



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

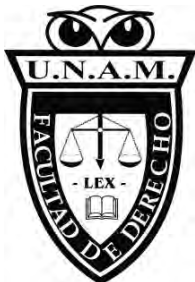
---

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO**

**“PROPUESTA DE UN MARCO NORMATIVO  
QUE REGULE LA CREACIÓN,  
APROBACIÓN, REGISTRO Y PUBLICACIÓN  
DE LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS  
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA”**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
LIC. LEONARDO ARTURO BOLAÑOS CÁRDENAS**

**TUTORA: MTRA. PERLA GÓMEZ GALLARDO**



**MÉXICO, D.F.**

**2006**



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.

## AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Luis Bolaños Solórzano † y María Antonieta del Carmen Cárdenas Ríos, ejemplo y guía en mi vida, a quienes debo mi existencia y lo que soy, con mi amor y gratitud por lo que cada uno ha sembrado en mí.

*Sine qua non*

Al Sr. Sergio Ignacio Dublán Somellera, mi segundo padre, quien siempre me ha brindado su apoyo y amor incondicional, enseñándome que frente a los obstáculos de la vida hay que luchar y trabajar para alcanzar nuestros objetivos.

A Rocío, esposa y compañera que Dios puso en mi camino, con quien la felicidad se duplica y las tristezas se dividen.

“Mi amor, mi cómplice y todo”

A mis hijos Anabel y Arturo, bendiciones con las que Dios ha colmado mi existencia, a quienes amo con todo el corazón y que deseo, con la sabiduría que Dios me otorgue, el poder guiar en esta vida.

A mis hermanos, Mario †, Socorro, Sergio, Luisa, María Elena, Ignacio, Amparo, Yolanda, Eduardo, Alicia, Rosa María, Norma y Gina, a quienes quiero, admiro y respeto, esperando que estemos unidos para siempre.

Al Senado de la República y en especial a los senadores integrantes de la Mesa Directiva, por la oportunidad que me dieron para poder cursar la Maestría en Derecho.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a los funcionarios de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho por la impartición de la Maestría.

A mis profesores, quienes con dedicación y empeño me fueron alentando en el estudio e investigación de la ciencia jurídica.

A la Maestra Perla Gómez Gallardo, de quien me siento honrado que haya sido mi tutora en la elaboración de la presente tesis, ejemplo de profesionalismo y compromiso institucional.

A los doctores Leonel Armenta López, Fernando Guadalupe Flores Trejo, Ángel Zarazúa Martínez y Santiago Nieto Castillo por sus comentarios que sin duda enriquecieron el presente trabajo.

Al Contador Público Jorge Valdés Aguilera, por su invaluable apoyo para llevar a cabo este proyecto, por sus consejos y enseñanzas, pero sobre todo por su amistad.

Al Doctor Arturo Garita Alonso y al Licenciado Luis Manuel Montaña Ramírez, quienes con su gran experiencia en el ámbito legislativo me hicieron significativas aportaciones que permitieron mejorar esta investigación.

A los servidores públicos del Centro de Capacitación y Formación Permanente del Senado de la República, y de manera muy especial a su titular Maestra Maura Campillo, quienes siempre estuvieron atentos al desarrollo del posgrado.

Al futuro abogado Luis Gerardo Velázquez Marín, por su invaluable apoyo y amistad, esperando próximamente tener en mis manos su tesis.

A mis compañeros de Maestría por nombrarme su jefe de grupo, por sus enseñanzas, así como por brindarme su amistad.

# ÍNDICE

	<b>Página</b>
Índice de abreviaturas.....	V
Introducción.....	VII

## **CAPÍTULO 1** **SISTEMA FEDERAL, DIVISIÓN DE PODERES, CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DERECHO PARLAMENTARIO**

1.1. El Sistema Federal Mexicano.....	1
1.2. Algunas consideraciones sobre la división de poderes.....	11
1.3. Antecedentes históricos del Poder Legislativo.....	18
1.4. Los Órganos del Poder Legislativo.....	24
1.5. El Derecho Parlamentario.....	31
1.6. Conclusiones del capítulo.....	43

## **CAPÍTULO 2** **LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

2.1. Los Senadores.....	46
2.1.1. Requisitos para ser Senador.....	47
2.1.1.1. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.....	48
2.1.1.2. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.....	54
2.1.1.3. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él.....	54
2.1.1.4. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección.....	57

2.1.1.5. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gobernador, Secretario de Gobierno, Magistrado ó Juez Federal, ó del Estado.....	63
2.1.1.6. No ser Ministro de culto religioso.....	67
2.1.1.7. Prohibición de la reelección inmediata de Senadores.....	69
2.1.1.8. Requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Electorales.....	73
2.1.2. Incompatibilidades.....	76
2.2. Los órganos secundarios y complejos.....	79
2.2.1. La Mesa de Decanos.....	79
2.2.2. El Pleno.....	84
2.2.3. La Mesa Directiva.....	87
2.2.4. Los Grupos Parlamentarios.....	90
2.2.5. La Junta de Coordinación Política.....	96
2.2.6. Las Comisiones.....	98
2.2.7. Los Comités.....	112
2.3. Los órganos legislativos del Senado de la República.....	116
2.4. Conclusiones del capítulo.....	117

### **CAPÍTULO 3 LAS RESOLUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

3.1. Antecedentes Constitucionales de las resoluciones del Congreso de la Unión.....	122
3.2. Las resoluciones de los Congresos locales en las Constituciones de las Entidades Federativas y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal..	136
3.3. Conceptos utilizados en el marco jurídico mexicano para referirse a las resoluciones del Congreso.....	150
3.3.1. La Ley.....	150
3.3.2. El Decreto.....	155

3.3.3. Las resoluciones económicas.....	159
3.3.4. La iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión.....	165
3.3.5. El Acuerdo.....	166
3.3.5.1. Punto de Acuerdo.....	170
3.3.5.2. Los Acuerdos Parlamentarios.....	174
3.4. Conclusiones del capítulo.....	175

## **CAPÍTULO 4 LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS**

4.1. Concepto de Acuerdo Parlamentario.....	179
4.1.1. El concepto de Acuerdo Parlamentario en la doctrina.....	179
4.1.2. Concepto de Acuerdo Parlamentario en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	188
4.2. La naturaleza jurídica de los Acuerdos Parlamentarios.....	194
4.2.1. El elemento formal de los Acuerdos Parlamentarios.....	194
4.2.1.1. Los órganos del Senado de la República y su dimensión dinámica en relación con la creación de los Acuerdos Parlamentarios.....	198
4.2.2. El objeto material de los Acuerdos Parlamentarios.....	199
4.2.2.1. Los Acuerdos Parlamentarios de Organización.....	200
4.2.2.2. Los Acuerdos Parlamentarios de Funcionamiento.....	204
4.4. Cuadro que contiene la propuesta de clasificación de los Acuerdos que se expiden en el Poder Legislativo.....	217
4.5. La vigencia de los Acuerdos Parlamentarios.....	219
4.6. Conclusiones del capítulo.....	221



**CAPÍTULO 5**  
**PROPUESTA DE UN MARCO NORMATIVO QUE REGULE LA CREACIÓN,**  
**APROBACIÓN, REGISTRO Y PUBLICACIÓN DE LOS ACUERDOS**  
**PARLAMENTARIOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

<b>5.1.</b>	Propuesta de regulación de la facultad de los órganos legislativos para elaborar Acuerdos Parlamentarios.....	225
<b>5.2.</b>	Propuesta de regulación para la aprobación de los Acuerdos Parlamentarios.....	228
<b>5.3.</b>	Propuesta de regulación para el registro y publicación de los Acuerdos Parlamentarios.....	231
<b>5.4.</b>	Conclusiones del capítulo.....	236
	<b>Conclusiones Finales.....</b>	<b>239</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>243</b>

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOGGEUM	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
LOEFAM	Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
RGICGEUM	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

## INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo en México los estudios que analicen a profundidad el papel, la organización y las funciones del Congreso de la Unión, de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores y de la Comisión Permanente, han sido poco abundantes en la doctrina nacional. Normalmente el Poder Legislativo había sido estudiado en el ámbito del derecho constitucional, de manera muy general y de forma descriptiva, es decir sólo se examinaba la conformación de los órganos que integran éste poder, analizando primordialmente la función legislativa y dejando fuera del estudio las otras atribuciones relacionadas con la representación, la legitimidad, la pluralidad y el control sobre los otros órganos del gobierno del Estado, así como la forma en que al interior del Poder Legislativo se desarrollaban estas funciones.

Sin embargo, a partir de 1997, cuando en la Cámara de Diputados ningún partido político alcanzó la mayoría absoluta y se modificó la correlación de las fuerzas que en este órgano legislativo se encontraban representadas, los Diputados integrantes de los partidos de oposición, se hallaron ante una situación política novedosa, toda vez que individualmente eran minorías pero en su conjunto representaban la mayoría de la Cámara. De esta manera, los Grupos Parlamentarios minoritarios se unen y empiezan a ejercer a plenitud las atribuciones que el orden constitucional les otorga, desplegando sobre los demás poderes los controles que el sistema jurídico establece y, al mismo tiempo, las decisiones al interior de este órgano se tomaron con base en las negociaciones y los acuerdos que se dieron entre ellos, con lo que las resoluciones adquirieron una mayor legitimidad, propiciando una auténtica división de los poderes y un equilibrio entre los mismos, ya que las minorías se encontraron ante condiciones políticas favorables para ejercer el control de las mayorías.

Esta nueva realidad del Poder Legislativo hizo patente que el marco jurídico existente había sido superado y las prácticas parlamentarias, que habían prevalecido durante mucho tiempo, mostraron ser ineficaces ante una nueva correlación de

fuerzas, por lo que se crearon nuevos mecanismos para el funcionamiento de este poder a través de la formulación de acuerdos parlamentarios, los cuales fueron el punto de partida que dio origen a la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual entró en vigor el 4 de septiembre de 1999 y estableció una nueva organización en este poder.

Con la nueva Ley Orgánica, el Poder Legislativo se moderniza y fortalece, al establecer las siguientes modificaciones a su organización y funcionamiento: se sustituye a la antigua comisión instaladora por una Mesa de Decanos, cuya función principal es conducir la sesión constitutiva de la nueva legislatura; la Mesa Directiva es electa por el periodo de un año legislativo y sus integrantes pueden ser reelectos; se crea la Junta de Coordinación Política como órgano colegiado en el que se impulsan los entendimientos y convergencias de los diferentes Grupos Parlamentarios, sus decisiones se toman por mayoría mediante el voto ponderado; desaparece la Gran Comisión; se reestructura el sistema de comisiones en relación con su organización, funcionamiento y responsabilidades; se crea una nueva organización técnica administrativa para apoyar el trabajo legislativo, fomentando la profesionalización de los servidores públicos con base en un servicio civil de carrera; se crea el Canal de Televisión del Congreso como medio de difusión de la actividad parlamentaria; entre otras modificaciones.

Sin embargo aún con la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nosotros sostenemos la hipótesis que el marco jurídico que regula la formulación, aprobación, registro y publicación de los acuerdos parlamentarios quedó deficiente a pesar de que representan una importante fuente normativa de este poder, toda vez que mediante los acuerdos parlamentarios se regula la organización y el funcionamiento de los órganos que conforman el Poder Legislativo, por lo que el presente estudio plantea la necesidad de fortalecer el marco jurídico que los regula a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de otorgarle al Poder Legislativo la facultad explícita de

emitir resoluciones con el carácter de acuerdos, tal y como lo ostentan los otros poderes de la unión.

En la realización del presente estudio hemos utilizado primordialmente el método deductivo, toda vez que partiendo de los principios constitucionales básicos del Estado Mexicano hemos situado al Poder Legislativo, a la Cámara de Senadores, a los órganos que la integran, así como a las resoluciones que emiten y dentro de ellas a los acuerdos parlamentarios, estudiando su objeto, el marco jurídico que los regula y la forma como son creados, aprobados, registrados y publicados.

En el capítulo primero, denominado “Sistema Federal, División de Poderes, Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Derecho Parlamentario”, utilizando el método deductivo ubicaremos al Poder Legislativo y con él al Senado de la República dentro de los principios constitucionales básicos, como el Estado Federal y la división de poderes. Veremos como el sistema federal mexicano es una decisión política fundamental de nuestro orden constitucional y al mismo tiempo es la forma como la Constitución distribuye competencias entre la federación y las Entidades Federativas, las cuales participan de las decisiones del Estado mexicano por medio del proceso legislativo de reforma constitucional y a través de los representantes federales, Diputados y Senadores. Asimismo, analizaremos cómo el Senado de la República participa en la formulación del orden jurídico mexicano, el cual se encuentra integrado por el orden jurídico constitucional, el orden jurídico federal y el orden jurídico local.

Para abordar el tema de la división de poderes utilizaremos el método histórico para conocer cómo esta doctrina ya existía desde la Grecia clásica, la cual se desarrolló y precisó con John Locke, tomando forma jurídica con Montesquieu. Advertiremos cómo la división del poder político, además de facilitar el ejercicio de las funciones públicas del Estado, garantiza la libertad política de los ciudadanos, en donde cada uno de los poderes son interdependientes entre sí, permitiendo que en su actuación conjunta desarrollen el poder del Estado. Posteriormente ubicaremos al

Poder Legislativo y a los órganos que lo integran, para situar entre ellos a la Cámara de Senadores.

Continuaremos nuestro estudio, auxiliándonos del método analítico, haciendo una breve reflexión sobre el concepto parlamentario, veremos como este término es utilizado para referirse a la forma de gobierno de la cual toma su nombre, pero también, en su sentido amplio, parlamentario se refiere a la Asamblea electa popularmente cuyos miembros realizan la acción de parlamentar para ejercer las atribuciones que el orden jurídico le encomienda, independientemente del nombre que tome, ya sea como Parlamento, Congreso, Asamblea o Cortes. Advertiremos que el concepto parlamentario se usa también para referirse al miembro integrante del Poder Legislativo y a la función que éste desarrolla.

Por último, reflexionaremos brevemente sobre cómo dentro de la doctrina y al interior del propio órgano legislativo se ha venido consolidando la idea de la existencia de un derecho parlamentario, el cual tiene por objeto regular la organización, integración y atribuciones del órgano legislativo, comprendiendo tanto sus funciones legislativas como aquellas otras que el orden jurídico le otorga, así como las relaciones que tiene con los otros órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad en general.

En el segundo capítulo, referente a “los órganos del Senado de la República”, estudiaremos, con el auxilio del método analítico, la integración de los diferentes órganos legislativos de la Cámara de Senadores, entendiéndolos como aquellos que están conformados por uno o varios legisladores, iniciando con el órgano primario o simple denominado Senador para continuar con los órganos secundarios o complejos: Pleno, Mesa de Decanos, Mesa Directiva, Grupos Parlamentarios, Junta de Coordinación Política, Comisiones y Comités. Posteriormente, utilizando el método comparativo, diferenciaremos a los órganos legislativos de los órganos técnicos administrativos del Senado de la República, los cuales están integrados por

servidores públicos que no tienen la cualidad de legislador, pero tienen la función de apoyar el trabajo parlamentario que desarrollan los Senadores.

El capítulo tercero “las resoluciones del Congreso”, nos permitirá hacer, con el uso del método histórico, un ejercicio de síntesis para observar la evolución constitucional que han tenido las resoluciones en el Poder Legislativo Federal, desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1917. Con el auxilio del método analítico y comparativo, examinaremos las diferentes Constituciones de las Entidades Federativas y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para estudiar la forma en que regulan las resoluciones que pueden emitir los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con este ejercicio obtendremos interesantes resultados, que nos permitirán visualizar cómo las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se encuentran más avanzados en la regulación de las resoluciones de los Congresos en contraposición a la deficiente regulación que realiza nuestra norma constitucional federal. Finalmente estudiaremos, por medio del método analítico, las diferentes resoluciones que según el marco jurídico mexicano pueden emitir los órganos legislativos, federal y local, estudiando sus principios y elementos.

En el capítulo cuarto, dedicado al estudio de “los Acuerdos Parlamentarios”, con la ayuda del método analítico, estudiaremos las diversas definiciones que de este concepto nos ofrecen algunos autores y analizaremos el concepto acuerdo parlamentario a la luz del marco jurídico que lo regula, para conocer su naturaleza y sus elementos formales y materiales. Demostraremos que los acuerdos parlamentarios son formalmente legislativos, toda vez que pueden ser emitidos por cualquier órgano integrante del Poder Legislativo, es decir que pueden ser formulados en el Congreso General, en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores y en la Comisión Permanente, a pesar de que nuestro marco jurídico no lo especifique.

Por otro lado, analizaremos la relación existente entre los órganos legislativos del Senado de la República y su facultad para formular acuerdos parlamentarios. A partir de este análisis y atendiendo al objeto material de los mismos, formularemos una propuesta de clasificación de los acuerdos parlamentarios, finalizando con una breve reflexión sobre su actualidad y vigencia.

Por último en el quinto capítulo, con la ayuda del método sistemático, relacionaremos los elementos de los acuerdos parlamentarios para proponer modificaciones al marco jurídico que los regula, principalmente en lo referente a su formulación, aprobación, registro y publicación. En específico plantearemos una modificación a los artículos 70 y 77 constitucionales con el objeto de que el Poder Legislativo tenga la facultad expresa de emitir resoluciones con el carácter de acuerdos, tal y como la tienen los otros dos poderes de la unión, así como otorgarle a cada una de las cámaras la facultad de dictar, sin la intervención de la otra, acuerdos parlamentarios sobre su organización y funcionamiento interior.

Esperamos que el presente trabajo de investigación contribuya a enriquecer el actual proceso de fortalecimiento del Poder Legislativo y en específico de la Cámara de Senadores.



## CAPÍTULO 1

### SISTEMA FEDERAL, DIVISIÓN DE PODERES, CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DERECHO PARLAMENTARIO

Consideramos necesario que antes de abordar el tema objeto de la presente investigación, empecemos por ubicar al Poder Legislativo y con él, al Senado de la República, dentro del propio sistema constitucional mexicano, iniciando desde los principios básicos de nuestro orden jurídico, en especial en relación con la forma de gobierno establecida en nuestra carta fundamental y con la división de poderes. Dentro de este último tema analizaremos los antecedentes históricos del Poder Legislativo, para posteriormente insertar al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y luego al propio Senado; para finalizar con el tema del derecho parlamentario.

#### 1.1. El Sistema Federal Mexicano.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), establece la forma del Estado Mexicano:

“Artículo 40.- **Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal**, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El artículo 40 constitucional instituye la forma del Estado Mexicano y para ello emplea los conceptos:

- a) República;
- b) Democracia;
- c) Representación, y
- d) Federación.

El origen etimológico del concepto República deriva de la palabra “res” que significa cosa; y de la palabra “publica” que significa “perteneciente a todo el pueblo”<sup>1</sup>, de tal modo que República significa la cosa que le es perteneciente a todo el pueblo. Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, definió el Estado Republicano como aquel que se opone al Estado Monárquico señalando que “todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”<sup>2</sup>, de tal suerte que conforme la definición de Maquiavelo, el concepto República puede comprender cualquier tipo de Estado que no sea Monárquico. No obstante lo anterior, el sistema republicano del Estado Mexicano tiene su fundamento en la voluntad popular, la cual se expresa mediante un sistema democrático para elegir a sus representantes, mismos que son renovados periódicamente. La esencia de la República se traduce en que los servidores públicos ejercen sólo temporalmente sus cargos y deben cambiar con frecuencia, Felipe Tena Ramírez señala cuando habla de las formas de gobierno que:

“Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quién corresponda según la ley o la costumbre. Síguese de lo expuesto que, mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad de jefe del Estado”<sup>3</sup>.

Por otro lado tal y como lo señala nuestra Constitución en el artículo 39, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, de ahí que el

---

<sup>1</sup> Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**, 22º Edición, Espasa, España, 2001, pág.1856.

<sup>2</sup> Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe**, traducido por Luis Navarro. “Obras Políticas de Nicolás Maquiavelo”, Instituto Cubano del libro, La Habana, 1971, pág. 305.

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**, 37ª edición, Porrúa, México, 2005, págs. 87 y 88.

pueblo sea el origen de los poderes públicos y por tanto es el pueblo el que gobierna; el gobierno del pueblo es lo que caracteriza a una democracia.

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. **Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.** El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

La democracia se manifiesta en su máxima expresión cuando el pueblo íntegro, de manera directa, ejerce los poderes del Estado y adopta sus decisiones en asamblea mediante el principio de la mayoría, sin embargo, la democracia supone necesariamente el respeto, protección e impulso de las minorías. En las democracias todos los que participan en ella deben cumplir con las decisiones de las mayorías que conforman el interés público, lo cual trae implícito el que las minorías no puedan recurrir a procedimientos violentos o no autorizados legalmente para revertir las decisiones de las mayorías. Tena Ramírez señala que “el compromiso previo, implícito de todo evento democrático, de que los disidentes habrán de someterse al criterio de los más, siempre y cuando aquéllos y éstos sean escuchados, por igual”<sup>4</sup>, de ahí que las decisiones se tomen por mayoría pero el sistema debe permitir que las minorías puedan expresarse y puedan tener la posibilidad de convertirse en mayorías.

Una democracia en donde participe directamente la totalidad del pueblo es imposible que se de en la realidad actual, principalmente por el factor demográfico, ya que es imposible que millones de personas se puedan reunir en una asamblea para deliberar. Es por ello que el principio democrático se limita al concepto de democracia representativa.

La democracia representativa es una democracia en la que el pueblo no ejerce de manera directa sino indirecta el poder público que dimana de él, ya que nombra a las personas que en su representación se van a encargar de ejercer el poder del

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, págs. 97 y 98.

Estado. El sistema democrático no se circunscribe a la estructura jurídica o al régimen político, sino que es entendido como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, tal y como lo señala el artículo tercero constitucional.

Ahora bien, el Estado mexicano jurídicamente es una República democrática representativa y federal, donde la competencia de los órganos del gobierno del Estado se establece en la Constitución, tal y como lo señala el artículo 41 constitucional:

“Artículo 41.- **El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión**, en los casos de la competencia de éstos, **y por los de los Estados**, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...  
I a IV...  
...”

El pueblo es el titular de la soberanía, misma que ejerce de manera indirecta por medio de los poderes federales y de los Estados, lo cual trae implícito el concepto de representación. En las democracias representativas, los ciudadanos tienen derecho a votar y ser votados, es decir a participar en las funciones públicas mediante un sistema de elecciones populares donde los ciudadanos gozan del sufragio como su principal derecho político.

Por otro lado, nuestra Constitución establece un sistema federal en contraposición a los llamados Estados Unitarios. Para distinguir entre un Estado Unitario y un Estado Federal, primordialmente se atiende a su organización espacial, toda vez que en un Estado Unitario las normas jurídicas tienen validez para la totalidad del territorio estatal y no hay normas jurídicas que tengan vigencia solo en parte de este mismo territorio. En cambio en un Estado Federal, existen normas cuya

validez se da sobre la totalidad del territorio del Estado, pero también existen normas jurídicas que solo tienen vigencia en algunas partes del mismo.

Lo anterior da origen a dos órdenes de diferente competencia cada uno de ellos; un orden jurídico federal, cuyas normas tienen un ámbito espacial de validez en todo el territorio nacional y un orden jurídico denominado local, cuyo ámbito espacial de validez se circunscribe a una determinada porción de ese territorio. Entre estos ordenes jurídicos, federal y local, no existe una diferenciación jerárquica sino de tipo competencial, es decir las normas federales no son superiores jerárquicamente a las normas locales ni viceversa, sino que ambas normas tienen la misma jerarquía, solo que cada orden jurídico tiene diferente competencia<sup>5</sup>.

No hay relación jerárquica entre las leyes federales y las leyes locales, es decir ninguna de ellas prevalece sobre la otra de manera automática y la forma de resolver cual de ellas es la aplicable, cuando existe un conflicto, es atendiendo al órgano que conforme a la propia norma constitucional es competente en la materia controvertida. Entre el orden federal y el orden local su relación es de competencia y no de jerarquía, tal y como lo señala Hans Kelsen cuando dice que “la competencia se halla plenamente dividida entre la federación y los miembros, cada uno es independiente de los demás en su respectivo ámbito”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia, N° de registro: 207,030, Tomo: VII, Marzo de 1991, Tesis: 3a./J. 10/91. **LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION. EI artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local**, sino que **en el caso de una aparente contradicción** entre las legislaciones mencionadas, **ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente** para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.

<sup>6</sup> Kelsen, Hans. **Teoría General del Estado**, Traducción de Luis Legas Lacambra, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM – Ediciones Coyoacán, México, 2004, pág. 261.

Nuestra Constitución distribuye las competencias mediante un régimen de facultades expresas para la federación, tal y como lo señala el artículo 124:

**“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”**

Esta forma de distribuir las competencias trae como consecuencia que la federación sólo pueda hacer aquello que expresamente la Constitución le faculta, quedando para las Entidades Federativas todas aquellas atribuciones que no están enunciadas en el texto supremo para la federación, a lo cual se la ha llamado sistema de distribución residual<sup>7</sup>. Esta forma de distribución de competencias establecida en la Constitución no es absoluta, ya que existen otros artículos constitucionales que determinan matices y excepciones a este principio, como por ejemplo el artículo 73, fracción XXX, el cual es el fundamento de las llamadas facultades implícitas de la federación; o bien el artículo 122 que dispone que la Asamblea de Representantes y las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal tendrán facultades expresas, mientras que la federación tendrá facultades residuales en las materias relativas al Distrito Federal; o la disposición contenida en el artículo 115 constitucional que señala para los Municipios facultades expresas; o las facultades prohibidas a los Estados, ya sea en términos absolutos o relativos, que señalan los artículos 117 y 118 de la Constitución, entre otras.

Los órganos que crean las normas jurídicas federales en principio son distintos a los órganos que crean las normas jurídicas locales, es decir por lo general estos dos tipos de órganos no coinciden, ya que el órgano legislativo federal crea leyes federales, mientras que el órgano legislativo local crea las leyes estatales, existiendo excepciones a esta regla. Esta división del territorio y de los órganos requiere de una

---

<sup>7</sup> Cfr. Serna de la Garza, José María. “Federalismo y Sistemas de distribución de Competencias Legislativas”. En: Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (Coordinadores). **Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pág. 315. Además consúltese: Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y comparado**, 4ª edición, Porrúa, México, 2005, pág. 255.

distribución de las competencias, para que ciertas atribuciones sean ejercidas por los órganos federales y las restantes por los órganos locales. “El federalismo representa una decisión política fundamental en nuestro orden normativo. Es en cierta medida una técnica constitucional para distribuir competencias”<sup>8</sup>.

De acuerdo con Héctor Fix-Zamudio, existen ciertos principios que pueden considerarse fundamentales en una federación<sup>9</sup>:

- a) Dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes. Un orden jurídico y gubernativo federal con validez para todo el territorio del país, y otro local con validez sólo dentro del territorio de la Entidad Federativa;
- b) Distribución de competencias por la Constitución. La distribución de competencias la establece la Constitución mediante la técnica de facultades expresas, que pueden ser éstas para la federación y residuales para los Estados, o viceversa;
- c) Autonomía para los Estados federados. Nótese que se habla de autonomía y no de soberanía como incorrectamente lo señala el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental; las Entidades Federativas no son soberanas toda vez que tienen una competencia limitada a su régimen interior, la cual le es fijada por la propia Constitución. Las Entidades Federativas son autónomas, entendiéndose por autonomía la atribución que ostentan para otorgarse su propia Constitución, la cual deberá estar acorde a las estipulaciones de la Constitución Federal; y la de tener sus propios órganos de gobierno, y
- d) Participación. Cada Entidad Federativa participa en las decisiones del Estado federal, cuando menos en dos aspectos esenciales: 1) mediante la participación que tienen las legislaturas locales en las reformas constitucionales, y 2) mediante los representantes populares, llámense Diputados o Senadores, que son electos dentro de la Entidad Federativa y que integran el Poder Legislativo Federal.

---

<sup>8</sup> Palacios Alcocer, Mariano (Coordinador). **Federalismo y relaciones intergubernamentales**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pág. 13.

<sup>9</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Op cit*, págs. 254 y 255.

Por otro lado, la Constitución Federal determina cual es el territorio nacional y al mismo tiempo cómo se divide éste para las Entidades Federativas, asimismo distribuye la competencia de éstas y de la federación. El orden jurídico federal y el orden jurídico local, pertenecen a un orden jurídico superior, el cual es fuente común de validez y unidad, mismo que ha sido denominado como orden jurídico constitucional. Sobre el particular Kelsen señala que “la norma fundante básica es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a uno y el mismo orden”<sup>10</sup> y considera que “la norma fundante básica es el fundamento de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden jurídico, constituye ella la unidad dentro de la multiplicidad de esas normas”<sup>11</sup>.

De esta manera el orden jurídico constitucional es la fuente que le da validez y unidad a los órdenes jurídicos federal y local, pero además establece y distribuye las competencias para cada uno de ellos, por lo que debe ser considerado jerárquicamente superior.

“Nótese que la Constitución federal es superior a la comunidad federal y a las comunidades locales. Ambos tipos de comunidades existen con sus propias características por virtud de la Constitución. Ella es la que determina la comunidad federal, al orden jurídico federal y a las comunidades locales, o Estados locales. Sobre ambos órdenes o comunidades políticas –federación y Estados locales- se encuentra la Constitución”<sup>12</sup>.

En el Estado federal podemos encontrar cuatro órdenes jurídicos a saber:

- a) El orden jurídico constitucional;
- b) El orden jurídico federal;
- c) El orden jurídico estatal, y
- d) El orden jurídico municipal.

---

<sup>10</sup> Kelsen, Hans. **Teoría Pura del Derecho**, Traducción de Roberto J. Vernengo, 13ª edición, Porrúa, México, 2003, pág. 202.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. 214.

<sup>12</sup> Schmill Ordóñez, Ulises. **El sistema de la Constitución Mexicana**, Librería de Manuel Porrúa, México, 1977, pág. 139.



“Supongamos un orden jurídico, como el del Estado federal, compuesto de normas que poseen un ámbito territorial de vigencia diferente; en ese orden hay que distinguir tres elementos: ante todo, la Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el respecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que –en virtud de ello– divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; con otras palabras: porque y en tanto que se limita a delegar en un órgano central y varios órganos locales la creación de normas, de las cuales unas valdrán sobre todo el territorio y otras solo sobre determinadas partes del mismo. Esta <<Constitución total>> es necesariamente Derecho positivo; no puede ser, en modo alguno, un mero supuesto lógico-jurídico. Sobre la base de ésta Constitución, y por delegación de la misma, se hallan dos círculos normativos ulteriores que son, por relación a aquella, órdenes parciales delegados: uno, con validez espacial sobre todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo. Si al primero se le llama <<unión>> o <<Estado superior>>, y a los últimos <<Estados miembros>>, es indudable que, de hecho, son coordinados y que entre ellos no existe una relación de delegación. Los Estados miembros no están, pues, subordinados al <<Estado superior>>, y éste lleva indebidamente ese nombre”<sup>13</sup>.

De esta manera, el sistema jurídico mexicano se encuentra compuesto de varios órdenes jurídicos, siendo el orden jurídico constitucional, es decir el orden jurídico que se deriva de la Constitución, el que detenta el carácter de supremo del cual emanan todas las otras normas que componen los otros ordenes jurídicos y cuyos ámbitos territoriales de validez así como sus competencias son establecidos por la norma fundamental. El órgano que constitucionalmente está facultado para reformar o adicionar el orden jurídico constitucional, no es un órgano federal o local, sino un órgano diferente compuesto por el órgano legislativo federal y por los órganos legislativos de todos los Estados miembros de la federación.

“Si la Constitución divide las competencias entre la federación y los Estados miembros, no puede ser competencia exclusiva de uno de éstos la reforma a la Constitución, pues un órgano parcial no puede modificar por sí mismo las normas que lo establecen con sus competencias”<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Kelsen, Hans. **Teoría General del Estado**... *Op cit*, pág. 262.

<sup>14</sup> Schmill Ordóñez, Ulises. *Op cit*, pág. 141.

La reforma o adición a la Constitución no es una función federal o local, sino una función constitucional, y para el ejercicio de ésta el artículo 135 constitucional instituye un órgano que algunos constitucionalistas denominan Poder Constituyente Permanente, Constituyente Derivado u Órgano Revisor de la Constitución, este órgano está compuesto a su vez por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos de todos los Estados miembros, no es un órgano de la federación ni de las Entidades Federativas, sino que se trata de un órgano constitucional.

El sistema de distribución de competencias establecido en el artículo 124 de la CPEUM, utiliza la técnica de facultades expresas para la federación y residuales para los Estados miembros, sin embargo, como ya mencionamos, no es el único artículo constitucional que distribuye competencias en el sistema jurídico mexicano, ya que en el texto de nuestra carta magna existen disposiciones que realizan esa distribución entre los diferentes niveles de gobierno, creando a la vez los distintos ordenes jurídicos: el constitucional, el federal, el estatal y el municipal.

La importancia de analizar el régimen del Estado federal mexicano que establece la Constitución Política de nuestro país, tiene como objeto poder visualizar los diferentes ordenes jurídicos que integran el sistema jurídico mexicano y determinar en cuál de ellos se desenvuelve el Poder Legislativo Federal y, en específico, el Senado de la República, ya que en ocasiones puede actuar como órgano del orden constitucional, como órgano del orden federal o como órgano del orden local del Distrito Federal.

Por lo anterior, podemos afirmar que en función de la facultad que ejerza y el orden jurídico en el que ésta se desenvuelva, el Senado de la República podrá ser un órgano constitucional, un órgano federal y, en algunos casos, un órgano local del Distrito Federal, tal y como lo señala José Ramón Cossío:

“Uno de los temas que desde ahora conviene despejar siguiendo la línea de argumentación que tenemos abierta, consiste en saber a qué tipo de orden pertenece el Senado. De lo hasta aquí dicho, es evidente que la respuesta depende de la función que se ejerza, por lo que analizando lo

dispuesto en la Constitución podemos decir que preponderantemente es federal, en algunos casos constitucional y, posiblemente en otros sea estatal o del Distrito Federal<sup>15</sup>.

## 1.2. Algunas consideraciones sobre la división de poderes.

El segundo punto que se debe de considerar para ubicar al Senado de la República, es la división de poderes. Al hablar sobre este tema, es necesario remontarnos brevemente a los orígenes de la división de poderes y recordar que frente a las Monarquías autoritarias y los gobiernos dictatoriales, surge la idea de la división del poder público, como una medida para controlarse a sí mismo y garantizar la libertad de los ciudadanos. Miguel Lanz Duret, nos indica que:

“La doctrina de separación o división de poderes, aunque es muy antigua y se hace remontar hasta Aristóteles, y quedó mejor precisada posteriormente por Locke el cual la concretaba más bien a una simple distinción de funciones públicas, fue expuesta en realidad por Montesquieu, quién dio la fórmula jurídica que han seguido desde entonces la mayoría o casi la unanimidad de las Constituciones vigentes en los diversos pueblos, y muy particularmente en la Constitución de los Estados Unidos de América, que tomó como modelo y punto de partida las doctrinas de este eminente jurista del siglo XVIII. Los propósitos de Montesquieu, más que facilitar el ejercicio de las funciones del Estado por medio de una división de trabajo y organización equilibrada del mismo, tuvieron por fin garantizar la libertad política que él consideraba imposible en cualquier régimen de gobierno en que preponderaba un solo órgano del Estado, ya fuera individual o colectivo”<sup>16</sup>.

En efecto, la naturaleza de la doctrina de la división de poderes es muy antigua y se remonta hasta la Grecia clásica con Aristóteles, quién en su obra “La Política”<sup>17</sup>, realizó un estudio comparativo entre varias constituciones de su época, diferenciando la Asamblea deliberante del equipo de magistrados y del cuerpo judicial, lo que sirvió de inspiración a los intelectuales de la Revolución Francesa como el inglés John

---

<sup>15</sup> Cossío Díaz, José Ramón. **Los órganos del Senado de la República**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pág. 49.

<sup>16</sup> Lanz Duret, Miguel. **Derecho Constitucional Mexicano**, 9ª edición, Continental, México, 1984, pág. 102.

<sup>17</sup> Aristóteles. **La Política**, Traducción de Antonio Gómez Robledo, 5ª edición, Porrúa, México, 1973, Libro II, págs. 194-196.

Locke, quién sustentó los principios de la división de poderes en su obra “Ensayo sobre el Gobierno Civil”, donde consideró que por representar al pueblo, “el Poder Legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante; para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo”<sup>18</sup>.

Lo anterior es señalado John Locke debido a que la naturaleza misma del ser humano es aferrarse al poder y la tentación del ejercicio indiscriminado del poder, cuando recaen en un mismo órgano la formulación y la ejecución de las leyes, es muy grande; ello daría lugar a que se eludiese la obediencia de las leyes hechas por ellos mismos, o que fueran hechas de manera especial para satisfacer sus propios intereses. Por lo tanto, estas funciones debían recaer en cuerpos distintos, motivo por el cual, “el Poder Legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas, tienen por si mismas o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes y una vez promulgadas, éstas se separan de los legisladores estando ellos mismos sujetos a ellas. Esto representa para dichos legisladores un motivo suplementario poderoso para que tengan cuidado de conformarlas al bien público”<sup>19</sup>.

Debido a los motivos señalados anteriormente, Locke considera que a pesar de que las leyes toman un tiempo relativamente corto para su elaboración pero su aplicación se prolonga en el tiempo de manera constante y duradera, es necesaria la existencia de un poder permanente que cuide de la ejecución de las mismas, correspondiéndole esta última tarea al Poder Ejecutivo. Por otro lado, existe en toda comunidad política otro poder, al cual le corresponde resolver “las disputas que surgen entre cualquiera de los miembros de la sociedad y otras personas que se encuentran fuera de la misma, corresponden a la comunidad entera; el daño hecho a

---

<sup>18</sup> Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**, Traducción de Armando Lázaro Ros, Aguilar, México, 1983, págs. 110 y 111.

<sup>19</sup> *Idem.*

un miembro de ese cuerpo compromete a todos en la tarea de exigir una reparación”<sup>20</sup>.

Locke concluye que son tres los poderes del Estado: el Legislativo que expide las leyes; el Poder Ejecutivo que tiene una actividad permanente y continua por lo que debe cuidar que las leyes sean ejecutadas; y por último, el Poder Federativo encargado de los asuntos exteriores del Estado y de la seguridad. Para Locke el sistema judicial no formaba parte de los tres poderes del Estado.

Las ideas de Locke, influenciaron el pensamiento de Montesquieu, quién realiza una distinción entre la función judicial y la función administrativa. En su obra “Del espíritu de las leyes”, apunta que la clasificación de las funciones del Estado y su separación, tienen como objetivo principal evitar el abuso del poder. En su texto, describe las funciones principales de los tres poderes y señala en primer lugar que al Poder Legislativo se le encarga la importante tarea de crear “leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes”<sup>21</sup>; en segundo lugar, un Poder Ejecutivo es el encargado de las cosas relativas al derecho de gentes, es responsable de hacer “la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé las invasiones”<sup>22</sup>; y por último, en tercer lugar señala la existencia de un Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, el cual cuenta con la función de “castigar los delitos y juzga las diferencias entre particulares”<sup>23</sup>, denominándolo Poder Judicial. Montesquieu considera entonces, que los tres poderes en que se divide la actividad del Estado, son independientes entre sí. Además Montesquieu apunta lo siguiente:

“La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad del espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.

---

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Montesquieu. **Del Espíritu de las leyes**, Traducción de Nicolás Estevanez, 4ª edición, Porrúa, México, 1980, pág. 104.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecutan ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”<sup>24</sup>.

Sin embargo, Montesquieu erróneamente considera la existencia de los tres poderes de un Estado, descomponiendo o seccionando el mismo en tres órganos, los cuales constituyen tres autoridades diferentes e independientes entre sí; rompiendo con ello la unidad del poder el Estado.

“El principio característico establecido por Montesquieu de separación entre los poderes y de falta de cooperación y asociación entre los miembros, ha hecho que esa doctrina sea hoy rechazada unánimemente por los autores, y aún dentro de las Constituciones contemporáneas haya sido profundamente alterada y restringida con numerosas excepciones, como pasa con la nuestra vigente”<sup>25</sup>.

Al respecto Carré de Malberg nos dice:

“Desde el punto de vista teórico, la separación de Poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del Poder. En efecto el Poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta voluntad es necesariamente una. Es preciso, por lo tanto, que si se pretende separar los poderes se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios”<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Lanz Duret, Miguel. *Op cit*, pág. 103.

<sup>26</sup> Carré de Malberg, R. **Teoría General del Estado**, Traducción de José Lión Depetre, sin edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1948, pág. 247.

Es necesario distinguir entre poder, funciones y órganos, el poder es uno y pertenece al Estado en su unidad, en cambio las funciones del Estado son múltiples, como igualmente múltiples son los órganos que lo integran.

