. Cabildeo.

Se estima que el origen de la denominación de esta actividad se remonta al siglo XVIII, cuando en el Reino Unido representantes de diversos intereses sociales y políticos se reunían con miembros de la Cámara de los Comunes en el vestíbulo de su Casa, llamado *lobby*, para obtener ciertos favores. Comentando Armando Alonso Piñeira lo siguiente:

“En el siglo XVIII, en el Reino Unido, los salones, situados antes del recinto de sesiones de la Cámara de los Comunes se llamaban lobby, y eran frecuentados por representantes de distintos intereses comerciales o políticos que conversaban con los diputados para obtener ciertos favores.”<sup>50</sup>

“Pero es cierto que como estructura parlamentaria formal, el lobby existe en Inglaterra desde febrero de 1884.”<sup>51</sup>

Sin embargo, su desarrollo peculiar está íntimamente ligado a la historia de los Estados Unidos. Es así como a comienzos del siglo XIX, en ese país se empezó a denominar lobby-agents a aquellos que procuraban servicios especiales en el Parlamento del Estado de Nueva York, y se describió al lobby como el "trono de la corrupción". Anteriormente, James Madison, uno de los fundadores de la nación, los había defendido en

---

<sup>50</sup> PIÑEIRA, Armando Alonso, *Lobbying: La Trama Secreta*, Valleta Ediciones, Argentina, 2000, p.9

<sup>51</sup> *ibid.*, p.9

"The Federalist Papers", una serie de ensayos que escribió con Alexander Hamilton y John Jay para alentar a los estados a ratificar la Constitución de Filadelfia de 1787.

En los cuales, Madison destacó los aspectos positivos de esta forma de participación ciudadana, representativa de la diversidad social, cuya perfectibilidad depende de la plena competencia entre los diferentes grupos y la aplicación de frenos y contrapesos legales. Mientras esa competencia exista (abogaba) los lobby-agents pueden reportar importantes beneficios al sistema político, particularmente en términos de pericia y conocimiento. Esta perspectiva, que rescata del lobbying su carácter específico, siguió siendo defendida a través de los años, en los Estados Unidos, por políticos de todas las tendencias.

Después, de algunas normativas estatales donde se tipificó como delito por la Constitución del Estado de Georgia (1877) y su primera regulación por el Estado de Massachusetts (1890), además de algunos intentos legislativos en 1936 y 1938, el lobbying alcanzó su respetabilidad moderna en aquel país, en 1946, a través del Federal Regulation of Lobbying Act, comúnmente conocido por los apellidos de sus autores como la ley *La Follette– Monroney*, el primer reconocimiento a nivel nacional de un Estado.

Por lo que, para algunos analistas la regulación federal del lobbying, en 1946, fue un producto natural de su expansión en la segunda posguerra, como consecuencia de la explosión económica de los Estados Unidos y la difusión de su comercio hacia el exterior, especialmente a Europa.

El lobbying ha sido asimilado a los grupos de presión, en cuanto actúa sobre la opinión y los poderes públicos sin que sea un partido político, siendo para algunos la diferencia entre ambos, que el partido político tiene por objeto la conquista del poder mientras el grupo de presión busca influir sobre quienes lo ostentan.

Debido a que, esta identificación con los grupos de presión es rechazada por quienes involucran en el presionar, como ejercicio de apremio o coacción, la práctica de un delito y prefieren considerarlo un "grupo de persuasión".

Así, Frank Farnel define el lobbying como "una actividad consistente en proceder a intervenir para influenciar directa o indirectamente los procesos de elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, normas, reglamentos y, generalizando, de toda intervención o decisión de los poderes públicos".

Ello debido a que en el lobbying se usan expresiones como "intervenir para influenciar", "ejercer presiones", "tratar de convencer", "intentar neutralizar", "obtener una inflexión", coincidiendo en que es una actividad orientada a la persuasión de quienes ostentan alguna forma de poder público, encaminada a influir sobre sus decisiones. Comentando en este sentido Sebastián Lerdo de Tejada lo siguiente:

“La constitución general de la republica establece claramente las atribuciones del congreso, y señala que los diputados y senadores pueden iniciar leyes, como también pueden hacerlo el presidente de la republica y los congresos estatales.

Esta responsabilidad obliga a los legisladores a poseer conocimientos- o en todo caso a contratar asesoría externa- sobre los mas diversos temas”<sup>52</sup>

“Los medios de comunicación han sustituido en buena medida una parte sustantiva de la conciencia social, y en este sentido, se han convertido en un imperio real de influencia para los actores que detentan el poder.”<sup>53</sup>

Motivo por el cual al lobbying se le ha considerado como uno de los modos de la comunicación, olvidando que el lobbyista difiere del comunicador porque su función no es informar sino utilizar la información como medio para obtener resultados específicos favorables a su cliente. Actividad por la cual recibe un pago de honorarios. Tampoco entienden la función del lobbying quienes la generalizan extendiéndola a todo aquello que suponga defender un interés sectorial o particular. Por lo cual es importante mencionar lo siguiente:

---

<sup>52</sup> LERDO DE TEJADA C., Sebastián y GODINA HERRERA, Luis Antonio, El Lobbying en México, Miguel Angel Porrúa, México, 2004, p 40.

<sup>53</sup> Idem., p 17.

“En la actualidad no se puede entender al Lobbying sin la negociación política, sin el diseño estratégico: tampoco es posible hacerlo sin un componente clave, que son los medios de comunicación.”<sup>54</sup>

Debido a que el lobbyista puede llegar a veces a concertar, pero éste no es su campo específico, pero en cambio sí lo es "la transmisión inteligente y persuasiva de conocimientos específicos sobre un tema determinado", con la cual le basta para hacer entender al legislador o al funcionario los efectos perjudiciales que un instrumento legal puede acarrear en determinados sectores de la comunidad. Comentando en sentido Armando Alonso Piñeira lo siguiente:

“Inclusive algunos senadores confiesan en privado que no podrían sobrevivir sin el permanente trabajo de los lobbyistas a su alrededor, puesto que estos realizan buena parte de la investigación del tema.”<sup>55</sup>

No obstante, desde el empresariado, el lobbying ha sido criticado por suponer "que la capacidad de ejercer influencia sobre decisiones oficiales puede reemplazar a la verdadera capacidad empresaria". Para estos críticos, este supuesto, que sirve de fundamento a la actividad, surge de la creencia en que "gestionar es más importante que trabajar" con la cual se desvirtúa el acercamiento de la empresa a los poderes públicos al transformarlo sólo en un medio para el ejercicio de influencias.

Como, toman en consideración los efectos de los lobbies sobre el desarrollo económico y los definen como "grupos de acción colectiva organizada que presionan sobre el gobierno para obtener ventajas para sí, como determinantes de estancamiento y de retroceso de los países".

“Resulta fundamental tener en cuenta que la teoría política considera al Lobbying, como un instrumento indispensable, que entro en escena a partir de condiciones de competencia política, intrínsecamente relacionadas con la democracia, y mucho mas abiertas que las que habían prevalecido. El Lobbying va de la mano de una mayor apertura, y la propia teoría política lo acepta como intermediario adecuado para que grupos de interés grandes, medianos o pequeños, pueden tener mejor interlocución tanto hacia los poderes públicos, como hacia la

---

<sup>54</sup> Loc. Cit., p 17.

<sup>55</sup> PIÑEIRA, Armando Alonso, op.cit , p.109

planeación, confección, instrumentación y evaluación de las políticas públicas.”<sup>56</sup>

De lo anterior se puede deducir que, el grado de legitimación del lobbying aumentará cuando haya más confluencia de valores, una posición dominante del mundo de los negocios sobre el gubernamental en la toma de decisiones y una percepción social positiva de estas relaciones de negocios y poder político. Por lo cual es importante la siguiente opinión:

“Ello es así dado que el Lobbying tiene como una referencia obligada sociedades abiertas y democráticas. Cuando se abre una sociedad, o cuando se conforma una sociedad democrática, la actividad del Lobbying nace de manera normal, y conforme pasa el tiempo, va siendo cada vez mas necesaria; aparecen entonces nuevos actores, se establecen relaciones políticas mucho mas competitivas, y se genera lo que Robert Dhal ha dado en llamar la poliarquía, la que define como una sociedad en la que diferentes actores tienen influencia en la toma de decisiones.”<sup>57</sup>

En donde, esta legitimidad se sustentaría en tres elementos:

- a) El grado de congruencia o de conflicto existente entre los *valores* defendidos por el mundo empresarial y los preconizados por los poderes públicos.
- b) El nivel de distribución del poder y la capacidad respectiva de cada una de las dos partes de influir sobre la otra y de asumir una posición dominante en el proceso de toma de decisiones.
- c) Como son percibidas por el cuerpo social las relaciones entre el mundo de los negocios y el de los poderes público, tal cual están determinadas por los dos factores anteriores.

Con base a lo anterior, se señalan características de diversos países con respecto del cabildeo o lobbying, iniciando con el caso particular de los Estados Unidos de Norteamérica.

---

<sup>56</sup> LERDO DE TEJADA C., Sebastián y GODINA HERRERA, Luis, op cit, p 32.

<sup>57</sup> Id., p 28.

El lobbying existió en los Estados Unidos desde el inicio de su historia como república independiente, amparado en la Primera Enmienda de la Constitución que reconoce el derecho de los ciudadanos a "*peticionar al gobierno una reparación de agravios*". A pesar de ser defendido por muchos legisladores también ellos percibieron que era una actividad que muchos votantes veían con sospecha, calificando de cínico el acceso de intereses especiales hacia quienes ejercían el poder. Consideradas diferentes formas de regularlo, lo fue en definitiva por el Federal Regulation of Lobbying Act, de 1946.

En relación al tema, se hará un resumen de la Federal Regulation of Lobbying Act, de 1946.

En donde, el objeto principal de la ley de 1946 fue hacer transparente al público las actividades del lobbying.

El Act definió al operador y a la actividad en el artículo 307 como toda persona individual o colectiva "que por si misma o a través de cualquier agente o empleado o de otras personas de cualquier manera que sea, directa o indirectamente, solicite, recaude o reciba dinero o cualquier otra cosa de valor para ser usada principalmente en ayudar, al cumplimiento de cualquiera de los siguientes objetivos:

a) la aprobación o denegación de cualquier legislación por el Congreso de los Estados Unidos.

b) influir directa o indirectamente en la aprobación o denegación de cualquier legislación por el Congreso de los Estados Unidos".

Y para mantener una información pública permanente de las actividades de los lobbies así como para mantenerlos regulados, la ley de 1946 estableció las siguientes obligaciones:

- Toda persona debe estar inscrita con anterioridad en un Registro Oficial, a cargo de los Secretarios de cada Cámara Legislativa, para que reciba una remuneración del tipo que sea de acuerdo al artículo 307.

- Con este fin, entregará, "*por escrito y bajo juramento*", la siguiente información: nombre y domicilio profesional tanto propio como de la persona por quien está empleado, duración de su empleo, monto de la remuneración e identidad de la persona por orden de quién se le paga, detalle de los abonos por gastos y el tipo de ellos que serán incluidos en la actividad.
- Toda persona encargada de recoger fondos destinados a un *lobby* debe llevar una contabilidad detallada del dinero que obtenga como contribuciones y de los gastos en que incurra, citando el nombre y datos de las personas a las que haya abonado cualquier cantidad. Además, entregar trimestralmente los nombres y las direcciones de las personas, no mencionadas en informes anteriores, que hubiesen contribuido con montos mayores a 500 dólares.
- Anualmente, los lobbyistas deben presentar a los Secretarios indicados un informe detallado del conjunto de actividades realizadas.

Muy pronto la ley fue considerada ineficaz, porque no cubría el lobbying ante el Poder Ejecutivo, ante el personal del Congreso o ante las asociaciones representativas de la sociedad civil. Por otra parte, la mayor parte de los lobbyistas escapaban a la obligación de inscribirse por culpa de los vacíos legales.

Por lo que en 1991, la Oficina General de Cuentas informó que casi 10.000 de los 13.500 individuos y organizaciones de la Guía de Representantes de Washington no estaban inscritos como lobbyistas.

Al respecto, algunos analistas han considerado generalista a esta ley en su aplicación e insuficiente por su limitada redacción (no es una ley en sí, sino que forma parte del capítulo III de la Legislative Reorganization Act).

Debido a que, en 1953, la Corte Suprema falló que por, lobbying debía entenderse "las representaciones hechas directamente al Congreso, sus miembros o Comisiones" (US vs. Rumely). Esta interpretación restrictiva fue confirmada al año siguiente, en otro fallo (US vs. Harriss) en el cual, además, por cinco contra tres sufragios, se reafirmó la constitucionalidad de los lobbies. El segundo fallo sostuvo que sólo debía entenderse por la expresión lobbyist "la comunicación con miembros del Congreso sobre legislación

pendiente o propuesta, excluyendo del perímetro legal a aquellas personas y contribuciones que sólo tuvieran como propósito incidental la influencia en la legislación".

En cuanto a la constitucionalidad del lobbying la Corte sostuvo, que las cargas de informar y del empadronamiento por parte de los lobbyists no violaban los derechos de la libertad de prensa, de expresión y de petición a las autoridades, con lo cual diferencio al lobbying de otras actividades, como el periodismo, protegidas por la Primera Enmienda de la Constitución.

Pero las críticas en los Estados Unidos sobre la insuficiente regulación del *lobbying* a través de la ley de 1946, dieron por resultado la firma del *Lobbying Disclosure Act*, en 1996.

Con lo cual, la Ley de Cabildeo fue reemplazado por el Acta de Divulgación de Cabildeo de 1995, a raíz de escándalos de diversos grupos de presión

El acta está dirigido, a los "lobbyists' profesionales, esto abarca tanto los grupos de presión que trabajan por cuenta de terceros y" grupos de presión en el local de trabajo para las empresas y organizaciones. Los umbrales se fijan antes de que haya un requisito para registrarse, lo que excluye 'popular' lobby de las disposiciones de la ley.

La inscripción es trimestral y los grupos de interés requieren de terceros para revelar el total de ingresos de un cliente, y las organizaciones de la estimación de sus gastos de cabildeo total.

El registro es necesario un plazo de 45 días de toma de contacto, con el Secretario de la Cámara y el Secretario del Senado.

Cabe mencionar que no existe en la ley, una definición de grupos de presión. Más bien las disposiciones de la ley se refieren a las comunicaciones hechas en cuestiones tales como la fabricación o modificación de la legislación federal, ni a la administración o la ejecución de la política federal. Estas comunicaciones se consideran "en contacto con grupos de presión» en el sentido de la ley.

Además, se pueden apreciar dos categorías de funcionarios públicos, los cuales están cubiertos por la presente Ley: "cubiertos funcionarios del poder ejecutivo (el presidente hacia abajo) y" cubiertos los funcionarios del poder legislativo "(Los miembros del Congreso a la baja). Los funcionarios se definen como "cualquier funcionario o empleado que desempeñe una función de carácter confidencial, la política-la determinación, la formulación de políticas, o la política-la defensa del personaje. De lo cual resulta importante la siguiente cita:

“En el país del Norte no solamente la rápida aceptación que tienen estos sofisticados instrumentos profesionales han elevado la admisión empresarial y obtenido el consenso social y político de los lobbies. También hechos endógenos de la economía norteamericana, como el déficit fiscal que se ha compelido en reducir subsidios estatales a determinados sectores de la actividad nacional. Por tanto el achicamiento de los partidos ha obligado a la contratación de Lobbies para proponerse a menudo objetivos no necesariamente coincidentes. Mientras el farm lobbying busca aumentar determinados subsidios a la agricultura, el gray lobbying trata de evitar la disminución de gastos sociales y el defense lobbying lucha diariamente con sectores de la competencia para ganar los mejores convenios de los contratistas con el Pentágono y otros Departamentos en los sectores militar y espacial.”<sup>58</sup>

Por lo que, aquellos contactos o tareas que los respalden, incluyendo la preparación y planificación de actividades, la investigación o cualquier otra tarea de formación, destinados a ser usados en la preparación de dichos contactos.

De esta manera el lobbying contact, es definido como cualquier comunicación oral o escrita, incluida la electrónica, dirigida a gestores públicos, del poder Ejecutivo, o políticos, en representación del cliente, en cuanto a; la formulación, la modificación o la adopción de una legislación federal, incluidos los proyectos de ley; las acciones del Ejecutivo Federal, como rules, regulations, orders, o cualquier otro programa, política o postura del Gobierno de los Estados Unidos; la administración o ejecución de un programa federal, incluidas la

---

<sup>58</sup> PIÑEIRA, Armando Alonso, op.cit , p.108

negociación, adjudicación y gestión de licencias y contratos federales, y la nominación y ratificación de una persona sometida a la ratificación del Senado.