“Esta distinción tan sencilla entre el poder, sus funciones y sus órganos está oscurecida, desgraciadamente, por el lenguaje usado en materia de poder, lenguaje que es completamente vicioso. En la terminología vulgar, y hasta en los tratados de derecho público, se emplea indistintamente la palabra poder para designar a la vez, sea el mismo poder, o sus funciones o sus órganos. Así por ejemplo, se emplea el término ‘Poder Legislativo’, bien para designar a la función legislativa o bien para referirse a las asambleas que redactan las leyes. Es evidente, sin embargo, que el cuerpo legislativo y la función legislativa son dos cosas muy diferentes”<sup>27</sup>.

División implica que exista una distribución de las principales funciones estatales entre los diferentes órganos del Estado, órganos interdependientes que en su actuación conjunta desarrollan el poder público del Estado.

“Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca; serían tres poderes soberanos, es decir, habría tres soberanías diferentes, lo que es inadmisibile, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía”<sup>28</sup>.

La clasificación de los órganos del Estado como Legislativo, Ejecutivo y Judicial deriva de las funciones que desde un punto de vista material, mayormente o de manera primordial realizan, y que la:

“Rigurosa separación de poderes es completamente irrealizable; por una parte porque las autoridades estatales quedarían colocadas en la imposibilidad de llevar su cometido nominal, si permanecieran encerradas dentro de una función material determinada y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta. Es importante observar que la distinción material de las funciones se establece únicamente según la naturaleza intrínseca de los diversos actos de potestad estatal. La

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pág. 249.

<sup>28</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**, Porrúa, México, 1973, pág. 655.

actividad de los órganos, por el contrario, se ejerce en vista de fines estatales determinados. Por lo que, para alcanzar cualquiera de estos fines es indispensable que el órgano, que de ellos se haya encargado, realice múltiples actos; los que por su naturaleza dependen de varias funciones”<sup>29</sup>.

De esta manera el desempeño de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial son realizadas dentro del Estado por los órganos de cuya función toman su nombre, pero esta función no la realizan de manera exclusiva, ya que la distribución de funciones no origina círculos cerrados de competencia entre los órganos, de tal manera que éstos puedan sólo ejercer la función de la cual toman su denominación.

“En otras palabras, la calificación de órganos legislativos, ejecutivos o judiciales obedece a que sus respectivas funciones primordiales estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de derecho conforme a ellas. Esta primordialidad funcional no excluye, sin embargo, que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprenden en su principal esfera competencial. Así, los órganos legislativos, es decir, aquellos cuya primordial actividad consiste en elaborar leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa o la jurisdiccional en los casos expresamente previstos en la Constitución. Esta situación también se registra tratándose de los órganos ejecutivos y judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el Poder Legislativo y el Judicial al elaborar respectivamente normas generales, abstractas e impersonales (reglamentos) y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuya la ley fundamental; y los segundos, a su vez, realizan actos intrínsecamente legislativos y administrativos”<sup>30</sup>.

Nuestra Constitución establece la división de poderes en el artículo 49 y señala:

**“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.**

...”

---

<sup>29</sup> Carré de Malberg, R. *Op cit*, pág. 253.

<sup>30</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op cit*, pág. 658.



Esta división de poderes que establece la Constitución, no concibe la independencia entre ellos y su falta de cooperación entre los mismos como lo señalaba Montesquieu; por el contrario nuestra ley fundamental permite y exige para la validez de ciertos actos, que haya una mayor coordinación y cooperación entre los órganos del Estado que facilite el desempeño eficaz de las funciones políticas que les fueron encomendadas. Por otro lado, los órganos en los que se distribuyen las funciones de gobierno de un Estado, tienen facultades constitucionales para llevar a cabo funciones de diversa índole, que no se circunscriben sólo a la función material de la cual toman su nombre y no hay que perder de vista que las atribuciones de que gozan estos órganos, no se dan en función a su especialización, sino para que alcancen el fin último al cual debe tender el gobierno de un Estado, que es el de propiciar el bien común entre los gobernados, con pleno respeto a los derechos humanos y mediante el control del poder por el poder mismo.

En resumen, aquella primera concepción de la división del poder público planteada por Locke y Montesquieu, pretendía establecer un medio de control al ejercicio autoritario del poder, instituyendo tres poderes distintos que actuarían de manera independiente y que imposibilitaría la concentración del poder estatal en una sola persona. Sin embargo, este primer planteamiento de división del poder, que de suyo fue bueno al impedir la existencia de gobiernos tiránicos derivados de la concentración del poder, tuvo que ser corregido por un nuevo planteamiento donde los poderes son interdependientes, existiendo colaboración y cooperación recíproca entre ellos, para cumplir con las funciones que el orden jurídico les encomienda. La distribución de facultades en diversos órganos de gobierno del Estado, propicia que éstos se controlen mutuamente originando un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público.

Dicha transición de un sistema pleno de división de poderes, a otro con poderes interdependientes, que en el ejercicio de sus funciones se controlan a si mismos, “se verá con mayor claridad en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1787, en la cual penetrará de manera muy

decidida la idea del *balance of power*<sup>31</sup>. En ella, los padres del federalismo norteamericano establecieron, por una parte los *checks* o pesos, “es decir las funciones atribuidas a cada uno de los poderes”<sup>32</sup>, y por otra, los *balance*, que son “las excepciones que tienen como finalidad garantizar un verdadero equilibrio y contrapeso de poderes. Por citar sólo algunos ejemplos nos referimos a las injerencias que tiene el Poder Ejecutivo en el ámbito del Judicial cuando se trata de nombrar a los jueces de la Suprema Corte; o a la intervención decisiva del Vicepresidente de la Federación a quién se le atribuye la presidencia del Senado, etcétera”<sup>33</sup>. Nosotros consideramos que en el caso mexicano no se tratan de injerencias sino de atribuciones otorgadas por el constituyente a cada uno de los poderes y que tienen por objeto que entre ellos, existan los pesos y contrapesos necesarios para equilibrar el poder público.

Hemos analizado hasta el momento, lo que pudiéramos considerar como algunos de los elementos esenciales del Estado Mexicano, el sistema federal y la división de poderes, todo ello con el objeto de ubicar al Poder Legislativo dentro de estos grandes temas. Ahora, con la ayuda del método histórico entraremos al estudio del Poder Legislativo.

### **1.3. Antecedentes históricos del Poder Legislativo.**

Al Poder Legislativo en el mundo se le denomina de diversas maneras, ya sea como Parlamento, Congreso, Asamblea, Cortes, etc.; en México nuestra Constitución se refiere a él como: Congreso General (artículos 44 y 50); Congreso Federal (artículo 37, Apartado C, fracciones II, III y IV); Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 70, párrafo primero); Congreso Constitucional (artículos transitorios originales primero y decimosexto); en otras ocasiones sólo lo llama Congreso (en el epígrafe de las secciones I y II del Título Tercero); y la forma en que

---

<sup>31</sup> Mora-Donatto, Cecilia. **Temas selectos de derecho parlamentario**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, pág. 33.

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Idem.*

la norma fundamental se refiere a él de manera más frecuente es como Congreso de la Unión (la Constitución le da dicha denominación en más de cuarenta artículos, así como en diversas partes de ellos).

Sin embargo, sea cual sea el nombre o denominación con el que se le conozca, el Poder Legislativo es en la actualidad un órgano representativo del pueblo de un Estado, situación que no se dio en su nacimiento ya que en un principio únicamente se encontraban representadas en él las clases dominantes, sin embargo, posteriormente se abre “dicha institución a personas provenientes de diferentes estratos sociales”<sup>34</sup>.

El órgano legislativo surge en la baja Edad Media (800 a 1200 d.c.), cuando prevalece el feudalismo y el poder del rey se debilitó por el surgimiento de las asambleas estamentales integradas por el clero, la nobleza, la milicia y los miembros de las ciudades, las cuales tenían la importante función de autorizar al monarca los gastos realizados en la guerra, así como consensuar los impuestos; a cambio, sus integrantes recibían privilegios y concesiones. De esta forma, nace el Parlamento Inglés, los Estados Generales Franceses, las Cortes Españolas y las Dietas Alemanas. Lo importante de estas asambleas es que en ellas se encontraban representadas las principales fuerzas políticas, sociales y económicas.

En la alta Edad Media (1200 a 1453 d.c.), decayó el sistema feudal y el poder del monarca se fortalece, surgiendo el Absolutismo, durante el cual las asambleas perdieron fuerza debido a la concentración del poder, cada vez más creciente, en el rey, además de que únicamente se reunían de manera esporádica. En ese momento, el monarca detenta todas las funciones del Estado.

En la Inglaterra medieval surgió la idea de establecer una norma suprema o básica que garantizara los derechos de las clases sociales con poder político o

---

<sup>34</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía. **El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y funcionamiento Actual**, Porrúa, México, 2003, pág. 27.

económico, lo cual se consolida “el 19 de junio de 1215 cuando el Rey Juan sin Tierra, presionado por los clérigos y los barones, cansados de sus abusos del poder, firma la Carta Magna, que limitaba considerablemente la autoridad real”<sup>35</sup>. De esta manera, el Parlamento Inglés se impuso de manera paulatina al monarca, el cual se reúne con mayor frecuencia y los pequeños y medianos propietarios que lo integran solicitan al Rey más derechos a su favor, limitando a la corona en el cobro indiscriminado de los impuestos. En 1642, con la Guerra Civil, el Parlamento se enfrenta a la Corona y Oliver Cromwell enjuicia a Carlos I bajo los cargos de tirano, traidor, homicida, y enemigo público de la Commonwealth, condenándolo a muerte, siendo ejecutado el 30 de enero de 1649, instaurándose la República autoritaria, misma que fue encabezada por el mismo Cromwell pero que se desarticuló con su muerte, reestableciéndose nuevamente la Monarquía en 1660.

Para 1688, Jacobo II inicia la sublevación conocida como la “Gloriosa Revolución”, cuya finalidad era recuperar las prerrogativas reales, sin embargo es derrotado y desterrado, por lo que el Parlamento llamó a la hija de Jacobo II, María de Orange y a su esposo Guillermo “al trono inglés, pero con la condición de que suscribieran el documento denominado *Bill of Rights* en 1689, en el cual reconocieron las conquistas del Parlamento”<sup>36</sup>, entre las que se encontraban el derecho de establecer impuestos y fijar los derechos de propiedad.

En España, encontramos también instituciones precedentes del Parlamento moderno, en los diversos reinos en que se dividía la península en la Edad Media. En Castilla por ejemplo, se les llamaba Cortes a las reuniones de los tres Estados del reino, el eclesiástico, la nobleza y el pueblo, los cuales eran convocados por el Rey para resolver los asuntos del reino, para revisar las leyes, para imponer las contribuciones, declarar la guerra o celebrar tratados. En Cataluña esas reuniones

---

<sup>35</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio. **Historia del Derecho Mexicano**, Tomo 1, Oxford University Press, México, 2003, pág. 160.

<sup>36</sup> Fix-Zamudio, Héctor. “La función actual del Poder Legislativo”. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas. **El Poder Legislativo en la Actualidad**, Cámara de Diputados (LV Legislatura) e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994, pág.16.

recibían el nombre de Congreso General del Principado y en Aragón se les conocía como las Cortes, mismas que actuaron con mayor independencia en relación al monarca, donde éste no tomaba ninguna resolución relacionada al pago de los impuestos, sin el acuerdo favorable de éstas. Es digno de ser recordada la fórmula que pronunciaba el Gran Justicia que presidía las Cortes, rodeado de la nobleza, clérigos y Diputados de las villas, cuando coronaba a un monarca “nos que cada uno somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey, si guardais nuestros fueros y privilegios, *et si non, non*”<sup>37</sup>.

Por lo que respecta a Francia, la Monarquía se impuso sobre los otros poderes políticos, consolidándose de esta manera el autoritarismo del Rey, sin embargo esta situación duró hasta la reunión de los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789 y que se transformarían en Asamblea Nacional al inicio de la Revolución Francesa, misma que culminó con la ejecución del monarca, proclamándose a su muerte la República, en la cual el órgano legislativo adquiere preeminencia sobre los otros poderes. Esta idea sería llevada a su máxima expresión por la Constitución Jacobina de 1793, donde se estableció el absoluto predominio del Gobierno de Asamblea sobre los otros órganos de poder.

De esta forma, en Inglaterra y Europa el Poder Legislativo adquiere gran predominio, pero sin el dominio absoluto del gobierno de asamblea, puesto que pretende la colaboración con los poderes Judicial y Ejecutivo; donde este último, en los sistemas parlamentarios se divide en dos, desarrollando el monarca o presidente las funciones representativas, protocolarias y ceremoniales, quedando a cargo del gobierno un Primer Ministro que dependía del Poder Legislativo, tanto por su nombramiento como para su deposición.

Mientras todo lo anterior acontecía en Europa, en los Estados Unidos de Norte América la Constitución de 1789 introduce “una nueva forma de gobierno, el régimen presidencial, en el cual se pretende un equilibrio entre los órganos del poder, de

---

<sup>37</sup> Batiz Vásquez, Bernardo. **Teoría del Derecho Parlamentario**, Oxford, México, 1999, pág. 52.

acuerdo con las enseñanzas de Carlos Luis de Scondat, Barón de la Brède y Montesquieu, sobre la división de los propios poderes<sup>38</sup>. La división de poderes es para los norteamericanos esencial para garantizar la vida democrática del Estado, ya que consideraban que al dividir las funciones de gobierno se impedía la concentración del poder en un solo hombre, además con ello se establece un sistema de equilibrio entre los órganos de gobierno, donde “el Poder Ejecutivo estaba en poder de un Presidente cuya selección, según la intención y el diseño de los *framers* (autores de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América), debía estar aislada tanto de las mayorías populares como del control del Congreso<sup>39</sup>. En el régimen presidencial las funciones del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se reúnen en el Presidente de la República, el cual es electo popularmente, ya sea en forma directa o indirecta y tiene la facultad de nombrar y remover a sus colaboradores, en ocasiones sujetos a ratificación del órgano legislativo, pero sin depender de él.

Los países que conformaban las colonias de España y Portugal, una vez que adquieren su independencia, se inspiran en la Constitución norteamericana y también adoptan de manera formal el régimen presidencial, sin embargo, debido al marcado arraigo de la tradición autoritaria, estas modificaciones al régimen de gobierno y a la estructura del poder, pronto derivaron en el caudillismo, predominantemente militar, razón que determina la supremacía del titular del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial, aún cuando formalmente las constituciones establecían un amplio predominio del Congreso.

Esta situación se dio en México durante el siglo XIX, ya que el marco jurídico constitucional se basaba en el principio de división de poderes, donde se le otorgaba preeminencia al Poder Legislativo sobre los otros órganos de gobierno, así lo expresó Emilio Rabasa en su obra clásica “La Constitución y la Dictadura”, donde reconocía que el Ejecutivo disponía de mecanismos fuera del orden normativo, que

---

<sup>38</sup> Fix-Zamudio, Héctor. “La función actual del Poder Legislativo”. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas. **El Poder Legislativo en la Actualidad...**, *Op cit*, pág. 16.

<sup>39</sup> Dahl, Robert. **¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?**, Traducción de Pablo Gianera, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág. 25.

le daban superioridad frente al Legislativo, pero no así dentro del orden constitucional:

“Fuera del orden legal, el presidente reúne los elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común, las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa; pero dentro del orden constitucional, que es el que debemos de tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso es indiscutible”<sup>40</sup>.

Es por esta misma situación, que el primer jefe del ejército constitucionalista el General Venustiano Carranza, en su mensaje del primero de diciembre de 1916 ante el Congreso de Querétaro, solicitó establecer jurídicamente en la Constitución un Presidente fuerte, ya que consideraba que “el Poder Legislativo, por la naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros poderes, está dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permiten estorbar o hacer embarazoso y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”<sup>41</sup>.

Durante el siglo XIX en Europa predomina el órgano legislativo sobre los otros poderes del Estado, fue la época de oro del parlamentarismo, sin embargo ya en el siglo XX sobre todo después de la primera guerra mundial la fuerza del poder Legislativo decae, aún en los países que estuvieron al margen de “los regímenes autoritarios y esta situación se advierte también en la segunda posguerra, no obstante la derrota del fascismo y del nacional socialismo”<sup>42</sup>. En la segunda mitad del siglo XX se acrecentó la intervención del Estado en la economía con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más desprotegidos,

---

<sup>40</sup> Rabasa, Emilio. **La Constitución y la Dictadura**, Cien de México – CONACULTA, México, 2002, pág. 160.

<sup>41</sup> **Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917**, Tomo I, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1924, edición facsimilar realizada por la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, Joaquín Porrúa Editores, México, 1989, pág. 267.

<sup>42</sup> Fix-Zamudio, Héctor. “La función actual del Poder Legislativo”. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas. **El Poder Legislativo en la Actualidad...**, *Op cit*, pág.17.

propiciando la redistribución de los bienes y servicios, así como la creación de las instituciones de seguridad social, dando nacimiento al “Estado Social”, “Estado Benefactor” o “Estado de Bienestar”.

En el “Estado Social” predomina el Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, toda vez que cuenta con los instrumentos necesarios para realizar las actividades de justicia social; por su parte, el órgano legislativo colabora con el propio ejecutivo, pero al mismo tiempo se transforma diversificando sus funciones, de tal manera que la función de crear leyes ya no es su atribución de mayor trascendencia sino las actividades de control y fiscalización sobre los demás poderes, funciones que le permiten reposicionarse.

En la actualidad, los gobiernos tienden a concentrar en el Presidente o Primer Ministro el poder, pero a diferencia de los monarcas autoritarios del pasado, su cargo proviene de la voluntad popular, expresada ya sea de manera directa, cuando el titular del Poder Ejecutivo es electo directamente por el pueblo, e indirecta cuando el Primer Ministro es el líder de la mayoría del Parlamento, la cual la puede conformar un sólo partido o una coalición de partidos; además la función del titular del Poder Ejecutivo se encuentra limitada tanto en el tiempo como por el ejercicio de las facultades que detentan los otros órganos del poder, así como por los factores políticos, económicos y sociales de cada país.

#### **1.4. Los Órganos del Poder Legislativo.**

En el artículo 50 constitucional se establece el sistema bicameral del Poder Legislativo mexicano de la siguiente manera:

**“Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”**



Desde nuestra Constitución de 1824, el Poder Legislativo de la Federación fue depositado en un Congreso General, compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, con lo que se instauró el sistema bicameral, el cual sólo se vio interrumpido por la Constitución de 1857, que estableció un Congreso General compuesto por una sola cámara, la de Diputados, situación que perduró hasta el año de 1874 en que se reformó la Constitución y se volvió a instaurar el Senado, desde entonces el Poder Legislativo en México conserva el sistema bicameral.

En México, el federalismo es el principal argumento para instaurar un Poder Legislativo bicameral debido a que en principio la Cámara alta o Senado se crea para tutelar los intereses de las partes integrantes de dicha federación. Tal situación la encontramos en muy diversos países, como en el caso de los Estados Unidos de América, donde el Congreso se integra por una Cámara de Representantes y por el Senado, el cual representa a los Estados de la Unión con dos Senadores por entidad; en el mismo caso se encuentra Alemania, donde el *Parlament* se compone por la *Bundestag* o Cámara baja, integrada por 601 miembros y por la *Bundesrat*, Consejo Federal o Cámara alta, integrada por 69 miembros que representan los intereses de los *Länders* (Estados), estos últimos cuentan con la facultad de nombrar o revocar a sus representantes en la *Bundesrat*. Así, la mayoría de los países con una forma de gobierno federal y aún los que no, cuentan con un Poder Legislativo dividido en dos cámaras, donde la segunda cámara viene a ser un elemento que balancea y equilibra las tendencias políticas de la otra cámara, “tiene el papel de momento de reflexión en la actividad decisoria del Parlamento”<sup>43</sup>

La facultad del Senado mexicano de representar y tutelar los intereses de las Entidades Federativas, tiene su origen en la Constitución de 1824 que establecía:

**“Artículo 25.- El Senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.”**

---

<sup>43</sup> Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. **Diccionario de Política**, Tomo II, 13ª edición, Siglo XXI, México, 2002, pág. 1127.

Mientras que los Diputados eran electos directamente por el pueblo, el Senado se integraba por miembros electos por las legislaturas de los Estados y por ello se dice que esta cámara representa sus intereses, además de que las Entidades Federativas se encontraban representadas de manera igualitaria con dos Senadores por Estado sin importar el número de población o la extensión territorial de cada uno de ellos. Esta representación que se ha atribuido al Senado se ha visto cuestionada últimamente a raíz de la inclusión de los Senadores de representación proporcional, la cual tuvo como origen la reforma constitucional realizada al artículo 56 misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996; con esta reforma se introdujo al sistema constitucional mexicano a los Senadores plurinominales, los cuales son electos mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinomial nacional y por tanto no representan a ninguna Entidad Federativa.

Por otro lado resulta interesante la situación que tuvo el Senado de la República en las diferentes Constituciones que estuvieron vigentes durante el siglo XIX, toda vez que este órgano legislativo estuvo presente en las constituciones federales de 1824 y 1847, también fue considerado como parte del Congreso de la Unión en las constituciones centralistas de 1836 y 1843, pero fue suprimido en la Constitución Federal de 1857 para ser restablecido diecisiete años después en 1874.

Toda vez que el objeto de estudio de la presente investigación es el proponer un marco normativo que regule la creación, aprobación, registro y publicación de los acuerdos parlamentarios en el Senado de la República, consideramos necesario ubicar a este órgano legislativo como parte integrante del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por tanto del Poder Legislativo Federal.

Nuestra Constitución, como ya dijimos, denomina al Poder Legislativo Federal de diferentes maneras y utiliza entre otros los siguientes términos: Congreso General, Congreso Federal, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso

Constitucional, Congreso de la Unión y en otras ocasiones sólo lo llama Congreso. Cualquiera que sea el término que se utilice para referirse a nuestro Congreso de la Unión, éste se divide en dos cámaras y por regla general actúan de manera separada para el ejercicio de las atribuciones que le son concedidas, como cuando formulan leyes donde su actuación se lleva a cabo de manera sucesiva.

Como ya hemos señalado, el actual texto del artículo 40 de la Constitución, establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental. La constitución adopta el principio de división de poderes, entendiendo que el poder es uno y que pertenece al Estado en su conjunto, el cual se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y por lo que hace al campo de estudio de esta investigación, la Constitución de 1917 señala en su artículo 50 que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

Consideramos que la Constitución hace una diferenciación entre el Congreso General y la forma en que éste se divide en dos cámaras. Así, cuando deposita el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos en un Congreso General, se refiere de manera precisa a ambas cámaras que integran al Poder Legislativo.

La situación señalada en el párrafo anterior, nos obliga a precisar los casos en que el Congreso General actúa como tal, es decir las ocasiones en que éste sesiona con la participación de ambas cámaras, haciendo la aclaración de que conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOCGEUM), la sesión del Congreso se llevará a cabo en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta lo será del Congreso General.

A continuación, señalamos los casos en que la CPEUM y la LOCGEUM establecen la necesaria realización de una sesión donde ambas cámaras actúen como asamblea única, esto es, de manera conjunta participan ambas cámaras en una sesión de Congreso General:

- a) A la apertura del Primer Período Ordinario de Sesiones del Congreso (artículo 69 constitucional) de cada año legislativo, donde asiste el Presidente de la República y presenta un informe por escrito, en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país. El Congreso se reúne el 1º de septiembre, a las 17:00 horas (artículo 6, numeral 1, de la LOCGEUM);
- b) En la apertura del Segundo Período de Sesiones Ordinarias de cada año legislativo del Congreso de la Unión. Ambas cámaras se reúnen el 1o. de febrero, a las 11:00 horas, en sesión conjunta (artículo 6, numeral 1, de la LOCGEUM);
- c) En caso de falta absoluta del Presidente de la República (artículo 84 constitucional), cuando ésta ocurra en los dos primeros años del período respectivo. Si el Congreso se encuentra en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral;
- d) Al comenzar un período constitucional y no se presente el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre (artículo 85 constitucional), cesará, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión;
- e) Cuando el Presidente de la República presente su renuncia, ya que ésta sólo procederá por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante quién se presentará la renuncia (artículo 86 constitucional);

- f) Cuando el Presidente tome posesión de su cargo y preste ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la protesta constitucional (artículo 87 constitucional), y
- g) También habrá sesión del Congreso cuando éste celebre sesiones solemnes (artículo 5, numeral 1, de la LOCGEUM).

Cuándo el Congreso General se reúne en sesión conjunta con la participación de ambas cámaras que lo integran para tratar los asuntos anteriormente señalados, conforme al artículo 8 de la LOCGEUM, se requiere el quórum que para cada una de las cámaras se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional, esto es de un cincuenta por ciento más uno de sus miembros:

“Artículo 63. **Las Cámaras no pueden** abrir sus sesiones **ni ejercer su cargo sin la concurrencia**, en cada una de ellas, **de más de la mitad del número total de sus miembros**; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto...  
...”

Otra característica que diferencia al Congreso General de la actuación más o menos autónoma de cada una las cámaras, es que no cuenta con una estructura técnica y administrativa propia, que lo auxilie en el desempeño de sus funciones. Así pues, cuando el Congreso General ejerce sus funciones constitucionales, es necesario que se apoye principalmente de los órganos administrativos y técnicos de la Cámara de Diputados, debido a la practicidad derivada de que se ubican en el recinto donde el Congreso realiza sus sesiones; incluso en ocasiones para que el Congreso General sesione, puede requerir del apoyo y auxilio tanto de los órganos administrativos y técnicos de la Cámara de Diputados como los de la Cámara de Senadores, y en este caso los servidores públicos de los órganos administrativos y técnicos del Senado se constituirán en el recinto donde sesione el Congreso

General, para apoyar a los legisladores principalmente Senadores, en el desempeño de sus tareas constitucionales.

En síntesis podemos decir que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General el cual se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El Congreso General puede sesionar como un solo órgano en los casos establecidos por la Constitución y la ley, o bien el funcionamiento del Poder Legislativo se lleva a cabo mediante el ejercicio de las atribuciones que le otorga el orden jurídico a cada una de las cámaras.

Por otro lado, cuando el Congreso de la Unión y sus cámaras se encuentran en período de receso, se instala una Comisión Permanente que se encarga de los asuntos que expresamente le confiere la CPEUM:

“Artículo 78. **Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros** de los que **19** serán **Diputados y 18 Senadores**, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

...

I a VIII...”

La Comisión Permanente no tiene personal propio que apoye técnica y administrativamente el trabajo de los legisladores que la integran; por tal motivo, los servidores públicos que auxilian las labores de este cuerpo colegiado son principalmente los adscritos a la cámara en la cual sesionan, aunque siempre concurren funcionarios de las áreas técnicas y administrativas de la cámara donde no están sesionando, para auxiliar a sus legisladores. El artículo 117 de la LOCGEUM señala cuándo y dónde debe de sesionar la Comisión Permanente:

“Artículo 117.

1...

2. **La Comisión Permanente celebrará sus sesiones** correspondientes al **primer receso** de cada año de la Legislatura en el recinto de la **Cámara de Diputados**, y en el **segundo receso**, en el recinto de la **Cámara de Senadores.**”

Recordemos que el año legislativo corre del primero de septiembre al treinta y uno de agosto del año siguiente, en cada año legislativo hay dos períodos ordinarios de sesiones los cuales inician, el primero a partir del primer día de septiembre y el segundo a partir del primero de febrero; el primer periodo ordinario de sesiones podrá extenderse hasta el quince de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicia su encargo constitucional, año en el cual el primer período ordinario de sesiones puede concluir hasta el treinta y uno de diciembre y el segundo período ordinario de sesiones no puede extenderse más allá del treinta de abril.

Por último, es importante mencionar que la Comisión Permanente no tiene un archivo documental propio, que contenga todos los asuntos y las resoluciones que sobre éstos recayeron, así como su Diario de Debates de manera unificada, ya que cada una de las cámaras tiene el archivo documental y el Diario de los Debates de los asuntos y sus resoluciones, que fueron conocidos y sometidos a la consideración de los integrantes de la Comisión Permanente en el período que sesionó en cada una de ellas.

### **1.5. El Derecho Parlamentario.**

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el concepto “parlamentario” de la siguiente manera: “perteneciente o relativo al Parlamento judicial o político. Persona que va a parlamentar. Ministro o individuo de un parlamento”<sup>44</sup>. Asimismo define parlamentar como: “dicho de una o de varias personas: hablar o conversar con otras. Establecer conversaciones con la parte contraria para intentar ajustar la paz, una rendición, un contrato o para zanjar cualquier diferencia”<sup>45</sup>. La relación entre parlamento, parlamentar y hablar resulta evidente, ya que hablar es razonar en voz alta, expresando nuestras ideas, pensamiento y sentimientos a los que escuchan.

---

<sup>44</sup> Real Academia Española. *Op cit*, pág.1683.

<sup>45</sup> *Idem*.

Es principalmente en el Poder Legislativo en donde sus integrantes, para ejercer las facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico les establece, requieren hablar, hablar, discutir, deliberar, exponer sus ideas, sus convicciones y sus argumentos; “la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, es la exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con los demás, supuesto un fin común en las sociedades y las acciones y determinaciones para alcanzar ese fin común requieren un espacio, físico y social en el que se acuerden y se implanten. Ese ámbito es el Parlamento”<sup>46</sup>.

Norberto Bobbio nos dice que el Parlamento puede definirse como:

“una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular”<sup>47</sup>.

Bobbio considera que con el concepto Parlamento se designan a las asambleas que pueden ser denominadas de diferentes maneras, como ya ha quedado señalado; asimismo refiere que las asambleas tienen una estructura colegiada organizada y se basan en el principio igualitario de sus integrantes, los cuales generalmente son electos por la ciudadanía a quién representa, decimos generalmente, porque todavía existen en algunos países legisladores que son designados por el Poder Ejecutivo o se integran a estas asambleas por haber ocupado la Presidencia de la República, como en Italia o Chile. Por otro lado, este autor considera que los parlamentos son instituciones con gran variedad de funciones “todas estas variadas actividades pueden ser comprendidas en el cuadro de las cuatro funciones parlamentarias fundamentales: representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación.”<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Batiz Vásquez, Bernardo. *Op cit*, pág. 21.

<sup>47</sup> Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco..., *Op cit*, pág. 1124.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pág. 1129



En nuestro país, un sector de la doctrina mexicana ha considerado que es erróneo hablar de un derecho parlamentario, toda vez que México tiene un sistema de gobierno presidencial, sin embargo, en los últimos años, es decir a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, se habla cada vez más frecuentemente de un derecho parlamentario, considerando el concepto no como un sistema de gobierno, sino asemejándolo al órgano de gobierno que realiza la acción de parlamentar, para dar cumplimiento a las atribuciones que la Constitución y las leyes le encomiendan, funciones que se desarrollan en el Congreso, Parlamento, Asamblea, Cortes, Dietas, etc. Aquí, el problema se centra en lo que Ludwig Wittgenstein denomina “juego del lenguaje”<sup>49</sup> el cual es un conjunto de palabras y expresiones asociadas con determinadas actividades, donde el significado de las palabras cambia de un juego del lenguaje a otro, toda vez que el significado de los conceptos está dado por la actividad del lenguaje, que dota a los signos de vida cuando se les usa. “Una y la misma palabra opera de manera distinta en diferentes juegos del lenguaje”<sup>50</sup>.

Por ello, consideramos que el concepto parlamentario es válido para referirse al miembro del órgano legislativo, así como a la función que dentro del mismo éste desarrolla, además de que diversos tratadistas, aún en sistemas de gobierno presidenciales, han acogido la denominación de derecho parlamentario en diversos artículos, obras, conferencias, congresos, seminarios, diplomados referentes a ésta disciplina que se encarga de estudiar desde un punto de vista jurídico al Poder Legislativo.

El derecho parlamentario no puede darse más que dentro de un sistema constitucional y en muchas ocasiones se le considera que es parte de éste, ya que incluye el estudio de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo. Sin embargo, los defensores del derecho parlamentario como una rama independiente del derecho constitucional, defienden su punto de vista partiendo de la base de la

---

<sup>49</sup> Wittgenstein, Ludwig. **Investigaciones Filosóficas**, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Filosóficas, México, 2003, pág. 39.

<sup>50</sup> Tomasini Bassols, Alejandro. **El pensamiento del último Wittgenstein**, Edère, México, 2003, pág. 16.

existencia del derecho administrativo, que regula la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, por tal razón, consideran que no hay argumento válido para negar que otro de los poderes del Estado, como lo es el Poder Legislativo, no pueda ser objeto de estudio del derecho parlamentario: “es perfectamente legítimo afirmar la existencia del derecho parlamentario como rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos”<sup>51</sup>.

Susana Pedroza de la Llave, define al derecho parlamentario como “la rama del derecho constitucional que estudia y regula la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones del Congreso Mexicano, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales”<sup>52</sup>. Esta autora remarca que el derecho parlamentario tiene como entronque el derecho constitucional y consideramos que engloba como parte de su objeto de estudio los elementos esenciales que le dan vida al Poder Legislativo.

Por su parte, Bernardo Bátiz lo define como “el conjunto de normas que regulan la actividad del órgano legislativo, llamado comúnmente Parlamento y denominado, en la tradición mexicana y en las leyes vigentes Congreso de la Unión cuando se hace alusión al Poder Federal, o Congreso Local, cuando la referencia se hace al Poder Legislativo de los Estados de la Federación”<sup>53</sup>. Este autor al definir al derecho parlamentario hace una defensa del mismo, en el sentido de que éste no se circunscribe únicamente a los órganos legislativos denominados parlamentos, sino que el sujeto de estudio son los órganos legislativos en general, independientemente de su denominación o de su competencia, como es el caso del Estado federal donde existen órganos legislativos que tienen competencia en todo el territorio del Estado y órganos legislativos que tienen competencia en parte del territorio de ese Estado.

---

<sup>51</sup> Santaolalla López, Fernando. **Derecho Parlamentario Español**, 2ª edición, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pág. 29.

<sup>52</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Op cit*, pág. 37.

<sup>53</sup> Bátiz Vásquez, Bernardo. *Op cit*, pág. 19.

Cecilia Mora Donatto después de reflexionar sobre las dificultades para definir cualquier rama del derecho y que tal definición sea universalmente aceptada, señala que el derecho parlamentario es:

“El conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas éstas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y cuya importancia gira en torno a una determinada institución que encarna el concepto de soberanía popular. Pero no basta que la misma se llame Parlamento lo decisivo de esta institución es que la misma representa de manera libre y democrática la voluntad de un pueblo. El derecho parlamentario, en consecuencia, tiene como objeto de estudio, al órgano investido de la representación social de un Estado, las normas que lo regulan y la amplia serie de disposiciones que rigen el comportamiento de los sujetos que intervienen en los diversos procesos legislativos”<sup>54</sup>.

Para esta autora el derecho parlamentario tiene como ámbito de estudio al Poder Legislativo, tanto su organización como su funcionamiento, destacando en la definición que éste es el órgano de gobierno que representa la voluntad popular y por tanto encarna el concepto de soberanía.

Para Fernando Santaolalla el derecho parlamentario es el “conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias entendidas como órganos que asumen la representación popular de un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”<sup>55</sup>. Este autor español considera que si el derecho administrativo es un conjunto de normas que rigen el comportamiento de los sujetos y de las instituciones que conforman la administración pública de un país, es decir del Poder Ejecutivo, el derecho parlamentario es la rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos que se refiere a los principios, normas y actos que afectan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

---

<sup>54</sup> Mora-Donatto, Cecilia. “Concepto de derecho parlamentario”. En: Nava Gomar, Salvador O. (Coordinador) **Manual de Técnica Legislativa**, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2004, pág. 307.

<sup>55</sup> Santaolalla López, Fernando. *Op cit*, pág. 30.

Para Francisco Berlín Valenzuela el derecho parlamentario es:

“el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político”<sup>56</sup>.

Este autor introduce en la definición de derecho parlamentario nociones sociológicas y axiológicas que integran la materia normativa, al señalar que es un conjunto de normas que regulan las acciones de los parlamentos, considerando éstas de manera general ya que incluye todas las funciones que dentro del Poder Legislativo se desarrollan; también comprende una noción sociológica al señalar que estas normas regulan las relaciones de los parlamentos, en el sentido amplio del concepto, con los otros poderes del Estado, con los partidos políticos como entidades de interés público y con la ciudadanía, ya sea de manera individual o en las diferentes formas como ésta se organiza; y por último, considera la noción axiológica al establecer la existencia de valores y principios, que deben ser respetados y deben de estimular las funciones de la institución, por haber sido creado por el pueblo.

Javier Orozco Gómez, en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, señala que:

“En los estudios de especialistas, se está tratando de implantar la denominación derecho parlamentario en lugar de derecho legislativo, a fin de lograr la autonomía de la materia. El término parlamentario abarca todos los ámbitos de acción de un miembro de un órgano legislativo, y no sólo su función de elaborar leyes. Lo anterior permitiría utilizar el término parlamento como género de los órganos legislativos y por consecuencia, el de parlamentario refiriéndose a los miembros del mismo. En México, si bien el término parlamentario aún no cuenta con la penetración debida,

---

<sup>56</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho Parlamentario**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 34.

porque se considera un vocablo propio del tipo de régimen del mismo nombre, se emplea para referirse a los miembros de los distintos órganos legislativos que existen en el país. Así, en cuanto a los integrantes del Congreso de la Unión, ya sea Diputados o Senadores; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los Diputados de los Congresos Locales, se les puede denominar por esta voz”<sup>57</sup>.

Este autor en primer término nos habla de la tendencia que se ha venido dando en los últimos años para lograr la autonomía del derecho parlamentario; en segundo lugar nos señala que el concepto parlamentario se refiere tanto al miembro que integra el órgano legislativo como a la función que éste desarrolla; como tercer aspecto considera que el término parlamentario no se debe limitar a la función de elaborar leyes sino que es mucho más amplio, ya que la palabra parlamentario abarca todas y cada una de las actividades que pueden desarrollar los integrantes de un Parlamento, Congreso, Cámara o Asamblea y no únicamente a la actividad propiamente legislativa, referida ésta a la creación, modificación, derogación y abrogación de leyes; por último, al igual que Bernardo Bátiz, considera que el vocablo parlamentario se refiere a todos los integrantes del Poder Legislativo, sea éste local o federal.

Los miembros que integran el órgano legislativo o Parlamento, tienen como principal función la de representación, puede decirse que esta función es preliminar a las otras funciones, por que sobre ella se basan las demás funciones que lleva a cabo el Parlamento y es considerada como la base del principio de la soberanía popular; también los parlamentos llevan a cabo una función de legitimación ya que en ellos se transmiten demandas y exigencias sociales, pero también se manifiestan el consenso y el disenso del actuar gubernamental; por otro lado, la actividad legislativa es ciertamente la más típica en los parlamentos modernos, de ahí que éstos son denominados como “el Poder Legislativo”; por último, la función de control, principalmente sobre el Poder Ejecutivo, se ha convertido en una de las funciones

---

<sup>57</sup> Orozco Gómez, Javier. “Definición del concepto Parlamentario”. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). **Diccionario Universal de Términos Parlamentarios**, 2ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, págs. 684-685.

primordiales de los parlamentos modernos, función que le ha venido a dar un mayor peso específico dentro del ámbito político. Esta función se desarrolla mediante diversos instrumentos, dependiendo del sistema de gobierno, pero en todos ellos adquiere una relevancia significativa.

Una función que vienen a cumplir los parlamentos y que no se encuentra dentro de sus funciones tradicionales, pero que resulta de gran trascendencia para la vida política de los Estados y que es la base de la competencia democrática entre los partidos políticos, es la de representar de manera institucional las diferentes fuerzas políticas existentes y servir de canal de expresión de sus ideologías; esta función Norberto Bobbio la denomina como: “de regulación de la competencia política”<sup>58</sup>. De esta manera las competencias democráticas entre los partidos no son encuentros a morir, ya que aún aquellos partidos que pierden en las elecciones, si alcanzan determinado porcentaje de votación, tendrán presencia en el Parlamento.