En donde, la ley excluye expresamente de las actividades del lobbying, las previstas en el Foreign Registration Act, de 1937, que regula a los representantes de grupos y países extranjeros que presionan a los poderes públicos norteamericanos. Estos lobbyistas sometidos a esta ley debían inscribirse en el Departamento de Justicia como "agente extranjero" o "agente representante de intereses extranjeros". La ley de 1996, exige que se inscriban ante el Secretario de la Cámara de Representantes o ante el Secretario del Senado.

La ley también excluye al private lobbyist que presueste recibir de su cliente menos de 5.000 dólares durante uno de los semestres y al in-house lobbyist cuyo empleador espere invertir menos de 20.000 dólares en lobbying en un semestre.

Además, la ley distingue entre los del Poder Legislativo y los del Poder Ejecutivo. Los primeros son los miembros del Congreso, los funcionarios electos de ambas Cámaras y los empleados de los miembros del Congreso, de los comités parlamentarios y de los staffs de los líderes de cualquiera de las dos Cámaras. Los del Poder Ejecutivo son el Presidente, el Vicepresidente o cualquier empleado de la Oficina del Presidente, así como cualquier funcionario o empleado de la Administración Pública estadounidense.

Así, las sanciones por incumplimiento de la Ley de Cabildeo puede ser una multa de hasta \$ 200,000 y / o el encarcelamiento de hasta cinco años.

Siguiendo con este análisis, corresponde el análisis del lobbying en Canadá, en donde no ha existido alguna otra regulación distinta a la regulación del cabildeo en Canadá desde 1989.

La ley de 1988, conocida como la ley del registro de grupos de presión, debido a que creó un registro de grupos de presión donde no había comunicación directa con los titulares de cargos federales con el propósito de influir en la formulación o ejecución de las políticas públicas. Entró en vigor en 1989.

Y los registros son responsabilidad de la Subdirección de Registro cabildero, parte del Departamento de Industria del Canadá. Donde se elaboró una diferenciación entre el Nivel I y Nivel II, los grupos de presión. Nivel I fueron los grupos de presión que trabajan por cuenta de clientes, de nivel II se encontraban en los grupos de presión interna. El primer nivel se requiere para proporcionar el nombre de sus clientes (incluidas las empresas matrices y filiales) y el área de la representación política en la que se hizo. Nivel II se requiere simplemente para registrar su organización. Así, en los debates previos al cabildero o Ley de registro de 1988, los grupos de presión profesionales pugnaron a favor de la autorregulación basado en un código de ética.

En relación al tema, la enmienda de 1995, presenta los siguientes puntos de interés respecto del lobbying

- Pese a los llamamientos para su eliminación, la distinción entre el Nivel I y Nivel II, los grupos de presión se mantuvo. Nivel de los grupos de presión que se conoce como grupos de presión Consultor
- Nivel II se dividieron los grupos de presión para tipo II (Empresarial) o tipo II (Organizaciones) grupos de presión.
- Mayores detalles se requiere para el registro, incluyendo: detalles de la propuesta legislativa del proyecto de ley, o reglamento, cualquier vinculación empresarial de los clientes, y cualquier financiación pública; los arreglos con los clientes para los honorarios de contingencia.
- Un Código de Ética para los grupos de presión se convirtió en obligatorio. El código fue elaborado por el Consejero Federal de Ética en consulta con los grupos de presión.

De igual forma, la enmienda de 2003 presento los siguientes puntos:

- Las aclaraciones se introdujeron en relación con el tipo de grupo de presión: un cabildero Consultor que los grupos de presión en nombre de un cliente, un cabildero en la casa (Corporativo), que es un empleado de una empresa de cabildeo en nombre de su empleador, y un cabildero en la casa (Organización), que es un empleado de una organización que no es una organización sin fines de lucro.

- La ley también transfirió todos los derechos de supervisión a la Secretaría de grupos de presión, cerró un vacío legal que ha permitido la exención del registro donde la información y se solicitó el comentario de un titular de un cargo público, y más claramente definidas de presión

Así, en la Ley de Lobby de 2008 se presentaron nuevas regulaciones, en virtud de la Ley de Cabildeo, entró en vigor el 2 de julio de 2008, después de la Ley Federal de Responsabilidades de 2006. Y los principales cambios son:

La creación de un nuevo Comisionado de cabildeo, que es un agente independiente del Parlamento con la autoridad para hacer cumplir la Ley de Cabildeo y grupos de presión "Código de Conducta. El Comisionado podrá prohibir los grupos de presión declarado culpable de infracción de cualquiera de la Ley de cabildeo o lobby del Código de Conducta de la comunicación con el gobierno federal como un cabildero pagado por un máximo de dos años.

La introducción del concepto de titular de un cargo público designado DPOH. Este grupo incluye a los ministros y algunos altos funcionarios. Los grupos de presión deben presentar una declaración mensual si llevan a cabo las comunicaciones orales o arreglar con un DPOH.

La prohibición de cualquier pago y la recepción de cualquier beneficio que está supeditada a los resultados de la actividad de un grupo de presión consultor. Esto no se aplica a los grupos de presión en casa

La extensión de dos a diez años del período durante el cual potenciales infracciones juicio sumario en virtud de la Ley de Cabildeo podrá ser investigado y enjuiciamiento podrán ser presentadas, y la duplicación de las sanciones monetarias para los grupos de presión que sean declarados culpables de infringir los requisitos de la Ley de Cabildeo.

Por su parte Australia regula el cabildeo a través del cabildeo del Plan Registro de grupos de presión, que fue presentado originalmente en 1983, a raíz de un escándalo como el "Combe". El esquema, sin embargo, reconoce ampliamente su ineficacia en materia de

cumplimiento de sus disposiciones y la falta de aplicación efectiva. Por lo cual fue abolida en 1996.

Como resultado, de una serie de incidentes recientes se solicitó una revisión de las regulaciones de cabildeo, en Australia que incluían las actividades de cabildeo de un ex primer ministro de Australia Occidental Brian Burke, y la posterior destitución de cuatro ministros por sus contactos inadecuados, después de haber violado la confidencialidad del gabinete. Por lo que en general, existe la preocupación de los antiguos políticos de alto nivel se involucren en el cabildeo en las áreas directamente relacionadas con sus responsabilidades.

Por lo que el nuevo Código de Conducta de cabildeo entró en vigor el 1 de julio de 2008. Y posteriormente a esto siguió a la creación de un código similar en el oeste de Australia en 2006. En el cual cualquier grupo de presión que desee contactar a un representante del Gobierno con el fin de las actividades de cabildeo debe estar registrado y deben ponerse de acuerdo para cumplir con los requisitos del Código de Conducta de cabildeo.

Así, el Código de Conducta de cabildeo proporciona la siguiente información: datos de inscripción de negocios, incluyendo los nombres comerciales de los cabilderos, los nombres y cargos de las personas empleadas, contratado o contratada de otra manera por el grupo de presión para llevar a cabo cabildeo para llevar a cabo las actividades de cabildeo, los nombres de clientes en cuyo nombre el grupo de presión que lleva a cabo actividades de cabildeo. Cuando la sensibilidad del mercado existe, el nombre del cliente puede conservarse en el registro hasta que la sensibilidad del mercado ha pasado. Para mayor información se actualiza trimestralmente. El Código de Conducta de cabildeo se publica en el Primer Ministerio y en el sitio web del Consejo de Ministros.

Es importante destacar que la adhesión al código sólo se aplica a grupos de presión que están haciendo lobby en nombre de terceros, es decir, los grupos de interés profesional.

Los términos se aplican principalmente a las comunicaciones con los ministros del gobierno, para los Secretarios Parlamentarios, las personas empleadas o contratadas por los

ministros de los Secretarios Parlamentarios, Jefes de organismos o personas contratadas bajo la Ley de Servicio Público.

Si bien no existe un órgano independiente de supervisión legal, el registro es vigilado por el Secretario del Gabinete, quien tiene el poder de rechazar o quitar organizaciones o individuos del registro en caso de que contravengan lo dispuesto en el código o no proporcionen detalles precisos de una manera oportuna. Los representantes del gobierno están obligados a informar las violaciones del código al Secretario. Es importante destacar que, la aplicación queda a discreción del Secretario de Gabinete ya que no existe un régimen de infracciones.

Se puede afirmar que, mientras cabildeo es, sin duda, una "actividad legítima", hay una percepción de que los grupos de presión a veces puede ejercer una influencia indebida y que, sin una regulación adecuada, sus actividades pueden sesgar el proceso de decisión política.

Es evidente que la ruta que Australia ha tomado, es la de la regulación legal. En donde el primer punto a destacar es que esta ruta ha sido en general bien recibida por los grupos de presión. Debido a que la mayoría de las comunicaciones manifestó su apoyo a las disposiciones legales en aras de aumentar la transparencia. De hecho, en algunos casos, se hicieron llamamientos para reforzar las regulaciones.

Sin embargo, una serie de grupos de presión y comentaristas han puesto de relieve las deficiencias percibidas. En primer lugar, y la más obvia, es la restricción del registro de cabildeos profesionales y la exclusión de "in-house" y "organización" de los grupos de presión.

Por lo tanto, los grupos de presión en casa, los grupos de presión de las asociaciones de pico, los sindicatos y no para- organizaciones sin fines de lucro no están cubiertos por el Reglamento. En suma, el reglamento no se aplica a un nivel significativo de actividad de cabildeo, aunque el Comité Permanente de Finanzas y Administración Pública se había comprometido a volver a examinar el código hacia finales de 2009.

De lo anterior, se observa que el poder recae en el Secretario del Gabinete y que había una falta de transparencia en relación a las decisiones en relación con el registro. Por su parte, en las firmas de cabildeo, la gran mayoría acogió con satisfacción el código, pero hay algunas preocupaciones expresadas por las organizaciones de cabildeo más pequeñas, que consideró que el registro supondría en materias reglamentarias y administrativas una carga injusta para las pequeñas empresas.

Continuando con este pequeño análisis, en la Unión Europea los intentos de regulación se destacan por el hecho de que se concentraron en una sola institución, el Parlamento. El primer intento de crear un registro del Parlamento y del código de conducta para los grupos de interés en 1992 fracasó debido principalmente a una falta de definición del término “lobbyista”.

Una solución fue introducida en 1996, la solución consistió en la eliminación de problemas de definición y en su lugar se trasladó hacia un enfoque basado en incentivos. Así, a los grupos de presión sólo se les permite un pase del Parlamento si se registraron como tales y firmaron un código de conducta. Esto no hizo el cabildeo de diputados imposible para los que no firmaron, pero un pase parlamentario hizo la tarea mucho más fácil.

Por el contrario, la Comisión Europea no ha tratado de desarrollar un marco normativo formal, apoyándose de la autorregulación de los grupos de presión. La ironía, aquí, es que la Comisión ha sido en general considerada como una institución más fructífera para el cabildeo

En 2007, la Comisión Europea revisó el lobbying de la Iniciativa Europea de Transparencia. Y en un proyecto de informe, la Comisión propone un registro voluntario y el código de conducta para los grupos de presión. Esto se sumó a la estructura existente en el Parlamento Europeo. La propuesta incluía una propuesta de definición de grupos de presión, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento de Procedimiento del Parlamento Europeo. Fundamentalmente, se argumentó también que cuando los bufetes de abogados se dedicaban a influir en la futura ley y que no representan los casos judiciales, estos deben ser considerados como grupos de presión.

Así, en mayo de 2008, la Comisión publicó directrices sobre el registro y el código de conducta. En estas se indican que cualquier entidad, independientemente de su estatus legal, indique si se dedicaba a actividades definidas como "las actividades realizadas con el objetivo de influir en la formulación de políticas y toma de decisiones de las instituciones europeas".

El registro incluye la siguiente información: el volumen de negocios de las consultoras profesionales y de los gabinetes de abogados atribuibles a los grupos de presión de las instituciones de la UE, así como el peso relativo de sus principales clientes, una estimación de los costos asociados con el cabildeo directo de las instituciones de la UE que haya incurrido en los grupos de presión "en casa" y asociaciones de comercio, el presupuesto total y el desglose de las principales fuentes de financiación de las ONG y de los grupos de presión.

Cuando existan violaciones del código de relieve a través de denuncias, la Comisión investigará y podrá suspender o excluir a los grupos de presión en el Registro.

El Registro se publica en el sitio de la Comisión Europea. A partir del 8 de septiembre de 2008, había 315 grupos de interés social. Inicialmente, este registro y código de conducta se aplica sólo a la Comisión Europea. Sin embargo, el Parlamento Europeo ha propuesto que a finales de 2008, un grupo de trabajo de representantes del Consejo, los Comisarios y los diputados al Parlamento Europeo tendrá en cuenta las implicaciones de un registro común para todos los grupos de presión. El Parlamento Europeo también propone la creación de un órgano de control.

El último país que se analizara es Alemania, en donde el Bundestag alemán es actualmente la única casa del parlamento de la UE con la regulación específica de los grupos de presión.

Donde se aprecia que los sistemas de regulación de las relaciones entre los actores privados y las instituciones políticas han estado en vigor desde los primeros días de la República Federal de Alemania. Todos los grupos que desean defender sus intereses ante el

Bundestag o el Gobierno Federal deben ser inscritos en un registro, que se actualiza anualmente y se publica en el Boletín Oficial Federal

Así, en teoría, los grupos de presión no pueden abordar las comisiones parlamentarias o solicitar la expedición de un pase para los edificios del Parlamento a menos que aparezcan en el registro. Sin embargo, el registro no tiene ninguna fuerza legal. Por otra parte, no hay privilegios especiales en el sector de la consulta automática a partir del registro. Igualmente, si se es invitado por los miembros del Bundestag, los grupos no registrados pueden seguir apareciendo en los comités.

Además, los grupos de presión intentan ejercer influencia sobre cualquiera de los ministros o los funcionarios en la fase de pre-parlamentario. Este aspecto de la presión es en gran parte no regulada. Sin embargo, el artículo 23 de las Reglas Federales de Procedimiento destaca que los ministros sólo deberían cooperar con las federaciones nacionales. Como consecuencia, este ofrece algún privilegio al pico de las asociaciones y grupos de presión ya que no hay reglas en los grupos de presión que se aplican en relación con el Bundesrat.

## **CAPITULO CUARTO**

### **EL ARTÍCULO 62 CONSTITUCIONAL Y LA PROHIBICIÓN LABORAL PARA EL SENADOR.**

#### **1. Duración del Cargo de Senador.**

Como se ha comentado previamente, la promulgación de la constitución de 1917 trajo consigo la consolidación de un Poder Legislativo moderno que reconoció el derecho de representación parlamentaria de los 31 estados que integran la Federación y el Distrito Federal y con las respectivas reformas que se enunciaron y describieron en los capítulos anteriores, citamos el artículo 56 constitucional:

“Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de 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.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”

Se observa que la duración al cargo que dispone nuestra carta magna es por un periodo de seis años.

#### **A. Emolumentos y Fuero.**

Respecto a los emolumentos, cabe resaltar que los titulares del Senado de la Republica, tienen la capacidad de comer, pasear, adquirir un automóvil, ya que gozan en lo individual de derechos reales, y es nuestra carta magna la que en el siguiente artículo señala:

“Artículo 127.- Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones para estatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente publico recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

- I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.
- II. Ningún servidor publico podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la Republica en el presupuesto correspondiente.
- III. Ningún servidor publico podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la Republica en el presupuesto correspondiente.
- IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que estas se encuentren asignadas por ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formaran parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.
- V. Las remuneraciones y sus tabulaciones serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.
- VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las

disposiciones constitutivas relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

Así mismo, el artículo 64 constitucional enuncia que los senadores que no concurran a una sesión sin causa justificada no tendrán derecho a la dieta correspondiente, para este efecto la suprema corte ha emitido las siguientes tesis que enuncian:

**DIPUTADOS, SANCIONES A LOS (LEGISLACION DE NAYARIT).** El artículo 53 del reglamento interior del Congreso de Nayarit, es terminante al disponer que tanto en las sesiones ordinarias como en las extraordinarias a que haya sido convocado el Congreso, se descontarán a los diputados dietas correspondientes a un día, por cada sesión a la que no concurran sin causa justificada; por lo que ese precepto no se contrae sólo al periodo extraordinario de sesiones, sino también a las ordinarias. El artículo 55 de la misma ley, previene que fuera de las penas ya especificadas, que deban imponerse a los diputados que faltan a sus deberes, la directiva del congreso podrá imponerles, cuando infrinjan el reglamento, como penas disciplinarias, la de que el diputado abandone el salón, la de ser amonestado y la de multa, que nunca excederá de un día de dieta. De estos preceptos se desprende, sin lugar a duda, que el artículo 53 sanciona la falta de asistencia de los diputados a las sesiones, sean ordinarias o extraordinarias, y el 55 dispone, para casos completamente distintos a los ya enumerados anteriormente, las penas disciplinarias que pueden imponerse a los diputados. Ahora bien, no pueden relacionarse esos dos artículos ni tomarse en su conjunto, porque aparte de que expresamente la ley distingue los diversos casos en que tienen aplicación las sanciones establecidas, las del artículo 55 no podrían aplicarse, por su naturaleza misma, a los casos de falta de asistencia a los diputados, porque en dichas sanciones se encuentra la de que abandonen el salón, y seguramente no puede ordenarse que abandone el salón, a un diputado que no está presente en él.<sup>59</sup>