La actividad parlamentaria abarca el ejercicio de todas aquellas facultades o atribuciones que la Constitución, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas le otorgan al Poder Legislativo. En el caso del Senado de la República la actividad parlamentaria incluye las cuatro funciones señaladas, es decir la función de representación, la función de legitimación, la función legislativa y la función de control, ésta última se desarrolla en las siguientes materias:

- a) En materia de política exterior.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal (artículo 76, fracción I constitucional);
- b) En materia de política interior.- Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de una Entidad Federativa, nombrarle un gobernador provisional

---

<sup>58</sup> Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco..., *Op cit*, pág. 1133.

a propuesta de una terna del Ejecutivo Federal (artículo 76, fracción V constitucional), nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos que prevé la Constitución (artículo 76, fracción IX y 122. Base segunda, fracción I constitucionales), resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas (artículo 76, fracción VI constitucional), autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las Entidades Federativas (artículo 76, fracción X constitucional);

c) Facultades jurisdiccionales.- Erigirse como jurado de sentencia para conocer del juicio político en caso de faltas u omisiones que cometan determinados servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho (artículo 110, quinto párrafo constitucional), resolver los conflictos sobre límites territoriales de las Entidades Federativas que así lo soliciten (artículo 76, fracción XI constitucional);

d) Facultades en materia administrativa.- Ratificación de los nombramientos que haga el titular del Ejecutivo Federal del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás Jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (artículo 76, fracción II constitucional), aprobar la designación de los directivos del Banco de México (artículo 28, séptimo párrafo constitucional), designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como otorgar, o negar la aprobación, a sus solicitudes de licencia o renuncia (artículo 96, primer párrafo y 98, tercer párrafo constitucionales), nombrar a los Magistrados de los Tribunales Agrarios (artículo 27, fracción XIX, segundo párrafo constitucional), designar dos consejeros de la Judicatura Federal (artículo 100, segundo párrafo constitucional), elegir a los servidores públicos superiores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102, apartado B, quinto y sexto párrafos constitucionales);

- e) Facultades en materia de investigación.- Citar a funcionarios del Ejecutivo para que informen cuando se discuta una ley o se analice un negocio correspondiente a su ramo o actividad (artículo 93, segundo párrafo constitucional), integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos de la administración pública descentralizada y empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93, tercer párrafo constitucional); solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que nombre a alguno de sus juzgadores para que averigüe un hecho o hechos que constituyan graves violaciones a las garantías individuales o sobre la conducta de algún Juez o Magistrado federal (artículo 97, segundo párrafo constitucional), y
  
- f) Facultades en materia de control.- Citar a los Secretarios de Despacho luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias para que den cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos (artículo 93 constitucional), entre otras atribuciones y facultades.

Todas estas actividades que se desarrollan en el Senado, además de las legislativas, también son objeto de estudio del derecho parlamentario, pero además el término “parlamentario” en sentido amplio se aplica en referencia a todo aquel miembro del órgano de gobierno de un Estado que tiene como función primordial la de legislar, independientemente de su denominación, estructura, integración y organización, la cual cambia de un Estado a otro. De tal suerte que nos podemos encontrar frente a un Diputado, un Senador o un Representante de la Asamblea, quienes aún cuando reciben diferentes denominaciones por ser miembros de un Congreso, de una Cámara o de una Asamblea, la esencia y sentido de su denominación se encuentran ligados al género del parlamento, de ahí su designación de parlamentario. Por último, también es común utilizar el término parlamentario en función de la pertenencia al ámbito del Poder Legislativo y así podemos hablar de “los usos, prácticas y costumbres parlamentarias”<sup>59</sup>, las cuales se desarrollan en el quehacer cotidiano de los integrantes del órgano parlamentario.

---

<sup>59</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Op cit*, pág. 54.



De las definiciones de derecho parlamentario que acabamos de analizar podemos decir que esta rama del derecho cuenta con los siguientes elementos:

- a) El derecho parlamentario es un conjunto de normas;
- b) El objeto de estudio del derecho parlamentario es el órgano legislativo en quién se deposita la voluntad popular, así como sus integrantes;
- c) Las normas del derecho parlamentario que regulan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, sea cual fuese el nombre que éste tenga en un Estado determinado, abarcando todos sus ámbitos de acción y no sólo la función legislativa, y
- d) El derecho parlamentario comprende las relaciones de este órgano, que asume la representación popular de un Estado de Derecho Constitucional y democrático, con los otros órganos del Estado, en un sistema de división de poderes y con los demás factores reales de poder.

De las anteriores consideraciones podemos concluir que el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización, integración y atribuciones del órgano legislativo en el que se deposita la representación y voluntad popular en un Estado de Derecho, comprendiendo tanto sus funciones legislativas como las no legislativas, así como las relaciones que necesariamente debe tener con otros órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad.

El derecho parlamentario tiene como fuente directa la Constitución y aún cuando toma principios de otras disciplinas jurídicas “por su importancia y por su objeto debe ser considerado como autónomo, porque éste se rige por reglas y principios propios”<sup>60</sup>. Este punto de vista que considera al derecho parlamentario como autónomo, se basa en primer lugar, como ya lo mencionamos, en el método comparativo, al establecer que existe un derecho administrativo que tiene como objeto de estudio el “conjunto de normas que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, pág. 42.

Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares”<sup>61</sup>, y que ésta rama del derecho ha alcanzado esa autonomía, por tal razón la rama del derecho encargada del estudio de las normas que regulan la organización, atribuciones y funcionamiento del órgano legislativo debe también ser autónoma.

“la peculiaridad del sujeto sobre el que versa (el Parlamento) y el abultado número de disposiciones que le afectan justifican que se de entrada a esa rama, si se quiere favorecer su deslinde y estudio. Al mismo tiempo, una detenida consideración de esta parcela constitucional permite apreciar en ella unos acusados rasgos jurídico-políticos, que la dotan de una especial fisonomía”<sup>62</sup>.

Refuerza la afirmación de que el derecho parlamentario es autónomo, el hecho de que los órganos, atribuciones y procedimientos son propios y exclusivos de las asambleas legislativas, de las instituciones representativas de la voluntad popular, es decir del Poder Legislativo; el cual se integra por el Congreso General, sus cámaras, de Diputados y Senadores, así como la Comisión Permanente, en lo que se refiere al ámbito federal, y en el ámbito local por las Legislaturas locales, así como por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Además, como ya lo señalamos, cada día se presenta con mayor frecuencia la impartición de cátedras universitarias, cursos, seminarios, conferencias, diplomados, producciones de obras y artículos cuyo tema es el derecho parlamentario, considerando a éste como una rama autónoma del derecho.

En síntesis podemos afirmar que el derecho parlamentario es la rama del derecho que tiene por objeto el estudio del Poder Legislativo y de los órganos que lo integran, tanto local como federal, está constituido por un conjunto de normas jurídicas que tienen como finalidad el regular la organización, atribuciones y funcionamiento de la actividad parlamentaria que en este poder se desarrolla, en el

---

<sup>61</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**, 9ª edición, Porrúa, México, 1990, pág. 13.

<sup>62</sup> Santaolalla López, Fernando. *Op cit*, pág. 27.

sentido amplio que abarca tanto la función legislativa como la no legislativa, así mismo regula las relaciones de este poder y sus órganos con los otros poderes federales y locales, con otras instituciones políticas y sociales, con los factores reales de poder y con la ciudadanía en general; por ello los acuerdos parlamentarios, objeto de estudio de este trabajo de investigación, también forman parte del derecho parlamentario.

### **1.6. Conclusiones del capítulo.**

1. El sistema federal mexicano es una de las decisiones políticas fundamentales de nuestro orden constitucional y, en cierta medida, es la forma como la Constitución ha distribuido la competencia entre la federación y los estados integrantes de ésta, quienes además participan en las decisiones del Estado federal mediante el proceso legislativo de reforma constitucional y a través de los representantes integrantes del Poder Legislativo federal.
2. El orden jurídico federal, el orden jurídico local, así como el orden jurídico municipal, pertenecen a un orden jurídico superior denominado orden jurídico constitucional, el cual es la fuente de validez y unidad de estos ordenes jurídicos, además de que establece y distribuye competencias entre cada uno de ellos. El órgano que reforma o adiciona el orden jurídico constitucional, no es un órgano federal ni local, sino que se trata de un órgano constitucional compuesto a su vez por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales.
3. Al Poder Legislativo se le ha denominado de diferentes formas, ya sea como Parlamento, Congreso, Asamblea, Cortes, etc., en México nuestra Constitución se refiere a él como Congreso General, Congreso Federal, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso Constitucional, Congreso o Congreso de la Unión, ó simplemente Congreso.

4. El Poder Legislativo desarrolla muy diversas y variadas actividades, pero todas ellas pueden ser comprendidas dentro de cuatro funciones fundamentales: la de representación, tanto de la ciudadanía como de las diferentes fuerzas políticas, la de legislación, la de control y la de legitimación.
5. El concepto Parlamentario proviene de la voz parlamentar, es decir hablar, donde resulta evidente que hablar implica razonar en voz alta expresando ideas y pensamientos. Dentro de las formas de gobierno, se ha considerado que parlamentario es aquel sistema en el que el Poder Legislativo se deposita en un Parlamento, sin embargo, en su sentido amplio el concepto parlamento se refiere a la Asamblea integrada mediante la elección popular de sus miembros, que realiza la acción de parlamentar, para dar cumplimiento a las atribuciones que la Constitución y las leyes le encomiendan.
6. Por tanto parlamentarios serán todos aquellos órganos que tienen como principales funciones la de representación, legislación, control y legitimación; asimismo es válido referirse mediante el concepto parlamentario al miembro integrante del órgano legislativo y a la función que éste desarrolla dentro del propio órgano, no circunscribiéndose la misma sólo a la legislativa sino que abarca todas las funciones que constitucional o legalmente el órgano desarrolla.
7. Como se demostró en el presente capítulo, cada vez aumenta más el sector de la doctrina que considera que el derecho parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización, las atribuciones y el funcionamiento del órgano legislativo en el que se deposita la representación y la voluntad popular en un Estado de Derecho, comprendiendo tanto sus funciones legislativas como las no legislativas, así como las relaciones que necesariamente debe tener con otros órganos del Estado, con otras instituciones políticas y sociales, con los factores reales de poder y con la ciudadanía en general.

## CAPÍTULO 2

### LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

En el Capítulo anterior ubicamos al Senado de la República dentro del sistema constitucional mexicano, iniciando desde los principios básicos de nuestro orden jurídico, el federalismo y la división de poderes; donde situamos al Congreso General y al propio Senado; asimismo analizamos el derecho parlamentario y su objeto de estudio. Ahora veremos los órganos que integran la Cámara de Senadores, con el objeto de poderlos relacionar en capítulos posteriores con los acuerdos parlamentarios, circunscribiendo nuestro campo de estudio a la integración de los órganos que están compuestos por una o varias personas que tienen la cualidad de Senador y que llamaremos órganos legislativos, es decir los analizaremos desde un punto de vista estático “el estudio se llevará a cabo considerando a los órganos estatales en un punto de reposo normativo, lo que es igual, sin consideración al ejercicio de sus funciones”<sup>63</sup>.

Por ser objeto de ésta investigación el proponer un marco normativo que regule la creación de los acuerdos parlamentarios del Senado de la República, los cuales en su formulación participan de una u otra forma todos los órganos legislativos, en el sentido que le hemos dado a este concepto, no aludiremos a los otros órganos que existen en esta cámara y que están compuestos por servidores públicos distintos a los Senadores, a los cuales se refiere la LOCGEUM en su Título Tercero, Capítulo Sexto bajo la denominación “De la organización Técnica y Administrativa”. De tal suerte que todos los órganos legislativos estarán conformados por Senadores, aún cuando en su interior existan otros servidores públicos que apoyen y participen, directa o indirectamente, en el trabajo que los legisladores desarrollan en cumplimiento de las atribuciones que la CPEUM, las leyes y las demás disposiciones jurídicas les otorgan.

---

<sup>63</sup> Cossío Díaz, José Ramón. *Op cit*, pág. 69.

El Diccionario de la Lengua Española define la palabra órgano como “persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización, o persona jurídica en un ámbito o competencia determinada”<sup>64</sup>, por su parte Kelsen nos define al órgano del Estado como aquel que “realiza un acto estatal. Acto estatal o jurídico es un acto referido al Estado”<sup>65</sup> por ello podemos considerar que el Senado de la República es un órgano del Estado que está compuesto de Senadores, quienes actúan en cumplimiento de las funciones y atribuciones que les otorga el ordenamiento jurídico mexicano. Este órgano, que a su vez forma parte del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en realidad se integra de una pluralidad de órganos.

Atendiendo a los criterios señalados, podemos decir que los órganos legislativos en la Cámara de Senadores son en primer término, los propios senadores, los cuales pueden ser considerados como órganos primarios o simples; en segundo lugar, tenemos a los órganos secundarios o complejos, que se componen de varios órganos simples, los cuales son: el Pleno, la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, las Comisiones y los Comités.

## **2.1. Los Senadores.**

Para ser Senador se requiere haber cumplido con los requisitos que establece nuestra Constitución y no desempeñar otro cargo que sea incompatible con éste, es decir se requiere que la persona cumpla con las cualidades impuestas por el orden jurídico mexicano.

---

<sup>64</sup> Real Academia Española. *Op cit*, pág. 1631.

<sup>65</sup> Kelsen Hans. **Teoría General del Estado...** *Op cit*, pág. 344.

### 2.1.1. Requisitos para ser Senador.

El artículo 58 de la CPEUM señala que para ocupar el cargo de Senador, se deberán cumplir los requisitos previstos en el artículo 55 del mismo ordenamiento, excluyendo el referente a la edad:

“Artículo 58. **Para ser senador** se requieren los **mismos requisitos que para ser diputado, excepto** el de la **edad**, que será la de **25 años** cumplidos el día de la elección.”

“Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser **ciudadano mexicano**, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. 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.

...

IV. **No** estar en **servicio activo** en el **Ejército** Federal ni tener mando en la **policía** o **gendarmería** rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. **No** ser **Secretario** o **Subsecretario** de **Estado**, ni **Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

**Los Gobernadores** de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones **durante** el periodo de **su encargo**, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

**Los Secretarios de Gobierno de los Estados**, los **Magistrados** y **Jueces Federales o del Estado**, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser **Ministro** de algún **culto religioso**, y

VII. No estar comprendido en alguna de las **incapacidades** que señala el **artículo 59**.

...”

### 2.1.1.1. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

Este requisito se relaciona con los artículos 34 a 38 constitucionales, que a su vez forman parte del Título I, Capítulo IV denominado “de los Ciudadanos Mexicanos”, de la CPEUM. El artículo 34 señala quienes son los ciudadanos mexicanos por nacimiento:

“Artículo 34.- Son **ciudadanos** de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de **mexicanos**, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.- Haber cumplido **18 años**, y

II.- Tener un **modo honesto de vivir.**”

Como podemos observar, son dos los requisitos que se exigen para que un individuo obtenga la calidad de ser ciudadano mexicano: el primero, que se refiere a la edad, se satisface con el acta de nacimiento, la cual es expedida conforme a la legislación en materia civil; el segundo requisito, relacionado con la conducta de la persona, no deja de tener un carácter subjetivo, sin embargo existe jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>66</sup> que resuelve este problema,

---

<sup>66</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. **Jurisprudencia y Tesis relevantes: 1997-2005. Jurisprudencia**, 2ª edición, TEPJF, México, 2005, págs. 187 y 188. “**MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO.- El Concepto de modo honesto de vivir** ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la **conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar** considerados por la generalidad de los habitantes de éste núcleo social, **en un lugar y tiempo determinados**, como **elementos necesarios** para llevar una **vida decente, decorosa razonable y justa**. Para colmar esta definición, se requiere de un **elemento objetivo**, consistente en el **conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo**; y un **elemento subjetivo**, consistente en que estos **actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social** en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El modo honesto de vivir, es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de buenas costumbres, buena fe, que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: vivir honestamente. En este orden de ideas, la locución un **modo honesto de vivir**, se refiere al **comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo**, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; **en síntesis, quiere decir buen mexicano**, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano.”



al establecer que son dos elementos los que integran el requisito, modo honesto de vivir:

- a) La conducta social de la persona, que se refiere al elemento objetivo, la cual se da de manera constante y reiterada, en la comunidad en la que el individuo reside, y
- b) El contenido de esa conducta, que se refiere al elemento subjetivo, la cual está relacionada con lo que la generalidad de la sociedad considera como honesto, en un lugar y tiempo determinado, es decir que la conducta que despliegue el individuo en la sociedad cumpla con los valores rectores de ésta.

La Constitución además establece que para ser Senador de la República se debe ser mexicano por nacimiento, situación que es regulada por el artículo 30, apartado A, de la Constitución:

“Artículo 30.- La **nacionalidad mexicana** se adquiere **por nacimiento** o por naturalización.

**A.** Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que **nazcan en el territorio de la República**, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que **nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos** nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV.- Los que nazcan **a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas**, sean de guerra o mercantes.

B...  
...”

Nuestra Carta Fundamental, al establecer los requisitos para ser mexicano por nacimiento, reduce los supuestos a quienes nazcan en territorio nacional (*ius soli*), nazcan en el extranjero y sean hijos de padres (padre o madre) mexicanos, por nacimiento o por naturalización (*ius sanguini*), así como quienes nazcan a bordo de buques o aeronaves mexicanas. El texto de este artículo adolece de una buena redacción, ya que el supuesto proveniente del origen sanguíneo cuando se nace en el extranjero lo divide en dos supuestos, cuando bien pudiera solamente mencionar que son mexicanos por nacimiento los que nazcan en el extranjero y sean hijos de padre o madre mexicanos, cualquiera que sea la forma como éstos adquirieron dicha nacionalidad.

Por último, para cumplir el requisito en la fracción I, del artículo 55 constitucional, el ciudadano que pretende ser Senador debe encontrarse en ejercicio de sus derechos, situación que debe resolverse conforme lo establece la Constitución, la cual prevé en el artículo 37, apartado C, los supuestos de pérdida de la ciudadanía y en el artículo 38, la suspensión de los derechos de los ciudadanos, además el párrafo tercero, del artículo 110 constitucional, prevé el supuesto de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público con motivo de juicio político.

“Artículo 37.

A) al B) ...

**C) La ciudadanía mexicana se pierde:**

I. Por **aceptar** o usar **títulos nobiliarios** de gobiernos extranjeros;

II. Por **prestar** voluntariamente **servicios** oficiales a un **gobierno extranjero sin permiso** del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

III. Por **aceptar** o usar **condecoraciones extranjeras sin permiso** del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

IV. Por **admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin** previa **licencia** del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. Por **ayudar**, en **contra** de **la Nación**, a un extranjero, o a un **gobierno extranjero**, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

VI. En los **demás casos** que fijan la leyes.

En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.”

Los supuestos que establece el apartado C, del artículo 37, constitucional sobre pérdida de la ciudadanía, todos están relacionados con extranjeros o con un gobierno extranjero, es decir son supuestos en los cuales necesariamente tiene que intervenir un gobierno de otro país o una persona, física o moral, que tenga la nacionalidad diferente a la mexicana.

Por su parte el artículo 38, prevé los casos en que los derechos de los ciudadanos se suspenden.

“Artículo 38. **Los derechos** o prerrogativas de los **ciudadanos se suspenden**:

I. Por **falta** de **cumplimiento**, sin causa justificada, de cualquiera de las **obligaciones** que impone el **artículo 36**. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por estar **sujeto** a un **proceso criminal** por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una **pena corporal**;

IV. Por **vagancia** o **ebriedad consuetudinaria**, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar **prófugo de la justicia**, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por **sentencia** ejecutoria que imponga como **pena** esa **suspensión**.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.”

Este artículo nos remite al artículo 36, que deben de cumplir los ciudadanos para que no les sean suspendidos sus derechos.

“Artículo 36. Son **obligaciones** del **ciudadano** de la República:

I. **Inscribirse** en el **catastro** de la **municipalidad**, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como **también** inscribirse en el **Registro Nacional de Ciudadanos**, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

II. **Alistarse** en la **Guardia Nacional**;

III. **Votar** en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. **Desempeñar** los **cargos** de **elección popular** de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. **Desempeñar** los **cargos concejiles** del municipio donde resida, las funciones **electorales** y las **de jurado**.”

La mayoría de los supuestos por lo que a los ciudadanos se les suspenden sus derechos, provienen de una causa penal o bien, porque el ciudadano incumpla con las obligaciones elementales establecidas por la Constitución. Por último el artículo 110 constitucional, en su tercer párrafo, señala los servidores públicos que pueden ser objeto de juicio político, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y las sanciones que se le podrán imponer.

“Artículo 110. **Podrán ser sujetos de juicio político los senadores** y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de

participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

**Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.**

...”

El artículo menciona a todos los servidores públicos, tanto a nivel federal como local, que pueden ser objeto de juicio político, y establece para los servidores públicos federales que en caso de encontrárseles culpables, después de seguirse el proceso establecido en la Constitución y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Senado los podrá inhabilitar para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público y por tanto no podrán ser Senador. Es interesante señalar que para los servidores públicos locales, el juicio político procede por violaciones graves a la CPEUM y a las leyes federales que de ella emanan, así como por el manejo indebido de los fondos y recursos federales, una vez que se ha desarrollado el procedimiento establecido en la CPEUM y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Senado de la República hará una resolución declarativa, misma que comunicará a la legislatura local que corresponda, para que ésta en el ejercicio de sus atribuciones proceda conforme a derecho.

Nosotros coincidimos con la existencia del requisito de elegibilidad establecido por la constitución para poder ser Senador, consistente en ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, toda vez que tiene como objetivo que a todo cargo público de elección popular solamente puedan acceder los mexicanos por nacimiento, lo cual refuerza la corriente nacionalista que prevalece en todos los pueblos que impide dar representación política a los extranjeros naturalizados. Sin embargo, debemos reconocer que han existido extranjeros naturalizados que han prestado eminentes servicios al país y que en cierta forma es incongruente que el Estado Mexicano acepte a un extranjero como nacional y al mismo tiempo lo limite para ocupar un cargo de elección popular como es el de Senador.

### **2.1.1.2. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.**

El requisito de la edad, al igual que el de la ciudadanía, se acredita con el acta de nacimiento, pero a diferencia de los Diputados, el artículo 58 de la Constitución señala una edad mayor para poder ser Senador.

“Artículo 58. **Para ser senador se requieren** los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de **25 años cumplidos** el día de la elección.”

Este artículo desde su promulgación ha sufrido tres reformas, al entrar en vigor la Constitución de 1917 la edad requerida para ser postulado Senador era de treinta y cinco años, situación que fue modificada mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972, donde se estableció que la edad mínima requerida para ser postulado como Senador era la de treinta años, la última reforma fue la publicada el 29 de julio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, por medio de la cual se reduce nuevamente la edad requerida para ser Senador y se estableció en veinticinco años cumplidos al día de la elección.

El Senado tiene como origen el *senatus* romano o consejo de ancianos, fue un órgano consultivo permanente del Magistrado que tuvo la dirección efectiva del Estado aún sin tener propiamente el Poder Legislativo o Ejecutivo y estaba integrado por personas con gran experiencia y edad. Por ello nosotros consideramos que a través de la edad de sus miembros el Senado de la República puede servir de cuerpo equilibrador de la Cámara de Diputados, sin embargo la inteligencia y ecuanimidad no se alcanza a una edad determinada, pero generalmente una mayor edad proporciona mayor experiencia y madurez para desempeñar el cargo.

### **2.1.1.3. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él.**

Este tercer requisito establecido en la fracción III, del artículo 55 constitucional debe estudiarse en concordancia con lo señalado en el artículo 56, el cual establece:

“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.”

Como podemos observar únicamente es posible atender el requisito de residencia para aquellos Senadores que son electos por el principio de mayoría relativa o primera minoría, no siendo el caso para los Senadores plurinominales: “entendiendo que para la elección de los dos cargos de votación mayoritaria relativa y primera minoría, los candidatos deberán ser originarios de la entidad en que se haga la elección, o ser vecinos de ella con una residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a esa fecha; por el contrario, y como es evidente, en el caso de la votación en una sola circunscripción plurinominal nacional, no es posible exigir requisito de residencia o nacimiento”<sup>67</sup>.

Por lo que hace al requisito de “ser originario” del Estado donde se haga la elección, también debemos considerar que éste sólo es aplicable para los Senadores de mayoría relativa y primera minoría, no así para los Senadores plurinominales; además, para saber si se cumple o no con este requisito, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido el criterio de que es la legislación estatal a la que le corresponde determinar qué personas cuentan con la calidad de originarios de una Entidad Federativa<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Cossío Díaz, José Ramón. *Op cit*, pág. 75.

<sup>68</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. **Jurisprudencia y Tesis relevantes: 1997-2005. Tesis Relevantes**, 2ª edición, TEPJF, México, 2005, págs. 534-535. “**ELEGIBILIDAD. QUIÉNES SON CHIAPANECOS POR NACIMIENTO. El artículo 70., fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chiapas dispone, que son chiapanecos por nacimiento: a) Las personas que nazcan en el territorio del Estado; y b) Los hijos de padre o madre chiapanecos que accidentalmente hayan nacido fuera del mismo. La fracción II de ese**

Por último, la constitución señala que en caso de no ser originario del Estado donde se realice la elección, debe ser vecino de éste, con una residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección. Este requisito tiene dos elementos: el primero referente al criterio de vecindad el cual lo obtiene una persona por el hecho de residir en un lugar durante un tiempo determinado; y el segundo referente a la residencia efectiva de más de seis meses, lo cual se traduce en que el aspirante al cargo debe vivir en la entidad de que se trate, durante ese tiempo, de manera constante, real y no aparente.

Aún cuando el requisito de elegibilidad basado en el lugar de nacimiento y en la vecindad solo puede ser aplicable, como ya lo mencionamos, para los Senadores de mayoría relativa y de primera minoría, consideramos que es positivo para la integración del Senado de la República, toda vez que permite que junto con la pluralidad de ideologías que se da por la representación de los diferentes partidos políticos en la cámara, también haya una pluralidad de personas que conozcan la situación social, política y económica de las Entidades Federativas que conforman el pacto federal. Sin embargo esto no ocurre para el caso de los Senadores que solo cumplen con la residencia efectiva de más de seis meses, toda vez que en ese breve periodo es difícil lograr el arraigo y el conocimientos de la situación de un Estado, por lo que en dado caso sería deseable que el tiempo de residencia se ampliara.

---

**precepto reconoce asimismo la calidad de chiapanecos, por residencia, a los mexicanos por nacimiento o naturalización** conforme a las leyes del país, **que no estén en los supuestos a que se refiere la fracción I**, que residan en el Estado más de cinco años consecutivos. **Por tanto, si son también chiapanecos, los residentes en la citada entidad que reúnan los requisitos anotados**, es de estimarse que la palabra chiapanecos a que se refiere el inciso b) anterior, debe ser entendida en el sentido que el artículo en comento proporciona, en el que están incluidos tanto los chiapanecos por nacimiento, como los chiapanecos por residencia, puesto que si la propia disposición es la que establece el significado del término chiapanecos, abarcando las situaciones mencionadas, no hay razón para atribuirle un sentido diferente a tal palabra. Además, **si se partiera de la base de que ser chiapaneco por nacimiento y ser chiapaneco por residencia constituyen dos estados diferentes, ello implicaría que habría dos distintas clases de chiapanecos, lo cual pugnaría con el principio de igualdad. Consecuentemente, si el hijo de un padre o madre chiapanecos por residencia nace accidentalmente fuera del Estado de Chiapas, debe considerarse que tal persona es chiapaneca por nacimiento y que, por tanto, cumple con ese requisito de elegibilidad** que prevé el artículo 60, fracción I, inciso a), de la citada Constitución local, para ser miembro de un ayuntamiento”.



**2.1.1.4. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección.**

Esta condición establecida en la fracción IV, del artículo 55 constitucional, más que ser propiamente un requisito es una causa de inelegibilidad, esto significa que aquellas personas que cuentan con las calidades descritas, están imposibilitadas en participar en el proceso electoral y competir por el cargo de Senador. “No se pueden confundir las causas de inelegibilidad con las de incompatibilidad, ambas tratan de asegurar la independencia de diputados y senadores; pero las primeras persiguen, además, eliminar ciertas situaciones privilegiadas que podrían producir una discriminación en el proceso electoral”<sup>69</sup>. Por lo anterior, las causas de inelegibilidad son aplicables desde que da inicio y hasta el término del proceso electoral, en cambio las causas de incompatibilidad son situaciones que no se pueden presentar durante el ejercicio del cargo del representante popular, o sea, son observables a partir de la toma de posesión y hasta que concluye el cargo del legislador.

Por lo que se refiere a las causas de inelegibilidad señaladas en la fracción IV del artículo en comento, en primer lugar es necesario señalar que el Ejército Federal comprende tanto al Ejército, a la Fuerza Aérea y a la Armada, toda vez que estas tres instituciones forman parte de lo que se ha denominado “las instituciones armadas de la Unión” o “fuerza armada”, tal y como lo señala el artículo 89 constitucional.

“Artículo 89. Las **facultades y obligaciones del Presidente**, son las siguientes:

I a V...

VI. **Preservar la seguridad nacional**, en los términos de la ley respectiva, **y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército**, de la **Armada** y de la **Fuerza Aérea** para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII a la XX...”

---

<sup>69</sup> Santaolalla López, Fernando. *Op cit*, pág. 114.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (en adelante LOEFAM) en la fracción I, del artículo 4, así como en su artículo 138, nos define quiénes integran al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como que personas se consideran como sujetos activos de esas instituciones.

“Artículo 4.- **El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos** están **integrados** por:

I. Los **mexicanos** por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y **que prestan sus servicios en las Instituciones Armadas de tierra y aire**, sujetos a las Leyes y Reglamentos Militares;

II a III...  
...”

“Artículo 138.- **El Activo**, del Ejército y Fuerza Aérea, estará **constituido por el personal militar que** se encuentre:

I. **Encuadrado, agregado o comisionado** en Unidades, Dependencias e Instalaciones Militares;

II. **A disposición** de la Secretaría de la Defensa Nacional;

III. Con **licencia**;

IV. **Hospitalizado**;

V. **Sujeto a Proceso**; y

VI. **Compurgando una Sentencia.**”

Por lo anterior, las personas que se encuentran en los supuestos mencionados y que antes de 90 días no soliciten licencia especial, conforme lo establece el artículo 174, fracción I, de la LOEFAM, o realicen el trámite para su baja, conforme al artículo 170, de la misma ley, no podrán ser postulados para ocupar el cargo de Senador.

“Artículo 174

**La licencia especial** es la que **se concede** o en la que se coloca a los militares **para**:

I. **Desempeñar cargos de elección popular**;

II. a III....  
...”

“Artículo 170.- **La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea**, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional...

I a II  
...”

Por lo que se refiere a la Marina, la Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM) establece en su artículo 4, fracción I, quienes son integrantes de la misma, en el artículo 71, señala que el personal de la Armada puede encontrarse en situación de activo, reserva o en retiro, en el artículo 72, fracción V, se prevé el supuesto de las licencias para el personal y en el artículo 80, se regulan las licencias especiales para ocupar cargos de elección popular, además en el artículo 85, se prevén los supuestos para que un integrante de la Armada pueda causar baja.

“Artículo 4.- **La Armada de México está integrada por:**

I. **Recursos humanos**, que se integran por el personal **que presta sus servicios en la Armada**, estando sujeto a las leyes, reglamentos y demás disposiciones de orden naval y militar;

II a III...”

“Artículo 71.- **El personal de la Armada de México podrá** encontrarse en alguna de las situaciones siguientes:

I. **Activo;**

II. **Reserva, o**

III. **Retiro.”**

“Artículo 72.- **El personal** se encuentra **en servicio activo** cuando está:

I. **Prestando sus servicios** en unidades y establecimientos navales, ya sea como voluntario o de acuerdo con lo establecido en la Ley del Servicio Militar Nacional;

II. **A disposición;**

III. **En situación especial;**

IV. **En depósito, o**

V. **Con licencia.”**

“Artículo 80.- **La licencia extraordinaria**, es aquella que se concede al personal para **separarse temporalmente del servicio** por un periodo de seis meses y un día hasta un año, únicamente si es para asuntos particulares.

Esta misma licencia **podrá otorgarse** al personal **por el tiempo** que sea **necesario**, siempre y cuando sea **para el desempeño de cargos de elección popular**.  
...”

“Artículo 85.- **Baja es la separación definitiva del servicio activo...**  
...”

Por lo anterior, para que un miembro de la Marina pueda contender para el cargo de Senador debe darse de baja u obtener el beneficio de una licencia extraordinaria bajo los términos y condiciones señalados en los artículos 85 y 80 de la LOAM. Sin embargo, la Constitución señala como prohibición para ser Senador el encontrarse en el servicio activo en el Ejército Federal y, la LOAM en el artículo 72, señala que el personal con licencia está considerado como activo y, el artículo 80, del mismo ordenamiento establece que la licencia extraordinaria podrá otorgarse para el personal que desempeñe un cargo de elección popular; nosotros consideramos que si una persona perteneciente a las fuerzas armadas solicita licencia extraordinaria para competir por el cargo de Senador, ésta no cumple con el requisito establecido en el artículo 55 fracción IV de la Constitución, por que la ley en comento lo considera dentro del servicio activo, conforme lo establece el artículo 72 en su fracción V, por lo que se sugiere especificar en el artículo 72 de la LOAM que el personal que cuente con licencia extraordinaria no se considera como parte del servicio activo.

Respecto de la prohibición relativa a no tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, podemos mencionar que el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México define el término policía de la siguiente manera:

“Policía: Del latín *politia*, organización política, administración. Que a su vez proviene del griego *politeia*, perteneciente al gobierno de la ciudad. Aún cuando la voz policía puede entenderse también como lineamientos

de la actividad política administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano, su sentido propio corresponde a la de los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas.”<sup>70</sup>

El requisito de no tener mando en la policía debe extenderse a cualquier institución que tenga como objeto la seguridad pública, es decir la que atienda la prevención, el combate e investigación de los delitos y faltas, sean estas instituciones federales o locales, independientemente de que su función de seguridad pública sea de carácter general o especializada. Nosotros consideramos que para dejar de tener mando es necesario solicitar la baja, el retiro o la licencia al cargo en los términos del ordenamiento legal correspondiente. Por otro lado, en relación con el concepto de gendarmería rural, es necesario diferenciar entre los cuerpos pertenecientes al Ejército y la Fuerza Aérea, a los cuales se refiere el artículo 53, de la LOEFAM, de aquellos que se constituyan en las Entidades Federativas o en los Municipios.

“Artículo 53.- El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos desarrollan sus acciones de Defensa Nacional en forma conjunta y se mantienen unidas en una sola Dependencia.

Está compuesta por: Unidades de Combate, Unidades de los Servicios, Cuerpos Especiales, **Cuerpos de Defensas Rurales** y Establecimientos de Educación Militar.”

Para dejar de tener mando en estos cuerpos de defensa rural, será necesario cumplir con los requisitos establecidos en la propia LOEFAM para poder solicitar la baja, el retiro o la licencia al cargo. Por lo que se refiere a los cuerpos de gendarmería rural de carácter local, que dependan del gobierno de una Entidad Federativa o de un Municipio, igualmente se deberá cumplir con los requisitos que establezcan las legislaciones locales para poder solicitar la baja, el retiro o la licencia respectiva. Es importante mencionar que mientras la fracción IV, del artículo 55 constitucional, establece la prohibición de no estar “en servicio activo” en el Ejército

---

<sup>70</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario Jurídico Mexicano**, 4ª edición, Porrúa, México, 1991, págs. 2453 y 2454.

Federal, en cambio cuando se refiere a los cuerpos de policía o gendarmería rural, la prohibición se refiere a no tener “mando”.

Por lo que se refiere a la cuestión del espacio geográfico en la cual opera la prohibición, que se refiere al “distrito donde se haga la elección”, es necesario distinguir el tipo de elección a la que se postula el candidato a Senador: en el caso de que la postulación sea para competir por el cargo de Senador en una Entidad Federativa bajo el principio de elección de mayoría relativa, la prohibición opera en el sentido de que no se debe estar en servicio activo en el Ejército Federal en la Entidad Federativa para la cual se es postulado, o bien tener mando en alguna institución policíaca o gendarmería rural, ya sea federal o local, y estar adscrito a esa Entidad Federativa “la persona que pretenda ser senador no podrá tener mando en los cuerpos policíacos del Estado ni en los federales que tengan mando dentro del Estado”<sup>71</sup>. Por otro lado, nosotros consideramos que si la postulación es para un cargo de Senador de representación proporcional, la cual se da en una sola circunscripción nacional, será necesario que el candidato no se encuentre en servicio activo en el Ejército Federal, y que no tenga mando en la policía o gendarmería rural federal o local. Por último el tiempo que se señala para que un candidato a Senador deje de estar en servicio activo en el Ejército Federal o tener mando en la policía o gendarmería rural, es de cuando menos noventa días antes de la elección.

Las causas de inelegibilidad contenidas en esta fracción tratan de prevenir que mediante la posición que se ocupe en Ejército Federal, en la policía o en la gendarmería rural se puede influir en una elección, permitiendo al candidato inclinar la votación en su favor.

---

<sup>71</sup> Cossio Díaz, José Ramón. *Op cit*, pág. 78.

**2.1.1.5. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gobernador, Secretario de Gobierno, Magistrado ó Juez Federal, ó del Estado.**

La fracción V del artículo en estudio también contiene causas de inelegibilidad puesto que, al igual que la fracción anterior, se prohíbe a determinadas personas participar en el proceso electoral para competir por el cargo de Senador mientras ocupen algún cargo dentro del Gobierno Federal o Local. Sin embargo, con excepción del Gobernador de un Estado, existe la posibilidad de que con determinada antelación al día de la elección se de la “separación definitiva” de su encargo y con ello poder tener acceso a una senaduría.

En relación al primer párrafo de ésta fracción, el Ministro José Ramón Cossío Díaz señala que “al lado de los Secretarios de Estado debemos considerar a los Jefes de Departamentos Administrativos y a la Consejería Jurídica”<sup>72</sup>. La observación que hace José Ramón Cossío nos parece pertinente para el caso de los Jefes de los Departamentos Administrativos, toda vez que el artículo diez de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF) señala que ambas dependencias tienen igual rango, además de que la prohibición tiene como finalidad evitar que por razón del cargo que se ostenta se pueda influir en la elección, situación que puede presentarse tanto en una Secretaría como en un Departamento Administrativo.

“Artículo 10.- La presente Ley establece las bases de organización de la **Administración Pública Federal, centralizada** y paraestatal.

La **Presidencia** de la República, las **Secretarías de Estado**, los **Departamentos Administrativos** y la **Consejería Jurídica** del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.  
...”

“Artículo 10.- **Las Secretarías de Estado y los Departamentos** Administrativos **tendrán igual rango**, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.”

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, pág. 79.

Por lo que se refiere a la aseveración de que debe incluirse a la Consejería Jurídica dentro de ésta prohibición, consideramos que tal afirmación es incorrecta, toda vez que aún cuando la LOAPF considera a la Consejería Jurídica como parte integrante de la Administración Pública Centralizada, esto no quiere decir que tenga la misma jerarquía y sobre todo la misma influencia en una elección.

Otra cuestión es la referente a cómo debe entenderse la “separación del cargo”, ya que ésta puede originarse a través de la renuncia o a través de una licencia que podría ser de carácter temporal. Nosotros consideramos que la fracción V, habla de una separación del cargo de manera definitiva lo cual implica una renuncia de efecto irrevocable, sin embargo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostiene el criterio de que la separación del cargo debe ser hasta la conclusión del proceso electoral, es decir hasta que las actuaciones electorales queden firmes y definitivas, sin que pueda existir la posibilidad jurídica de que sean revocadas, modificadas o nulificadas, lo cual puede dar a entender que el servidor público podría solicitar una licencia por ese período y no presentar su renuncia de manera definitiva, interpretación esta última que no compartimos toda vez que el texto constitucional señala que el funcionario debe separarse “definitivamente” de sus funciones o de su cargo<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. **Jurisprudencia y Tesis relevantes: 1997-2005. Tesis Relevantes...** *Op cit*, págs. 931 932. **“SEPARACIÓN DEL CARGO PARA SER CANDIDATO. DEBE CONTINUAR HASTA LA CONCLUSIÓN TOTAL DEL PROCESO ELECTORAL** (Legislación de Morelos).- **El artículo 117, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Morelos, donde se dispone que no podrán ser miembros de un ayuntamiento o ayudantes municipales los empleados de la Federación, Estados o Municipios, a menos que se separen del cargo 90 días antes del día de la elección,** debe interpretarse en el sentido de que inicia desde **esta temporalidad y se extiende por todo el tiempo en que se estén llevando a cabo** las actividades correspondientes al **proceso electoral** de que se trate, incluyendo la etapa de resultados, declaraciones de validez y calificación de las elecciones, **hasta que las actuaciones electorales queden firmes y definitivas**, por no existir ya posibilidad jurídica de que sean revocadas, modificadas o nulificadas. Lo anterior se considera así, toda vez que **la interpretación funcional de la prohibición en cita, permite concluir que uno de los propósitos fundamentales de la prohibición contenida, consiste en evitar que los ciudadanos que sean postulados como candidatos, se encuentren en posibilidad de disponer de recursos materiales o humanos para favorecer sus labores proselitistas durante la campaña electoral, o de aprovechar su posición,** de cualquier modo, para ejercer hasta la más mínima influencia, o para proyectar su imagen ante el electorado o ante cualquier autoridad, especialmente los organismos electorales, en el desarrollo de los comicios. Ahora, el riesgo que se pretende prevenir subsiste todo ese tiempo, dado que la influencia mencionada se puede ejercer, tanto durante la etapa de preparación como



En el caso de los Secretarios de Estado y de los Jefes de Departamentos Administrativos, la renuncia debe ser tramitada por el Secretario de Gobernación conforme al artículo 27, fracción VIII, de la LOAPF:

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a VII...