**DIETAS.** Siendo las dietas una consecuencia de la suspensión del cargo de diputado, como el amparo no procedería contra tal suspensión, la privación de esos emolumentos tiene que seguir la misma condición jurídico procesal de la misma, y por tanto, tampoco puede ser discutida en el juicio de garantías.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Semanario Judicial de la Federación XLIX, Quinta Época., Página 335

<sup>60</sup> Semanario Judicial de la Federación LXXI, Quinta Época, Página: 5302

**DIETAS, NO PUEDEN SER RECLAMADAS EN AMPARO.**

Todos los derechos que se derivan de la elección de diputados, inclusive el de no ser suspendidos o desaforados, sino en los términos de la Constitución Local del Estado respectivo, o de la ley orgánica relativa a la responsabilidad de los funcionarios públicos, son derechos políticos; la privación de las dietas es una consecuencia de la suspensión o desafuero, por lo que debe seguirla misma condición jurídico procesal de ésta, y, por lo mismo, tampoco puede ser discutida en el juicio de garantías.<sup>61</sup>

**DERECHOS POLITICOS (DIPUTADOS).** Todos los derechos que se deriven de la elección de diputados, inclusive el de no ser suspendidos o desaforados, sino en los términos de la Constitución local o de la ley orgánica relativa a la responsabilidad de los funcionarios públicos, son derechos políticos, y la privación de las dietas, es una consecuencia de esa suspensión o desafuero, que debe seguir la misma condición jurídica procesal de éste, cuestiones que no pueden ser discutidas en el juicio de garantías.<sup>62</sup>

**DIPUTADOS FEDERALES, DIETAS DE LOS. SON CONSIDERADAS INGRESOS PARA LOS EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.**-Conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tanto las personas físicas como las morales, están obligadas al pago del impuesto sobre la renta; en el texto de su fracción I, se señala que pagarán dicho impuesto los residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan. Ahora bien, aunque es cierto que, en términos generales, no puede estimarse a la Cámara de Diputados como una fuente de riqueza, también es verdad, que atento al contenido del precepto en cuestión, por fuente de riqueza debe entenderse exclusivamente el lugar en que se originan los ingresos; de tal manera, que las dietas percibidas por los diputados federales, independientemente de su destino y del nombre que tienen, son considerados como ingresos, es decir, una cantidad de dinero que entra en su poder y modifica su patrimonio. El hecho de que las dietas de referencia se destinen a un fin determinado, no implica que los legisladores al Congreso de la Unión guarden una situación sui generis en materia fiscal, por lo que les es aplicable el artículo en cuestión, pues la condición para que se esté obligado al pago del impuesto sobre la renta, es que se reciban ingresos y no que éstos se destinen a determinado fin. Por otra parte, el artículo 62 de la Constitución Federal, no sirve de fundamento para concluir que las dietas, no son ingresos pues únicamente establece la prohibición para los diputados y senadores propietarios de percibir

---

<sup>61</sup> Semanario Judicial de la Federación LXXIII, Quinta Época, Página: 2517

<sup>62</sup> Semanario Judicial de la Federación LXXIV, Quinta Época, Página: 1249

sueldos por el desempeño de comisiones o empleos de la Federación o de los Estados durante su encargo.<sup>63</sup>

**DIPUTADOS FEDERALES, DIETAS EN EFECTIVO PERCIBIDAS POR LOS. SON INGRESOS COMO REMUNERACION A SU CARGO.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 74, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, están obligadas al pago del impuesto las personas físicas residentes en México que obtengan ingresos en efectivo, en bienes o en crédito; por lo que, si las dietas que reciben los diputados son pagadas en efectivo y éstos son considerados personas físicas residentes en México, es claro que están obligadas al pago del impuesto de referencia por ser sujetos del mismo, de acuerdo con la percepción de las dietas en efectivo, que son ingresos como remuneración a su cargo de diputados y que emplean como estiman pertinente.<sup>64</sup>

A este respecto el ministro Cossío Díaz correctamente enuncia:

“De este modo, podemos considerar que los senadores propietarios cuentan con los siguientes derechos; a un sueldo (dietas: a licencias; a recibir una credencial de acceso para la constitución del Senado, ya l pago de servicios funerarios.”<sup>65</sup>

“Con independencia de que lo dispuesto en los artículos 127 y 64 provenga de diversos momentos, nos parece posible armonizar ambos en el sentido de que los senadores, primero tienen derecho a un salario mensual en los términos que determine el presupuesto de egresos de la federación y que, adicionalmente, sobre el mismo podrán hacerse descuentos en los actos de inasistencia a las sesiones.”<sup>66</sup>

Por lo que respecta al fuero es el siguiente artículo constitucional el cual enuncia lo siguiente:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

---

<sup>63</sup> Tribunales Colegiados de Circuito, Apéndice 2000, Tomo III, Página: 825

<sup>64</sup> Semanario Judicial de la Federación , Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988 Página: 230

<sup>65</sup> COSSIO DÍAZ , José Ramón, op. cit., p 105.

<sup>66</sup> Idem., p 106.

El presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

A lo cual, José Ramón Cossío Díaz hace la siguiente precisión:

“En este sentido, las prerrogativas pueden distinguirse en inviolabilidad e inmunidad, y esta última, a su vez, tener el carácter de procesal o real.”<sup>67</sup>

Lo anterior se complementa con los siguientes criterios que ha emitido nuestro máximo tribunal:

**FUERO CONSTITUCIONAL.** Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional, prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, y quienes las disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el quejoso, declaración que debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros. La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la asamblea sea privativa de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad. Este principio o corolario que se establece de una manera indubitable en el artículo 109 de la Constitución, implica que la licencia concedida a un diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero, para el cuál es necesario el consentimiento y la decisión de la cámara, dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que el diputado no ha sido desaforado legalmente, y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privado de su libertad, por la comisión de los hechos delictuosos que se le imputen. Es necesario insistir, que la licencia concedida al diputado para separarse de su puesto, no implica privación de su fuero, o sea de la prerrogativa que nuestra ley

---

<sup>67</sup> Idem. , p 110.

Constitucional le otorga en forma refleja del derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos legislativos; que siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no porque se le conceda a cada uno de ellos particularmente alguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común, y tal beneficio, que descansa en el interés público, tiende a proteger al órgano colegiado para que sea inviolable, pero esto sólo puede lograrse protegiendo a cada uno de sus componentes, de donde resulta que ese beneficio no viene a ser sino un interés jurídicamente protegido, o sea, un derecho reflejo y específico que corresponde a cada uno de los miembros de las cámaras legislativas fijado en el artículo 109 Constitucional. Sin embargo, no puede renunciar a ese derecho, porque el beneficio de la ley no está establecido únicamente en favor del particular, sino como miembro de una cámara, que es en realidad la que tiende a ser protegida constitucionalmente con objeto de que su función de soberanía no se menoscabe. Por eso es que nuestra Constitución únicamente faculta a ese órgano para que decida por mayoría absoluta de votos, si uno de sus miembros puede ser enjuiciado por delitos del orden común y por la autoridad judicial competente. No obstante esto, es indispensable convenir en que esa prerrogativa establecida en favor de la cámara, finca un interés en cada uno de sus miembros, que debe ser jurídicamente protegido, pero esto no implica en forma alguna, que pueda renunciarse ese beneficio, porque los beneficios que establecen las leyes de orden público, son irrenunciables, puesto que se establecen para satisfacer intereses sociales, ya que sólo pueden renunciarse los beneficios que la ley concede exclusivamente a los particulares, si no se afectan los derechos de terceros. Por estos conceptos, el fuero no puede renunciarse, ya que únicamente puede privarse de él a virtud de una función de soberanía que realice la cámara a la que pertenezca el miembro o individuo que es objeto de una decisión sobre este particular, pero éste, como tal, y mientras no haya sido privado de ese beneficio, no puede ser sujeto a proceso, y en consecuencia, no puede ordenarse su aprehensión, pues al hacerlo, se viola el artículo 16 constitucional, toda vez que la jurisdicción represiva, bien sea del orden común o federal, no es competente para realizarlo, puesto que no se han satisfecho las condiciones de procedibilidad y punibilidad, a virtud del obstáculo que de una manera expresa señala el artículo 109 de nuestra Constitución Federal. Por otra parte y para que se perciba la profunda diferencia entre una licencia concedida, aun cuando haya sido solicitada con el propósito de someterse a los órganos del Poder Judicial, y el desafuero constitucional, es pertinente advertir que por medio de la primera, no se pierde el carácter de representante popular y el interesado puede volver a sus funciones al terminar esa licencia, o cuando lo estime conveniente, dándola por concluida, en tanto que

tratándose de desafuero, el representante popular queda desde luego separado del cuerpo a que pertenece, sin que pueda volver a recuperar su cargo, aun cuando sea absuelto en el proceso judicial correspondiente. Además, si en el caso de licencia, aparte del derecho de percibir sus dietas respectivas, conserva su carácter de representante popular, con todas sus inmunidades, de tal manera que si cometiere un delito de orden común o de naturaleza oficial, dentro del plazo de la licencia, no podrá ser enjuiciado, sino con las formalidades previas que señala la Constitución; en cambio, con el desafuero, queda en calidad de simple ciudadano, y no sólo por el delito que originó el desafuero, sino por cualquier otro delito posterior, puede ser enjuiciado por las autoridades judiciales correspondientes sin requisito previo alguno. Por último, en su parte formal se diferencian la licencia y el desafuero, en que para conceder la primera, basta un quórum ordinario, y para decretar el segundo, es necesario el quórum que la Constitución General señala.<sup>68</sup>

**FUERO CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que la sociedad y el Estado tienen interés en la averiguación de los delitos y en el castigo de los que resulten culpables, también lo es que los mismos tienen interés en que, ante todo, se respeten los mandamientos de la Constitución Federal que prohíben que sean detenidos los individuos que gocen del fuero constitucional, sin que previamente se obtenga su desafuero.<sup>69</sup>

De lo anterior se puede deducir que los senadores y diputados además de contar con el privilegio, de no ser afectados por forma alguna en el sentido de las opiniones que emiten, lo que se conoce como inviolabilidad, ser arrestados o procesados penalmente, o lo que se conoce como inmunidad procesal, recibir molestia respecto de los bienes propios que se encuentren al interior del recinto parlamentario, la llamada inmunidad real, además no pueden ser molestados por cualquiera que sea la autoridad administrativa alguna, cuando estos estén en ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Al respecto José Ramón Cossío Díaz, señala que esta podría ser la conclusión y síntesis del llamado fuero constitucional:

---

<sup>68</sup> Semanario Judicial de la Federación LXXXVIII, Quinta Época, Página: 763

<sup>69</sup> Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo: XVI, Página: 683

“Así, el fuero es valido respecto de cualquier proceso de responsabilidad, y su efecto consiste en que el presidente de la Cámara debe exhortar a todo funcionario publico a que demuestre cuales son los elementos jurídicos con que cuenta a efecto de inferir una acto de molestia a cualquier senador.”<sup>70</sup>

Actualmente ha sido motivo de discusión debido a que algunos legisladores dan un sentido poco ético a esta prerrogativa y la confunden con un pase a la impunidad y la nula rendición de cuentas al llevar al exceso dicha prerrogativa para obtener beneficios personales y trato por encima de la ley, lo cual contrasta con los pocos o nulos resultados de la actividad parlamentaria, dejando en duda la función primordial del poder legislativo.

### **B. Prohibición Especifica Artículo 62 Constitucional.**

Nuestra Carta Magna, en este aspecto es clara y en dos artículos, señala dos incompatibilidades, entendiéndose por incompatibilidad aquellas actividades que los senadores no pueden o podrán realizar simultáneamente al desempeño de su cargo, a este respecto cito el siguiente artículo constitucional:

Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

Donde se aprecia, que esta disposición no enuncia una sanción específica como, si la enuncia y es más específica para el caso que enuncia el presente capitulo el siguiente artículo constitucional:

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán 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; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

---

<sup>70</sup> Idem. , p 113.

Esto es, se observa que este artículo si sanciona la simultánea ocupación de dos o más cargos públicos con la pérdida del carácter de senador, ya que el artículo 125 constitucional solo plantea el caso de puestos de elección popular lo cual es una suposición teórica ya que actualmente el artículo 8º del Cofipe señala que: “a ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular.”

En cuanto al artículo 62 constitucional, este es más preciso ya que señala que en general los senadores, están impedidos para desempeñar cualquier tipo de cargo público, sea este en el ámbito federal, local, municipal o del Distrito Federal, por los que reciban remuneración o emolumento alguno, aunque si el desempeño de su cargo es de tipo honorífico, si es posible que realice funciones públicas.

Sin enunciar que exista alguna incompatibilidad para que en el desempeño de su cargo como senador, este realice funciones privadas o, en general, ajenas al servicio público, las cuales no importan si son o no remuneradas lo cual en algunos otros países si ha sido regulado para evitar conflictos, dignificar y dar certeza del trabajo legislativo. Como nos comenta Bernardo Pérez Fernández:

“En otros países como España, también se establece como incompatibilidad con el cargo de diputado y senador, las actividades relacionadas con la gestión, defensa, dirección, asesoramiento, contratación, representación de sociedades, presidente del consejo de administración, consejero, administrador, director general, gerente, etc.”<sup>71</sup>

Cabe mencionar, que no se ha legislado en nuestro país, siendo cuestión personal y de buena fe el que los senadores sean o no representantes o litigantes en la iniciativa privada simultáneamente con su encargo como senador.

Siendo que, son deberes éticos de los legisladores, la imparcialidad, la preparación profesional, la no revelación de secretos, el no traficar con influencias y la independencia y

---

<sup>71</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, Bernardo, *Ética del Legislador*, Porrúa, México, 2004, p. 22

libertad en cuanto a sus opiniones y toma de decisiones. Tal como nos señala atinadamente Bernardo Pérez Fernández:

“Esto con el fin de no provocar compromisos posteriores en sus decisiones legislativas a favor de los patrocinados.”<sup>72</sup>

Ya que los integrantes del poder legislativo, sean Diputados o Senadores, deben ser libres e independientes, ya que en caso de los senadores como se ha expuesto anteriormente son garantes del Pacto Federal y su compromiso primordial es atender las necesidades de su Estado del que son representantes como integrante de la Federación y con esta representación se garantiza su igualdad de derechos ante los demás estados miembros de la Federación, no la de inclinarse o legislar a favor de los ricos, poderosos, amigos políticos o parientes. Teniendo suma relevancia las siguientes opiniones:

“Desde siempre los legisladores y otros servidores públicos, han sufrido presiones del Estado o de los grandes consorcios, los que con su fuerza política o económica tratan de doblegar la imparcialidad para lograr las ventajas y beneficios que no les corresponde.”<sup>73</sup>

“En el caso de los legisladores, hay una laguna legislativa al respecto, de suerte que algunos legisladores son patronos, representantes, administradores, lo que implica que puede haber parcialidad a su actuación aprovechando el tráfico de influencias.”<sup>74</sup>

Debido a que, en general, los senadores deben ser libres de los intereses particulares, siendo la política y el servicio público una profesión y un trabajo de tiempo completo, ya que este es demandante y como lo proponen en la reforma política, se requiere de estudio y experiencia, la cual es difícil de adquirir si no se está de tiempo completo en la materia legislativa y se proponen cursos y diplomados para adquirir dicha experiencia, dado a que como se expuso anteriormente el senado cuenta con el personal, instalaciones y materiales suficientes para tal efecto.