VIII. **Tramitar** lo relacionado con los nombramientos, remociones, **renuncias** y licencias **de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento** Administrativo del Ejecutivo Federal y del Procurador General de la República;

IX a XXXII...”

Por lo que se refiere al tiempo y al cómputo del mismo, la separación del cargo de los Secretarios de Estado y de los Jefes de Departamento, debe estimarse a partir del momento en que el Presidente de la República acepte la renuncia. En relación a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe el problema de que la Constitución sólo prevé el caso de renuncia por causas graves, por lo que existe la cuestión de si es causa de gravedad “el querer postular para un cargo de elección popular”, nosotros consideramos que el ser postulado para ocupar un cargo de elección popular, en este caso de Senador, no puede encuadrarse en ese supuesto. Por otro lado, el plazo de renuncia debe contabilizarse a partir de que el Senado la apruebe, debido a que es este órgano legislativo el que la tramita, después de haber sido aceptada por el Presidente de la República conforme lo establecido en la fracción VIII, del artículo 76 constitucional.

Por lo tanto, para el otorgamiento de la licencia o la aceptación de la renuncia, debe de identificarse los órganos facultados para conocer de ambas. En tal virtud, al

---

el día de la jornada electoral. **Sobre los electores, durante la etapa de preparación y el día de la jornada electoral, para tratar de inducir su intención de voto**, con posible atentado al principio de libertad del sufragio, y en todas las etapas, sobre los organismos electorales, respecto de los actos de su competencia, con peligro de contravención a los principios de certeza, objetividad e imparcialidad, que rigen tales actividades electorales; **por lo que la prohibición en comento, debe prevalecer todo el tiempo en que subsista la posibilidad de que se actualice el riesgo indicado”.**

Presidente de la República le corresponde otorgar las licencias o aceptar la separación del cargo, de los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento y los Subsecretarios, mismas que son tramitadas por la Secretaría de Gobernación. Por lo que se refiere a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la renuncia debe contarse a partir de que el Senado de la República la apruebe, previa aceptación del Presidente de la República

“Artículo 98. Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

**Las renunciaciones de los Ministros** de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; **serán sometidas al Ejecutivo** y, **si éste las acepta**, las **enviará para su aprobación al Senado**.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.”

Otra prohibición es la que se refiere a los Gobernadores de los Estados, los cuales no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, lo anterior a pesar de que se separen definitivamente de él; ésta prohibición podemos señalar que es de carácter absoluto y debe aplicarse tanto para las elecciones a Senador de mayoría relativa como a las plurinominales, toda vez que estas últimas también contabilizan los votos de la Entidad Federativa de que se trate.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección. Los Secretarios de Gobierno de los Estados, deben seguir el procedimiento establecido por la legislación de cada Entidad Federativa; por lo que

se refiere a los Magistrados y Jueces Federales las renunciaciones, toda vez que el artículo habla de separación definitiva de sus cargos, deberán de tramitarse ante el Consejo de la Judicatura Federal, según lo establecido en el artículo 81, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante LOPJF):

“Artículo 81. **Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:**

I a VII...

VIII. **Acordar las renunciaciones** que presenten los **magistrados de circuito y los jueces de distrito;**

IX a XLII...”

Por lo que se refiere a los Magistrados y Jueces de los Estados se deberá seguir el procedimiento establecido en la legislación de cada Entidad Federativa con el objeto de que queden definitivamente separados de sus cargos con noventa días de anticipación a la fecha de la elección.

Es de hacer notar que la prohibición para que un Secretario de Gobierno de una Entidad Federativa, un Magistrado o Juez federal o local puedan ser electos, se circunscribe sólo al ámbito de sus respectivas jurisdicciones, lo cual produce el problema de saber si es posible que un Juez o Magistrado federal o local, o si un Secretario de Gobierno pueda realizar campaña electoral en otra Entidad Federativa en la que no tengan jurisdicción, por el principio de mayoría relativa, aún cuando se encuentre en funciones.

#### **2.1.1.6. No ser Ministro de culto religioso.**

Esta prohibición es solamente un acto de congruencia con lo señalado en el artículo 130 constitucional, que en su inciso d), señala:

“Artículo 130.- **El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo.** Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) al c)...

d) En los términos de la ley reglamentaria, **los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos**. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. **Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.**

e)..  
..."

La Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público considera como ministros de culto:

“Artículo 12.- Para los efectos de esta Ley, se consideran **ministros de culto** a todas aquellas personas mayores de edad **a quienes las asociaciones religiosas** a que pertenezcan **confieran ese carácter**. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, **se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.**”

De tal suerte que, conforme a la ley en comento, existen dos opciones para ser considerado como ministro de culto: por un lado que la propia asociación religiosa confiera ese carácter, es decir, que las propias asociaciones determinen quienes serán los ministros de culto y, en caso de que omitan notificar a la Secretaría de Gobernación las personas que deban ser consideradas con ese carácter, la propia ley establece la presunción de que serán aquellas que lleven a cabo funciones de dirección, representación u organización de la asociación religiosa de que se trate.

Por otro lado, los ministros de culto religioso pueden ser votados si dejan de serlo con la anticipación y en la forma que establece la ley en comento:

“Artículo 14..  
...”

La **separación de los ministros** de culto **deberá comunicarse** por la asociación religiosa o por los ministros separados, **a la Secretaría de Gobernación** dentro

de los **treinta días siguientes** al de su fecha. En caso de renuncia el ministro podrá acreditarla, demostrando que el documento en que conste fue recibido por un representante legal de la asociación religiosa respectiva.

Para efectos de este artículo, la **separación o renuncia** de ministro **contará a partir de la notificación** hecha a la Secretaría de Gobernación.”

Como se puede observar, para la separación del ministerio se requiere: primero que la persona que desee separarse del mismo, notifique su deseo al representante legal de la asociación religiosa; segundo que se comuniqué esa notificación a la Secretaría de Gobernación, ya sea por la asociación religiosa o por el ministro que desee separarse; y, tercero la separación surtirá sus efectos hasta después de treinta días de la notificación hecha a la dependencia.

Las razones por las cuales se establece como causa de inelegibilidad para participar en el proceso electoral y competir por el cargo de Senador el hecho de ser ministro de algún culto religioso, consiste en que la representación popular exige independencia de criterio, así como ausencia de vínculos de subordinación y obediencia, además de que las personas que ostentan esta cualidad tienen amplias posibilidades de influir en sus feligreses e inducir su intención de voto. Por ello consideramos adecuada la existencia de este requisito en la CPEUM.

#### **2.1.1.7. Prohibición de la reelección inmediata de Senadores.**

La última fracción del artículo 55 constitucional, establece la restricción mediante una remisión al artículo 59 de la carta fundamental, en donde se prohíbe la reelección inmediata de los integrantes del Congreso de la Unión:

“Artículo 59.- **Los Senadores** y Diputados al Congreso de la Unión **no podrán ser reelectos para el período inmediato.**

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.”

La prohibición de reelección de un Senador se restringe al período inmediato, afecta también a los Senadores suplentes que por cualquier motivo y período hayan ejercido el cargo, no se restringe en el sentido de que un Senador pueda ocupar inmediatamente una curul en la Cámara de Diputados o viceversa.

Ante la prohibición de la reelección presidencial plasmada en el artículo 83 de la CPEUM, los constituyentes de 1917 no consideraron necesario introducir una limitación análoga en las elecciones de Senadores y de Diputados. Sin embargo, a raíz de la reforma al texto fundamental que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de abril de 1933, se prohibió la reelección en el Poder Legislativo<sup>74</sup>.

El tema de la reelección inmediata de los legisladores, no se volvió a tocar hasta la LVI Legislatura (1994-1997), cuando en abril de 1996 el Partido Acción Nacional presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados que proponía reformas constitucionales para lograr el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo, la cual incluía la reelección legislativa inmediata, con la finalidad de buscar el refrendo popular en los procesos electorales, como medio para legitimar y calificar el desempeño en el cargo público.

En la siguiente Legislatura, el 29 de octubre de 1998, se presentaron en la Cámara de Diputados dos iniciativas que contemplaban la reelección consecutiva de los legisladores, y una más en el Senado de la República, el 24 de noviembre de 1998, que contenía un proyecto integral para modificar la estructura, organización, facultades, presencia y significación del Poder Legislativo. El 8 de octubre de 2002, en otro intento por incluir la reelección consecutiva de los legisladores federales, se recibieron en el Senado de la República, iniciativas de los Senadores del Partido Verde Ecologista de México y del Partido de la Revolución Democrática en julio de 2003.

---

<sup>74</sup> Cfr. Los antecedentes históricos sobre la reelección legislativa fueron tomados del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en: Senado de la República, LIX Legislatura. **Gaceta Parlamentaria**, año 2005, No. 89, Jueves 10 de febrero, 2º Año de Ejercicio, 2º Período Ordinario.

Asimismo, el 20 de marzo de 2002, se presentó en la Cámara de Diputados un paquete de propuestas para el fortalecimiento del Poder Legislativo enmarcadas en la reforma de Estado. La exposición de motivos contiene una serie de argumentos que tienen por objeto desvirtuar el principio de la no reelección en el Legislativo e intenta destacar que la reelección inmediata de los legisladores persigue: fortalecer a ese poder, crear una verdadera carrera parlamentaria al profesionalizar a los legisladores e incentivar su buen desempeño.

Por último, en la sesión del Pleno del Senado de la República celebrada el día 10 de abril de 2003, se recibió iniciativa presentada por parte de Senadores de diversos Grupos Parlamentarios, que contenía un proyecto para reformar los artículos 59 y 116 de la CPEUM, referente a la reelección legislativa.

En la sesión de la Cámara de Senadores del 10 de febrero de 2005, se presentó a la consideración del Pleno un dictamen a favor de la reelección legislativa que permitiría a los Senadores ser electos de manera inmediata hasta por un periodo adicional y a los Diputados hasta por tres periodos consecutivos; cumplidos estos periodos, los legisladores propietarios o los suplentes que hubieran estado en ejercicio, no podrían ser electos para el siguiente periodo inmediato con el carácter de suplentes.

El resultado de la votación al dictamen que mencionamos en el párrafo anterior fue: 51 votos a favor, 50 en contra y 1 abstención, desechándose el dictamen por no alcanzar la votación necesaria por tratarse de una reforma constitucional.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Cámara de Senadores, LIX Legislatura. **Diario de los Debates**, Año II, Diario N° 4, 10 de febrero de 2005. En el presente estudio se citará en varias ocasiones el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, el cual también se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

Los argumentos esgrimidos a favor y en contra de la reelección inmediata de los integrantes del Poder Legislativo, los podemos resumir de la siguiente manera:

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
a) El fortalecimiento político de la Cámara de Diputados.	a) La creciente inconformidad social, respecto al funcionamiento del Poder Legislativo en su conjunto y los legisladores en lo individual.
b) Se mejoran las relaciones entre los representantes populares y sus electores, rindiendo cuentas a sus representados si quiere permanecer en el puesto.	b) El riesgo que representan los poderosos e influyentes grupos de poder y de interés, con importantes recursos económicos para asegurar la reelección de los legisladores que le son afines y eliminar a los que le son incómodos.
c) Se profesionalizaría a los legisladores en sus tareas parlamentarias y sería un buen mecanismo de rendición de cuentas. "Los legisladores profesionales producen legislación de calidad" <sup>76</sup> .	c) Se considera que no propiciaría la profesionalización y rendición de cuentas argumentando que estos objetivos se alcanzan con el Servicio Civil de Carrera del Cuerpo de Apoyo Parlamentario y con una mayor fiscalización del gasto.
d) La reelección fortalece la responsabilidad de los legisladores, ya que van a actuar de forma responsable en su encargo al tener que rendir cuentas al electorado.	d) De aceptarse la reelección legislativa, muy probablemente en el mediano plazo surgiría el tema de la reelección del Ejecutivo.

A pesar de que existen buenos argumentos para reestablecer en el sistema constitucional mexicano la reelección legislativa, tanto federal como local, no existe en el momento actual consenso entre los partidos políticos para aprobar la reforma, además el común de la gente no acaba de entender los beneficios; por ello, es necesario una mayor difusión para explicar sus bondades. El derecho comparado nos demuestra que prácticamente en todas las democracias consolidadas, con excepción de Costa Rica, se permite la reelección legislativa con mayores o menores matices.

<sup>76</sup> Lujambio, Alonso. "La reelección de legisladores las ventajas y los dilemas", Revista **Quórum**, Año V, No. 38, Enero de 1996, publicación a cargo del Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, pág. 19.



### 2.1.1.8. Requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Electorales.

Es importante señalar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante COFIPE) establece algunos otros requisitos, aparte de los señalados en la Constitución, que se deben cumplir para acceder al cargo de Senador:

“Artículo 7

1. **Son requisitos para ser** diputado federal o **senador, además de los que señalan** respectivamente los artículos 55 y 58 de **la Constitución**, los siguientes:

a) **Estar inscrito** en el **Registro Federal de Electores** y **contar con Credencial para Votar**;

b) **No ser magistrado** electoral o **secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

c) **No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto**, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

d) **No ser consejero Presidente o consejero electoral** en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

e) **No pertenecer al personal profesional del Instituto** Federal Electoral; y

f) **No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo** en el caso **del Distrito Federal**, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.”

El que una ley secundaria establezca mayores requisitos de elegibilidad que los que contempla la Constitución para acceder al cargo de Senador, “ha planteado incluso su inconstitucionalidad”<sup>77</sup>, toda vez que añade requisitos mayores a los establecidos en la carta fundamental: “desde un punto de vista estrictamente jurídico, aún suponiendo que se considerara conveniente consagrar estas incompatibilidades

---

<sup>77</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y comparado...** *Op cit*, pág. 685.

para evitar influencias indebidas, el lugar adecuado para definir las sería el propio artículo constitucional y no la ley secundaria”<sup>78</sup>.

Es significativo que el COFIPE agregue como requisitos de elegibilidad el no desempeñar algún cargo relacionado con las autoridades electorales, tanto las ejecutivas como las judiciales, y en caso de haberlo desempeñado, se establezca que la separación de ese cargo se haya realizado en un plazo determinado, el cual corre a partir del “inicio del proceso electoral” y no de la fecha de celebración de la elección; la razón de ésta circunstancia es evitar que la persona ejerza influencia indebida sobre los servidores públicos que tienen a cargo la preparación, organización, ejecución y supervisión del proceso electoral. Por último el inciso f) del artículo 7 del Código en comento, establece como requisitos de elegibilidad el no ser: Presidente Municipal, Titular de los órganos Político-administrativos del Distrito Federal o haber ejercido, bajo cualquier circunstancia, las mismas funciones. Conforme lo señala el artículo 122 constitucional, corresponde al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecer los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del **Distrito Federal**, su **gobierno** está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

...

A y B...

C. El **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal** se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA y BASE SEGUNDA...

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la **Administración Pública local** en el Distrito Federal:

I...

II. Establecerá los **órganos político-administrativos** en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

---

<sup>78</sup> Barquín Álvarez, Manuel. “Comentarios al artículo 55 constitucional”. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Los derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones**, 5ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pág. 98.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**Los titulares** de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales **serán elegidos** en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA y BASE QUINTA...

D al H..."

Como podemos observar el órgano político-administrativo del Distrito Federal que sirve de base para dividir territorialmente a la ciudad capital, es conocido con el nombre de delegación, la cual es encabezada por un delegado que es electo directamente por el pueblo de su demarcación, cada tres años, mediante sufragio universal, libre y secreto.

Una vez que hemos analizado los requisitos establecidos por la CPEUM y por el COFIPE, para poder ser postulado al cargo de Senador, realizaremos el estudio de las incompatibilidades, sin embargo antes de entrar a este tema es importante señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido en jurisprudencia que se puede impugnar el que una persona no haya cumplido con los requisitos de elegibilidad tanto en el momento de su registro ante la autoridad electoral como al momento de calificar la elección respectiva<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. **Jurisprudencia y Tesis relevantes: 1997-2005. Jurisprudencia...** *Op cit*, págs. 107 y 108. **"ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN.-Es criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el análisis de la elegibilidad de los candidatos puede presentarse en dos momentos: el primero, cuando se lleva a cabo el registro de los candidatos ante la autoridad electoral; y el segundo, cuando se califica la elección. En este segundo caso pueden existir dos instancias: la primera, ante la autoridad electoral, y la segunda en forma definitiva e inatacable, ante la autoridad jurisdiccional;** ya que, al referirse la elegibilidad a cuestiones inherentes a la persona de los contendientes a ocupar el cargo para los cuales fueron propuestos e incluso indispensables para el ejercicio del mismo, no basta que en el momento en que se realice el registro de una candidatura para contender en un proceso electoral se haga la calificación, sino que también resulta trascendente el examen que de nueva cuenta efectúe la autoridad electoral al momento en que se realice el cómputo final, antes de proceder a realizar la declaración de validez y otorgamiento de constancia de mayoría y validez de las cuestiones relativas a la elegibilidad de los candidatos que hayan resultado triunfadores en la contienda

### 2.1.2. Incompatibilidades.

José Ramón Cossío nos dice que “por incompatibilidades debemos entender aquellas actividades que los senadores no pueden realizar simultáneamente al desempeño de su cargo”<sup>80</sup>, se refiere a la prohibición que establece el ordenamiento jurídico para que una misma persona desempeñe el cargo de Senador y simultáneamente otro cargo, empleo o comisión que le reste independencia. Según Fernando Santaolalla, la diferencia entre las causas de inelegibilidad y las de incompatibilidad consisten en que:

“las causas de inelegibilidad son aplicables desde que comienza y hasta que termina este proceso electoral, con la consecuencia de producir la nulidad de la elección de las personas afectadas por las mismas. Por el contrario, las incompatibilidades comienzan a ser observables desde que se constituye la Cámara o toma posesión el parlamentario y durante todo el tiempo que dure su mandato. Una causa de incompatibilidad presente en el momento de las elecciones no afecta para nada su validez, pero, en cambio, es de aplicación durante todo el tiempo que se ostente un escaño de diputado o senador.”<sup>81</sup>

Según nuestra Constitución ninguna persona puede desempeñar simultáneamente dos cargos de elección popular:

“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.”

La Constitución establece la disyuntiva de que la persona que por alguna situación se encuentre en la posibilidad de desempeñar dos cargos diferentes de elección popular, sean éstos federales o locales, pueda elegir entre uno u otro. Por

---

electoral, pues sólo de esa manera quedará garantizado que estén cumpliendo los requisitos constitucionales y legales, para que los ciudadanos que obtuvieron el mayor número de votos puedan desempeñar los cargos para los que son postulados, situación cuya salvaguarda debe mantenerse como imperativo esencial”.

<sup>80</sup> Cossío Díaz, José Ramón. *Op cit*, pág. 88.

<sup>81</sup> Santaolalla López, Fernando. *Op cit*, págs. 113 y 114.

otra parte, los Senadores en funciones no pueden desempeñar ningún cargo en el gobierno federal o local por el que perciban sueldo.

“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.**”

Los Senadores, ya sean propietarios o suplentes, pero que se encuentren en funciones están impedidos para desempeñar simultáneamente otro cargo público por el que perciban sueldo, ya sea en el ámbito federal así como en el ámbito estatal, incluyendo en este último tanto el ámbito del Distrito Federal como el municipal, “estos dos últimos casos por simple mayoría de razón”<sup>82</sup>. Los Senadores en funciones podrán desempeñar cargos de tipo honorífico o las funciones de carácter privado, que bien pudieran ser las relacionadas con el desempeño de su profesión o las de carácter particular con independencia de que sean o no remuneradas. El artículo 62 constitucional, establece como sanción al incumplimiento por la ocupación simultánea de dos o más cargos públicos, la pérdida del carácter de Senador.

Resulta interesante que la Constitución establezca como supuesto de incompatibilidad, respecto de los miembros del Poder Judicial de la Federación, los empleos o encargos de carácter particular, adicional a la incompatibilidad general de desempeñar otro empleo cargo o comisión en la federación, en los estados y en el Distrito Federal:

“Artículo 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, **no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de**

---

<sup>82</sup> Cossío Díaz, José Ramón. *Op cit*, pág. 88.

**particulares**, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, **no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.**

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

**Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.**

**La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.”**

A los miembros del Poder Judicial de la Federación, no solamente se les impide desempeñar empleos o encargos de carácter particular cuando están en funciones, sino que la prohibición se extiende inclusive hasta dos años posteriores a la fecha de su retiro, para el caso de desempeñar cargos de patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante el Poder Judicial Federal; además, el hecho de gozar de una licencia tampoco los posibilita para ocupar los cargos señalados.

Cada vez con mayor frecuencia los medios de comunicación, prensa, radio y televisión han presionado para que se extienda la incompatibilidad del cargo de Senador a los empleos o comisiones remuneradas por particulares, además de las relacionadas con el ejercicio libre de la profesión por considerar que se pueden dar conflictos de intereses, nosotros pensamos que ésta última prohibición iría en contra del derecho público subjetivo establecido por el artículo quinto de la Constitución referente a la libertad para que toda persona pueda dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo, que siendo lícitos mejor le acomode, toda vez que el

propio artículo señala que esta libertad solo puede vedarse por dos razones: mediante determinación judicial cuando se ataquen los derechos de terceros; o, por resolución gubernativa cuando se ofendan los derechos de la sociedad. En dado caso si se considera que el ejercicio de la profesión es incompatible con el cargo de representación popular, consideramos necesario establecer este supuesto de incompatibilidad en la constitución.

## **2.2. Los órganos secundarios y complejos.**

Una vez analizado el órgano primario y simple denominado Senador, abordaremos el estudio de la integración de los órganos secundarios y complejos que se conforman y exigen la participación de varios Senadores. En estos órganos compuestos también existen servidores públicos que no tienen el *status* de legislador, pero que participan junto con los Senadores en el desarrollo de las funciones que les establece el orden jurídico mexicano.

### **2.2.1. La Mesa de Decanos.**

La Mesa de Decanos es el órgano encargado de la conducción de la sesión constitutiva de cada una de las cámaras, en específico de la Cámara de Senadores, la cual tiene verificativo el 29 de agosto del año de la elección, es decir tres días antes de que los legisladores inicien sus funciones constitucionales. Con este órgano, la LOGGEUM, establece un sistema novedoso para instalar la nueva legislatura, sistema desvinculado por completo de los integrantes de la legislatura anterior. La Mesa de Decanos se integra de la siguiente manera:

“Artículo 60.

1. Exclusivamente **para la conducción de la sesión constitutiva** de la Cámara **habrá una Mesa de Decanos, formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.**

2. La Mesa de Decanos **se integra por los Senadores electos** presentes **que**, en orden decreciente, **hayan desempeñado** con mayor antigüedad el **cargo** de

**Senador.** En caso de presentarse **antigüedades iguales**, la precedencia se establecerá a favor de **los de mayor edad**.

3. Si **ningún miembro** se hubiese desempeñado **anteriormente** como **Senador** se acudirá a la **mayor antigüedad** como **diputado** federal y en su defecto, como diputado local.

4. El Senador electo que cuente con **mayor antigüedad** será el **Presidente** de la Mesa de Decanos. Igual criterio se seguirá para los vicepresidentes y secretarios, sucesivamente. Si **ningún Senador** tuviere **antigüedad parlamentaria** la Mesa de Decanos se formará por **orden** decreciente de **edad**.

5. Presentes en el salón de sesiones los senadores electos para la celebración de la sesión constitutiva, el **Secretario General de Servicios Parlamentarios informará** que cuenta con la documentación correspondiente y mencionará por su nombre a **quienes** corresponda ocupar la **Mesa de Decanos**, solicitándoles que ocupen sus lugares en el presidium.

6 al 10..."

Para integrar la Mesa de Decanos en el Senado de la República, se establece un sistema en el que se privilegia por un lado la experiencia como Senador, la edad y, en su caso, la experiencia legislativa, ya sea federal o local.

El Secretario General de Servicios Parlamentarios, servidor público que forma parte de los servicios técnicos de la cámara, es el encargado de preparar las listas de los Senadores integrantes de la nueva legislatura, en orden decreciente de acuerdo a los criterios de antigüedad en la experiencia legislativa y edad, a partir de la recepción de las constancias que le remita el Instituto Federal Electoral y de las sentencias inatacables del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con las listas se podrá determinar quienes deban ocupar los cargos de Presidente, Vicepresidentes y Secretarios de la Mesa de Decanos, órgano que tiene como única función la de conducir los trabajos de la sesión constitutiva de la Cámara de Senadores, por lo que su existencia se extingue al momento en que este órgano legislativo queda constituido y su Mesa Directiva es electa.



Por tal motivo la sesión constitutiva de la cámara tiene por objeto:

- a) Que los Senadores integrantes de la nueva legislatura rindan la protesta constitucional;
- b) Elegir a los integrantes de la Mesa Directiva;
- c) Constituir a la cámara;
- d) Citar para la sesión de Congreso General que se desarrollará el primero de septiembre en el recinto de la Cámara de Diputados, para los efectos del artículo 69 constitucional y,
- e) Designar las comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

“Artículo 60....

1 al 5...

6. El Presidente de la Mesa de Decanos ordenará el pase de lista, y uno de los secretarios comprobará el quórum para la celebración de la sesión constitutiva. Declarado el quórum, el Presidente abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el **orden del día**, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos:

- I. **Pase de lista;**
- II. Declaración del **quórum;**
- III. **Protesta constitucional** del **Presidente** de la **Mesa de Decanos;**
- IV. **Protesta constitucional** de los **Senadores** electos;
- V. **Elección** de los integrantes de la **Mesa Directiva;**
- VI. Declaración de la legal **constitución** de la **Cámara;**
- VII. **Cita** para **sesión** de **Congreso General**, y
- VIII. **Designación** de **comisiones de cortesía** para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

7 al 8...

9. **Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales referidas** en los dos párrafos anteriores, **se procederá a la elección de la Mesa Directiva** de la Cámara.

10. **Elegida la Mesa Directiva, el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a los integrantes** de aquélla a que ocupen el lugar que les corresponde en el **presidium. Enseguida, la Mesa de Decanos quedará disuelta** y los miembros de la misma tomarán su sitio en el salón de sesiones.”

En la sesión constitutiva de la Cámara de Senadores, en los asuntos a tratar en la orden del día se encuentra la elección de la Mesa Directiva, donde juegan un papel importante los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios ya que promueven los entendimientos necesarios para la elección de sus integrantes. La Mesa Directiva es electa por la mayoría absoluta de los Senadores presentes.

“Artículo 74.

1. **El Coordinador del grupo parlamentario** será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá **los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva** y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.”

“Artículo 62.

1. **La Mesa Directiva** de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, **electos por mayoría absoluta de los senadores presentes** y en votación por cédula.

2 a 3...”

Sin embargo, si en la conformación de la Cámara de Senadores ningún Grupo Parlamentario alcanza la mayoría de escaños, tal y como sucedió en la elección del año 2000, se podría dar el caso que en la sesión constitutiva no se alcanzaran los acuerdos necesarios entre los diferentes partidos políticos representados en la cámara, lo cual podría ocasionar que no se llevara a cabo la elección de la Mesa Directiva.

Para el caso de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva es propuesta por los Grupos Parlamentarios y se elige por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, por ello el acuerdo entre los Grupos Parlamentarios es

indispensable toda vez que ninguno de ellos alcanza el número de Diputados necesarios para elegir, por sí mismo, a este órgano de gobierno; la propia Ley Orgánica prevé que en el supuesto caso que en la sesión constitutiva no se lleguen a los acuerdos necesarios y por tanto no se pueda elegir la Mesa Directiva, la Mesa de Decanos actuará como Mesa Directiva mientras se alcanzan los entendimientos entre los diferentes Grupos Parlamentarios para elegirla, sin que la Mesa de Decanos pueda ejercer las atribuciones de Mesa Directiva más allá del 5 de septiembre del año de la elección.

“Artículo 15.

1. Para la conducción de la **sesión constitutiva** de la Cámara habrá una Mesa de Decanos, constituida por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios.

2. al 9...

10. En la circunstancia de que la **Mesa de Decanos** deba **actuar como Mesa Directiva, en tanto se concretan los entendimientos necesarios para elegir ésta**, se harán las comunicaciones pertinentes a que se refiere el párrafo anterior.“

“Artículo 17.

1. La **Mesa Directiva** de la **Cámara de Diputados** será electa por el Pleno; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

2. La Cámara **elegirá** a la Mesa Directiva por el **voto** de las **dos terceras partes** de los **diputados presentes**, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos.

3...

4. Para la **elección** de la **Mesa Directiva**, **los Grupos Parlamentarios postularán** a quienes deban integrarla, conforme a los criterios establecidos en el artículo 18.

5...

6. **En el caso de que** a las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de **Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva** conforme a lo dispuesto en los párrafos que anteceden, **la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades** que la ley otorga a aquélla y a sus integrantes, según corresponda, y su Presidente citará a la sesión de instalación de Congreso. **La Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre.**

7... “

En el caso de la Cámara de Senadores, no existe disposición normativa que prevea el supuesto de que en la sesión constitutiva no se alcancen los entendimientos necesarios entre los diferentes Grupos Parlamentarios y por tal razón, no pueda elegirse Mesa Directiva, tampoco se prevé que la Mesa de Decanos pueda llevar a cabo funciones de Mesa Directiva. No obstante lo anterior, consideramos que mientras no se logren los acuerdos y entendimientos entre los diferentes partidos políticos para alcanzar la votación requerida por la ley para la elección de la Mesa Directiva, la Mesa de Decanos podrá ejercer las atribuciones de ésta, sin importar el tiempo que dure ésta circunstancia, toda vez que el Senado de la República no puede quedarse, en ningún momento, sin este órgano de gobierno, por las funciones y atribuciones que la ley le otorga, entre ellas la de dirigir las sesiones del Pleno que es donde se elige la Mesa Directiva.

### **2.2.2. El Pleno.**

El Pleno es el máximo órgano de gobierno de la cámara y se integra por la suma de los Senadores necesarios para sesionar y adoptar resoluciones legalmente. La Cámara de Senadores se compone según lo establece la Constitución por ciento veintiocho miembros:

“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.”

El Senado se integra con la totalidad de los Senadores electos, no existe diferenciación entre ellos en razón de los principios por los cuales fueron electos. La Constitución y las leyes de la materia establecen la fórmula para cumplir con el principio de plenitud del Senado, es decir para que el número de miembros de la Cámara de Senadores se mantenga de manera constante, aún cuando los Senadores propietarios soliciten licencias, renuncien, fallezcan, se separen del cargo, sean destituidos, etc.

En primer lugar, para sustituir a cualquier Senador propietario la Constitución prevé la existencia de un suplente y esta sustitución podrá ser temporal o definitiva, según sea el caso:

“Artículo 57. **Por cada senador propietario se elegirá un suplente.**”

Para el caso en que el Senador propietario, por cualquier motivo, deje de ocupar el cargo y el Senador suplente no pueda, por alguna circunstancia, asumir el cargo, es necesario diferenciar el principio por el cual fue electo el Senador propietario a ser sustituido, en el caso de que el Senador propietario haya sido electo por el principio de mayoría relativa, la Constitución señala que la Cámara de Senadores convocará a elecciones extraordinarias para suplir la vacante, siempre y cuando no se encuentre en el último año del ejercicio constitucional.

“Artículo 77. **Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:**

I al III...

IV. **Expedir convocatoria**, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, **para elecciones extraordinarias** que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, **con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros** a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión **por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.**”

En el caso de que la vacante a sustituir corresponda a una fórmula electa por el principio de representación proporcional, la Constitución establece que la misma será

cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional; en cambio, si la vacante a sustituir corresponde a una fórmula que hubiese sido designada por haber ocupado la primera minoría, ésta será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que se haya registrado en segundo lugar para competir por el principio de mayoría relativa, en la Entidad Federativa de que se trate.

“Artículo 63. **Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones** ni ejercer su cargo sin la **concurrencia**, en cada una de ellas, de **más de la mitad del número total de sus miembros**; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto **las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán:** la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión **por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias** de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos **por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional**, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y **la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.**  
...”

En síntesis, podemos señalar que el Pleno del Senado de la República se puede integrar hasta por ciento veintiocho Senadores, sin embargo este órgano puede sesionar cuando concurran a él, el número de legisladores que el orden jurídico señale como necesarios para establecer el *quórum*. Asimismo el propio orden jurídico establece los mecanismos para que el Senado de la República cumpla con el principio de plenitud del órgano, es decir para que se mantenga de manera constante el número de sus miembros.

### 2.2.3. La Mesa Directiva.

La Mesa Directiva es un cuerpo colegiado integrado por Senadores que son electos por sus propias cámaras. Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios es “el órgano rector de la actividad del Parlamento, en sesión plenaria... encargada de vigilar la organización y desarrollo de los trabajos, conforme a la normatividad interna... La Mesa Directiva constituye un órgano fundamental en la organización de todo parlamento, al ser la encargada de la dirección y manejo de las discusiones y de todas aquellas funciones inherentes al trabajo parlamentario”<sup>83</sup>.

La Mesa Directiva se compone de ocho miembros y toda vez que es facultad de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios promover los entendimientos necesarios para la elección de sus integrantes, por lo regular se busca que en ella se encuentren representadas todas las Fracciones Parlamentarias. Este órgano de gobierno es electo por mayoría absoluta de los Senadores presentes en la sesión convocada para el efecto, dura en su ejercicio un año legislativo, del primero de septiembre al treinta y uno de agosto, por lo que ejerce sus funciones tanto en los períodos ordinarios de sesiones como en los períodos de receso y si se convoca a un período extraordinario de sesiones también conduce las mismas, además sus integrantes podrán ser reelectos para el mismo cargo o para otro distinto dentro de ella, según lo establece la LOCGEUM:

“Artículo 62.

1. **La Mesa Directiva** de la Cámara de Senadores **se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta** de los senadores presentes **y en votación por cédula.**

2. La Mesa Directiva **durará** en su ejercicio **un año legislativo** y **sus integrantes podrán ser reelectos.** Antes de tomar posesión de sus cargos, los integrantes de la Mesa Directiva rendirán la protesta correspondiente en los términos que disponga el Reglamento.

3...”

---

<sup>83</sup> Orozco Gómez, Javier. “Concepto de Mesa Directiva”. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). **Diccionario Universal de Términos Parlamentarios....** *Op cit*, pág. 616.

La elección de la Mesa Directiva se lleva a cabo mediante cédula y puede realizarse de dos maneras: la primera, en la sesión constitutiva de la cámara en el año de la elección, cuando se renueva la Cámara, situación que fue comentada en el apartado referente a la Mesa de Decanos; la segunda, que se refiere a los años legislativos posteriores, en donde la Mesa Directiva se elegirá en una sesión previa, que deberá desarrollarse dentro de los diez días anteriores a la apertura del primer período ordinario de sesiones de cada año legislativo, es decir, diez días antes del primero de septiembre de cada año conforme lo establece la LOCGEUM.

“Artículo 61.

1 al 4...

5. Antes del inicio de **cada año legislativo** subsecuente, la Cámara de Senadores realizará, dentro de los **10 días anteriores a la apertura de sesiones**, una junta previa para **elegir a la Mesa Directiva.**”

La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, de ahí la importancia de que en su integración participen todos los Grupos Parlamentarios que se encuentran representados en la cámara, normalmente es la Junta de Coordinación Política dónde se generan los entendimientos entre los diferentes partidos políticos, para presentar a la consideración del Pleno una propuesta de integración de la Mesa Directiva a manera de planilla, la cual contiene el nombre del Senador y el cargo a ocupar.

“Artículo 74.

1. **El Coordinador del grupo parlamentario** será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, **promoverá los entendimientos** necesarios **para la elección de** los integrantes de **la Mesa Directiva** y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.”



La integración de la Mesa Directiva también se basa en el principio de plenitud del órgano, toda vez que la LOCGEUM prevé la forma como deben de cubrirse las ausencias temporales y definitivas de sus integrantes.

“Artículo 63.

1. **El Presidente** de la Mesa Directiva **será suplido en sus ausencias temporales por el Vicepresidente** que corresponda de acuerdo al orden en que hayan sido electos.
2. **En caso de ausencia** de todos los **vicepresidentes, el Presidente** de la Mesa Directiva **podrá designar** a alguno de los **Secretarios** para conducir el debate durante las sesiones.
3. **En caso de vacantes** de cualquiera de los integrantes de la Mesa Directiva, **se procederá a una nueva elección** en los términos del artículo 62 de esta Ley; los así electos concluirán el periodo de quien hubiese dejado la vacante.”

Como podemos observar el Presidente puede ser suplido de manera temporal por un Vicepresidente o por un Secretario y en el caso de vacantes se debe de llevar a cabo una nueva elección y, aunque no lo establece la ley de manera explícita, el candidato es sometido al consenso de los integrantes de la Junta de Coordinación Política, la cual propone al sustituto, normalmente perteneciente al mismo partido político del integrante que dejó la vacante, el sustituto concluye el período para el cual fue electa la Mesa Directiva a la cual se integra.

Por otro lado y aún cuando señalamos que el estudio que llevaremos a cabo de los órganos del Senado de la República se referirá básicamente a su integración, consideramos interesante mencionar el supuesto establecido en el artículo 65 de la LOCGEUM sobre la remoción de los integrantes de la Mesa Directiva:

“Artículo 65.

1. **Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos** de sus cargos **por transgredir en forma reiterada las disposiciones de esta Ley, del Reglamento o por incumplir los acuerdos de la Mesa Directiva y de la Cámara.** Para ello se requiere que algún senador presente moción, que se adhieran a ella por lo menos cinco senadores y que sea aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes, después de que

se someta a discusión, en la cual podrán hacer uso de la palabra hasta tres Senadores en pro y tres en contra.

2. La remoción a que se refiere el párrafo anterior tendrá efectos definitivos y se procederá a la designación del nuevo integrante de la Mesa Directiva, mediante el mecanismo previsto en esta Ley.”

El supuesto que la ley establece para ser objeto de remoción de un cargo dentro del órgano Mesa Directiva, consiste en la conducta reiterada de trasgresión a las disposiciones jurídicas contenidas en la ley o en el reglamento, así como al incumplimiento de los acuerdos provenientes del propio órgano Mesa Directiva o de la Cámara, lo cual nos da una idea de la importancia que los acuerdos tienen hacia el interior de este órgano legislativo. Por otro lado el artículo establece un procedimiento para llevar a cabo la remoción del cargo del integrante de la Mesa Directiva, sobresaliendo el tipo de votación que se requiere para que proceda la misma, siendo el único caso que hemos identificado en la LOCGEUM que se pida una votación calificada de dos terceras partes de los miembros presentes; a nivel constitucional existen muchos supuestos en los que se solicita este tipo de votación, sin embargo a nivel legal es el único supuesto que nosotros hemos encontrado. Por lo demás, una vez que ocurre la vacante la designación del nuevo integrante de la Mesa Directiva se lleva a cabo mediante el procedimiento establecido por la propia LOCGEUM.

#### **2.2.4. Los Grupos Parlamentarios.**

Los Grupos Parlamentarios fueron introducidos al texto constitucional mediante la reforma política llevada a cabo en el año de 1977, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del mismo año.

“Artículo 70...

**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.

...”

Con la presencia de los Grupos Parlamentarios se incentiva la libre expresión de ideas, principalmente de las corrientes minoritarias, sin embargo en nuestra Constitución sólo se prevé su integración en la Cámara de Diputados; no obstante lo anterior, se considera que no existe impedimento, inconveniente o restricción para que la LOCGEUM establezca la existencia de Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores.

Con la reforma política de 1977 se constitucionalizan los Grupos Parlamentarios, lo cual es consecuencia de incorporar en el texto del artículo 41 a los partidos políticos, mismo señala:

“Artículo 41...

I. **Los partidos políticos son entidades de interés público**; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

**Los partidos políticos tienen como fin** promover la participación del pueblo en la vida democrática, **contribuir a la integración de la representación nacional** y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II a III...

...”

Este artículo señala que los partidos políticos son entidades de interés público; determina su naturaleza; establece el derecho de éstos al uso de los medios de comunicación social y les faculta a participar en las elecciones de los tres órdenes de gobierno. Por otro lado fija los fines de los Partidos Políticos, limitando su afiliación solamente a los ciudadanos que lo hagan libremente y señala que son el medio para que los propios ciudadanos accedan al ejercicio del poder público, fortaleciendo así el sistema de partidos.

La LOCGEUM define a los Grupos Parlamentarios de la siguiente manera:

“Artículo 71.

1. Los **grupos parlamentarios son las formas de organización** que podrán adoptar los **senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado** y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.”

Los Grupos Parlamentarios son considerados como aquellas organizaciones de legisladores, pertenecientes a un mismo partido, que profesan una misma ideología política, y tienen como fin el propiciar una sólida disciplina entre sus miembros. El Grupo Parlamentario al interior del Senado de la República, se caracteriza por ser una agrupación de Senadores que se encuentran vinculados política e ideológicamente a un partido político, los cuales se congregan de acuerdo a su filiación partidista para desempeñar determinadas tareas o funciones al interior de la cámara.

Conforme lo señala la LOCGEUM, los Grupos Parlamentarios en el Senado de la República se constituyen al inicio de la Legislatura por un mínimo de cinco Senadores, no pudiendo existir dos Grupos Parlamentarios de un mismo partido político.

“Artículo 72.

1. Sólo los **senadores de la misma afiliación de partido** podrán **integrar un grupo parlamentario**, que estará constituido por **un mínimo de cinco senadores**. Sólo podrá haber **un grupo parlamentario por cada partido político** representado en la Cámara.

2. Los grupos parlamentarios **se tendrán por constituidos mediante la presentación** al Secretario General de Servicios Parlamentarios de los siguientes documentos:

a) **Acta** en la **que conste la decisión** de sus miembros **de constituirse** en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes;

b) **Nombre del coordinador y relación de los integrantes** del grupo parlamentario con funciones directivas; y

c) Un ejemplar de los **Estatutos**, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.”

Conforme lo establece la LOCGEUM sólo podrá haber un Grupo Parlamentario por cada partido político representado en la cámara, siempre y cuando alcance el número de escaños mínimo requerido. En ocasiones cuando un partido político no obtiene el número suficiente de escaños para formar Grupo Parlamentario, sus Senadores se pueden integrar a otro Grupo ya constituido, un ejemplo de ello fue el Senador Marcos Carlos Cruz Martínez quién para la elección del año 2000 fue postulado al Senado de la República por la coalición “Alianza por México” y de acuerdo con el convenio de coalición suscrito entre el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, previo a las elecciones, de resultar ganador formaría parte del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo; sin embargo, al no poder constituirse éste, por no alcanzar el número mínimo de escaños requeridos para formarlo, se integró al Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática durante las Legislaturas LVIII y LIX, es decir del año 2000 al 2006. Por otro lado, la forma de constitución del Grupo Parlamentario es determinada por sus propios integrantes, ya que éstos deciden constituirse como Grupo, le otorgan su denominación y nombran a su coordinador, además de crear y aprobar sus propias normas de funcionamiento.

Los documentos que constituyen un Grupo Parlamentario deben ser presentados antes de la sesión constitutiva de la cámara, al Secretario General de Servicios Parlamentarios.

“Artículo 73.

1. Los grupos parlamentarios deberán entregar los documentos referidos en el artículo precedente, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. **El Presidente de la Mesa Directiva formulará**, en su caso, la **declaratoria de constitución** de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del Pleno. El grupo parlamentario ejercerá desde ese momento las funciones previstas por esta Ley, y las demás que les atribuyan los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.”

Una vez satisfechos los requisitos y entregados los documentos respectivos al Secretario General mencionado, el Presidente de la Mesa Directiva declarará, en la primera sesión del Pleno, la constitución de los diferentes Grupos Parlamentarios que han quedado conformados en la cámara para esa legislatura y es a partir de ese momento en que el Grupo Parlamentario ejerce sus funciones constitucionales, legales y normativas relacionadas con la actividad parlamentaria

Debe entenderse que la duración de los Grupos Parlamentarios es por el tiempo que duran sus integrantes en el cargo de Senador, es decir seis años, independientemente de que se modifiquen sus estatutos, sus dirigencias o su integración, la cual nunca podrá ser menor a cinco miembros, so pena de quedar desintegrado por no cumplir con uno de los requisitos esenciales para su constitución.

El representante del Grupo Parlamentario es su Coordinador, el cual es electo o designado de conformidad con lo establecido en sus estatutos y tiene como función principal el promover la unidad de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus atribuciones, además de ejercer las prerrogativas y derechos que la ley le otorga a los Grupos Parlamentarios:

“Artículo 74.

1. **El Coordinador del grupo parlamentario será su representante** para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.”

Los Grupos Parlamentarios con frecuencia tienen modificación en cuanto al número de miembros, ya sea por que algún Senador integrante del mismo resuelva, por cualquier motivo, dejar al Grupo y en este caso puede ocurrir que quede como Senador independiente sin Grupo Parlamentario o bien, que decida integrarse a otro Grupo Parlamentario y sea aceptado por los miembros de éste, conforme a sus

estatutos, debiendo el Coordinador del Grupo Parlamentario informar sobre la incorporación o desincorporación de sus integrantes, a la Mesa Directiva. Este fenómeno se da muy frecuentemente en el Poder Legislativo, entre los integrantes de los Grupos Parlamentarios y es conocido con el nombre de transfuga; el Diccionario de la Lengua Española lo define como “persona que pasa de una ideología o colectividad a otra”<sup>84</sup>, por su parte Beatriz Tomás Mallén nos señala que existe transfugismo cuando “el parlamentario decide unilateralmente no incorporarse al Grupo Parlamentario que se corresponde con el partido político bajo cuyos auspicios concurrió a la contienda electoral, o, más frecuentemente, abandonar dicho grupo parlamentario e incorporarse a otro mediada la legislatura”<sup>85</sup>.

Las prerrogativas de los Grupos Parlamentarios a que se refiere la LOGGEUM, han de entenderse como aquellos recursos humanos, materiales y financieros que le son otorgados para el ejercicio de sus funciones, los cuales se conceden bajo criterios de disponibilidad y proporcionalidad. El criterio de disponibilidad se relaciona con la posibilidad real que tiene el Senado para proporcionar los recursos humanos, materiales y financieros, por otro lado, el criterio de proporcionalidad se refiere a que los recursos que se destinen para los Grupos Parlamentarios serán proporcionados de acuerdo al número de Senadores con que cuente cada uno de ellos, respecto del total de la cámara.

“Artículo 77.

1. **La Mesa Directiva** de la Cámara, **conforme** a las **disponibilidades** presupuestarias y materiales, **distribuirá los recursos** y proporcionará locales adecuados a cada uno de **los grupos parlamentarios** para el cumplimiento de sus fines, **en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara.**”

---

<sup>84</sup> Real Academia Española. *Op cit*, pág. 2211.

<sup>85</sup> Tomás Mallén, Beatriz. **Transfugismo parlamentario y democracia de partidos**, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, págs. 23 y 24.

### 2.2.5. La Junta de Coordinación Política.

En el apartado anterior analizamos los Grupos Parlamentarios, ahora estudiaremos al órgano colegiado conocido como Junta de Coordinación Política que tiene como finalidad establecer los canales propicios para el diálogo y la concertación política, tendientes a fomentar los consensos y acuerdos que sean necesarios para garantizar la toma de decisiones en la Cámara de Senadores.

“Artículo 80.

1. **La Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad de la Cámara** y en tal carácter **es el órgano colegiado** en el **que se impulsan entendimientos** y convergencias **para alcanzar acuerdos** que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.”

La Junta de Coordinación Política en el Senado de la República, además de estar integrada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, está conformada por dos Senadores del Grupo Parlamentario que haya obtenido más escaños en la cámara y por un Senador del Grupo Parlamentario que corresponda a la primera minoría. Además de establecer un sistema de suplencias temporales.

“Artículo 81.

1. Al inicio del periodo constitucional de cada legislatura, se conformará **la Junta de Coordinación Política**, la cual **se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios** representados en la legislatura. Adicionalmente a los anteriores, serán **integrantes de la Junta de Coordinación Política: dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario** que, por sí mismo, constituya la **primera minoría** de la Legislatura. En su ausencia el Coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un Senador que lo represente.

2 al 6...”

Resulta interesante la forma como se contabilizan los votos de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que integran este órgano de gobierno, toda vez que la ley señala que éstos tendrán voto ponderado.

“Artículo 81.

1...

2. La Junta **adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores** de los grupos parlamentarios, conforme al **número de**



**senadores con que cuente cada** uno de sus respectivos **grupos** respecto del total de la Cámara.

3 al 6...”

La Junta de Coordinación Política debe tender a tomar sus decisiones por consenso, ya que esto propicia un mayor entendimiento entre los diferentes Grupos Parlamentarios, en caso de no alcanzarse, sus decisiones se toman por mayoría mediante el voto ponderado de los Coordinadores, es decir cada Coordinador representa el número de escaños que su Grupo Parlamentario ostenta en la cámara y por tal motivo, los Senadores que también forman parte de la Junta de Coordinación Política pero no tienen la calidad de Coordinador y que pertenecen al Grupo Parlamentario mayoritario o de primera minoría, solamente cuentan con voz y no con voto.

La LOCGEUM establece la posibilidad de sustituir a los integrantes de la Junta de Coordinación Política.

“Artículo 81.

1 al 2...

**3. Los grupos parlamentarios podrán** nombrar y **sustituir** libremente **a quienes los representen en la Junta de Coordinación Política, mediante el acuerdo** firmado por la **mayoría** de sus **integrantes**, que se comunicará formalmente a la Mesa Directiva.

4 al 6...”

La Presidencia de la Junta de Coordinación Política, puede determinarse a través de dos formas: la primera, consiste en que si un Grupo Parlamentario cuenta con la mayoría de escaños de la totalidad que conforman la cámara, el Coordinador de éste será el Presidente de la misma durante todo el período de la legislatura; la segunda, se refiere al caso en que ningún Grupo Parlamentario alcance la mayoría de escaños del total de la Cámara, en este caso, la Presidencia de la Junta se ejercerá durante un año legislativo de manera alternada, por los Coordinadores de

los Grupos Parlamentarios que cuenten con por lo menos el veinticinco por ciento de la representación total de la Cámara, siendo Presidente para el primer año el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga más Senadores y así en forma decreciente.

“Artículo 81.

1 al 3...

4. Será **Presidente de la Junta de Coordinación Política** por el término de una **legislatura el coordinador** del grupo parlamentario **que**, por sí mismo, **cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta.**

5. **Si** al iniciar la legislatura **ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta** del voto ponderado de la Junta, **la Presidencia** de ésta **será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo**, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.

6...”

#### **2.2.6. Las Comisiones.**

Las Comisiones son el resultado de aplicar el principio de división de trabajo en el Poder Legislativo, en sus inicios el Parlamento funcionó como Asamblea única, lo cual como podemos imaginarnos ocasionó muchos problemas, toda vez que sus deliberaciones y análisis se realizaban de manera superficial y el debate se hacía prolongado; con las Comisiones los órganos legislativos se convirtieron en instituciones más dinámicas, permitieron que el análisis de los temas se llevara a cabo de manera más profunda, propiciándose la especialización y que el debate en lugar de darse en la Asamblea Plenaria se diera en ellas, donde al mismo tiempo se busca la construcción de consensos y acuerdos, propiciando que el trabajo legislativo se desarrolle generalmente de manera ágil y con mayor especialización.

De acuerdo a la definición que nos da el Diccionario de la Lengua Española, Comisión es el “conjunto de personas encargadas por la ley o por una corporación o autoridad, de ejercer determinadas competencias permanentes o entender en algún

asunto específico. Facultad que alguien da a una persona o conjunto de personas para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio”<sup>86</sup>. Si aplicamos el concepto al Poder Legislativo podemos decir que las comisiones son órganos previstos por la ley e integrados por el Pleno para el desarrollo del trabajo parlamentario.

Resulta significativo que la conformación de Comisiones coincida en gran medida con la organización de la Administración Pública Federal, es decir que la competencia de las Comisiones corresponda en lo general a las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya que de ésta manera el órgano legislativo además de propiciar la especialización por temas específicos despliega un sistema de control sobre las diversas actividades y funciones del Poder Ejecutivo.

Las Comisiones son órganos colegiados que llevan a cabo una gran variedad de actividades toda vez que formulan dictámenes o acuerdos parlamentarios, presentan propuestas, realizan investigaciones, llevan a cabo foros de consulta sobre diversas materias, etc., todas estas tareas son instrumentos que utilizan para presentar a consideración del Pleno diversas propuestas que son formuladas y adoptadas de común acuerdo por sus integrantes.

Conforme lo señala el artículo 85 de la LOCGEUM, las Comisiones pueden ser ordinarias y especiales:

“Artículo 85.

1. La Cámara de Senadores contará con el número de **comisiones ordinarias y especiales** que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

2. **Las comisiones serán:**

a. **Ordinarias:** analizan y **dictaminan** las **iniciativas de ley** o decreto que les sean turnadas, así como los **asuntos del ramo** o área de su competencia;

---

<sup>86</sup> Real Academia Española. *Op cit*, pág. 600.

b. **Jurisdiccional:** interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

c. **De investigación:** las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.”

Como podemos observar el artículo que acabamos de transcribir divide a las comisiones en dos grandes grupos, ordinarias y especiales; las ordinarias analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto, encargándose de los asuntos del ramo o área de su competencia, asimismo el artículo 90 de la LOCGEUM determina cuales son las comisiones ordinarias:

“Artículo 90.

1. Las comisiones ordinarias serán las de:

- I. Administración;
- II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- III. Asuntos Indígenas;
- IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales;
- V. Comercio y Fomento Industrial;
- VI. Comunicaciones y Transportes;
- VII. Defensa Nacional;
- VIII. Derechos Humanos;
- IX. Desarrollo Social;
- X. Distrito Federal;
- XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;
- XII. Energía;
- XIII. Equidad y Género;
- XIV. Estudios Legislativos;
- XV. Federalismo y Desarrollo Municipal;
- XVI. Gobernación;
- XVII. Hacienda y Crédito Público;
- XVIII. Jurisdiccional;

- XIX. Justicia;
- XX. Marina;
- XXI. Medalla Belisario Domínguez;
- XXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- XXIII. Puntos Constitucionales;
- XXIV. Reforma Agraria;
- XXV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
- XXVI. Relaciones Exteriores;
- XXVII. Salud y Seguridad Social;
- XXVIII. Seguridad Pública;
- XXIX. Trabajo y Previsión Social, y
- XXX. Turismo.”

Por otro lado, en el Senado de la República se pueden constituir el número de comisiones que se consideren necesarias para el desarrollo de sus funciones, tal y como lo señala el artículo 95 de la LOCGEUM:

“Artículo 95.

1. **La Cámara podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones** o subdividir las en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.”

Con fundamento en este artículo, la Junta de Coordinación Política, en octubre del año 2000, propuso al Pleno mediante un acuerdo parlamentario<sup>87</sup> la creación y los integrantes de otras comisiones ordinarias aparte de las consideradas en el artículo 90 de la LOCGEUM. De ésta forma se crearon y han permanecido en funciones durante la LVIII y la LIX Legislaturas (2000-2003 y 2003–2006) las siguientes comisiones:

- a) Asuntos Fronterizos;
- b) Ciencia y Tecnología;

---

<sup>87</sup> Senado de la República, LVIII Legislatura. **Gaceta Parlamentaria**, año 2000, No. 12, Jueves 5 de Octubre, 1º Año de Ejercicio, 1º Periodo Ordinario, pág. 8.

- c) Desarrollo Regional;
- d) Desarrollo Rural;
- e) Estudios Legislativos, Primera;
- f) Estudios Legislativos, Segunda;
- g) Fomento Económico;
- h) Jubilados y Pensionados;
- i) Juventud y Deporte;
- j) Recursos Hidráulicos;
- k) Relaciones Exteriores, América del Norte;
- l) Relaciones Exteriores, América Latina y Caribe;
- m) Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico;
- n) Relaciones Exteriores, Europa y África;
- o) Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales;
- p) Relaciones Exteriores, Organizaciones no Gubernamentales Internacionales, y
- q) Vivienda.

En la actualidad las comisiones son órganos colegiados y plurales, correspondiéndole a cada uno de los Grupos Parlamentarios seleccionar a los miembros de su grupo que integrarán dichas comisiones, tomando en cuenta sus conocimientos en la materia, en razón del área en que se han desempeñado, o bien por sus estudios o profesiones.

Existen cuatro aspectos importantes en relación con las comisiones:

- a) Un legislador no debe pertenecer a más de cuatro comisiones toda vez que se considera que no podrá atender eficazmente el trabajo de todas ellas;
- b) La integración de las comisiones, debe estar conformada con base en el criterio de proporcionalidad, el cual se refiere a que cada Grupo Parlamentario estará representado en cada Comisión en la misma proporción que guarde con respecto a la integración total de la Cámara;

- c) El número de integrantes que debe tener cada Comisión, toda vez que es conveniente que se integre con un número reducido de legisladores para permitir el consenso y que el trabajo legislativo que en ellas se desarrolla se de de manera ágil, sin menoscabo del debate entre las distintas corrientes políticas que están representadas en el seno de la Comisión, y
- d) Las presidencias de las comisiones también deben de ser distribuidas entre los diferentes Grupos Parlamentarios con base en el criterio de proporcionalidad, sin descuidar que existen comisiones que por la materia que desarrollan son otorgadas, por razones de carácter político, a los Grupos Parlamentarios distintos del partido al que pertenece el titular del Poder Ejecutivo; estos aspectos se encuentran contemplados en el artículo 104 de la LOCGEUM.

“Artículo 104.

1. Las **comisiones ordinarias** se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, **tendrán hasta quince miembros** y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. **Ningún senador pertenecerá a más de cuatro** de ellas.

2. **Para la integración** de las comisiones, **la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad** representada en la Cámara **y formulará las propuestas correspondientes**, con base en **el criterio de proporcionalidad** entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.

3. Al plantear la integración de las comisiones, **la Junta de Coordinación Política propondrá también** a quienes deban integrar **sus juntas directivas**. Al hacerlo, **cuidará** que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal **que se refleje la proporción que representen en el Pleno**.

4...”

Como podemos observar, el artículo 104 de la LOCGEUM, señala que un Senador no puede pertenecer a más de cuatro comisiones y que cada comisión ordinaria se debe de integrar hasta con quince miembros, con la excepción de la

Comisión Jurisdiccional, toda vez que el artículo 101 del mismo ordenamiento, establece:

“Artículo 101.

1. **La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 8 Senadores y un máximo de 12**, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en dicha sección deberán estar representados los grupos parlamentarios.”

En el artículo 86 de la LOCGEUM se establece que las comisiones ordinarias conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos deberán analizar y dictaminar las iniciativas de leyes o decretos de su competencia, de tal suerte que cualquier iniciativa de leyes o decretos deberá ser analizada y dictaminada por cuando menos dos comisiones, interviniendo siempre la de Estudios Legislativos. Esta disposición propicia que la Comisión de Estudios Legislativos tenga una gran carga de trabajo además de que políticamente se considera de gran importancia por que interviene en todas las iniciativas de leyes y decretos; por ésta razón la Junta de Coordinación Política propuso al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la creación de dos comisiones más de Estudios Legislativos a las que denominó como primera y segunda, con ello la Cámara de Senadores cuenta con tres comisiones de Estudios Legislativos cuyas presidencias corresponden a los tres principales grupos representados en la Cámara.

“Artículo 86.

1. **Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo** las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, **conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos** de su competencia.”

La Mesa Directiva, que conforme lo establece la ley es la facultada para determinar el trámite de los asuntos que son turnados a la Cámara, cuida que las iniciativas de leyes o decretos sean turnadas a la comisión o comisiones ordinarias, según la materia de competencia y al mismo tiempo turna el asunto a alguna de las



comisiones de estudios legislativos, vigilando que los presidentes de las comisiones ordinarias y de la de estudios legislativos no pertenezcan al mismo partido político, propiciando con ello el equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas representadas en la Cámara, así como la imparcialidad y objetividad de las resoluciones de estas comisiones, las cuales serán sometidas al Pleno.

Existe prohibición expresa en la LOCGEUM para que los integrantes de la Mesa Directiva participen en las comisiones ordinarias y especiales

“Artículo 92.

1. Durante su encargo, **el Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios de la Cámara, no actuarán en ninguna comisión** ordinaria o especial.”

Esta disposición pretende evitar conflictos de intereses, toda vez que la Mesa Directiva tiene como facultad el determinar el trámite de los asuntos que, conforme a las atribuciones que la Constitución y las leyes, son sometidos a la consideración de la Cámara.

La LOCGEUM establece la obligación de los integrantes de las comisiones de concurrir a sus reuniones y sólo pueden faltar por causa justificada, además existe la posibilidad de que los legisladores sean removidos en su adscripción o sustituidos provisionalmente por causa justificada.

“Artículo 105.

1. **Los miembros de las comisiones** están **obligados a acudir** puntualmente a **sus reuniones** y **sólo podrán faltar** a ellas **por causa justificada** debidamente comunicada y autorizada por el Presidente de la comisión correspondiente.

2. **Los grupos parlamentarios** tendrán, en todo tiempo, el **derecho de solicitar cambios** en la **adscripción** de sus integrantes ante las comisiones de la Cámara, **o** para **sustituirlos provisionalmente** por causa justificada. El coordinador del grupo parlamentario respectivo hará la solicitud de sustitución definitiva o por el periodo de sesiones y el receso subsecuente a la Junta de Coordinación Política, con objeto de que ésta lo plantee, por conducto de la Mesa Directiva, al Pleno de la Cámara. Durante los recesos, el Presidente de la Cámara podrá acordar la sustitución, con carácter de provisional, previa solicitud de la Junta.

3 a 4...”

La LOCGEUM no contempla la posibilidad de renuncia de un legislador a ser integrante de una comisión, nosotros consideramos que en este caso el Senador podría solicitar al Coordinador de su Grupo Parlamentario que lo sustituya o lo cambie de adscripción, para que a su vez éste lo someta a la consideración de la Junta de Coordinación Política y por medio de un acuerdo se solicite, por conducto de la Mesa Directiva, la aprobación del Pleno. La integración de las comisiones es una facultad de los Grupos Parlamentarios, por tal motivo si un legislador deja de pertenecer al Grupo Parlamentario, éste puede reclamar su lugar en la comisión o comisiones en las cuales el legislador participa y proponer que sea sustituido.

Según José Ramón Cossío son comisiones especiales “todas aquellas que no se encuentran previstas en el artículo 90.1 o no son creadas con fundamento en el 95.1”<sup>88</sup> de tal suerte que podemos identificar como comisiones especiales a las comisiones conjuntas, las temporales, las de cortesía, las de investigación y las bicamerales de Televisión, de Bibliotecas y la encargada del Control y Evaluación de las Políticas y Acciones Vinculadas con la Seguridad Nacional.

Para la constitución de las comisiones conjuntas, temporales y de investigación, de conformidad con lo establecido en la LOCGEUM en su artículo 82 numeral 1, inciso c), éstas deberán ser aprobadas por el Pleno a propuesta presentada por la Junta de Coordinación Política por conducto de la Mesa Directiva, así como el número de sus integrantes; en cambio las comisiones de cortesía o protocolarias son designadas por la Mesa Directiva y su número de integrantes puede ser previsto por los ordenamientos legales o determinado por este órgano, como en el caso de la comisión de cortesía que es designada para asistir a los funerales de uno de los miembros de la Cámara, la cual estará integrada por dos legisladores según lo establece el artículo 52 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante RGICGEUM). Por lo que se refiere a las comisiones bicamerales su creación se encuentra prevista en la

---

<sup>88</sup> Cossío Díaz, José Ramón. *Op cit*, pág. 237.

LOGGEUM y en la Ley de Seguridad Nacional donde se establece su forma de constitución y número de integrantes.

El artículo 88 de la LOGGEUM prevé la creación de las comisiones conjuntas:

“Artículo 88.

1. Se podrán crear también **comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras** del Congreso de la Unión **para atender asuntos de interés común.**”

Es importante distinguir a las comisiones conjuntas de las llamadas reuniones en conferencias previstas en el artículo 98 de la LOGGEUM:

“Artículo 98.

1...

2. **Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las** correspondientes **de la Cámara de Diputados para expeditar** el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de **los dictámenes.**

3...”

La comisión conjunta se refiere a un órgano integrado por legisladores de ambas cámaras, es decir se conforma por Diputados y Senadores, por eso el artículo 88 del ordenamiento en comento utiliza el verbo “crear”, en cambio las reuniones en conferencia se trata de reuniones de comisiones de ambas cámaras, previamente constituidas, que tienen por objeto acordar los asuntos de su competencia para llegar a los consensos necesarios que permitan la agilidad en la toma de decisiones en uno y otro órgano legislativo.

Las comisiones especiales denominadas transitorias o temporales según el artículo 87 de la LOGGEUM tienen por objeto:

“Artículo 87.

1. Cuando lo determine la Cámara, con apego a la Constitución y a las leyes, se nombrarán **comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente** de la **materia** para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un **encargo específico.**”

Estas comisiones son creadas por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política por conducto de la Mesa Directiva y al momento en que son constituidas se debe determinar su número de integrantes y su Junta Directiva. Es importante que el Pleno al mismo tiempo defina la materia que se le encomiende así como el tiempo de duración, el cual debe de ir en relación con el objeto encomendado.

Las comisiones de cortesía se encuentran contempladas en diversas disposiciones de la LOCGEUM y del RGICGEUM, tienen el carácter transitorio y el número de sus integrantes, así como su objeto se definen al momento de su creación. Este tipo de comisiones tiene por objeto cumplir con ciertos protocolos de forma y solemnidad, realizan tareas de ceremonial, que se desarrollan en algunas ceremonias o actos de las Asambleas, por la dignidad del cuerpo parlamentario o por la investidura de las personas que intervienen. Conforme lo establece el artículo 66 de la LOCGEUM es facultad de la Mesa Directiva designar este tipo de comisiones.

“Artículo 66.

1. **La Mesa Directiva** observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y **tendrá las siguientes facultades:**

a) al c)...

d) **Designar** las **comisiones de cortesía** necesarias **para cumplir** con el **ceremonial;**

e) al l)...

2 al 3...”

El artículo 85, numeral 2, inciso c), de la LOCGEUM, para definir a las comisiones de investigación nos remite al último párrafo del artículo 93 constitucional, el cual señala:

“Artículo 93...

...

**Las Cámaras**, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, **tienen la facultad de**

**integrar comisiones para investigar** el funcionamiento de dichos **organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria**. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”

Existen algunas comisiones de investigación que no reúnen los requisitos establecidos por el artículo 93 constitucional, ya que se constituyen con el objeto de investigar alguna situación en específico pero no relacionada con un órgano de la Administración Pública Paraestatal, ”es posible identificar a las que podemos llamar comisiones de investigación desde un punto de vista formal y, por otro a las que sin derivar del artículo 93 constitucional podemos denominar también comisiones de investigación desde un punto de vista material”<sup>89</sup>, un ejemplo de este tipo de comisiones de investigación son aquellas que son creadas con el objeto de verificar que en las elecciones federales o locales no se desvíen recursos públicos, o bien otro ejemplo serían aquellas que tienen por objeto el análisis de la eficiencia de los servicios públicos, investigar asuntos en materia electoral o de orden político de gran relevancia para la vida social del país. Cecilia Mora-Donatto nos dice que las comisiones de investigación son:

“Órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden, por un lado, a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del estado democrático.”<sup>90</sup>

De la lectura anterior se desprende que las comisiones de investigación son comisiones cuya duración es transitoria y tienen por objeto que la Cámara, en ejercicio de sus funciones constitucionales, lleve a cabo el control y vigilancia del gobierno, para lo cual realizan un sin número de acciones tales como: requerir la de comparecencia de testigos, solicitar y pedir información, realizar diligencias de visita,

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, pág. 266.

<sup>90</sup> Mora-Donatto, Cecilia. “Concepto de Comisiones de Investigación”. En: Nava Gomar, Salvador O. *Op cit*, págs. 284 y 285.

etc., las cuales tienen por objeto averiguar si los titulares de los órganos de gobierno han o no incurrido en algún tipo de responsabilidad, principalmente de carácter administrativa o penal. En general este tipo de comisiones tienen diferente conformación, fines y propósitos, al final de sus funciones debe producir un dictamen o informe para darlo a conocer al Pleno y en su caso al titular del Poder Ejecutivo Federal cuando se trate de las comisiones de investigación previstas en el artículo 93 de nuestra Carta Magna.

Independientemente de lo anterior, es posible que en el supuesto caso que el dictamen o el informe concluya sobre la existencia de alguna presunta responsabilidad en que pudiera haber incurrido algún servidor público, la Cámara podrá remitir a la autoridad competente el informe, con el objeto de que conforme a sus atribuciones lleve a cabo las investigaciones necesarias y se apliquen las sanciones que correspondan.

Por lo que se refiere a las comisiones bicamerales denominadas del Canal de Televisión del Congreso de la Unión y la del Sistema de Bibliotecas, éstas se encuentran previstas en el Título Quinto de la LOCGEUM, donde se establece su objeto y la forma en que estarán integradas:

“Artículo 132.

**1. Para la conducción de las actividades que desarrolla el Canal, se constituye la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.**

2. La Comisión estará **integrada** por **tres diputados y tres senadores electos** por el **Pleno** de **cada Cámara** a **propuesta** de las respectivas **juntas de coordinación política**. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras.

3 al 5...”

Por lo que respecta a la organización y funcionamiento del Canal, éste deberá sujetarse a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes, así como a las políticas internas que dicte la propia Comisión bicameral; el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2005. Por otra parte la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas se encuentra prevista en el artículo 134 de la LOCGEUM.

“Artículo 134.

1. **El Congreso de la Unión tendrá un Sistema de Bibliotecas** que estará a cargo de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

2...

3. **La administración y operación de las Bibliotecas será responsabilidad de los servicios** establecidos en cada Cámara, conforme a los Títulos Segundo y Tercero de esta ley, y a través **de una Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas, integrada por tres diputados y tres senadores, electos** por el Pleno de cada Cámara a **propuesta** de las respectivas **juntas de coordinación política**. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras.”

Cada Cámara cuenta con una biblioteca, las cuales son administradas y operadas por los responsables de los servicios, que para el caso de la Cámara de Senadores se encuentra bajo la responsabilidad de la Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales con el apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios. Esta comisión se integra por seis legisladores, tres de cada cámara, electos por el Pleno de cada una de ellas, mediante propuesta de sus respectivas Juntas de Coordinación Política las cuales son presentadas por conducto de la Mesa Directiva.

Por último, la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, la cual tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones encargadas de preservar la seguridad nacional, prevé la creación de una Comisión bicameral como órgano de control y evaluación de las políticas y acciones vinculadas con esa materia.

“Artículo 56.- Las políticas y acciones vinculadas con **la Seguridad Nacional estarán sujetas al control** y evaluación **del Poder Legislativo Federal, por conducto** de una **Comisión Bicameral** integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.

...”

La Comisión Bicameral de Control y Evaluación de las Políticas y Acciones Vinculadas con la Seguridad Nacional se encuentra integrada por tres Senadores y tres Diputados que son propuestos al Pleno por las Juntas de Coordinación Políticas de cada una de las cámaras, por conducto de sus respectivas Mesas Directivas, la presidencia será rotativa y recaerá alternativamente en un Senador y en un Diputado. Sus atribuciones se encuentran contenidas en el Título Cuarto de la ley mencionada bajo la denominación “Del Control Legislativo”.

### **2.2.7. Los Comités.**

El 11 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual tiene por objeto el garantizar a todas las personas la información que poseen los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal. La propia ley establece que el Poder Legislativo Federal es sujeto obligado por ella y, por tanto, sus Cámaras, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos, los cuales deben de cumplir con las disposiciones en ella se establecen. Sin embargo, la ley señalada otorga al Poder Legislativo, en su artículo 61, y en específico a la Cámara de Senadores, la facultad de establecer, mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, la forma como dará cumplimiento al objeto de la ley.

“Artículo 61. **El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores**, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, **establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares** el acceso a la **información**, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7;



II. Las unidades de enlace o sus equivalentes;

III. El **Comité de información o su equivalente**;

IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;

V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del Artículo 60;

VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y

VII. Una **instancia interna responsable de aplicar la Ley**, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.”

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental permite que el Poder Legislativo y en particular el Senado de la República, establezca su propio marco jurídico, mediante un reglamento o un acuerdo de carácter general, que regule la aplicación de la ley en este órgano legislativo y de esta manera se garantice que toda persona pueda tener acceso a la información pública que posea el Senado de la República.

Resulta significativo que la ley le otorgue a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos, la facultad de crear mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, normas jurídicas abstractas, generales y obligatorias, que vienen a regular en cada uno de esos órganos, el acceso de toda persona a la información que éstos poseen. Es decir, estos acuerdos de carácter general que prevé la ley, necesariamente tendrán que ser normas jurídicas que regulen los órganos, sus atribuciones, los criterios y procedimientos para proporcionar a los particulares la información que requieran, con la finalidad de asegurar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental.

En cumplimiento de esta disposición legal, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el treinta de abril de dos mil tres, el “Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores”<sup>91</sup>, en el que se establecen los órganos, facultades, atribuciones, obligaciones, responsabilidades, directrices, procedimientos y lineamientos que regulan la materia de transparencia y acceso a la información en este órgano legislativo.

Por otro lado, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispuso que en el marco normativo que se debería crear en la Cámara de Senadores, se contemplara, entre otros aspectos, la constitución de un Comité de Información y de una instancia interna responsable de aplicar la ley y resolver los recursos que los particulares presenten por considerar que no se hubiese cumplido con su derecho constitucional de acceso a la información. Por tal motivo el acuerdo parlamentario en comento, señala en su artículo 12 que el Comité de Información será la Comisión de Administración, determinándole sus atribuciones:

“Artículo 12. Se facultará a la **Comisión de Administración** del Senado, para **fungir como Comité de Información** que tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar y **supervisar las acciones de la Cámara tendientes a proporcionar la información** prevista en este Acuerdo;
- II. Establecer, de conformidad con el presente Acuerdo, los procedimientos y formatos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las entidades de la Cámara, de conformidad con lo establecido en la Ley, este Acuerdo y los criterios que para tal efecto emita el Comité;
- IV. Supervisar la aplicación de los criterios específicos, en materia de integración, clasificación y conservación de los documentos;
- V. Elaborar y enviar al Comité de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual;

---

<sup>91</sup> Disponible en Internet: <http://www.senado.gob.mx>, consultado el 10 de Febrero de 2006.

VI. Promover la elaboración y publicación de estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia.

VII. Celebrar acuerdos y convenios de colaboración en materia de acceso a la información con otras instancias de gobierno;

VIII. Las demás que le otorguen los ordenamientos aplicables.”

Como podemos observar, en este caso los integrantes de la Comisión de Administración son al mismo tiempo integrantes del Comité de Información, el cual tiene como principal atribución el coordinar y supervisar que la Cámara proporcione, mediante procedimientos ágiles y de manera eficaz, la información que le es requerida por las personas y que se encuentre en su poder. Por otro lado, el propio acuerdo señalado establece en su artículo 14 que se constituirá un Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, y en el artículo 16 señala su integración:

“Artículo 14. **La Cámara contará con un Comité de Garantía** de Acceso y Transparencia de la Información.

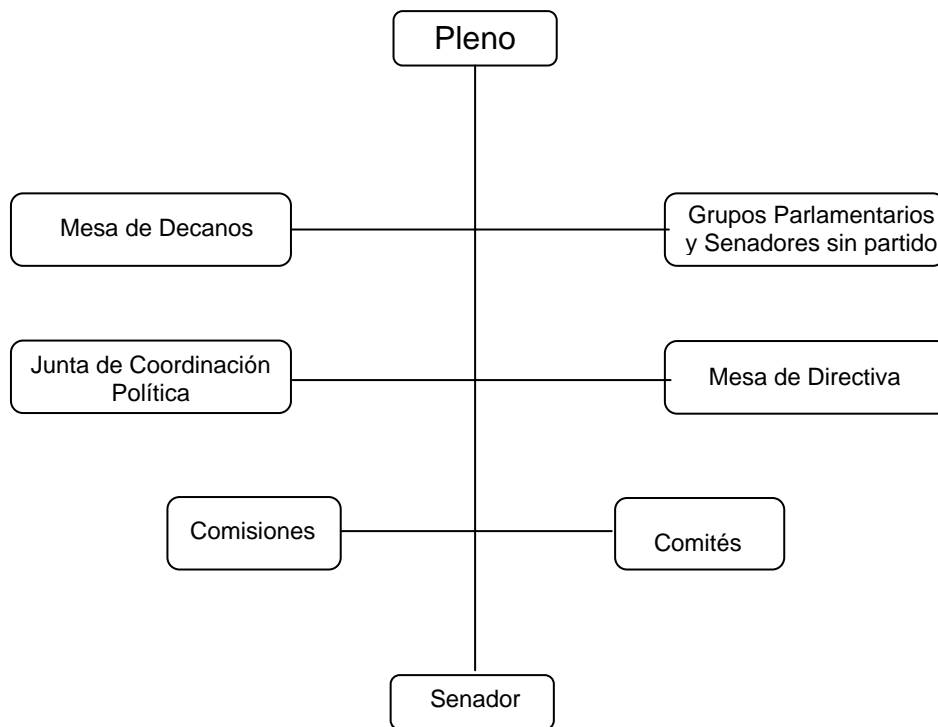
Artículo 16. **El Comité será conformado por un legislador de cada Grupo Parlamentario** integrante de la Cámara, que serán propuestos por la Mesa Directiva al pleno.

El Comité será presidido por un legislador, quien tendrá la representación del mismo. Durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y será propuesto por la Mesa Directiva al pleno.”

El acuerdo parlamentario le otorga gran pluralidad al Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información toda vez que los Grupos Parlamentarios se encuentran representados en él de manera igualitaria, resultando significativo que sus integrantes sean propuestos al Pleno no por la Junta de Coordinación Política sino por la Mesa Directiva. Este Comité tiene como principal atribución la de conocer y resolver los recursos que interpongan los particulares que consideren no haber recibido a su entera satisfacción la información que hayan solicitado a este órgano legislativo, además de establecer los criterios de clasificación de la información reservada y confidencial, entre otras funciones.

### 2.3. Los Órganos Legislativos de la Cámara de Senadores.

En el presente capítulo estudiamos a los órganos legislativos que conforman la Cámara de Senadores, los cuales tiene como elemento esencial y común el estar integrados por uno o varios Senadores, es decir son órganos que pueden ser primarios o simples cuando están integrados por un solo Senador, o bien pueden ser órganos secundarios o complejos cuando se componen de varios órganos simples. A continuación presentamos un esquema que permite ubicar a los órganos legislativos del Senado de la República:



El estudio de los diferentes órganos legislativos del Senado de la República, lo realizamos considerando a los mismos desde un punto de vista estático, es decir estudiamos la integración del órgano, sin consideración al ejercicio de sus funciones, su importancia radica, en relación con el presente trabajo de investigación, en que son los únicos órganos que pueden crear y aprobar acuerdos parlamentarios en esta cámara.

## **2.4. Conclusiones del capítulo.**

1. El Senado de la República es un órgano del Poder Legislativo, el cual a su vez se encuentra conformado por varios órganos, mismos que podemos clasificar, atendiendo a la cualidad de sus integrantes, en: órganos legislativos cuando estén compuestos por uno o varios Senadores; y órganos técnicos administrativos aquellos que se encuentran conformados por servidores públicos que no tienen la cualidad de legislador.
2. Los órganos legislativos del Senado de la República son los propios Senadores, los cuales pueden ser considerados como órganos primarios o simples; y los órganos secundarios o complejos, que se componen de varios órganos simples, los cuales son: el Pleno, la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, las Comisiones y los Comités.
3. El órgano Senador para poder ser electo requiere haber cumplido con todos los requisitos que establece la CPEUM en sus artículos 55 y 58, los cuales son similares que los exigidos para ser Diputados con excepción de la edad, además requiere que el legislador no desempeñe otro cargo que sea incompatible con la función. Por su parte el COFIPE establece otros requisitos que se deben cumplir, los cuales, aún cuando se consideren positivos, pueden encontrarse viciados de inconstitucionalidad ya que deberían de haberse integrado a la propia carta fundamental.
4. La Mesa de Decanos es un órgano secundario o complejo que se conforma por cinco Senadores electos, su duración es transitoria ya que tiene como objetivo: conducir la sesión constitutiva de la Cámara, tomar protesta a los Senadores electos y dirigir el trabajo parlamentario relativo a la elección de los integrantes de la Mesa Directiva.

5. El Pleno es el máximo órgano de gobierno del Senado de la República, se integra por la suma de los Senadores necesarios para sesionar y adoptar resoluciones legalmente. La Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho miembros de los cuales en cada Entidad Federativa y en el Distrito Federal, dos serán electos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, además de treinta y dos Senadores electos por el principio de representación proporcional.
6. La Mesa Directiva es el órgano rector de la actividad del parlamento, observa en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, vigila la organización y desarrollo de los trabajo en el Pleno. En el Senado de la República la Mesa Directiva se integra de ocho miembros, un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro Secretarios, es electa por mayoría de los Senadores presentes en el Pleno durante la sesión convocada para el efecto y dura en su encargo un año legislativo.
7. Los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que adoptan los Senadores con igual filiación de partido y garantizan la libre expresión de las ideologías representadas en el Senado de la República. Para constituir un Grupo Parlamentario se requiere cuando menos un mínimo de cinco Senadores y sólo podrá haber un Grupo Parlamentario por cada partido político. La duración de los Grupos Parlamentarios es por el tiempo que duran sus integrantes en el cargo de Senador, es decir seis años.
8. La Junta de Coordinación Política es el órgano colegiado de la Cámara de Senadores que tiene por objeto fomentar los consensos y acuerdos que garanticen la toma de decisiones que permitan el desahogo de los trabajos de la cámara. Se integra por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios además de dos Senadores del Grupo Parlamentario que haya obtenido más escaños y uno del Grupo Parlamentario que corresponda a la primera minoría. Sus

decisiones se toman por mayoría mediante el voto ponderado de los coordinadores.