---

<sup>72</sup> Idem., p. 65

<sup>73</sup> Idem., p. 66

<sup>74</sup> id., p. 67

Así, se pone en duda y se cuestiona la reelección parlamentaria, puesto que en la mayoría de los casos los senadores de la actual, legislatura han sido diputados federales y locales y en algunos casos es la segunda vez cuando menos que ocupan este cargo y sobre en la gran mayoría de las legislaturas pasadas siempre se ha destacado la figura del tráfico de influencias. Y como Bernardo Pérez Fernández comenta:

“Se entiende por tráfico de influencias, cuando un político o servidor público, se sirve de la situación privilegiada de la que goza para presionar u obligar a otra persona a que actúe de una forma determinada. Esta actuación puede ser frente a sus compañeros de partido, servidores públicos o particulares, jueces, magistrados, etcétera.”<sup>75</sup>

“También deben ser libres de los intereses particulares; éticamente los legisladores deben considerarse como inhabilitados para desempeñar cargos públicos o empleos particulares. Los litigantes están en posibilidad de recusar al juez, cuando se presume que su actuación puede ser parcial por tener lazos de intereses particulares con la otra parte. Nos podríamos preguntar ¿De qué privilegio gozan los legisladores para desempeñar cargos o representaciones privadas?. Si representan a los particulares pierden su libertad e independencia.”<sup>76</sup>

“En general debemos recordar que la vocación de un diputado o senador es legislar y no ser gestor de asuntos privados.”<sup>77</sup>

Esto es, aunque no esté prohibido por la ley tal como lo enuncia el artículo 62 constitucional, no está totalmente permitido debido a su encargo y responsabilidad que tienen como los senadores de legislar en materia política y ser como se ha dicho garantes en lo que respecta al pacto federal, y más a un ante el cabildeo que reglamentaron en el Reglamento del Senado, se puede asegurar que este es ambiguo puesto que debe darse la seguridad de la imparcialidad e independencia de los senadores para la correcta realización del cabildeo sin que este sea o deje la impresión de que los senadores tienen una preferencia por estar ligados a los particulares que lo promueven por lazos laborales, familiares o de amistad en perjuicio de su propia tarea.

---

<sup>75</sup> Idem., p. 69

<sup>76</sup> id., p. 70

<sup>77</sup> Loc. Cit., p. 70

### **C. Artículo 123 y la Estabilidad en el Empleo para el Senador.**

La regulación jurídica de las relaciones laborales de aquellas personas que desarrollan su actividad para el Estado ha sido, desde hace muchos años, uno de los temas polémicos en el mundo del trabajo, es además, un buen ejemplo de cómo el derecho laboral enfrenta graves dificultades de aplicación para ciertas categorías específicas de trabajadores.

Este carácter diferenciador y de excepción que tradicionalmente ha venido caracterizado a los servidores públicos, ha trascendido incluso a los análisis que las teorías clásicas han determinado, denominándolo en la mayoría de los casos burocracia, considerándola como un conjunto de funcionarios administrativos, o bien considerándolos además como un sistema particular de gestión y acción administrativa.

Así, el apartado B del artículo 123 constitucional regula las relaciones laborales entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Esta estructurado en catorce fracciones tales como la jornada laboral, los días de descanso entre otras.

En esta se establece una distinción de los servidores públicos, entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, siendo que en el apartado A del artículo 123 y en su respectiva ley reglamentaria, para ser más precisa en el artículo 9º, la categoría de trabajador de confianza depende de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto considerando que son funciones de confianza: la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, así como las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o el establecimiento.

Por otro parte, la ley burocrática señala que serán en última instancia de confianza aquellos trabajadores cuyo puesto se encuentre entre alguno de los señalados expresamente por la misma ley, de esta definición algunas plazas consideradas dentro de este supuesto, pueden causar ambigüedad debido a la categorización y el conflicto de la ley que en algunos casos no las reconoce.

Por lo que, nuestra jurisprudencia ha establecido que los trabajadores de confianza, si bien es cierto que apoyados en la Constitución Federal, solo tendrían derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, sin que esto sea un obstáculo para que sea declarado competente el Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje, para el caso en que uno de estos servidores públicos sea cesado.

Como se puede apreciar, para el caso del senador al ser considerado como un ente de derecho político, no se ha legislado en materia laboral, además de que nuestra carta magna solo hace referencia a él en los supuestos que indica los artículos 61, 62, 64, 108, 109, 110, 125, 127, 137, sin que sea contemplado este trabajo en la propia Constitución la cual solo se refiere a los derechos políticos y a la labor de la Cámara de Senadores como cámara de origen y sus facultades en materia de política que ampliamente se han expuesto en capítulos anteriores.

#### **D. Trabajo Especial y las Reglamentaciones que Regulan la Relación Laboral del Senador.**

Los regímenes especiales laborales serían todos aquellos que cuentan con normas propias especiales, en ese sentido quedarían incluidas aquellas relaciones de trabajo que se encuentran reguladas con carácter de especiales en la Ley Federal del Trabajo, pero también aquellas relaciones laborales que sin ser objeto de una regulación especial en la Ley Federal del Trabajo cuentan con una normatividad específica fuera de esta. Dentro de esta situación se encuentran una serie de situaciones de difícil sistematización.

Al respecto el artículo 108 constitucional que define a los Senadores como servidores públicos que a la letra dice:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso e la Unión, en la

asamblea legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

En el mismo orden de ideas los artículos 9º y 10º del reglamento del senado dicen:

#### Artículo 9

**1.** Los senadores reciben periódicamente la dieta que se aprueba en el presupuesto correspondiente. Dicha dieta y las demás prestaciones a que tengan derecho son iguales para todos los senadores.

**2.** Conforme a la disponibilidad presupuestal y a los acuerdos de los órganos competentes, todos los senadores pueden recibir recursos adicionales para servicios de asesoría, gestoría u otros inherentes a sus funciones. En su caso, dichos recursos serán proporcionados en igualdad de condiciones.

#### Artículo 10

**1.** Son obligaciones de los senadores:

I. Desempeñar el cargo con apego a la Constitución, la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables y participar en todas las actividades inherentes al mismo, con la dignidad y responsabilidad que corresponden a su investidura;

II. Asistir puntualmente a las sesiones y reuniones del Pleno, de los órganos directivos a que se les convoca, de las comisiones o comités de los que forman parte, y permanecer en ellas hasta su conclusión; así como participar en las votaciones;

III. Desempeñar las funciones y realizar las actividades para las cuales son designados o electos por los órganos del Senado;

- IV. Cuidar que los recursos de que disponen para el ejercicio de su cargo se destinen a los fines para los que son asignados;
- V. Conducirse con respeto con los demás legisladores, así como con el personal que presta sus servicios al Senado y con las personas que participan o concurren a las sesiones y reuniones de los órganos del Congreso de la Unión;
- VI. Abstenerse de realizar actos incompatibles con las funciones que desempeñan, así como de hacer valer su condición de legisladores en beneficio propio;
- VII. Informar al órgano camaral que corresponda de los asuntos competencia del Senado en los que tengan interés económico o beneficio personal y excusarse de participar en las gestiones, los trámites y los procedimientos relativos;
- VIII. Presentar en tiempo y forma las declaraciones e informes que establecen las normas aplicables o que deben rendir con motivo del desempeño de sus funciones o encomiendas;
- IX. Abstenerse de revelar cualquier información reservada o confidencial a la que tengan acceso en el desempeño de sus funciones, conforme a lo dispuesto por las normas en materias de transparencia y acceso a la información pública así como de seguridad nacional. El o los senadores que incumplan con esta obligación serán responsables en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de este Reglamento; y
- X. Las demás que establecen la Constitución y las leyes.

De donde se desprende, el derecho a la dieta y las obligaciones que tienen los senadores y así en este sentido el artículo 110 constitucional, dispone, que entre tres servidores públicos los senadores son sujetos de juicio político.

Así mismo, no hay regulación en la Ley Federal del Trabajo a este respecto, donde un senador obtiene como dieta neta mensual 125 mil 500 pesos y prestaciones como seguro de vida institucional equivalente a 40 meses de su dieta y de gastos médicos mayores igual a mil 500 salarios mínimos generales mensuales del Distrito Federal. Y como Bernardo Pérez Fernández nos comenta:

“El sueldo que perciben los diputados senadores excede a la media de cualquier funcionario administrativo o judicial”<sup>78</sup>

Además, se recibe una gratificación de fin de año o aguinaldo equivalente a 40 días de dieta y un seguro de separación individualizado, el cual se constituye con aportaciones

---

<sup>78</sup> Idem., p. 76

propias y del órgano legislativo, equivalente a 10 por ciento de su dieta más sus rendimientos.

Aspecto que debería ser regulado en la ley federal del trabajo, como un trabajo especial para darle la mayor certidumbre al senador como servidor público ya que su salario en efecto debe ser digno y suficiente, proporcional a la responsabilidad que se le confiere.