9. Las Comisiones son órganos colegiados y plurales integrados por Senadores, llevan a cabo una gran variedad de actividades, toda vez que formulan dictámenes y acuerdos parlamentarios, presentan propuestas, realizan investigaciones, llevan a cabo foros de consulta, etc., estas tareas son instrumentos que utilizan para presentar a consideración del Pleno diversas propuestas. La integración de las Comisiones es aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política, con base en criterios de pluralidad y proporcionalidad. Las Comisiones se clasifican en ordinarias que son aquellas que se encuentran previstas por la ley o son creadas con ese carácter; y especiales las cuales a su vez se clasifican en conjuntas, temporales, de cortesía, de investigación y bicamerales.
  
10. Los Comités del Senado de la República no se encuentran contemplados en la LOGGEUM sino que se desprenden de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Acuerdo Parlamentario para su aplicación. La ley en comento crea un Comité de Información encargado de supervisar que la Cámara proporcione la información que le es requerida por el público en general; por otro lado, el acuerdo parlamentario para la aplicación de la ley creó el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información responsable de aplicar la ley y de resolver los recursos que interponga el público.

## CAPÍTULO 3

### LAS RESOLUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Una vez que hemos analizado la integración de los órganos legislativos del Senado de la República, los cuales en última instancia son los encargados de ejercer las atribuciones que el orden jurídico mexicano le otorga a esta cámara, estudiaremos el marco constitucional que regula las resoluciones del Congreso y aquellas que puede dictar cada una de las cámaras sin intervención de la otra, asimismo y utilizando el método histórico examinaremos cómo fueron evolucionando las disposiciones constitucionales en esta materia y, mediante el método comparativo, veremos cómo las constituciones locales de las diferentes Entidades Federativas, regulan las resoluciones que dictan las legislaturas locales. Por último, realizaremos un análisis de los diferentes conceptos que tienen que ver con las resoluciones del Congreso y que han sido vertidos por diferentes autores, para finalmente ubicar a los acuerdos parlamentarios como parte de las resoluciones que pueden dictar los órganos legislativos.

Conforme lo señala el Diccionario de la Lengua Española, resolución es la “acción y efecto de resolver o resolverse”<sup>92</sup> es decir, aplicado el concepto a la actividad del Poder Legislativo, es la decisión que toma el Congreso de la Unión o alguno de los órganos que lo integran, sobre los asuntos de su competencia que son sometidos a su consideración. El artículo 70 constitucional, en su primer párrafo, nos señala que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto:

“Artículo 70. **Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.** Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

...”

---

<sup>92</sup> Real Academia Española. *Op cit*, pág.1957.



Por otra parte en el artículo 77 constitucional, fracción I, encontramos otro tipo de resoluciones que puede dictar cada una de las Cámaras que integran el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sin la intervención de la otra:

“Artículo 77. **Cada** una de las **Cámaras** puede, sin la intervención de la otra:

I. Dictar **resoluciones económicas** relativas a su régimen interior.

II a IV...”

Como podemos apreciar la Constitución señala que las resoluciones que se emiten dentro del Poder Legislativo podrán ser de tres tipos: leyes, decretos y económicas, siendo las económicas aquellas que pueden ser dictadas por cada cámara sin intervención de la otra, pero la Constitución no define estos conceptos, además en la forma como esta redactado el artículo 70 se puede interpretar que el concepto ley se opone al de decreto. Para conocer el sentido de los conceptos utilizados por la Constitución para las resoluciones del Congreso, recurriremos al método histórico y llevaremos a cabo un estudio de los antecedentes constitucionales de los mismos.

### **3.1. Antecedentes Constitucionales de las resoluciones del Congreso de la Unión<sup>93</sup>.**

El primer antecedente constitucional que debemos tomar en cuenta es la Constitución Política de la Monarquía Española también denominada la Constitución de Cádiz, la cual fue jurada el 19 de marzo de 1812, tuvo gran influencia de la independencia norteamericana y de la revolución francesa. Esta Constitución considera que la soberanía reside esencialmente en la nación y establece que la nación Española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios, considerando que éstos son todos aquellos hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las españas y los hijos de éstos. El gobierno lo dividió en tres poderes, instituyendo una monarquía moderada y depositando el Poder Legislativo

---

<sup>93</sup> Los antecedentes constitucionales fueron tomados de: Tena Ramírez, Felipe. **Leyes Fundamentales de México (1808-1997)**, 20° Edición, Porrúa, México, 1997.

en las Cortes, las cuales se conformaban por la reunión de todos los diputados, donde la Nueva España participaba con seis diputaciones: Durango, Guadalajara, Mérida, México, Monterrey y San Luis Potosí.

En la Nueva España, a pesar de estar en medio de la guerra insurgente, se celebraron cinco elecciones de diputados a Cortes entre 1810 y 1822, no obstante que entre 1814 y 1820 se mantuvo suspendida la vigencia de la Constitución de Cádiz a consecuencia de la invasión de Francia a España. La participación de diputados de las colonias en América habla de la apertura democrática de la Constitución, además de ser un importante antecedente del Federalismo Mexicano, en tanto que dio vida a las Diputaciones Provinciales. “Con ello se estaba propiciando, para el futuro, la implantación de un régimen federalista y la ciudadanía comenzaba a convertirse en una fuerza política básica”<sup>94</sup>.

La Constitución de Cádiz, no contenía una disposición específica sobre las resoluciones de las Cortes, sin embargo se infiere del contenido de la misma que las Cortes podían dictar leyes y decretos.

Por su parte, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana promulgado el 22 de octubre de 1814, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, en su título primero, denominado “Principios o elementos Constitucionales”, dedica un capítulo a lo que debía entenderse por ley:

“Artículo 18.- **Ley es la expresión de la voluntad general** en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional.”

“Artículo 19.- La **ley debe ser igual para todos**, pues su objeto no es otro que arreglar el modo como los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común.”

---

<sup>94</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio. *Op cit*, pág. 255.

Esta es la primera Constitución mexicana y aunque careció de vigencia, es un antecedente constitucional que debemos tomar en cuenta. Para el Constituyente de Chilpancingo era importante determinar el significado de la ley, así como sus alcances y objetivos; sin embargo, no hace referencia alguna a las resoluciones del Congreso, a pesar de que oficialmente la Constitución de Apatzingán fue denominada como “Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana”. Del análisis del texto de ésta constitución se infiere, que las resoluciones que podía dictar el Congreso se integraban por leyes o decretos toda vez que en el capítulo referente a las atribuciones del Supremo Congreso se preveían otras facultades, diferentes a las legislativas, las cuales se ejercían a través del decreto como “la de decretar la guerra”.

Es a partir del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, cuando al Poder Legislativo se le faculta expresamente para emitir resoluciones que no necesariamente debían ser leyes, ya que el artículo 13 le otorgó al Congreso la facultad exclusiva de dictar decretos y en el artículo 14 se le otorgaron otras atribuciones:

**“13.- Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos:**

I a XX...”

**“14.- En la Constitución se fijarán otras atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso** de la federación, y modo de desempeñarlas, como también las prerrogativas de este cuerpo y de sus individuos.”

Esta facultad exclusiva del Congreso para dictar leyes o decretos ya no se vio reflejada en el texto constitucional, además resulta significativo que en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se establezca que al Poder Legislativo la Constitución le otorgará otras atribuciones generales, especiales y económicas, sin que éstas se especificaran.

La primera Constitución que entró en vigor en México fue aprobada el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente, adopta como forma de gobierno el

sistema federal contra los argumentos de varios ilustres constituyentes como Servando Teresa de Mier quién señaló: “en el norte se federaron estados separados e independientes, en tanto que federados nosotros estando unidos es dividirnos”<sup>95</sup>. La Constitución de 1824 contenía 171 artículos y en el Título Tercero se dedicó una sección completa, que comprendía del artículo 34 al 46, para regular las atribuciones internas de las Cámaras, estableciendo en el artículo 47 que las resoluciones del Congreso sólo podrían tener el carácter de leyes o decretos.

“Artículo 47. **Ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter, que el de ley o decreto.**”

Esta Constitución fue la primera del México independiente y es el primer antecedente constitucional en el que se determina el carácter que tendrán las resoluciones que emite el Congreso en el desempeño de sus funciones. El texto constitucional ya no le otorga al Congreso la exclusividad para dictar leyes o decretos que le daba el artículo 13 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, pero si establece de forma tajante que el Congreso sólo podrá dictar dos tipos de resoluciones: leyes y decretos.

Por otra parte la Constitución Federal de 1824 no contiene un artículo específico que nos hable de las resoluciones económicas, sin embargo, en el Título Tercero, en su sección cuarta, que se titula “De las funciones económicas de ambas Cámaras y prerrogativas de sus individuos”, en su artículo 46 señala:

“Artículo 46.- **Cada Cámara** y también las juntas de que habla el artículo 36, **podrán librar** las **órdenes** que crean convenientes, **para que tengan efecto sus resoluciones** tomadas a virtud de las funciones que a cada una comete la Constitución en los artículos 35, 36, 39, 40, 44 y 45; y **el presidente** de los Estados **Unidos las deberá hacer ejecutar, sin poder hacer observaciones** sobre ellas.”

---

<sup>95</sup> Calvillo, Manuel (Compilador). **La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento**, 2ª edición, El Colegio de México - El Colegio de San Luis, México, 2003, pág. 564.

Este artículo le otorgaba a cada Cámara la facultad de librar las órdenes que fueren necesarias para que se cumplieran sus resoluciones en materia de: calificación de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo; para compeler a que concurrieran a las sesiones los legisladores que se encontraban ausentes; para hacer valer sus resoluciones cuando actuaba como gran jurado; y, en el caso de indemnización de los diputados y senadores integrantes del Poder Legislativo. Estas órdenes debían ser observadas por el titular del Poder Ejecutivo sin que éste pudiera hacer observaciones sobre ellas.

Resulta interesante conocer el artículo 171 de la Constitución Federal de 1824, el cual señalaba que:

“Artículo 171.- **Jamás se podrán reformar los artículos** de esta Constitución y de la acta constitutiva **que establecen la** libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, **forma de gobierno**, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados”.

No obstante la prohibición señalada en el artículo mencionado, el 4 de enero de 1835, se instaló un nuevo Congreso con mayoría centralista y conservadora, el cual manifestó en mayo del mismo año estar investido por la voluntad del pueblo para reformar la Constitución de 1824, por lo que se proclamó como el Tercer Congreso Constituyente y declaró que podía modificar la forma de gobierno.

El 23 de octubre de 1835, se aprobó el documento denominado “Bases Constitucionales” expedido por el Congreso Constituyente, que dio fin al sistema federal, instituyó el centralismo y creó al Supremo Poder Conservador. La nueva Constitución fue aprobada en su totalidad el 21 de diciembre de 1836 y su texto se entregó al gobierno el 30 del mismo mes, se dividió en siete estatutos, por lo que ese paquete legislativo se conoce como las Siete Leyes Constitucionales. Paralelamente a las labores del Congreso Constituyente se desarrollaba la guerra con Texas, que trajo como consecuencia para México la pérdida de ese territorio. Desde luego, se hacía caso omiso del artículo 171 de la Constitución de 1824, por lo que Ignacio Burgoa Orihuela considera que “La Constitución centralista de 1836 es hija espuria

de un Congreso que, no obstante que emanó de la Constitución de 1824, se erigió en 'Constituyente', violando con todo el ordenamiento que le dio vida jurídica"<sup>96</sup>.

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente en 1835, no hacían referencia a las resoluciones del Congreso, sin embargo la Constitución de 1836 fue la primera en definir y distinguir los conceptos de ley y decreto, señalando que la ley tiene un contenido más amplio, "el interés común", en cambio dispone que el decreto se refiere a contenidos específicos en cuanto a sujetos, espacios y tiempos. Felipe Tena Ramírez, al respecto ha señalado que "en el sentir de Rabasa, es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas"<sup>97</sup>.

En la tercera ley que se tituló "Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes", en el artículo 43, señalaba acerca del carácter que tendrían las resoluciones del Congreso:

**"43.- Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto.**

**El primer nombre** corresponde a las que versen sobre **materia de interés común**, dentro de la órbita de atribuciones del poder legislativo.

**El segundo** corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean solo **relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.**"

Para la Constitución centralista de 1836, la ley y el decreto son formalmente legislativos, pero en cuanto a su generalidad la ley es más amplia que el decreto. Por otro lado, en esta constitución aparece por primera ocasión el concepto resoluciones económicas, ya que el artículo 51 establecía:

**"51.- 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

---

<sup>96</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. **Las garantías individuales**, 22ª edición, Porrúa, México, 1989, pág. 131.

<sup>97</sup> Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano...**, *Op cit*, págs. 284 y 285.

**número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior.**  
II...”

Las materias que podían ser objeto de resoluciones económicas, aparentemente se encuentran muy limitadas ya que éstas se referían: a) El inmueble donde sesionaría el órgano colegiado; b) La organización, atribuciones y funciones de la Secretaría y oficinas anexas; c) El personal de apoyo al trabajo legislativo; y, d) todo lo referente a su gobierno interior. Este último supuesto es precisamente el que le da gran amplitud a la materia que puede ser objeto de las resoluciones económicas, ya que éstas podían regular cualquier aspecto interno de la cámara.

En 1843 se crea un nuevo texto constitucional denominado Bases de la Organización Política de la República Mexicana, conocidas como Bases Orgánicas, las cuales establecieron lo que se ha llamado la Segunda República Centralista, adopta la forma de gobierno de República representativa y popular y desaparece el Supremo Poder Conservador. Esta constitución nuevamente se circunscribe a señalar que las resoluciones que emita el Congreso serán leyes o decretos, eliminando la definición que la Constitución de 1836 daba a estos conceptos y sin aportar ninguna otra. El artículo 64 de estas Bases señalaba lo siguiente:

**“Artículo 64. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.”**

Por otro lado, las Bases Orgánicas ya no se refieren a las resoluciones económicas y sólo señalan en su artículo 68 aquello que pueden realizar cada una de las cámaras.

**“Artículo 68. Corresponde a cada una de las Cámaras, sin intervención de la otra, el arreglo de sus respectivas oficinas, el nombramiento, designación de número y dotación de los empleados en ellas, á quienes expedirá sus despachos el Presidente de la República, y cuando cada una resuelva por sí en estos puntos tendría fuerza de ley: les corresponde, asimismo, arreglar la policía interior del local de sus sesiones: calificar las elecciones de sus individuos: resolver las dudas que ocurran sobre ellas, y todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones”**

Dentro de los supuestos establecidos en el artículo citado, encontramos varios que en la Constitución de 1836 eran objeto de resoluciones económicas tales como: a) El arreglo de sus respectivas oficinas; y, b) El nombramiento, dotación y número de sus empleados. Por otro lado establece nuevos supuestos: a) Arreglar la policía interior; b) Calificar y resolver dudas sobre las elecciones de sus individuos; y, c) Todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones, estos tres supuestos bien podrían referirse al gobierno interior de cada cámara.

Después de los sacudimientos políticos y de las oscilaciones constitucionales, en plena guerra con Estados Unidos se aprobó el Acta de Reformas Constitucionales de 1847, instrumento que reivindicó a la Constitución de 1824 y con ella el sistema federal, ya que en su parte introductoria señaló: “Que la Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas el 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República”<sup>98</sup>.

El Acta de Reformas Constitucionales de 1847 no incluyó ninguna mención sobre las resoluciones del Congreso y por tal motivo se estuvo a lo dispuesto por la Constitución de 1824, es decir, que las resoluciones del Congreso tendrían el carácter de ley o decreto tal como lo establecía el artículo 47, que ya mencionamos.

El 5 de febrero de 1857 se juró una nueva constitución, que fue producto de profundas disertaciones, históricas, jurídicas y filosóficas, destacando las intervenciones de insignes diputados como Francisco Zarco, Ponciano Arriaga y Mariano Otero. La nueva constitución restauraba el federalismo y adoptó el sistema unicameral. Por otro lado, interrumpió la tradición establecida por el artículo 47 de la Constitución de 1824 de señalar que las resoluciones del Congreso tendrían el carácter de ley o decreto.

---

<sup>98</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. **Las Constituciones Mexicanas. 1814-2003**, Tomo I, Mexicana Digital de Impresión, México, 2004, pág. 251.



En la relatoría que hace Francisco Zarco sobre las sesiones del constituyente de 1856-1857, nos dice que cuando se discutió el artículo relativo al carácter que deberían tener las resoluciones que emitiera el Congreso, intervino el diputado por Jalisco Espiridión Moreno, quien se encontraba inconforme con la propuesta de redacción de dicho artículo, en el que se establecía que toda resolución del Congreso no tendría otro carácter que el de ley o acuerdo económico:

“El Sr. Moreno cree conveniente que las resoluciones del Congreso tengan el carácter de ley o decreto y establece la distinción de que la ley se refiere a un objeto general y el decreto a un objeto particular.

El Sr. Guzmán dice que la Comisión tuvo presentes las observaciones del señor preopinante; pero temió que las distinciones dieran lugar a abusos, y creyó que toda resolución legislativa del Congreso General no puede tener más carácter que el de ley.

El artículo es aprobado por unanimidad de los 79 diputados presentes”<sup>99</sup>.

A pesar de la observación del diputado Espiridión Moreno, la redacción definitiva que se plasmó en el texto original de la Constitución de 1857, no fue modificada y quedó como sigue:

“Artículo 64.- **Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico.** Las Leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y dos Secretarios, y los acuerdos económicos por solo dos Secretarios.”

Es la primera ocasión que una constitución elimina al decreto y señala que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de acuerdo económico, sin embargo la Constitución de 1857 omitió decir qué asuntos deberían resolverse por medio de las leyes y cuales por medio de los acuerdos económicos, omisión que dio “por resultado que un Congreso apasionado y arbitrario... declarara por medio de un acuerdo económico, la nulidad de la elección municipal de la capital de la República”<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Zarco, Francisco. **Historia del Congreso Constituyente de 1857**, Imprenta I. Escalante, México, 1916, reimpresso por el Instituto Nacional de Estudios Histórico de la Revolución Mexicana, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987. pág. 587.

<sup>100</sup> Rodríguez Fernández, Ramón. **Derecho Constitucional**, 2ª edición, Imprenta en la calle de Hospicio de San Nicolás, México, 1875, pág. 648.

Ante el desequilibrio de poderes que ocasionó la supresión del Senado y la necesidad de realizar algunos ajustes en el texto constitucional, el 13 de diciembre de 1867 el Presidente de la República licenciado Benito Juárez propuso al Congreso, por medio de su Secretario de Gobernación Sebastián Lerdo de Tejada, diversas reformas a la Constitución; esta iniciativa fue presentada en términos generales, es decir no se propuso el texto de los artículos a modificarse “para que el Congreso con sus superiores luces pueda acordar el desarrollo de ellas si las considera dignas de ser aprobadas”<sup>101</sup>. Las reformas constitucionales propuestas, consistían básicamente en cinco puntos:

“1° Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.

2° que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo á las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir sino por dos tercios de votos de la Cámara ó cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.

3° Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ó los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la República ó de los Secretarios del despacho.

4° Que la Diputación ó fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso á sesiones extraordinarias.

5° Que se determine el modo de proveer á la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar á la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.”<sup>102</sup>

Ante esta necesidad de reformas, el 24 de diciembre de 1869 se presentó un dictamen que agrupaba la iniciativa del Ejecutivo, así como varias iniciativas de legislaturas locales y de diputados. En la parte expositiva, el dictamen contenía los argumentos en los que se basaban las propuestas de modificación de los diferentes artículos constitucionales y en relación con las resoluciones del Congreso, se hizo

---

<sup>101</sup> Piza, Agapito. **Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores**, Tomo I, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, México, 1882, pág. 5 y 6

<sup>102</sup> *Ibidem*, pág. 5.

referencia a la discusión que hubo en el constituyente de 1856-1857, para después señalar que:

“La ley por su propia esencia tiene un carácter de generalidad; uno de los jurisconsultos más célebres por su talento, y por su inflexible honradez, define la ley en éstos términos: ‘La ley es un precepto común, una resolución de los varones prudentes: el castigo de los delitos que se cometen espontáneamente ó por ignorancia: la garantía común de la República.’ y el orador griego Demóstenes dijo: ‘todos los que residen en una república deben arreglar su vida conforme á la prescripción de la ley.’ ¿Qué tienen que hacer, en efecto, los vecinos de los Estados con una resolución legislativa que afecte á los habitantes del Distrito Federal, ó á los del Territorio de la Baja-California? La comisión opina que debe reformarse el artículo 64, estableciendo la distinción entre ley, decreto y acuerdo económico; y así lo propone al Congreso”<sup>103</sup>.

El dictamen propuso la siguiente redacción para el artículo 64 constitucional referente a las resoluciones del Congreso:

“Art. 64. **Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre** corresponde a las que versen sobre **materias de interés común**, dentro de la órbita de las atribuciones del Poder Legislativo.

El **segundo** corresponde á las que dentro de la misma órbita, sean solo **relativas á determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos ó personas**.

Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el presidente de la Cámara en que tuvieron su origen, y por un Senador y un Diputado Secretarios.

**Cada** una de las **Cámaras puede** sin intervención de la otra:

I. **Dictar 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 á todo su **gobierno puramente interior**.

II. Comunicarse entre sí y con el ejecutivo, por escrito ó por medio de comisiones de su seno.

Las resoluciones económicas se comunicarán para su cumplimiento al Ejecutivo, firmados por solo dos secretarios”<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, pág. 24.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pág. 27.

La propuesta contenida en el dictamen retoma la forma como fueron reguladas las resoluciones del Congreso en la Constitución centralista de 1836, ya que además de integrar a los decretos como parte de las resoluciones del Congreso, define nuevamente los conceptos ley y decreto. Por otro lado, nuevamente señala que cada cámara puede tomar resoluciones que no pasen de económicas, describiendo a qué se refieren estas resoluciones y eliminando el concepto acuerdo económico.

Desde que se elaboró el dictamen sobre diversas reformas y adiciones a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que se referían principalmente al Poder Legislativo Federal, sobresaliendo la reimplantación del sistema bicameral, tuvieron que pasar más de cuatro legislaturas hasta su aprobación definitiva, “esta iniciativa fue discutida apasionada y detalladamente durante cuatro legislaturas, y sólo se aprobó hasta el 30 de octubre de 1874, en el Séptimo Congreso nacional”<sup>105</sup>.

Desde que se presentó el dictamen en comento en el año de 1869 hasta su aprobación en 1874, se llevaron a cabo adiciones y enmiendas a varios artículos que contenía el mismo, como resultado de diversas propuestas de distintos diputados.

El 30 de octubre de 1874, la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso, presentó un nuevo dictamen manifestando que la reforma constitucional relativa al reestablecimiento del Senado había sido aprobada por dieciocho legislaturas, por tal motivo el 13 de noviembre de 1874, el Presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada manda publicar el decreto del Congreso de la Unión que reforma la Constitución de 1857, el cual entró en vigor el 16 de septiembre de 1875.

Con esta reforma al artículo 64 de la Constitución de 1857, se regresa a la fórmula tradicional de considerar que toda resolución del Congreso puede tener el

---

<sup>105</sup> Alcocer V., Jorge (Coordinador General). **Directorio del Congreso Mexicano. LVIII Legislatura 2000/2003**, Nuevo Horizonte Editores, México, 2001, pág. 582.

carácter de ley o decreto, además de integrar en el artículo 72 a las resoluciones económicas, en los siguientes términos:

“Artículo 64.- **Toda resolución del Congreso** tendrá el **carácter de ley o decreto**. Las leyes y decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: (Texto de la ley ó decreto.)”.

“Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:

I a XXXII...

A a B...

...

**C. Cada una de las Cámaras, puede sin intervención de la otra:**

I.- **Dictar resoluciones económicas** relativas a su régimen interior.

II a IV....”

El texto de la reforma constitucional, en lo referente a las resoluciones del Congreso, nuevamente deja sin definir los conceptos de ley y decreto, al respecto el C. Mariano Coronado al comentar los artículos de la Constitución de 1857 señala que “aunque genéricamente ley es una disposición solemne del Poder Legislativo, llámese con especialidad así la que tiene un carácter general, a diferencia del decreto que versa sobre intereses particulares”<sup>106</sup>. Por otro lado, con la reforma ya no se hace referencia a los supuestos que podían ser objeto de resoluciones económicas. Isidro Montiel y Duarte señaló que “la primitiva Constitución de 1857, dividía los actos del Poder Legislativo en leyes y acuerdos económicos; más la reforma declara que las disposiciones legislativas se dividen en leyes y decretos, pero sin desconocer los acuerdos que en nuestro primitivo derecho Constitucional figuraban en la categoría de órdenes, pues realmente son acuerdos las disposiciones relativas a asuntos económicos y aún las que se refieren a otros, que sin serlo, no necesitaban resolverse por medio del formal decreto”<sup>107</sup>. Como podemos observar,

---

<sup>106</sup> Coronado, Mariano. **Elementos de Derecho Constitucional**, 3ª edición, CH. Bouret, México, 1906, pág. 140 y 141.

<sup>107</sup> Montiel y Duarte, Isidro. **Tratado de las Leyes y su Aplicación**, José María Sandoval Impresor, México, 1877, págs. 21 y 22, edición facsimilar realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

desde el siglo XIX, prestigiados constitucionalistas consideraron a las resoluciones económicas como acuerdos, concepto que resulta más apropiado, por lo que proponemos su inclusión en el texto constitucional.

Nuestra actual CPEUM, promulgada el 5 de febrero del año de 1917, en relación con las resoluciones del Congreso conserva el mismo texto que la Constitución reformada de 1857. Esa similitud se debe a que durante las sesiones del constituyente de 1916-1917, se presentó como proyecto de artículo 70, el propuesto por el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, y en la sesión ordinaria del viernes 5 de enero de 1917, se leyó su dictamen:

“Ciudadanos diputados:

El artículo 70 del Proyecto del C. primer jefe, es igual al artículo 64 de la Constitución de 1857, y en virtud de no presentar dificultad su observancia, la Comisión propone la aprobación de dicho precepto.”<sup>108</sup>

En la 32ª sesión ordinaria del Constituyente, celebrada el sábado 6 de enero de 1917, el artículo 70 fue aprobado sin discusión por unanimidad de votos. Este artículo constitucional, hasta la fecha no ha sufrido modificaciones en su primer párrafo, sólo fue adicionado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, en la cual se añadieron tres párrafos para otorgarle autonomía al Congreso para expedir y promulgar su ley orgánica, la cual no puede ser vetada por el titular del Poder Ejecutivo y no necesita de promulgación para tener vigencia, además estableció que la Ley Orgánica del Congreso determinaría las formas y procedimientos para la agrupación de diputados.

Por su parte, la fracción I, del artículo 77 constitucional, que señala que cada una de las Cámaras puede dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, no ha sido objeto de reforma alguna y únicamente se ha modificado en dos

---

<sup>108</sup> Pedroza de la Llave Susana Thalía. “Comentarios al artículo 70 constitucional”. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Los derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones...**, *Op cit*, pág. 651.

ocasiones la fracción IV de este artículo: la primera, el 15 de diciembre de 1986, para precisar que en el caso que ocurra la vacante de algún diputado electo mediante el principio de representación proporcional, ésta será cubierta por el candidato del mismo partido que siga en el orden de la lista regional correspondiente, después de haber concluido con todas las asignaciones originales; y, la segunda, el 29 de octubre de 2003, para señalar que la sustitución de diputados electos por el principio de representación proporcional, se debería llevar a cabo conforme lo establecido en el artículo 63 constitucional.

No obstante que la CPEUM no contempla la facultad del Poder Legislativo de dictar acuerdos, éstos son formulados y aprobados por los órganos legislativos que integran el Congreso de la Unión, las Cámaras y la Comisión Permanente, por ello resulta de suma importancia que la carta fundamental establezca textualmente esta facultad, como si la instituye para el Poder Judicial y para el Poder Ejecutivo.

### **3.2. Las resoluciones de los Congresos locales en las Constituciones de las Entidades Federativas y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**<sup>109</sup>

Después de analizar la evolución en las diferentes constituciones, así como de la forma en que regularon las resoluciones que emitía el Congreso y cada una de sus cámaras de manera independiente, desde la Constitución de Cádiz hasta la de 1917, ahora procederemos a estudiar y comparar cómo regulan esta materia las diversas constituciones de las Entidades Federativas, incluyendo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Primeramente señalaremos las Constituciones que no contienen un artículo específico que señale textualmente el carácter que tendrán las resoluciones que dicte el Congreso Estatal, siendo éstas: la de Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Jalisco y Quintana Roo. En las constituciones mencionadas no existe un

---

<sup>109</sup> La información de este apartado, relativa a las Constituciones de las Entidades Federativas de la República Mexicana, fue tomada de: CD Room. **Constituciones y Leyes Orgánicas de los Congresos de los Estados**, Senado de la República, LIX Legislatura, México, 2005.

artículo que expresamente señale el carácter que tendrán las decisiones que tome el Congreso local, sin embargo, a lo largo del propio cuerpo normativo si se mencionan los conceptos ley o decreto, sin definir su sentido y alcance, además de no expresar que se tratan de resoluciones que emite ese órgano legislativo.

Por otra parte, algunas constituciones locales contienen un artículo específico que señala que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto, sin embargo no definen estos conceptos, tal es el caso de las constituciones de las Entidades Federativas de: Chiapas, Puebla y Yucatán, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

- a) La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en su artículo 25, determina el carácter de las resoluciones del Congreso Local, de la siguiente manera:

**“Artículo 25.-Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Leyes o Decretos;** una vez firmadas por el Diputado Presidente y por un Diputado Secretario se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación.

**Corresponde al Congreso dictar las disposiciones generales que regulen su organización y funcionamiento interno.”**

- b) La Constitución Política del Estado Libre y soberano de Puebla en su artículo 56, se refiere a las resoluciones del Congreso Estatal de la forma siguiente:

**“Artículo 56.- Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Ley o Decreto** y para su promulgación y publicación se comunicarán al Ejecutivo, firmados por el Presidente y los Secretarios.”

- c) Por su parte, el texto constitucional del Estado de Yucatán señala en su artículo 29:

**“Artículo 29.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto.** Las Leyes o Decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los Secretarios, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán, decreta: (texto de la Ley o Decreto)."



d) Por último, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 40 dispone lo siguiente:

“Artículo 40.- **Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de ley o decreto.** Las leyes y decretos se comunicarán al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Presidente y por un Secretario de la Asamblea, en la siguiente forma: "La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decreta": (texto de la ley o decreto).”

En tercer término, resulta significativo que ninguna constitución local incluya expresamente a las resoluciones económicas, sólo las Constituciones de las Entidades Federativas de Baja California Sur, Colima, Hidalgo y Morelos, mencionan a los acuerdos económicos.

a) Constitución Política del Estado de Baja California Sur:

“Artículo 63.- **Toda resolución del Congreso del Estado tendrá el carácter de Ley, Decreto o Acuerdo Económico,** las que a excepción de esta última se remitirán al Gobernador del Estado para su promulgación y publicación, por conducto del Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva en funciones, con la formalidad siguiente:

"El Congreso del Estado de Baja California Sur decreta: (Texto de la Ley o Decreto)".

Las leyes expedidas por el Congreso del Estado, excepto las de carácter tributario o fiscal, podrán ser sometidas a referéndum, total o parcial, siempre que dentro de los sesenta días naturales posteriores a la fecha de su publicación cuando así lo solicite, y se cumplan los requisitos que fije la Ley.

La ley establecerá el procedimiento a que se sujetará la organización de referéndum.”

b) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Colima:

“Artículo 39.- **Las resoluciones del Poder Legislativo tendrán el carácter de Decreto-Ley, Decreto y Acuerdo.** Las Leyes y Decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y los Secretarios y los Acuerdos solamente por los Secretarios.”

“Artículo 49.- Los asuntos que sean materia de **acuerdo económico** se sujetarán a los trámites que fije la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.”

c) Constitución Política del Estado de Hidalgo:

**“Artículo 55.- Toda resolución del Congreso no tendrá más carácter que el de Ley, Decreto o Acuerdo económico.** Los trámites para la formación de los decretos serán los mismos que se determinarán para las leyes; los de los acuerdos económicos serán determinados por la Ley Orgánica del Poder Legislativo.”

d) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Morelos:

“Artículo 38.- **Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de leyes, decretos o acuerdos económicos.** Las leyes y decretos se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los Secretarios, y los acuerdos económicos solo por los Secretarios.

**El Congreso expedirá la ley que en lo sucesivo regulará su estructura y funcionamiento interno,** la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresas del Ejecutivo Estatal para tener vigencia.”

Estas cuatro constituciones mencionan a los acuerdos económicos como parte de las resoluciones que pueden dictar sus congresos locales. Sobre el particular existen algunos autores, como Jorge Madrazo, que consideran que el acuerdo económico es una resolución económica: “Acuerdo económico, llámese también resolución económica”<sup>110</sup>. Por otro lado las Constituciones de Baja California Sur, Hidalgo y Morelos, si hacen referencia expresa a que los acuerdos económicos son resoluciones del Congreso, en el caso de la Constitución de Colima considera como parte de las resoluciones que puede dictar el órgano legislativo local a los acuerdos, pero además establece la existencia de acuerdos económicos señalando que los asuntos que sean materia de éstos se sujetaran a los trámites que fije la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha Entidad Federativa y su Reglamento, con lo que da la apariencia de que se trata de dos conceptos diferentes.

---

<sup>110</sup> Madrazo, Jorge. “Definición del concepto Acuerdo Económico”. En: Carbonell Sánchez, Miguel. **Diccionario de Derecho Constitucional**, Porrúa, México, 2002, pág. 10.

En cuarto lugar podemos mencionar que existen constituciones locales que señalan además de la ley o decreto, a los acuerdos como parte de las resoluciones que puede dictar ese órgano legislativo, en algunas ocasiones definen estos conceptos y en otras no. Primeramente comentaremos las constituciones locales que no definen ninguno de estos conceptos, tal es el caso de las constituciones de los Estados de Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, México, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas:

a) Constitución Política del Estado de Campeche:

“Artículo 44.- **Las resoluciones del Congreso tendrán carácter de ley, decreto, iniciativa** ante el Congreso de la Unión **o acuerdo**. Para su sanción, promulgación y publicación, las leyes y decretos se enviarán al Gobernador del Estado, firmados por el Presidente y los dos Secretarios de la Directiva del Congreso. Los acuerdos requerirán sólo de la firma de los dos Secretarios y no ameritarán sanción ni promulgación del Ejecutivo.”

b) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Colima:

“Artículo 39.- **Las resoluciones del Poder Legislativo tendrán el carácter de Decreto-Ley, Decreto y Acuerdo**. Las Leyes y Decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y los Secretarios y los Acuerdos solamente por los Secretarios.”

“Artículo 49.- Los asuntos que sean materia de **acuerdo económico** se sujetarán a los trámites que fije la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.”

c) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Durango:

“Artículo 51.- Las iniciativas se turnarán a Comisión para dictamen y en su discusión y resolución se seguirán los trámites que señalen las disposiciones reglamentarias respectivas.

**Toda resolución del congreso, tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo.**

En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos requisitos que para su formación.

La aprobación de toda resolución del congreso, requerirá del voto de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión correspondiente, salvo los casos expresamente exceptuados por esta Constitución y las leyes reglamentarias.”

d) Constitución Política para el Estado de Guanajuato:

**“Artículo 57.- Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Leyes, Decretos o Acuerdos.  
...”**

e) Constitución Política del Estado Libre y soberano de México:

**“Artículo 57.- Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo.** Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.

Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los secretarios, y los acuerdos por los secretarios.

Las iniciativas al Congreso de la Unión se comunicarán también con la firma del Presidente y los secretarios.”

f) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Nuevo León:

**“Artículo 80.- Ninguna resolución de la Legislatura tendrá otro carácter que el de ley, decreto o acuerdo.”**

g) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Oaxaca:

**“Artículo 49.- Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de Ley, Decreto, Iniciativa** ante el Congreso de la Unión, **o acuerdo.** La Ley Reglamentaria determinará la forma y término de las mismas.”

h) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Querétaro Arteaga:

**“Artículo 40. Las resoluciones de la Legislatura no tendrán otro carácter que el de ley, decreto o acuerdo.**

Las iniciativas adquirirán al carácter de ley cuando sean aprobadas por la Legislatura y promulgadas por el Ejecutivo.

Si la ley no fijare el día en que deba comenzar a observarse, será obligatoria desde el día siguiente al de su publicación en el periódico oficial del Gobierno del Estado.”

i) Constitución Política del Estado de San Luis Potosí:

“Artículo 64.- **Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa** al Congreso de la Unión.”

j) Constitución Política del Estado de Sinaloa:

“Artículo 42. **Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley, Decreto o Acuerdo.** Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente del Congreso, y por los Secretarios; y los acuerdos, en todo caso, firmados sólo por los dos Secretarios.”

k) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Tabasco:

“Artículo 28.- **Toda resolución que al respecto expida el Congreso tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo, e iniciativa** ante el Congreso de la Unión. Las dos primeras, cumplido el proceso legal, una vez firmadas por el Presidente y el Secretario se remitirán al titular del Poder Ejecutivo para su sanción y promulgación.

**Asimismo, en los términos que se establezcan en la ley orgánica se podrán emitir acuerdos parlamentarios, puntos de acuerdo y acuerdos de Comisión.”**

l) Constitución Política del Estado de Tamaulipas:

“Artículo 75.- **Las resoluciones del Congreso tendrán carácter de ley, decreto o acuerdo.**

Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y los Secretarios del Congreso, empleándose la siguiente fórmula: “El Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, decreta: (texto de la ley o decreto)”, y los acuerdos serán suscritos únicamente por los Secretarios.”

m) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Tlaxcala:

“Artículo 45.- **Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Leyes, Decretos o Acuerdos.** Los Acuerdos serán autorizados por los Secretarios. Las Leyes o Decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los Secretarios y se promulgarán en esta forma: “El Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, a nombre del pueblo, Decreta”: (Texto de la Ley o Decreto).”

n) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave:

“Artículo 38. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de **ley, decreto, acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión.**”

o) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Zacatecas:

“Artículo 64. **Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo;** las leyes y los decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los Secretarios y se dictarán en esta forma:

“La Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en nombre del Pueblo, decreta: (aquí el texto de la ley o decreto). Comuníquese al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación”.

Los acuerdos deberán firmarse únicamente por los Secretarios.”

Como podemos observar todas las constituciones mencionadas consideran que las resoluciones que dicten sus Legislaturas tendrán el carácter, cuando menos, de ley, decreto o acuerdo, sin embargo la Constitución del Estado de Colima no menciona a la ley como una resolución del Congreso sino que habla del Decreto-Ley.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios señala que el término decreto-ley “proviene de la doctrina francesa que surgió con la gran depresión, cuando las circunstancias económicas y las condiciones de emergencia creadas por la guerra, facultaron al presidente para expedir decretos que reformaban ciertas leyes, con la autorización y ulterior aprobación del propio legislador; de ahí el nombre, decretos en origen que son convalidados como leyes”<sup>111</sup>, por otra parte el Diccionario de Derecho Constitucional señala que debe entenderse por decreto-ley “la disposición de carácter legislativo emitida por vía de excepción por el titular del Poder Ejecutivo o por quien lo detenta”<sup>112</sup>. Nosotros creemos que la Constitución de

---

<sup>111</sup> González Oropeza, Manuel. “Definición del concepto Decreto-ley”. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), **Diccionario Universal de Términos Parlamentarios...** *Op cit*, pág. 324.

<sup>112</sup> Fernández Ruíz, Jorge. “Definición del concepto Decreto-ley”. En: Carbonell Sánchez, Miguel. **Diccionario de Derecho Constitucional...** *Op cit*, pág. 124

Colima no utiliza el concepto decreto-ley en el sentido que señalan las definiciones mencionadas, es decir como la ley emanada del Poder Ejecutivo, sino que más bien se refiere a toda regulación por vía de decreto de materias que, dada su naturaleza, están dentro del ámbito de la ley formal y por tanto tienen el mismo vigor que ésta, es decir se trata de leyes formuladas por el órgano legislativo pero que al ser promulgadas por el Poder Ejecutivo, éste lo realiza mediante un decreto.

Como parte de las constituciones que señalan a los acuerdos como una de las resoluciones que puede dictar el Congreso del Estado, distinta de la ley o el decreto y que además definen estos conceptos, tenemos a las constituciones de los Estados de Chihuahua, Coahuila, Michoacán de Ocampo, Nayarit y Sonora

a) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Chihuahua:

**“Artículo 57. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa de ley o de decreto ante el Congreso de la Unión, las que serán suscritas por el presidente y secretarios.”**

**“Artículo 58. Son materia de ley aquellas resoluciones emitidas dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo que tengan un contenido general y versen sobre materias de interés común; de decreto, las que dentro de la misma órbita tengan un contenido particular y versen sobre determinados tiempos, personas o lugares; de acuerdo, las que sean distintas de las anteriores; y de iniciativa de ley o decreto las que resuelva presentar conforme al artículo 71, fracción III, de la Constitución Federal.”**

b) Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza:

**“Artículo 64. Las resoluciones del Congreso no tendrán otro carácter que el de ley, decreto o acuerdo.**

**Es materia de ley toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones, a alguna generalidad de personas.**

**Es materia de decreto, toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas individuales o morales.**

**Son materia de acuerdo, todas las demás resoluciones que emita el Congreso y que no tengan el carácter de Ley o decreto.**

Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo, firmados por el Presidente y dos Secretarios, para su promulgación, publicación y observancia. Los acuerdos, sólo se firmarán por los dos Secretarios y se comunicarán también al Ejecutivo, para su conocimiento y, en su caso, para su publicación y observancia.”

c) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Michoacán de Ocampo:

**“Artículo 34.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.**

**El primer nombre corresponde a las resoluciones que versen sobre materia de interés común**, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo; **el segundo, a las que sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.**

**Las resoluciones administrativas del Congreso tendrán el carácter de acuerdos.”**

d) Constitución Política del Estado de Nayarit:

**“Artículo 46.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto**, las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente del Congreso y por los Secretarios, promulgándose en esta forma:

“El Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, representando por su..... Legislatura, decreta: (texto de la ley o decreto).”

**“Artículo 53.- Las resoluciones del Congreso no tendrán otro carácter que el de ley, decreto o acuerdo.**

**Es materia de ley, toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a generalidad de personas.**

**Es materia de decreto, toda resolución que otorgue derechos y obligaciones a determinadas personas** individuales o morales con expresión de sus nombres.

**Son materia de acuerdo, todas las demás resoluciones de la Cámara que no tengan el carácter de ley o decreto.**

Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo, para su promulgación y observancia, firmados por el Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva. Aprobado por la Cámara un proyecto de ley o decreto lo enviará desde luego al Ejecutivo, para que dentro del plazo de diez días naturales haga las observaciones que estime pertinentes.



El plazo para la presentación de las observaciones a los proyectos de Ley de Ingresos y decreto de Presupuesto de Egresos se ajustará a lo dispuesto por el artículo 38 de esta constitución.”

e) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Sonora:

**“Artículo 52.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley, Decreto o Acuerdo.**

**Será materia de Ley toda resolución que afecte a las personas en general; de Decreto, la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas, y de Acuerdo, en los demás casos.**

Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y Secretarios de la Legislatura. Los acuerdos se comunicarán por los Secretarios del Congreso.”

La definición de ley que se desprende de las constituciones mencionadas, se basa en sus elementos característicos: la abstracción, la impersonalidad y la generalidad; contraponiendo estos elementos a las características del decreto, el cual es: concreto, individual y particular. Al acuerdo no lo definen sino que, por vía residual, las constituciones mencionadas consideran que tendrá este carácter todas las demás resoluciones que emita el Congreso y que no sean leyes o decretos. Es de mencionarse que la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo señala que su Congreso podrá emitir resoluciones administrativas, considerando a estas últimas con el carácter de acuerdos.

En quinto lugar señalaremos aquellas constituciones que además de las leyes, decretos y acuerdos, consideran que la iniciativa ante el Congreso de la Unión, de leyes y decretos, también es una resolución del órgano legislativo local, tal es el caso de las constituciones de los Estados de Campeche, México, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.

a) Constitución Política del Estado de Campeche:

**“Artículo 44.- Las resoluciones del Congreso tendrán carácter de ley, decreto, iniciativa ante el Congreso de la Unión o acuerdo. Para su sanción, promulgación y publicación, las leyes y decretos se enviarán al Gobernador del**

Estado, firmados por el Presidente y los dos Secretarios de la Directiva del Congreso. Los acuerdos requerirán sólo de la firma de los dos Secretarios y no ameritarán sanción ni promulgación del Ejecutivo.”

b) Constitución Política del Estado Libre y soberano de México:

“Artículo 57.- **Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión** o acuerdo. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.

Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los secretarios, y los acuerdos por los secretarios.

Las iniciativas al Congreso de la Unión se comunicarán también con la firma del Presidente y los secretarios.”

c) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Oaxaca:

“Artículo 49.- **Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de Ley, Decreto, Iniciativa ante el Congreso de la Unión,** o acuerdo. La Ley Reglamentaria determinará la forma y término de las mismas.”

d) Constitución Política del Estado de San Luis Potosí:

“Artículo 64.- **Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa al Congreso de la Unión.**”

e) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Tabasco:

“Artículo 28.- **Toda resolución que al respecto expida el Congreso tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo, e iniciativa ante el Congreso de la Unión.** Las dos primeras, cumplido el proceso legal, una vez firmadas por el Presidente y el Secretario se remitirán al titular del Poder Ejecutivo para su sanción y promulgación.

**Asimismo, en los términos que se establezcan en la ley orgánica se podrán emitir acuerdos parlamentarios, puntos de acuerdo y acuerdos de Comisión.”**

f) Constitución Política del Estado Libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave:

“Artículo 38. **Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión.**”

Lo anterior tiene su fundamento en la facultad que les otorga el artículo 71 de la CPEUM a las Legislaturas para presentar iniciativas de ley o decreto ante cualquiera de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión.

“Artículo 71. El **derecho de iniciar leyes o decretos** compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las **Legislaturas** de los **Estados**.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

Hay algunas constituciones locales que no consideran en su texto como una resolución de la legislatura a la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, sin embargo si contemplan esta facultad dentro del capítulo correspondiente a las atribuciones del Congreso. Nosotros consideramos acertado el establecer ésta facultad como parte de las resoluciones que puede formular una legislatura y que es diferente a otras resoluciones tales como la ley, el decreto o el acuerdo.

Por último resulta significativo que la Constitución del Estado de Tabasco, señale las leyes, los decretos, los acuerdos y las iniciativas como las resoluciones que puede dictar su Congreso, pero además considere a los acuerdos parlamentarios, a los puntos de acuerdo y a los acuerdos de comisión, como parte de las resoluciones de ese órgano legislativo. Estos conceptos los veremos más adelante, sin embargo no debemos dejar de reconocer que esta constitución se puede considerar como vanguardista, por su gran innovación en materia de

resoluciones del Congreso. A continuación presentamos un cuadro resumen sobre cómo las constituciones de las Entidades Federativas regulan las resoluciones de los Congresos Locales.

<b>LAS RESOLUCIONES EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES</b>				
No señalan textualmente cuales son las resoluciones del Congreso	Señalan solo como resoluciones del Congreso a la ley o el decreto, sin definirlos	Consideran al acuerdo como una de las resoluciones del Congreso	Se refieren al acuerdo como una resolución del Congreso y lo especifican como económico	Además de la ley y el decreto incorporan a la iniciativa ante el Congreso de la Unión
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Aguascalientes</li> <li>b) Baja California</li> <li>c) Guerrero</li> <li>d) Jalisco</li> <li>e) Quintana Roo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Chiapas</li> <li>b) Distrito Federal</li> <li>c) Puebla</li> <li>d) Yucatán</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Campeche</li> <li>b) Chihuahua</li> <li>c) Coahuila</li> <li>d) Colima</li> <li>e) Durango</li> <li>f) Guanajuato</li> <li>g) México</li> <li>h) Michoacán</li> <li>i) Nayarit</li> <li>j) Nuevo León</li> <li>k) Oaxaca</li> <li>l) Querétaro</li> <li>m) San Luis Potosí</li> <li>n) Sinaloa</li> <li>o) Sonora</li> <li>p) Tabasco</li> <li>q) Tamaulipas</li> <li>r) Tlaxcala</li> <li>s) Veracruz</li> <li>t) Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Baja California Sur</li> <li>b) Colima</li> <li>c) Hidalgo</li> <li>d) Morelos</li> <li>e) Tabasco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Campeche</li> <li>b) México</li> <li>c) Oaxaca</li> <li>d) San Luis Potosí</li> <li>e) Tabasco</li> <li>f) Veracruz</li> </ul>

Como podemos observar cinco constituciones locales no señalan textualmente cuales son las resoluciones que puede emitir la legislatura y cuatro constituciones de las Entidades Federativas señalan únicamente a la ley y al decreto, como las resoluciones que puede dictar su Congreso; en contrapartida tenemos veintitrés constituciones locales que incorporan al acuerdo como parte de las resoluciones que pueden dictar sus legislaturas, en algunas ocasiones solo consideran al concepto acuerdo, en otras ocasiones califican al acuerdo como económico.

### **3.3. Conceptos utilizados en el marco jurídico mexicano para referirse a las resoluciones del Congreso.**

De los apartados anteriores se desprende que tanto la CPEUM actual, las constituciones que estuvieron vigentes durante el siglo XIX y las constituciones de las Entidades Federativas utilizan diversos conceptos para referirse a las resoluciones que pueden dictar el Poder Legislativo Federal o local. En el presente apartado analizaremos cada uno de estos conceptos y el sentido que éstos tienen según diferentes autores.

#### **3.3.1. La Ley.**

El ilustre constitucionalista del siglo XIX Isidro Montiel y Duarte, en su libro *Tratado de las Leyes y su Aplicación*, después de citar diferentes definiciones de ley, desde Ulpiano, pasando por el Derecho Canónico, el Fuero Juzgo, el Fuero Real, las partidas, la Novísima Recopilación y la Jurisprudencia Inglesa, Francesa y Española, señala que:

“En nuestro sistema constitucional la ley no es obra del pueblo como lo era en la república romana, tampoco es obra de un príncipe como lo fue en el imperio romano y en la antigua monarquía española; y en lugar de esto, es la manifestación de un poder delegado por el pueblo á los diputados y senadores que conforme a la Constitución y á sus reformas, son los que ejercen el poder legislativo. (Constitución de 57, artículos 41 y 51, y art. 51 de la ley de 6 de noviembre de 1874).

De modo que podemos decir, que conforme a nuestro derecho constitucional: ley es el precepto impuesto a la sociedad civil por las cámaras de diputados y senadores, comunicado al Ejecutivo y promulgado por éste en la forma establecida por la Constitución. (Artículos 70, 64 y 85 de la Constitución de 1857, y reforma de 6 de noviembre de 1874).<sup>113</sup>

Por otro lado, para Julien Bonnecase, la ley tiene dos significados, uno genérico y uno estricto, señalando que el sentido genérico se refiere a las “reglas de derecho directamente formuladas por la autoridad social, gracias a un organismo apropiado:

---

<sup>113</sup> Montiel y Duarte, Isidro. *Op cit*, pág. 14

el poder legislativo, constituido por regla general en la época moderna por una o dos asambleas, surgidas más o menos directamente del sufragio popular”<sup>114</sup>.

La definición de ley que dan Isidro Montiel y Duarte así como Julien Bonnecase, este último atendiendo a su sentido genérico, se refiere al elemento formal de la misma, toda vez que ambos autores señalan que ésta emana del Poder Legislativo y Montiel y Duarte agrega que es promulgada por el Poder Ejecutivo. En el orden jurídico mexicano una ley también puede ser formalmente ejecutiva, es decir puede emanar del titular del Poder Ejecutivo en los supuestos establecidos en la Constitución, como los señalados en los artículos 29 y 131, que se refieren a la suspensión de garantías y a las facultades legislativas del Presidente de la República en materia de comercio exterior.

La creación de normas jurídicas es una función que realiza normalmente el Poder Legislativo, pero esto no quiere decir que en principio no pueda realizarla cualquier otro órgano de gobierno, ya que esta función no es absolutamente privativa del Poder Legislativo, sino que cooperan a menudo con él otros órganos del Estado o la Constitución le otorga a éstos, en ciertos casos, la facultad de crear normas jurídicas, tal como sucede en nuestro país.

Afirmar que el Estado crea el Derecho quiere decir que determinadas personas o grupos de personas, que conforman instituciones u órganos, están facultados por el ordenamiento jurídico del Estado para producir normas jurídicas. Cuales sean esos órganos y las formalidades a que han de sujetarse para la creación de esas normas jurídicas, depende también del propio ordenamiento jurídico del Estado.

Por otro lado, Julien Bonnecase nos dice que en sentido estricto “toda ley es una disposición de orden general y permanente que se refiere a un número indefinido de personas, de actos o de hechos y que se aplica a ellos *ipso iure* durante un

---

<sup>114</sup> Bonnecase, Julien. **Introducción al Estudio del Derecho**, 2ª edición, Temis, Colombia, 2000, pág. 76.

tiempo indeterminado”<sup>115</sup>. Asimismo Ignacio Burgoa Orihuela nos dice que la ley es “un acto de autoridad que tiene como elementos característicos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad”<sup>116</sup>.

Norberto Bobbio considera que toda proposición prescriptiva y, por tanto, también las leyes, están formadas por dos elementos constitutivos: el sujeto o destinatario a quién va dirigida, y el objeto de la prescripción, o sea la acción prescrita; por otro lado nos dice al entrar al estudio sobre el carácter general y abstracto de la norma jurídica, que dichas características son utilizadas comúnmente de forma ambigua e imprecisa, porque no se define si se entienden como sinónimos o si contienen dos significados distintos. Bobbio hace una distinción más precisa de dichos conceptos y califica “de generales las normas que son universales respecto del destinatario, y abstractas aquellas que son universales respecto de la acción”<sup>117</sup>; así determina que las normas son consideradas generales, si se encuentran dirigidas a una clase de personas indeterminadas y que son abstractas cuando dichas normas tienden a regular una acción universal.

Las normas jurídicas deben establecerse en términos generales, deben ser disposiciones aplicables no a determinadas personas, sino que deben ser dirigidas a regular un número indeterminado e indefinido de personas. Todo sujeto al caer dentro del supuesto jurídico queda sometido al orden general de la norma jurídica. La generalidad es un elemento fundamental que debe contener toda ley ya que la función de ésta consiste en que “opere frente a todos los sujetos de derecho, sin distinción”<sup>118</sup>.

En tal virtud, podemos considerar que la generalidad es un elemento de la ley, porque corresponde a la cristalización de un ideal de justicia consistente en la

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, pág. 85.

<sup>116</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. **Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo**, 7ª edición, Porrúa, México, 2003, pág. 267.

<sup>117</sup> Bobbio, Norberto. **Teoría General del Derecho**, Traducción de Jorge Guerrero R, 2ª Edición, Temis, Bogotá-Colombia, 2002, pág. 130.

<sup>118</sup> Zagrebelsky, Gustavo. **El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia**, Traducción de Marina Gascón, 5ª edición, Trotta, Madrid, 2003, pág. 29.

igualdad jurídica de todos los hombres, “una prescripción general es el mejor medio para realizar uno de los fines fundamentales al que todo ordenamiento jurídico debería tender: el fin de la igualdad”<sup>119</sup>. La generalidad de la norma es un principio que debe estar contenido en todo ordenamiento jurídico, ya que la ley es igual para todos y una ley particular estaría haciendo distinción entre los individuos e incluso podría establecer un privilegio, probablemente difuso, que violentaría el principio de igualdad.

Por otro lado, la abstracción se refiere a las conductas, es decir al supuesto jurídico, una vez expedida la norma jurídica podrán o no presentarse conductas que realicen el supuesto jurídico, pero se aplicará la consecuencia jurídica en el momento en que se opere el primero. “En cuanto a las prescripciones abstractas, éstas se consideran como capaces por sí solas de llevar a cabo otro fin al cual tiende todo ordenamiento: el fin de la certeza”<sup>120</sup>. Es decir, la ley debe expresarse en términos abstractos para aplicarse a casos concretos cuyo número el legislador no puede prever, sin embargo los efectos que el ordenamiento jurídico atribuye a la realización del supuesto se deberán aplicar cuando éste se materialice y, de esta forma, el ciudadano estará en posibilidad de saber con anticipación las consecuencias de sus propias acciones, por ello el carácter abstracto de la ley es garantía de certeza.

Bonaccase nos dice que las leyes deben ser obligatorias sí no lo fueran perderían su carácter y dejarían de ser una manifestación verdadera del derecho, ya que éste no alcanzaría sus fines naturales si sus reglas carecieran de fuerza impositiva. La sanción “se contempla como la consecuencia que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado; sin embargo la sanción no debe ser confundida con la coacción, ya que ésta es la consecuencia normativa secundaria”<sup>121</sup>. Las leyes tienen como una de sus características esenciales, el poder ser impuestas por la fuerza, es el Estado quién ejerce la coacción, la cual es “un

---

<sup>119</sup> Bobbio, Norberto. **Teoría General del Derecho**..., *Op cit*, págs. 131 y 132.

<sup>120</sup> *Ibidem*, pág. 132.

<sup>121</sup> Gómez Gallardo, Perla. **Filosofía del Derecho**, Iure editores, México, 2005, pág.140.



elemento de la sanción, pero no es la sanción misma”<sup>122</sup>, toda vez que la sanción es la pena o castigo prescrito por una norma jurídica que puede o no aplicarse por el Estado coactivamente.

La discusión sobre si la coacción es un elemento fundamental de la norma jurídica, ha quedado atrás y a pesar de que antiguamente se señalaba que la coactividad era “solo un medio extremo para la aplicación”<sup>123</sup> del derecho, podemos afirmar que es precisamente la coacción, el elemento que le da sentido a la ley y que es lo que la diferencia de las demás normas. Únicamente determinadas personas pueden crear y hacer cumplir las leyes, nos referimos al Estado y a sus diversos órganos que lo integran, y es ilícito que un órgano o persona distinta al Estado ejerza coacción para imponer una conducta determinada. Sin embargo Kelsen señala, en lo que ha dado por denominar “el monopolio de la coacción por la comunidad jurídica”<sup>124</sup>, que el monopolio que tiene el Estado para imponer la ley, tiene una excepción y surge cuando “persiste el principio de la defensa propia”<sup>125</sup>.

Por otro lado, con arreglo a la forma política que un Estado tiene en un momento histórico, ciertos hombres o grupos de hombres, a través de los mecanismos establecidos en esa forma política, dictan normas jurídicas que son atribuidas al Estado como entidad permanente. Esto hace que la vigencia de esas normas sea también permanente, no en el sentido de que no puedan cambiar, ya que cambian y a veces con frecuencia, sino en el sentido de que la mudanza de los hombres que las dictaron o del momento político a cuyo amparo nacieron, no supone su desaparición.

Tal cambio sólo puede tener lugar por una nueva decisión de los hombres que constituyen los órganos habilitados legalmente para expedir normas jurídicas en

---

<sup>122</sup> Álvarez Ledezma, Mario I. **Introducción al Derecho**, Mc Graw-Hill, México, 2004, pág. 219.

<sup>123</sup> Villoro Toranzo, Miguel. **Introducción al estudio del Derecho**, 5ª Edición, Porrúa, México, 1982, pág. 447.

<sup>124</sup> Kelsen, Hans. **Teoría Pura del Derecho**..., *Op cit*, pág. 50.

<sup>125</sup> *Idem*.

cada momento. Así, conviven en la misma época normas jurídicas de diversas fechas y nacidas en las más variadas circunstancias políticas, las cuales también tienen diversas categorías.

Por lo anterior, la ley debe emanar de una autoridad legalmente facultada para crearla, cumpliendo el procedimiento que el propio orden jurídico establece y en sentido material es una disposición general, abstracta y permanente.

### **3.3.2. El Decreto.**

Este concepto se encuentra contenido tanto en la Constitución Federal como en todas las constituciones locales y es definido por Ignacio Burgoa Orihuela como “un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a éste caracterizan y que son: la concreción, la individualidad y la particularidad... El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del Congreso de la Unión tendrá la naturaleza de ley o decreto, considerando este último concepto como la forma de los actos congresionales que no son leyes”<sup>126</sup>.

Ignacio Burgoa opone el concepto de decreto al concepto de ley, además lo considera por una parte como un acto formalmente legislativo por ser creado por el Congreso de la Unión, alguna de sus cámaras o una legislatura, “la función legislativa desde el punto de vista formal es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo”<sup>127</sup> y, por otra parte, señala que es un acto materialmente administrativo por ser concreto, individual y particular, en contraposición a la ley. Sin embargo, no coincidimos en que el decreto sea todo acto del Congreso que no sea ley, ya que existen algunos actos de las cámaras como las resoluciones económicas que no son ni leyes ni decretos.

---

<sup>126</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. **Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo...**, *Op cit*, pág. 107.

<sup>127</sup> Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**, 42ª edición, Porrúa, México, 2002, pág. 37.

Para Rafael de Pina el decreto es una “disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes”<sup>128</sup>. Este autor considera que el decreto es una resolución que emana del órgano de gobierno denominado legislativo y que su contenido es concreto en contraposición también con el contenido que deben de tener las leyes. El decreto al que se refiriere este autor es el decreto legislativo, sin embargo el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial también pueden expedir decretos, “de acuerdo con el artículo 70 constitucional, ‘toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto’. Estos decretos se denominan ‘decretos legislativos’. Desde luego afirmamos que entre la ley y el decreto legislativo hay diferencias esenciales. También el Presidente expide decretos en los términos del artículo 92 de la constitución”.<sup>129</sup>

“Artículo 92. Todos los Reglamentos, **Decretos**, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

Por su parte, para Rafael Martínez Morales los decretos judiciales son “las resoluciones de trámite dentro de un proceso”<sup>130</sup> es decir, son las decisiones que toma el órgano jurisdiccional dentro de las etapas que conforman la actividad jurisdiccional en un proceso. El artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala:

“Artículo 220.- Las **resoluciones judiciales** son **decretos**, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.”

Susana Thalía Pedroza de la Llave considera que el concepto decreto “proviene del latín *decretum*, cuyo significado hace referencia a aquella resolución de carácter

---

<sup>128</sup> De Pina, Rafael. **Diccionario de Derecho**, 10ª edición, Porrúa, México, 1981, pág. 203.

<sup>129</sup> Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**, tomo I, 9ª edición, Porrúa, México, 1979, págs.173 y 174.

<sup>130</sup> Martínez Morales, Rafael. **Derecho Administrativo 1er. y 2o. cursos**, 5ª edición, Oxford University Press, México, 2005, pág. 323.

legislativo, proveniente de una institución del Estado, que contempla un precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que el mismo o las mismas se refieren a situaciones particulares, determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos”<sup>131</sup>. Esta autora considera al decreto como una resolución legislativa aunque sus disposiciones tengan un carácter particular y señala, al igual que la constitución de 1836, que estas resoluciones podrán referirse a “determinados tiempos, lugares, corporaciones y establecimientos” o personas.

Por su parte Enrique Sánchez Bringas señala que el decreto “tiene lugar cuando el acto del Congreso se refiere a un hecho o hechos específicos, a situaciones concretas. Por ejemplo, el decreto por el cual se definen los recintos en que cada Cámara sesionará”<sup>132</sup>. Para este autor el decreto se refiere a hechos concretos o situaciones específicas, competencia del Congreso, sobre las cuales toma alguna resolución.

Para Rafael Martínez Morales el concepto decreto sirve para “designar las decisiones gubernamentales emitidas para casos particulares, las cuales, por su importancia, deben ser publicadas”<sup>133</sup>, es decir es una resolución de un órgano público para un caso concreto y pueden ser legislativos, administrativos o judiciales. Para este autor “las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competen a las cámaras, se utiliza la expresión de decreto. Ejemplos de decreto son la aprobación de un Presupuesto ejercido, el uso de una condecoración extranjera, dar a conocer que una ley ha sido aprobada, autorizar la salida al extranjero del Jefe de Estado”<sup>134</sup>.

Arturo Garita Alonso define al decreto como una “resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea

---

<sup>131</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía. “Definición del concepto Decreto”. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), **Diccionario Universal de Términos Parlamentarios...** *Op cit*, pág. 321.

<sup>132</sup> Sánchez Bríngas, Enrique. **Derecho Constitucional**, 2ª edición, Porrúa, México, 1997, pág. 418.

<sup>133</sup> Martínez Morales, Rafael. *Op cit*, pág. 322.

<sup>134</sup> *Ibidem*, pág. 323.

situaciones jurídicas concretas referidas a un caso particular relativo a un determinado lugar, institución, tiempo o individuo que requiere de cierta formalidad”<sup>135</sup>. Para este autor el decreto puede ser emitido por cualquiera de los tres órganos en que se divide el ejercicio del poder del Estado, se debe referir a situaciones particulares y concretas, además de cumplir con ciertas formalidades como la de su publicación, para que sea conocido por las personas a las que va dirigido.

Para Francisco Murillo Belmontes “la palabra decreto nos indica una resolución; algo que decide o determina el jefe del Estado, un tribunal o un juez”<sup>136</sup>. Este autor nos define a los decretos como una resolución o decisión que puede ser dictada en el ámbito del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial, sin embargo para efectos del presente estudio nos interesa el concepto desde el ámbito de las atribuciones que le son inherentes al Poder Legislativo, quedando fuera las connotaciones propias de los decretos gubernativos o aquellos que expiden las instancias judiciales.

Podemos concluir que el concepto decreto se refiere a toda resolución de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas y particulares relativas a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requieren ser publicados a efecto de ser conocidos por las personas a las que va dirigida. Por lo anterior podemos decir que los decretos contienen los siguientes elementos:

- a) Pueden ser formulados en el ámbito Legislativo, Ejecutivo o Judicial;
- b) Se trata de una decisión a la que llega el órgano gubernamental;

---

<sup>135</sup> Garita Alonso, Arturo. **Los Servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2003)**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pág. 340.

<sup>136</sup> Murillo Belmontes, Francisco. **Si yo fuera diputado... Nociones de técnica legislativa**, Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas – Congreso del Estado de Zacatecas, LVII Legislatura, México, 2003, pág. 103.

- c) Esta resolución versa sobre algún asunto que es sometido, en razón de su competencia, a la consideración del órgano de gobierno;
- d) Crea una situación jurídica concreta y particular relativa a una determinada persona, tiempo o lugar, y
- e) Deben de cumplir con el requisito formal de ser publicados.

### **3.3.3. Las resoluciones económicas.**

Las resoluciones económicas que pueden dictar cada una de las cámaras sin intervención de la otra, encuentran su fundamento constitucional en el artículo 77 fracción I, el cual ya citamos. Este concepto resulta impreciso por tal motivo las constituciones locales han dejado de utilizarlo, como ya lo mencionamos en el apartado anterior y han preferido recurrir a otros conceptos para referirse a las resoluciones que pueden dictar sus órganos legislativos, diferentes a leyes o decretos.

La facultad de cada una de las cámaras integrantes del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que se desprende del precepto constitucional mencionado, consiste en que a través de los diferentes órganos legislativos que las integran, pueden dictar resoluciones económicas relacionadas con su régimen interno. Sin embargo y debido a lo vago e impreciso del concepto, algunos autores para definir las resoluciones económicas las asimilan a otro, tal es el caso de Jorge Madrazo quién en la Enciclopedia Jurídica Mexicana equipara las resoluciones económicas al concepto Acuerdo Económico, de la siguiente forma:

“Acuerdo Económico. Llámese también resolución económica. En general, acordar o resolver un asunto en forma económica o económicamente, significa obviar trámites, y simplificar procedimientos para tomar una determinada decisión. Se parte de una derivación del concepto de economía, o de economizar, en tanto que ahorro, en este caso, particularmente de tiempo”<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Madrazo, Jorge. “Concepto de Acuerdo Económico”. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. **Enciclopedia Jurídica Mexicana**, Tomo I, Porrúa, México, 2002, pág. 141.

El propósito de otorgarle al Congreso de la Unión y, en específico, a cada una de sus cámaras sin la intervención de la otra, la facultad de dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, tiene como propósito que estos órganos legislativos estén en posibilidad de desempeñar sus funciones, ejercer sus atribuciones y facultades, sin obstáculos ni interferencia de ningún otro poder, es decir el texto constitucional le otorga a cada una de las cámaras cierta independencia para que resuelva sobre determinados asuntos, principalmente sobre: la integración de sus órganos técnicos y administrativos; su funcionamiento interno; su organización; la formulación y ejercicio de su presupuesto; la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros; sus usos y prácticas parlamentarias, así como sus servicios de seguridad y de apoyo. Esta independencia o autonomía se da en el ámbito de su régimen interior, no tiene nada que ver con el proceso legislativo el cual se encuentra regulado por el propio texto constitucional.

El concepto resoluciones económicas, como ya lo señalamos en el apartado 3.1, referente a los antecedentes constitucionales de las resoluciones del Congreso de la Unión, fue cambiando su alcance y sentido de un ordenamiento constitucional a otro, por lo cual nos parece importante hacer un resumen sobre la evolución que tuvo este concepto, toda vez que para muchos autores es el fundamento de los acuerdos en el ámbito del Poder Legislativo.

La Constitución de Cádiz y la de Apatzingán no contenía ninguna disposición referente a las resoluciones que de manera independiente podían dictar cada una de las cámaras que integraban el Congreso, relativas a su régimen interior y que nuestro texto constitucional vigente denomina “económicas”.

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 se estableció que la Constitución debería otorgar al Congreso otras atribuciones a las que denominó “generales, especiales y económicas”, así como el modo en que estas atribuciones se desempeñarían. Efectivamente, la Constitución Federal de 1824 en su Título Tercero, sección cuarta, denominado “De las funciones económicas de ambas

cámaras y prerrogativas de sus individuos“ estableció en su artículo 46 que cada cámara podía dictar las órdenes necesarias para ejercer las atribuciones que la propia constitución le confería en determinadas materias, las cuales se referían a la autocalificación de las elecciones de sus integrantes; para constreñir o exigir que los legisladores ausentes concurrieran a las sesiones; para hacer cumplir sus decisiones cuando actuaba como Gran Jurado y en los casos de indemnización para los integrantes del Poder Legislativo. Cuando las cámaras dictaban resoluciones sobre las materias señaladas, el titular del Poder Ejecutivo las debería ejecutar sin poder hacer observaciones.

El concepto de “resoluciones económicas” apareció en la Constitución de 1936 que en su artículo 51 señalaba que las Cámaras podían dictar, cada una por separado, las resoluciones “que no pasen de económicas” y señaló que estas resoluciones o decisiones se referían al local de sus sesiones; a la organización de su Secretaría y demás oficinas anexas; al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior, siendo este último supuesto muy amplio.

Esta expresión “resoluciones económicas” desaparece del texto constitucional denominado Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843, la cual sólo señala que cada una de las cámaras, sin intervención de la otra, tendrá las siguientes facultades: el arreglo de sus respectivas oficinas; el nombramiento, designación de número y dotación de los empleados en ellas; arreglar la policía interior del local de sus sesiones; calificar las elecciones de sus individuos; resolver las dudas que ocurran sobre ellas, y todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones.

En esta constitución, a las resoluciones que cada una de las cámaras podía dictar relativas a sus oficinas y al personal que laboraba en cada una de ellas, se les otorgaba “fuerza de ley”. Por lo que se refiere a las otras facultades contenidas en el artículo 68 del texto constitucional en comento, la primera se refiere a la seguridad



que debe existir al interior de los inmuebles destinados al funcionamiento del Congreso, en especial el recinto donde este órgano y cada una de sus cámaras sesiona, además establecía la independencia que el Poder Legislativo debía de tener para autocalificar las elecciones de sus integrantes y resolver los problemas y dudas que se suscitaban en este proceso, sin injerencia de los otros poderes. Por último, al igual que la Constitución de 1836 se le otorga a cada una de las cámaras una facultad amplia para dictar resoluciones que le permitieran desempeñar sus funciones y atribuciones establecidas por el orden jurídico.

En la Constitución de 1857, en su artículo 64, por primera ocasión se habla de los “acuerdos económicos” como resoluciones del Congreso, sin definir el concepto ni establecer que asuntos debían resolverse por medio de ellos. En el proceso legislativo que derivó en la reforma constitucional de 1874, se presentaron a consideración del Congreso varios dictámenes que pretendían establecer la distinción entre ley, decreto y acuerdo económico, además de proponer que el artículo 64 constitucional señalara los supuestos que debían decidirse por medio de las resoluciones económicas, para lo cual se presentó una propuesta de redacción idéntica a la contenida en el artículo 51, fracción I, de la Constitución de 1836, misma que comentamos anteriormente.

Sin embargo, al ser aprobadas las reformas constitucionales, entre las que se encontraban la reinstauración del Senado, el artículo 64 de la constitución de 1857 regresó a la fórmula tradicional de considerar que toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o decreto, pero además en el artículo 72 se adicionó un inciso C), después de la fracción XXXII, que le otorgaba a cada una de las cámaras la facultad de dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior sin definir nuevamente el concepto, ni establecer los supuestos que serían resueltos por cada cámara mediante las resoluciones económicas, ya que sólo se señaló que éstas deberían ser relativas a su “régimen interior”.

En la Constitución Política de 1917 el artículo constitucional relativo a la facultad de cada cámara para dictar resoluciones económicas que tengan que ver con su régimen interior, quedó con la misma redacción que en la Constitución modificada de 1857 y a la fecha ese párrafo no ha sido reformado.

Del análisis realizado a los antecedentes constitucionales sobre la facultad de cada una de las cámaras de dictar resoluciones económicas, sin la intervención de la otra, podemos concluir lo siguiente:

- a) La facultad de cada cámara para dictar resoluciones, sin la intervención de la otra, relacionada con su independencia y autonomía, recibió históricamente en los textos constitucionales diferentes denominaciones: en la Constitución de Cádiz y de Apatzingán no se hace referencia a ésta facultad; en la Constitución de 1824 se le denomina “función económica”; en la Constitución de 1836 nace el concepto de “resoluciones económicas”; en la Constitución de 1843 la facultad de cada cámara de dictar resoluciones no recibe ninguna denominación; en la Constitución de 1857 aparece la denominación de “acuerdo económico”; con la reforma constitucional de 1874 se retoma el concepto “resoluciones económicas” mismo que se repite en la Constitución de 1917;
  
- b) La materia objeto de las resoluciones que puede dictar cada una de las cámaras, sin la intervención de la otra, también fue variando con el tiempo: en la Constitución Federal de 1824 se refería a:
  - La autocalificación de las elecciones de sus integrantes;
  - A constreñir o exigir que los legisladores ausentes concurrieran a las sesiones;
  - Para hacer cumplir las decisiones de la cámara cuando actuaba como gran jurado, y
  - En los casos de indemnización de los integrantes del poder legislativo.

En la Constitución de 1836 la materia objeto de las resoluciones económicas se refería a:

- El local de sus sesiones;
- La organización de su Secretaría y demás oficinas anexas;
- El número, nombramiento y dotación de sus empleados, y
- A todo su gobierno puramente interior.

En las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843, la facultad de cada cámara de dictar resoluciones diferentes a la ley o el decreto se refería a:

- El arreglo de sus respectivas oficinas;
- Al nombramiento, designación de número y dotación de los empleados en ellas;
- Al arreglo de la policía interior del local de sus sesiones;
- A la calificación de las elecciones de sus individuos y a resolver las dudas que ocurran sobre ellas, y
- A todo lo que tuviera relación con el desempeño de sus funciones.

En la Constitución Federal de 1857 no se establece el ámbito material de su aplicación; con la reforma constitucional de 1874 y en la Constitución de 1917 el ámbito de aplicación de las resoluciones económicas que puede dictar cada cámara sin la intervención de la otra se refiere al régimen interior de cada una;

c) Este ámbito material de las resoluciones económicas es ambiguo por su gran amplitud, sin embargo podemos decir que su objeto es dotar a cada cámara de independencia y autonomía, en lo relativo a su régimen interior, para que puedan

desempeñar sus funciones y ejercer las atribuciones que les otorga el orden jurídico;

- d) Por último, la facultad de cada cámara para dictar resoluciones económicas no debe ser obstaculizada por ningún otro poder, y
- e) Por su ambigüedad, el concepto “resoluciones económicas”, tanto en la doctrina como en las constituciones locales, que ya vimos, así como en las propias cámaras que integran el Congreso de la Unión, ha caído en desuso y en su lugar se utilizan otros términos como el de acuerdo, acuerdo económico o acuerdo parlamentario.

#### **3.3.4. La iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión.**

Toda vez que el presente apartado tiene como función el análisis de los diferentes conceptos utilizados en el marco jurídico mexicano para referirse a las resoluciones que puede dictar el Congreso y cada una de sus cámaras, ahora nos referiremos a la facultad que tienen las legislaturas locales para iniciar ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, leyes o decretos.

Esta facultad, como ya lo mencionamos tiene su fundamento constitucional en el artículo 71, fracción III, además de que se encuentra contemplada en todas las constituciones de las Entidades Federativas que integran la República Mexicana, en algunas ocasiones en el capítulo relativo a sus atribuciones y en otras, además de estar contenidas en el capítulo de atribuciones también se refieren a esta facultad como una de las resoluciones que puede dictar la legislatura, tal es el caso de las constituciones de los Estados de Campeche, México, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz, las cuales ya fueron estudiadas.

Esta facultad de las legislaturas de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, encuentra su justificación en el sistema federal que tiene nuestro país,

donde cada uno de los Estados debe contribuir a construir la voluntad nacional. Esta facultad la ejerce el órgano en su conjunto como cuerpo colegiado, por lo que la iniciativa debe ser previamente analizada, discutida y aprobada a nivel local, siendo suficiente el consentimiento de la mayoría del *quórum* presente, para que el órgano legislativo federal la considere como apta para ser admitida

### **3.3.5. El Acuerdo.**

Para iniciar el análisis del concepto, debemos subrayar que el mismo puede tener múltiples significados y alcances, es decir es un concepto amplio, por ello resulta importante partir de la definición que nos proporciona el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el cual lo considera como una “resolución que se toma en los tribunales, sociedades, comunidades u órganos colegiados; convenio entre dos o más partes; marco normativo al que han de ajustarse otros de carácter más concreto”<sup>138</sup>. De tal suerte que el acuerdo es una resolución, que pueden dictar los órganos colegiados, también se refiere a un consenso de voluntades que puede ser plasmado en un convenio, asimismo se le puede dar el nombre de acuerdo a un marco normativo específico y concreto.

Para Rafael Martínez Morales “acuerdo, semánticamente, es coincidir dos o más personas en el tratamiento o la interpretación que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión. También puede significar una resolución tomada en común por varios individuos; decisión premeditada de una sola persona; pacto; convenio; tratado; deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento”.<sup>139</sup> Para este autor el acuerdo es el resultado de la coincidencia de dos o más voluntades para el tratamiento de algún asunto, pero a diferencia de la definición que da el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española también considera como acuerdo a la resolución que lleva a cabo una sola persona sobre algún planteamiento en particular.

---

<sup>138</sup> Real Academia Española. *Op cit*, pág. 40.

<sup>139</sup> Martínez Morales, Rafael. *Op cit*, pág. 326.

Para Rafael de Pina el concepto acuerdo es la “expresión de la voluntad respecto a la conclusión de un determinado acto jurídico”<sup>140</sup>, es decir es la decisión que se toma sobre un asunto jurídico sometido a consideración de una persona o grupo de personas. Por su parte Ignacio Burgoa Orihuela define al acuerdo como:

“concierto a que llegan dos o más personas, respecto de algún punto o tópico. Indica también el mismo cuerpo de personas que se reúnen para deliberar y tomar decisiones sobre alguna cuestión. En esta acepción se empleaba la palabra ‘acuerdo’ en el Derecho Español. En nuestro Derecho el mencionado concepto equivale a determinación, decisión u orden de autoridad, siendo, en consecuencia, una de las formas expresivas del acto reclamado. En este sentido el acuerdo puede provenir de autoridades administrativas o judiciales, guardando cierta sinonimia con el vocablo decreto”<sup>141</sup>.

Ignacio Burgoa señala que el concepto acuerdo se refiere a un consenso de voluntades entre dos o más personas, también equivale a la decisión u orden de una autoridad, que bien puede referirse a un solo servidor público, asimismo señala que su fuente puede ser administrativa o judicial, sin considerar que los acuerdos también pueden emanar de autoridades legislativas.

El artículo 94 de la CPEUM, en su párrafo séptimo, otorga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de expedir acuerdos generales:

“Artículo 94...

...

**El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales**, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

...”

---

<sup>140</sup> De Pina, Rafael. *Op cit*, pág. 55

<sup>141</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. **Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo...**, *Op cit*, págs. 23 y 24.

Por su parte el artículo 92 constitucional y el 12 de la LOAPF contemplan respectivamente a los acuerdos administrativos de la siguiente manera:

“Artículo 92. Todos los Reglamentos, Decretos, **Acuerdos** y Ordenes **del Presidente** deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

“Artículo 12.- **Cada Secretaría de Estado** o Departamento Administrativo **formulará, respecto** de los **asuntos de su competencia**; los **proyectos de leyes**, reglamentos, decretos, **acuerdos**, y órdenes del Presidente de la República.”