Esto con el fin de que puedan realizar individualmente sus actividades, recibiendo una cantidad suficiente por sus servicios, para que ningún otro poder pueda mediante su disminución y presiones al no estar regulado este trabajo, asegurarse la subordinación política de los senadores, y para evitar que grupos de interés externos corrompan con dinero o en especie a los legisladores en cargados de aprobar leyes que regulen a los propios grupos de presión, dándole mayor regulación al cabildeo de los grupos de interés de la sociedad civil.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El presente trabajo y la investigación desarrollada en el mismo, dan un panorama actual de la labor del Senado, su composición vista de una manera académica, es decir faltaría por profundizar mas en cuanto a su función tramites y demás cuestiones administrativas que permiten que día con día, este realice su función institucional, ya que el senado no solo son los senadores, sino se compone de personal y órganos internos que apoyan al trabajo legislativo y que mantienen en operación a dicha institución, con independencia de los dos periodos ordinarios de sesiones.

Por lo expuesto, se advierte que faltan mas regulaciones y precisiones en nuestra Carta Magna y en los diversos ordenamientos y reglamentos que de ella derivan para dar certeza jurídica y profesionalizar de una manera mas eficiente la labor del senado, en lo referente a su competencia como son las concernientes, a la Política Exterior, al Control Político y las concernientes sobre la Federación para el caso de delimitaciones territoriales aparición y desaparición de los poderes constitucionales de un Estado, etc.

Debido a que el dinamismo y las necesidades del país, han puesto la mirada de la ciudadanía en el trabajo de los legisladores, siendo en ocasiones objeto de la crítica por parte de la opinión publica y los medios de comunicación ante las propuestas en cuanto a las llamadas reformas estructurales, las cuales a comparación con la reforma en materia Penal causan todavía una desconfianza enorme debido a que por los llamados derechos políticos, que ostentan los senadores estos no tienen una certeza jurídica en cuanto a su labor como la tendría cualquier profesionista en la Ley Federal del Trabajo, siendo que como la misma constitución los define, como servidores públicos, debería de considerarse su relación laboral para con la federación como un trabajo especial y legislarse al respecto.

Se ha criticado el fuero constitucional, y como sea definido en el presente trabajo, la prerrogativa en cuanto a inmunidad e inviolabilidad en cuanto estén en funciones, la cual no estaría a discusión, salvo en los casos en que se sospecha de la parcialidad hacia los particulares para aprobar leyes y disposiciones legales que los favorecen, siendo de suma

importancia que se acote claramente sus prerrogativas y derechos tanto en la Constitución, como en la Ley Federal del Trabajo, y el reglamento del Senado principalmente, como un instrumento que permita transformar totalmente a la política como una profesión para así garantizar y dar certeza a la reelección de los legisladores que se plantea en la llamada reforma política.

Ya que como sucede en el ámbito profesional del país y a nivel mundial los profesionistas se especializan a diario, para poder competir y dar resultados a los desafíos que exige el mundo competitivo actual, ya sea por medio de diplomados, especialidades y estudios de postgrado, de igual manera los legisladores deberían tomar ese compromiso y aprovechar la infraestructura humana y material con que cuenta la Cámara Alta, ya que su labor es una profesión que debe entenderse de tiempo completo y para ello tendría que precisarse como se menciona en los distintos ámbitos sus derechos y obligaciones, para dar una mayor confianza a los legisladores y a los ciudadanos quienes somos los receptores finales de su trabajo.

Por tal motivo se propone:

Primero. Reformar el artículo 62 constitucional adicionando, para tal caso como una incompatibilidad que, el senador sea empleado o litigante de la iniciativa privada además de que se precise que no pueda ocupar un cargo público distinto aunque sea de manera honoraria, debido a que debe garantizarse su libertad e imparcialidad para con un grupo de presión, particular o para sus propios entes personales, y de un ente de gobierno o de la Administración Pública Federal.

Segundo. Se adicione el artículo 58 constitucional, para que precise que además deba rendir protesta, de no pertenecer a una empresa privada ocupando cualquier cargo en la misma desde operativo hasta directivo o formar parte del consejo de administración, asesor, consultor privado, de forma remunerada u honoraria, así como deberá comprobar que no tenga ningún cargo honorario en la Administración Pública Local o Federal, en el año que antecede a la elección para la cual compete.

Tercero. Se adicionen a la Ley federal del trabajo dos artículos en el capítulo de trabajos especiales, para especificar las prerrogativas y percepciones tanto en materia de salario y de seguridad social a las cuales tienen derecho los senadores durante su encargo y posteriormente a este si deciden retirarse de la política.

Cuarto. Se adicionen al capítulo de obligaciones del Reglamento del Senado, las siguientes consideraciones, que los senadores que no formen parte de la comisión permanente, durante el periodo que dure el receso legislativo, asistan a un curso en materia de técnica legislativa, ética, recursos y necesidades de México y expresión oral, en cualquiera de los recintos que tenga el senado y que sea coordinado por la dirección general de apoyo parlamentario y que esta se coordine con los académicos de las universidades públicas del país para la impartición de dichos cursos, ello con el propósito de profesionalizar al senador y poder dar la certeza, elementos técnicos y académicos para el mejor desempeño de su función y su profesionalización con miras a poder obtener una reelección legislativa, en el supuesto de que esta se aprobara.

Quinto. Se adicione el artículo 298 del reglamento del Senado en la fracción 1 en el sentido de que se forme una lista e historial de los particulares que ejercen su derecho de cabildo y en su caso a la empresa o grupo que representan.

Sexto. Asimismo, se adicione la fracción 2 para que además de que se rinda el informe a la mesa directiva se haga pública esta información cuando se dictamine la propuesta o proyecto de ley y se haga del conocimiento público cuando se apruebe dicho dictamen.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

Andrade Sánchez, Eduardo, Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 2008.

Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 2006.

Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), El Derecho Parlamentario, FCE, México, 2003.

Berlín Valenzuela, Francisco, Diccionario de Términos Parlamentarios, México, Porrúa, 1998.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1999.

Camacho Vargas, José Luis, El ABC de la Cámara de Diputados, Instituto Mexicano de Estudios Sobre el Poder Legislativo, A.C., México, 2008.

Camacho Vargas, José Luis, El ABC de la Cámara de Senadores, Instituto Mexicano de Estudios Sobre el Poder Legislativo, A.C., México, 2009.

Camacho Vargas, José Luis, Decretos de Oro, México, LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 2009.

Camacho Vargas, José Luis, El Congreso Mexicano, Porrúa, México, 2006.

Camacho Vargas, José Luis, Reformando al Estado, Instituto Mexicano de Estudios Sobre el Poder Legislativo, A.C., México, 2007.

Carbonell, Miguel y Carpizo, Jorge, Derecho Constitucional, Porrúa- UNAM, México, 2003.

Carbonell, Miguel y Carpizo, Jorge(coord.), Tendencias del Constitucionalismo en Íbero América, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México,1997.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro(coord.), División de Poderes y Régimen Presidencial en México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

Carbonell, Miguel y Valadés, Diego(coord.), El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 Años de la Constitución de 1857 y 90 Años de la Constitución de 1917, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

Carpizo, Jorge, Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina, México, IJ / UNAM, México, 2007.

Cortes Campos, Josefina y Raigosa, Luis, Las Facultades de Control del Senado de la Republica, Senado de la Republica / ITAM /Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Cossio Díaz, José Ramón, Los Órganos del Senado de la Republica, Senado de la Republica / ITAM / Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Fernández, Jorge, Poder Legislativo, Porrúa – UNAM, México, 2006.

Franco Gonzáles Salas, Cose Fernando, Las Incompatibilidades e Impedimentos en el Marco del Estatuto Personal de los Senadores, Senado de la Republica / ITAM /Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Galeana, patricia (coord.), México y sus Constituciones, FCE, México, 2003.

Galeana, Patricia (coord.), El Constitucionalismo Mexicano. Influencias Continentales y Trasatlánticas, Senado de la Republica – Siglo XXI, México, 2010.

Galeana, Patricia (coord.), México y sus Constituciones, México, FCE, México, 2003.

Galeana, Patricia (coord.), Organización y Funciones del Senado, UNAM/ Senado de la Republica / Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

Derdo de Tejada C., Sebastián y Godina Herrera, Luis Antonio, El Lobbying en México, Miguel Angel Porrúa, México, 2004.

Pérez Fernández, Bernardo, Ética del Legislador, Porrúa, México, 2004.

Piñeira, Armando Alonso, Lobbying: La Trama Secreta, Valleta Ediciones, Argentina, 2000.

Rabasa, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas/ UNAM, México, 2002.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento del Senado.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento General Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

## **JURISPRUDENCIA**

IUS 2010 Jurisprudencias y Tesis Aisladas, Junio de 1917 – Diciembre de 2010,  
Suprema Corte de Justicia de la Nación.