Por su parte el artículo tercero de la LOCGEUM es el fundamento de los acuerdos legislativos:

“Artículo 3°.

1. 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.**”

En la Enciclopedia Jurídica Omeba al definir al acuerdo se señala: “En el ámbito del Derecho y como una acepción general y amplia se aplica a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado, con jurisdicción y competencia: tribunal, asamblea, consejo, sociedad, etc. En un sentido estricto y legal significa la resolución dictada por un cuerpo colegiado que tiene jurisdicción y el imperio para hacerla cumplir. En otro sentido se aplica al concierto de dos voluntades para un fin común. Especialmente se habla del acuerdo administrativo, que es la resolución de un órgano colegiado en el que existe más de una voluntad. Distinguiéndose así de la orden, el decreto, la resolución”<sup>142</sup>. Según esta definición el acuerdo es una resolución emanada de un cuerpo colegiado sobre un asunto de su competencia que le es sometido a su consideración, sin embargo no considera a los acuerdos que son emitidos por un solo servidor público, además de referirse únicamente a los acuerdos administrativos dejando fuera a los acuerdos judiciales y legislativos.

---

<sup>142</sup> **Enciclopedia Jurídica Omeba**, Tomo I, Driskill, Argentina, 1984, pág. 447.

De las definiciones analizadas se puede inferir que los acuerdos en el campo del derecho tienen los siguientes elementos:

- a) Pueden ser formulados en el ámbito Ejecutivo, Legislativo o Judicial, por un servidor público o un grupo de servidores públicos;
- b) Son resoluciones o decisiones que se toman de manera unipersonal o pluripersonal;
- c) El servidor o servidores públicos para poder resolver o decidir sobre el asunto que es sometido a su consideración, deben contar con competencia, y
- d) Los acuerdos pueden adquirir la forma de convenio, tratado, marco normativo, decisión u orden de autoridad.

En la presente investigación sólo nos referiremos a los acuerdos que son formulados en el ámbito de las atribuciones que le son inherentes al Poder Legislativo, quedando fuera de este estudio los acuerdos emanados de la autoridad administrativa o aquellos que expiden las instancias judiciales, sin embargo consideramos importante mencionar que el texto constitucional contempla textualmente la facultad del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo para dictar acuerdos, facultad que no otorga expresamente al Poder Legislativo.

Los acuerdos en el ámbito del Poder Legislativo, tanto en el Congreso de la Unión como en cada una de sus cámaras, así como en la Comisión Permanente, son de gran importancia por ser resoluciones que dicta algún órgano integrado por uno o varios legisladores, tienen la finalidad de, en primer término, realizar peticiones o sugerencias a otros poderes o autoridades, sobre algún asunto de interés nacional o local, estas peticiones o sugerencias no tienen efectos vinculatorios; asimismo los acuerdos pueden tener como finalidad el regular la organización y funcionamiento interno de los órganos que integran el Poder Legislativo.

Por lo anterior proponemos que se especifique constitucionalmente que las resoluciones del Poder Legislativo podrán tener el carácter de acuerdos, además de



señalar que éstos podrán ser acuerdos parlamentarios o bien puntos de acuerdo, es decir que los acuerdos en el ámbito del Poder Legislativo se clasifiquen en dos tipos: a) puntos de acuerdo; y b) acuerdos parlamentarios.

#### **3.3.5.1. Punto de Acuerdo.**

Los Puntos de Acuerdo son las resoluciones del Poder Legislativo respecto de cuestiones de actualidad de orden público e interés general, son formulados a manera de petición o sugerencia a los otros poderes federales o locales, así como a los órganos constitucionales autónomos, no tienen efectos vinculatorios y la materia objeto de los mismos es sumamente amplia, toda vez que la temática es infinita; en la mayoría de las ocasiones son peticiones que realiza el legislador a favor de sus electores. En la actualidad gran parte del tiempo que ocupan las sesiones del Pleno de las cámaras y en específico de la Cámara de Senadores se utiliza en la presentación de estos puntos de acuerdo y por no tener efectos vinculatorios muchos legisladores han expresado la necesidad de reformar el marco jurídico que los regula con la finalidad de fortalecerlos y hacerlos un medio de control eficaz del Poder Legislativo sobre los otros poderes, sin embargo esta propuesta debe ser objeto de un estudio más profundo y específico, para efectos de esta investigación sólo haremos algunos comentarios generales de los puntos de acuerdo, toda vez que también son resoluciones que pueden emitir los órganos del Poder Legislativo. Como ejemplos de punto de acuerdo tenemos<sup>143</sup>:

- a) “El que se exhorta al Instituto Federal Electoral a dar cabal cumplimiento a las normas establecidas en el COFIPE y el la Ley Federal de Radio y Televisión, en relación con los gastos, transmisión y formas de contratación de la publicidad electoral en medios electrónicos de comunicación”;
- b) “El que se refiere a la injusticia que se presenta con diversos líderes de organizaciones sociales en el estado de Sinaloa.”;

---

<sup>143</sup> Cámara de Senadores, LIX Legislatura. **Diario de los Debates**, Año III, Diario N° 29, Martes 29 de noviembre de 2005.

- c) “El que solicita a la SEMARNAT informe sobre la política instrumentada en el país para reducir la emisión de los gases de efecto invernadero”, y
- d) “El que exhorta a dar a conocer los estudios de poblaciones que justifiquen la cacería de diferentes especies de la vida silvestre y a no considerar como parte de la política turística del país el fomento a las actividades cinegéticas”.

Estos son sólo cuatro ejemplos de puntos de acuerdo que fueron propuestos, entre muchos otros, en una sola sesión del Pleno de la Cámara de Senadores por lo que el número de puntos de acuerdo que son presentados a la consideración de las cámaras en un año legislativo alcanzan proporciones aritméticas considerables, así como el número de temas que son abordados en los mismos.

La proliferación de los puntos de acuerdo se debe a que cada vez más los legisladores llevan a cabo acciones de gestoría a favor de sus representados, sin embargo en muchas ocasiones estas acciones de gestoría cuando son realizadas de manera individual no reciben respuesta favorable por los otros poderes, tanto federales como locales, así como de los órganos constitucionales autónomos. Por ello, los legisladores presentan estas peticiones o sugerencias de gestoría a la consideración del Pleno, para lograr que sea la cámara en su conjunto la que se pronuncie a favor de las mismas y de esta maneja ya no sea el legislador en lo individual el que realiza la gestoría sino la cámara en su conjunto

En el Senado de la República la facultad de presentar al Pleno de la Cámara de Senadores, las propuestas de puntos de acuerdo que signifiquen una posición política de la Cámara, corresponde a la Junta de Coordinación Política, conforme lo dispone el artículo 82, numeral 1, inciso b), de la LOCGEUM:

“Artículo 82.

**1. La Junta de Coordinación Política** tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

a)...

- b) **Presentar al Pleno**, por conducto de la Mesa Directiva, **propuestas de puntos de acuerdo**, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma;
- c) a f)..."

Por otro lado el artículo 58, del RICGEUM, otorga a los legisladores en lo individual la facultad de presentar proposiciones, éstas en la práctica parlamentaria se consideran como sinónimo de los puntos de acuerdo, los cuales son sometidos a la consideración del Pleno:

"Artículo 58.- **Las proposiciones** que no sean iniciativas de ley **presentadas por uno o más individuos** de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:

I.- **Se presentarán por escrito** y firmadas **por sus autores**, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto;

II.- Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición;

III.- Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada."

La LOCGEUM y el RGICGEUM no señalan qué debe entenderse por punto de acuerdo y sólo establecen quienes tienen facultad de formularlos para su presentación ante el Pleno, por conducto de la Mesa Directiva. El trámite ordinario que sigue un punto de acuerdo es el siguiente: una vez que ha sido entregado a la Mesa Directiva, ésta los integra a la Orden del Día después de los dictámenes a discusión, bajo el título "Proposiciones de Ciudadanos Senadores", con el objeto de que durante el transcurso de la sesión el legislador proponente pase a leerlo ante el Pleno, posteriormente la Mesa Directiva ordena que el acuerdo sea turnado para dictamen a la comisión legislativa que corresponda según la materia, una vez que la comisión legislativa emite el dictamen es presentado a la consideración del Pleno, en primera lectura y en segunda lectura para su discusión y, en su caso, aprobación. Una vez que es aprobado se remite el mismo a la autoridad federal, local u órgano

constitucional autónomo que corresponda, quién normalmente da respuesta al mismo.

El RGICGEUM establece la posibilidad de que los puntos de acuerdo, en algunas ocasiones, no pasen a la comisión legislativa para su dictamen y sean discutidos en la misma sesión en la que se presentan, siempre y cuando el Pleno, por mayoría calificada, considere que el asunto debe ser de urgente u obvia resolución:

“Artículo 59.- En los casos de **urgencia u obvia resolución, calificados** por el **voto** de las **dos terceras partes** de los **individuos** de la Cámara que estén **presentes**, podrá ésta, a **pedido de alguno de sus miembros, dar curso** a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a **discusión inmediatamente después de la lectura.**”

“Artículo 60.- Ninguna **proposición** o proyecto podrá discutirse sin que **primero** pase a la **Comisión** o Comisiones correspondientes y éstas hayan **dictaminado**. Sólo podrá **dispensarse** este requisito en los **asuntos** que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de **urgente o de obvia resolución**.  
...”

Como podemos observar, se infiere de los artículos transcritos que se puede obviar el trámite legislativo de los puntos de acuerdo, toda vez que a propuesta de algún legislador se puede solicitar al Pleno que sean discutidos y, en su caso, aprobados después de su lectura, cuando la materia que traten se considere de urgente u obvia resolución. El órgano facultado para decidir si el asunto pasa a su discusión de inmediato por ser de urgente u obvia resolución, es el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión, votación que se lleva a cabo mediante el procedimiento denominado como de “votación económica”.

La votación económica es aquella en la que el Secretario de la Mesa Directiva solicita al Pleno que “los legisladores que se encuentren a favor de la propuesta planteada se pongan de pie o alcen la mano” y acto seguido requiere a este mismo órgano para que “los legisladores que se pronuncien en contra de la propuesta planteada se pongan de pie o alcen la mano”, una vez realizado lo anterior y de acuerdo a la apreciación de la votación que realiza el propio Secretario, hace del conocimiento del Presidente de la Mesa Directiva si se ha cumplido o no con el

requisito de votación, para que el asunto sea considerado de urgente y obvia resolución. Si algún legislador tiene duda en cuanto al resultado de la votación podrá solicitar que ésta se lleve a cabo de manera nominal, es decir que cada uno de los legisladores por nombre vote la propuesta.

En las últimas legislaturas, se ha visto incrementada la formulación y emisión de puntos de acuerdo en las cámaras que integran el Congreso de la Unión, situación que ha sido criticada por la comunidad académica y los medios de comunicación, toda vez que consideran que el abuso en su empleo va en detrimento del trabajo propiamente legislativo.

### **3.3.5.2. Los Acuerdos Parlamentarios.**

Toda vez que el objeto materia de la presente investigación, se refiere a los acuerdos parlamentarios del Senado de la República, éstos serán analizados en el capítulo siguiente, baste por ahora señalar los algunos autores expresan sobre ellos: “bajo esta denominación se comprende una extensa gama de normas o actos emitidos también por diversos órganos senatoriales, lo que impide una caracterización precisa... Aun cuando los acuerdos son de una extensa utilización, no existe una regulación precisa de los mismos lo que produce un empleo indiscriminado con lo que se pierde no sólo el rigor conceptual sino el jurídico”<sup>144</sup>.

Nosotros sostenemos la hipótesis que el marco jurídico que regula la formulación, aprobación, registro y publicación de los acuerdos parlamentarios es deficiente, a pesar de que a través de los acuerdos parlamentarios se regula la organización y el funcionamiento de los órganos que conforman el Poder Legislativo, por lo que el presente estudio plantea la necesidad de fortalecer el marco jurídico que los regula a partir de la CPEUM, con el objeto de otorgarle al Poder Legislativo la facultad explícita de emitir resoluciones con el carácter de acuerdos, tal y como lo ostentan los otros poderes de la unión. Sin embargo no coincidimos con el

---

<sup>144</sup> Roldán Xopa, José. **El Sistema de Fuentes del Senado**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, págs. 83-85.

comentario que hemos citado de José Roldán Xolpa en el sentido de que los acuerdos parlamentarios no tengan una caracterización precisa, toda vez que ellos se refieren exclusivamente a la organización y funcionamiento de los órganos que integran el Poder Legislativo.

### **3.4. Conclusiones del capítulo.**

1. Las resoluciones del Poder Legislativo son las decisiones que toma alguno de sus órganos, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores o Comisión Permanente, sobre los asuntos de su competencia que son sometidos a su consideración. Conforme al artículo 70 constitucional las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto y de acuerdo al artículo 77, fracción I, cada una de las Cámaras puede sin intervención de la otra dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
  
2. Históricamente las constituciones que han estado vigentes en nuestro país han considerado de la siguiente manera las resoluciones que puede emitir el Congreso:
  - a) La Constitución Federal de 1824 consideró que ninguna resolución del Congreso tendría otro carácter que no fuera la de ley o decreto;
  - b) La Constitución centralista de 1836 señalaba que las resoluciones del Congreso tendrían el carácter de ley o decreto, pero además definió y distinguió por primera vez estos conceptos, surgiendo en el constitucionalismo mexicano el concepto resoluciones económicas, señalando las materias que podían ser objeto de las mismas;
  - c) La Constitución centralista de 1843 se circunscribe a señalar que las resoluciones que emite el Congreso serán leyes o decretos, eliminando el concepto resoluciones económicas;
  - d) El Acta de Reformas Constitucionales de 1847 no incluyó ninguna mención relacionada a las resoluciones del Congreso y, por tal motivo, se estuvo a lo

dispuesto por la Constitución de 1824 en el sentido de que las resoluciones del Congreso tendrían el carácter de ley o decreto;

- e) La Constitución de 1857 señaló que las resoluciones del Congreso no tendrían otro carácter que la de ley o acuerdo económico, eliminado el concepto decreto;
  - f) Con la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, se regresa a la fórmula tradicional de considerar que toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o decreto, asimismo se señaló que cada una de las cámaras podía dictar, sin la intervención de la otra, resoluciones económicas relativas a su régimen interior, y
  - g) La CPEUM de 1917 conservó, en relación con las resoluciones del Congreso, el mismo texto que la Constitución reformada de 1857.
3. Las constituciones de las Entidades Federativas y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, regulan de diferente forma el carácter que tendrán las resoluciones que dicte su Congreso Estatal o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En términos generales podemos decir que cinco constituciones locales no tienen un artículo específico que señale el carácter que tendrán las resoluciones que dicte su Congreso; cuatro constituciones locales mencionan como resoluciones que pueden dictar sus legislaturas sólo a la ley y al decreto, y veintitrés constituciones locales además incorporan al acuerdo como parte de las resoluciones que pueden emitir sus congresos.
4. Resulta significativo que ninguna constitución de las Entidades Federativas ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalen que sus Congresos o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podrán emitir resoluciones económicas, concepto que es utilizado en la CPEUM.
5. La Constitución del Estado de Tabasco se considera la más avanzada en la materia, ya que señala que el Congreso podrá emitir resoluciones con el carácter de ley, decreto, acuerdo e iniciativa ante el Congreso de la Unión, pero además

establece la facultad de la legislatura para formular acuerdos parlamentarios, puntos de acuerdo y acuerdos de comisión.

6. El concepto decreto se refiere a toda resolución de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas y particulares relativas a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos, además requieren ser publicados a efecto de ser conocidos por las personas a las que va dirigido.
7. El concepto resoluciones económicas tiene su fundamento en el artículo 77, fracción I de la CPEUM, es un concepto impreciso que poco a poco ha caído en desuso en el ámbito del Poder Legislativo, como lo muestra el hecho de que las constituciones locales han dejado de utilizarlo y en su lugar utilizan otros términos como el de acuerdo, acuerdo económico y acuerdo parlamentario. Su finalidad es la de dotar a cada uno de los órganos del Poder Legislativo de independencia y autonomía, en lo relativo a su organización y funcionamiento, para que puedan ejercer las atribuciones que les otorga el orden jurídico.
8. El concepto acuerdo tienen múltiples significados, es decir es un concepto amplio que requiere mayor precisión en cuanto a su alcance y contenido. El acuerdo es una resolución unipersonal o colegiada que puede ser formulado en la esfera del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo, de conformidad con su ámbito de competencia. La CPEUM le otorga de manera textual al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial la facultad de expedir acuerdos, en cambio el Poder Legislativo no tiene esta facultad a nivel constitucional, cuando menos de manera clara y textual, a pesar de que algunos autores pretenden identificarla con la atribución contenida en el artículo 77, fracción I constitucional, por lo que proponemos que se especifique constitucionalmente que el Poder Legislativo podrá emitir resoluciones con el carácter de acuerdo.



9. Los acuerdos en el ámbito del Poder Legislativo pueden ser formulados por los órganos que integran este poder y desde nuestro punto de vista pueden clasificarse en: puntos de acuerdo y acuerdos parlamentarios, los primeros tienen como finalidad el realizar peticiones o sugerencias a otros poderes o autoridades, sobre algún asunto de orden público e interés general, estas peticiones o sugerencias no tienen efectos vinculatorios; los segundos tienen como finalidad el regular la organización y funcionamiento interno de los órganos que integran el Poder Legislativo.

## **CAPÍTULO 4**

### **LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS**

Una vez que hemos analizado en el capítulo anterior las resoluciones que se dictan en el Congreso de la Unión y en cada una de sus cámaras, así como en los Congresos locales, lo cual nos permitió ubicar a los acuerdos parlamentarios, en el presente capítulo examinaremos el significado que diversos autores y la LOCGEUM le dan al concepto, estudiaremos la naturaleza jurídica del mismo y nos referiremos a sus elementos formal y material, los cuales nos servirán de base para proponer una clasificación de los mismos y, por último, examinar su vigencia.

#### **4.1. Concepto de Acuerdo Parlamentario.**

Encontramos que aún cuando el concepto acuerdo parlamentario es de común y extensa utilización en el ámbito del Poder Legislativo, no existe una definición precisa del mismo, ni en la doctrina ni en la ley, a continuación analizaremos primeramente cómo es definido por algunos autores y posteriormente por la LOCGEUM.

##### **4.1.1. El concepto de Acuerdo Parlamentario en la doctrina.**

Algunos autores se refieren a los “Acuerdos Parlamentarios” simplemente como “acuerdos”, Susana Thalía Pedroza de la Llave señala que:

“De acuerdo con el artículo 77, fracción I, de la Constitución cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Es así como los acuerdos parlamentarios son considerados como normas creadas para regular algún procedimiento, en particular, al interior, de cada una de las Cámaras. A través de los acuerdos se permite la colaboración y la

convivencia pacífica en el desarrollo de las sesiones. En la actualidad los acuerdos tienden a aumentar en número e importancia”<sup>145</sup>.

Para esta autora acuerdo parlamentario es sinónimo de resolución económica, toda vez que considera que su fundamento es el artículo 77, fracción I, de la CPEUM, además señala que tiene un carácter normativo, ya que su finalidad es regular algún procedimiento en el interior de las cámaras que conforman el Congreso de la Unión, permitiendo que el trabajo legislativo se desarrolle en un marco de armonía entre los diversos Grupos Parlamentarios que las integran y, por último señala que los acuerdos parlamentarios han proliferado en número y han adquirido gran importancia en el ámbito del Poder Legislativo.

Por su parte Cecilia Mora Donatto al referirse al Acuerdo Parlamentario señala que:

“Los acuerdos parlamentarios se presentan como las resoluciones tomadas por los órganos de dirección y de gobierno que tiene como principal función detallar y satisfacer las lagunas existentes en los ordenamientos aplicables a las diversas funciones parlamentarias” y continúa diciendo “En México, tratándose del Congreso de la Unión se ha interpretado que la facultad de dictar acuerdos parlamentarios corresponde tanto al pleno como a los órganos de gobierno de cada una de las cámaras. La anterior afirmación encuentra su fundamento en la fracción I del artículo 77”<sup>146</sup>.

La afirmación que realiza Cecilia Mora Donatto requiere de algunas precisiones, en primer lugar la Constitución no le otorga al Pleno ni a los órganos de gobierno de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la facultad de dictar acuerdos parlamentarios, sino que otorga a las cámaras, de manera independiente, la facultad de dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, concepto muy ambiguo como ya lo señalamos, en el que varios autores fundamentan a los acuerdos parlamentarios; sin embargo las cámaras ejercen esta facultad a través de sus órganos, pero no necesaria o exclusivamente a través de sus órganos de

---

<sup>145</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía. **El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y funcionamiento Actual...**, *Op cit*, pág. 53.

<sup>146</sup> Mora Donatto, Cecilia. “Concepto de acuerdo parlamentario”. En: Nava Gomar, Salvador O. *Op cit*, págs. 258-259.

gobierno, los cuales por cierto en ninguna disposición normativa se define cuales son.

En la práctica, todos los órganos legislativos de las cámaras, es decir aquellos que se encuentran integrados por legisladores, pueden formular acuerdos parlamentarios, tal es el caso de las Comisiones Legislativas, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva, La Mesa de Decanos y el Pleno; pero también consideramos que un órgano legislativo simple, integrado por un solo legislador, puede emitir acuerdos parlamentarios para el adecuado ejercicio de sus funciones, como podría ser aquél en que el Presidente de la Mesa Directiva delegue en un Vicepresidente la facultad, que le otorga el artículo 66, numeral 1, inciso d), de la LOCGEUM, para designar las comisiones de cortesía para cumplir con el ceremonial parlamentario.

En segundo lugar, es importante comentar que la Constitución, la LOCGEUM y el RGICGEUM, no señalan con precisión cuales son los órganos de gobierno de las Cámaras, éstos se intuyen en virtud de las facultades y atribuciones que el orden jurídico les otorga y así, por ejemplo, en la Cámara de Senadores se ha considerado que son órganos de gobierno el Pleno, la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva. Sin embargo existen otros órganos que realizan funciones de gobierno para áreas específicas dentro de las Cámaras y pueden dictar acuerdos parlamentarios que inciden en su ámbito de actuación, tal es el caso de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, según lo dispone el artículo 132 de la LOCGEUM:

“Artículo 132.

**1. Para la conducción de las actividades que desarrolla el Canal, se constituye la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.**

2 al 4...

**5. La organización y funcionamiento del Canal se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas que al efecto dicte el Congreso de la Unión, así como a las políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la Comisión Bicameral.”**

La Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión con las facultades que le otorga el numeral 5, del artículo 132, de la LOCGEUM viene a constituirse en un órgano de gobierno para el Canal de Televisión, toda vez que le puede dictar las políticas internas de orden general, mismas que pueden estar contenidas en un Acuerdo Parlamentario. En el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2005, queda más clara la función de órgano de gobierno que ostenta la Comisión Bicameral, respecto del área técnica denominada Canal de Televisión del Congreso.

“Artículo 12.

**El órgano rector del Canal será la Comisión Bicameral** del Canal de Televisión del Congreso General, el cual será el responsable de conducir sus actividades.”

“Artículo 13.

**La Comisión** estará **integrada por tres miembros de cada Cámara**, en términos de lo dispuesto por el artículo 132 numeral 2 de la Ley Orgánica, debiendo ser constituida durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, misma que funcionará de la siguiente manera:

a) al e)...

f) **Los acuerdos de la Comisión** privilegiarán el **consenso y, en su defecto**, se adoptarán por **mayoría de votos**, de los integrantes presentes. En caso de empate, la Presidencia tendrá voto de calidad;  
g) al l)...”

“Artículo 15.

1. **El Titular de la Dirección General** será el **responsable del Canal** al que alude el numeral 4 del artículo 132 de la Ley Orgánica y **su función será la de coordinar y ejecutar** las tareas que permitan el mejor cumplimiento de **las actividades del Canal, de conformidad a los acuerdos y/o las políticas que para tal efecto determine la Comisión.**

2. **El Titular de la Dirección General del Canal de Televisión** durará en su encargo por un lapso de 4 años, pudiendo ser reelegido en una sola ocasión, por acuerdo de la mayoría de los integrantes de la Comisión por un segundo periodo con la misma duración. Dicho funcionario **podrá ser objeto de extrañamientos, reconvenciones, o en su caso remoción por parte de la Comisión cuando incurra en faltas u omisiones a la Ley Orgánica, a su Reglamento y demás normas aplicables, disposiciones y acuerdos que adopte la Comisión;** su actuación estará sujeta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

La Comisión Bicameral es un órgano de gobierno para el Canal de Televisión del Congreso ya que es considerado como su órgano rector, responsable de conducir sus actividades, además en el reglamento en comento se establece que la Comisión Bicameral podrá emitir acuerdos, ya sea por consenso o por mayoría de votos, y es precisamente a través de los acuerdos parlamentarios como la Comisión dirige las actividades del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en caso de que su titular incumpla éstos puede ser objeto de extrañamientos, reconvenciones y hasta remoción de su cargo. Resulta interesante que el artículo 15, numeral 2, del reglamento referido, le otorgue el carácter normativo a los acuerdos que adopte la Comisión Bicameral.

En tercer lugar, Cecilia Mora Donatto nos dice que la principal función de los acuerdos parlamentarios es detallar los ordenamientos aplicables a las diversas funciones parlamentarias, lo cual nos trae a la mente la idea de la jerarquía del orden jurídico. El orden jurídico que rige la organización y funcionamiento del Poder Legislativo Federal, se integra por normas jurídicas de muy diverso rango y jerarquía, estando en la cúspide de la pirámide la CPEUM, seguido de las leyes y los reglamentos correspondientes, ordenamientos que se encuentran por arriba de los acuerdos parlamentarios, los cuales son normas jurídicas de rango inferior que vienen a desarrollar y complementar las normas jurídicas de rango superior. “Desde esta perspectiva, los acuerdos parlamentarios son jerárquicamente inferiores a la ley y el Reglamento Interior del Congreso y, por tanto en cumplimiento del principio de legalidad, no cabría que por vía de un acuerdo parlamentario, por muy consensuado que éste estuviera, se desvirtuarán las disposiciones contenidas de mayor rango”<sup>147</sup>. “Esos documentos son complementarios de la Ley Orgánica del Congreso y del Reglamento para el Gobierno Interior; son jerárquicamente inferiores a éstos; por lo que no pueden contradecirlos”<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> *Ibidem*, pág. 258.

<sup>148</sup> Arteaga Nava, Elisur. **Derecho Constitucional**, 2ª edición, Oxford University Press, México, 1999, pág. 194.

Por otro lado Arturo Garita Alonso señala que los acuerdos parlamentarios son:

“Resoluciones de orientación normativa que se adoptan conforme a las prácticas parlamentarias. Su importancia se basa en la necesidad de disponer de medidas que favorezcan la fluidez de los debates y la posibilidad de organizar el trámite de los asuntos que no se ubican en los mecanismos que señala el procedimiento legislativo. Para el caso de México, las cámaras del Congreso están facultadas constitucionalmente para emitir resoluciones económicas respecto de su régimen interior”<sup>149</sup>.

Para Arturo Garita, quién se ha desempeñado en diversos cargos de alta responsabilidad en ambas cámaras integrantes del Congreso de la Unión, los acuerdos parlamentarios también tienen como fundamento el artículo 77, fracción I, de la CPEUM, además considera que son normas o reglas que favorecen el trabajo legislativo, toda vez que mediante su uso cada una de las cámaras implementa los mecanismos necesarios para el desarrollo y ejercicio de las atribuciones que el marco jurídico les otorga. Resulta muy significativo que una de las principales características del acuerdo parlamentario sea: el ser expedito, el obviar trámites y el simplificar procedimientos, todo ello en beneficio de la agilidad, prontitud y buen desarrollo del trabajo parlamentario.

Otro de los autores que define a los acuerdos parlamentarios es David Vega Vera, quien nos dice que el concepto de acuerdo parlamentario proviene:

“del latín *accordäre*, y del adjetivo derivado de parlamento... en su sentido más general, acuerdo es la resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas; parlamentario es lo que pertenece al parlamento judicial o político. El vocablo compuesto que se refiere a la resolución tomada en cierta materia en el seno de un organismo parlamentario. En materia parlamentaria, indica las normas que se establecen conforme a las prácticas vigentes de procedimiento dentro del parlamento. La importancia del acuerdo deriva de que el dinamismo y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones... Los acuerdos parlamentarios tienen el propósito de fijar normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las Cámaras que se someten a la aprobación del

---

<sup>149</sup> Alonso Garita, Arturo. *Op cit*, pág.335

pleno. Pueden ser también los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones que integran el Poder Legislativo y que producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales...”<sup>150</sup>.

De la definición de acuerdo parlamentario que nos proporciona David Vega Vera podemos inferir los siguientes elementos:

- a) Los acuerdos parlamentarios son resoluciones del órgano legislativo o parlamento, este último concepto en el sentido amplio que Norberto Bobbio le da como sinónimo de asamblea cuyas principales funciones son: representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación;
- b) Las materias que pueden ser objeto de un acuerdo parlamentario son de muy diversa índole, pero siempre se constriñen a la organización y funcionamiento del órgano legislativo;
- c) El objeto de los acuerdos parlamentarios es permitir que las cámaras se organicen internamente como lo consideren más conveniente y que las atribuciones, así como las facultades que les otorga el marco jurídico a los órganos que componen el Poder Legislativo, se puedan desarrollar de manera ágil, dinámica y fluida para favorecer el desarrollo del trabajo parlamentario;
- d) Para David Vega los acuerdos parlamentarios constituyen pactos entre las fracciones partidistas de la cámara, que se someten a la aprobación del Pleno, sin embargo aún cuando la mayoría de los acuerdos parlamentarios son producto de la negociación entre las diferentes fuerzas políticas representadas en los órganos legislativos, también es posible, como ya lo mencionamos, que exista un acuerdo parlamentario cuyo origen sea de un órgano unipersonal como podría ser un acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, que tenga por objeto el implementar alguna de las facultades que la propia LOCGEUM le otorga. Por otro lado, no todos los acuerdos parlamentarios son sometidos a la aprobación del Pleno, como ya vimos pueden ser dictados por una Comisión legislativa para

---

<sup>150</sup> Vega Vera, David. “Concepto de acuerdo parlamentario”. En: Berlín Valenzuela, Francisco. **Diccionario Universal de Términos Parlamentarios...**, *Op cit*, págs. 30 y 31.



ejerger las facultades que el propio marco jurídico le otorga y aplicarse sin necesidad de ser aprobados por el Pleno, y

- e) Por último David Vega considera que los acuerdos parlamentarios también incluyen a los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones parlamentarias y que producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales. Nosotros consideramos que los acuerdos parlamentarios son diferentes a los pronunciamientos de las cámaras, toda vez que los pronunciamientos tienen por objeto que los órganos que integran el Poder Legislativo se declaren o muestren su posicionamiento político respecto de algún asunto en particular, requieren cuando menos el apoyo de la mayoría ponderada de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios y no es necesaria, en principio, la aprobación del Pleno.

En el artículo 82, de la LOGGEUM, se establece como facultad de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores el presentar pronunciamientos o declaraciones, como ejemplos tenemos: “El de la Junta de Coordinación Política en torno al conflicto en Irak”<sup>151</sup> y “Del Senado de la República en relación con los hechos ocurridos en los Estados Unidos de América el pasado 11 de septiembre de 2001”<sup>152</sup>.

En ocasiones en la orden del día aparecen pronunciamientos presentados por los Senadores de manera individual que se refieren a conmemoraciones por sucesos notables, como son: “En ocasión del Día de la Armada”<sup>153</sup>; y, “Con motivo de la conmemoración del Día Internacional de las Personas con Discapacidad”<sup>154</sup>. Este tipo de pronunciamientos no reflejan el posicionamiento

---

<sup>151</sup> Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año III, Diario 2, 18 de marzo de 2003.

<sup>152</sup> Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año II, Diario 4, 11 de septiembre de 2001.

<sup>153</sup> Cámara de Senadores, LIX Legislatura. **Diario de los Debates**, Año III, Diario 27, 22 de noviembre de 2005.

<sup>154</sup> Cámara de Senadores, LIX Legislatura. **Diario de los Debates**, Año III, Diario 29, 29 de noviembre de 2005.

político de la cámara respecto de algún asunto en particular, sino que más bien son efemérides.

Aún cuando los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo son resoluciones de alguno de los órganos del Poder Legislativo, ambos deben ser considerados como acuerdos, pero por tener objetos diferentes, es necesario diferenciarlos unos de otros. Por ello reiteramos nuestra propuesta para fortalecer el marco jurídico que regula los acuerdos parlamentarios, e incluirlos en el texto constitucional como parte de las resoluciones que se pueden dictar al interior del Poder Legislativo al lado de las leyes y decretos, clasificando a los acuerdos en acuerdos parlamentarios, que son los que se refieren a la organización y funcionamiento de este órgano y en puntos de acuerdo, que son las peticiones o sugerencias que se dan a los otros poderes federales o locales, así como a los órganos constitucionales autónomos y que no tienen efectos vinculatorios.

A continuación ponemos a su consideración un cuadro comparativo entre los puntos de acuerdo y los acuerdos parlamentarios:

Puntos de Acuerdo	Acuerdos Parlamentarios
<b>a)</b> Son resoluciones formalmente legislativas.	<b>a)</b> Son resoluciones formalmente legislativas.
<b>b)</b> Siempre son sometidos a la consideración del Pleno.	<b>b)</b> Algunas veces son sometidos a la consideración del Pleno y otras son aprobados por los propios órganos legislativos que integran las Cámaras, la Comisión Permanente o el Congreso de la Unión.
<b>c)</b> Se refieren a cuestiones de actualidad de orden público e interés general, por ello la materia de los mismos es sumamente amplia.	<b>c)</b> Su objeto es regular la organización y funcionamiento interno de los órganos que integran el Poder Legislativo.
<b>d)</b> Son formulados a manera de petición o sugerencia a otros poderes federales o locales u órganos constitucionales autónomos.	<b>d)</b> Son formulados a manera de cuerpo normativo.
<b>e)</b> No tienen efectos vinculatorios, son sólo recomendaciones del Poder Legislativo.	<b>e)</b> Establecen reglas a las cuales se debe de ajustar la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Legislativo.

Como podemos observar, ambos tipos de acuerdo son resoluciones formalmente legislativas, sin embargo los puntos de acuerdo y los acuerdos parlamentarios son diferentes, toda vez que los primeros tienen como materia una temática sumamente amplia en virtud de que son, en la mayoría de las ocasiones, peticiones que realiza el legislador a favor de sus electores o asuntos de actualidad y del interés general; en cambio, los acuerdos parlamentarios tienen objeto regular la organización y funcionamiento interno de los órganos que conforman el Poder Legislativo.

Asimismo los puntos de acuerdo para su emisión requieren ser aprobados por el Pleno, no existe la obligación del receptor del mismo de atender la sugerencia aunque si debe de contestarla, por ello se dice que no tienen efectos vinculatorios y que son simples recomendaciones del Poder Legislativo; en cambio los acuerdos parlamentarios, por tratarse de un cuerpo normativo, establecen reglas a las cuales se debe de ajustar la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Legislativo y no siempre son aprobados por el Pleno, ya que en ocasiones solo se aprueban por los órganos que integran alguna de las cámaras, la Comisión Permanente o el Congreso General.

#### **4.1.2. Concepto de Acuerdo Parlamentario en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Constitución hace referencia a “las resoluciones económicas” y la LOCGEUM se refiere a ellos como “acuerdos” o “acuerdos parlamentarios”. Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, está compuesta por cinco títulos: El Título Primero regula al Congreso General; el Título Segundo se refiere a la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados; el Título Tercero se refiere a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores; el Título Cuarto se refiere a la Comisión Permanente y el Título Quinto a la difusión e información de las actividades del Congreso.

Originalmente, el artículo tercero, numeral 1, que pertenece al Título Primero, referente al Congreso General, establecía lo siguiente:

“Artículo 3º.

1. **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.

2...”

Este artículo establecía que la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión y de las cámaras que lo componen, se regirían por lo establecido en la CPEUM, en la LOCGEUM, en el RGICGEUM y en los ordenamientos internos de cada cámara, sin especificar cuales eran estos últimos. El 30 de diciembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo tercero, numeral 1, de la LOCGEUM, para quedar como sigue:

“Artículo 3o.

1. **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.

2...”

Esta nueva disposición legal, aún cuando su redacción no es muy clara, le otorga a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, en primer lugar la facultad de expedir su propio reglamento y mientras esto sucede dispone que seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la LOCGEUM, las disposiciones en vigor del RGICGEUM, según lo señala el segundo transitorio del decreto por el que se reformó el artículo en mención:

“Segundo transitorio.- **En tanto que cada** una de las **Cámaras expide su 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.”

Una disposición similar se integró cuando fue aprobada la actual LOCGEUM, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre de 1999, que estableció en su artículo quinto transitorio que el RGICGEUM seguía siendo aplicable en todo lo que no se opusiera a esta nueva ley:

**“Artículo Quinto.- 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.”**

Los artículos transitorios mencionados hacen una derogación tácita<sup>155</sup> o expresa indeterminada, ya que permite que sigan vigentes todas aquellas disposiciones del reglamento en comento, que no se opongan a la nueva LOCGEUM y a sus modificaciones. Ambos artículos transitorios hacen una derogación tácita de aquellos artículos del RGICGEUM que sean incompatibles con las disposiciones de la LOCGEUM, es decir estamos ante la presencia de una incompatibilidad de normas de distinto rango, donde la norma superior ley es también posterior, en este caso la antinomia se resuelve primero aplicando el principio jurídico de *lex superior derogat inferior* y en segundo término el principio de *lex posteriori derogat prior*.

Sin embargo aún aplicando estos dos principios subsiste el problema de determinar la incompatibilidad, como lo expresa Marina Gascón “mientras un intérprete puede apreciar incompatibilidad normativa, inaplicando, en consecuencia,

---

<sup>155</sup> Gascón Abellan, Marina. “La Derogación”. En: Carbonell Sánchez, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (Coordinadores), **Elementos de Técnica Legislativa**, 2ª edición, Porrúa, México, 2002, pág. 296. Esta autora señala **“cabe distinguir al menos dos clases de derogación: la llamada derogación expresa y la denominada derogación tácita o por incompatibilidad normativa. Se habla de derogación expresa cuando ésta se produce por medio de una disposición derogatoria que identifica con precisión el objeto de la derogación... la derogación tácita es la expresión del principio de la *lex posterior* cuando se produce incompatibilidad entre normas sucesivas, se habla también de derogación expresa indeterminada para designar el supuesto en que una disposición derogatoria se limita a fijar su objeto de manera indirecta... el efecto derogatorio solo se producirá previa identificación de la incompatibilidad normativa, es opinión mayoritaria que la derogación indeterminada constituye en realidad un caso de derogación tácita”**.

la norma que estima inválida, otro intérprete puede estimar que tal incompatibilidad no se produce”<sup>156</sup>.

Debemos señalar que con mucha frecuencia se produce el problema de no conocer qué normas jurídicas están vigentes en el orden jurídico, toda vez que el legislador utiliza muy frecuentemente la fórmula tácita de derogación, sobre todo aquella que se incluye en un transitorio de la nueva ley y que se redacta, por ejemplo, así: “...quedan derogadas todas las disposiciones incompatibles con la presente ley”. Por eso, algunos autores proponen evitar la cláusula genérica de derogación y en su lugar hacer uso de las nuevas tecnologías informáticas, “lo correcto es que el legislador elabore unas tablas de derogación en donde se señalen, todo lo exhaustivamente que se pueda, las normas que quedan derogadas. Para facilitar tal labor se puede hacer uso de los avances informáticos y en concreto del tratamiento automatizado de los textos legales”<sup>157</sup>.

En razón de lo anterior, algunas de las disposiciones del RGICGEUM, que fue publicado el 28 de marzo 1934, están vigentes, sin embargo no existe un documento oficial suscrito por algún órgano de gobierno del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras, que señale cuales son aquellas disposiciones que aún son compatibles con la nueva LOCGEUM y cuales no. Para subsanar esto, los órganos técnicos de las cámaras han elaborado diversos estudios y en el caso específico del Senado de la República, la Secretaría General de Servicios Parlamentarios ha formulado un documento que señala las disposiciones del RGICGEUM que se consideran aún son compatibles con la nueva ley y, por tanto, siguen vigentes, no obstante lo anterior este documento no tiene un carácter oficial y no se encuentra al alcance del público en general.

Como podemos observar, en el Poder Legislativo Mexicano siguen vigentes algunas disposiciones del RGICGEUM de 1934, por ello cobra gran importancia la

---

<sup>156</sup> *Ibidem*, pág. 304.

<sup>157</sup> Carbonell Sánchez, Miguel. “Los objetos de las Leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas”..., *Ibidem*, pág. 284.

modificación al artículo tercero de la LOCGEUM, que le otorga al Congreso de la Unión y a cada una de las cámaras que lo integran, la facultad de formular, discutir y aprobar, sin la intervención de la otra, su propio reglamento interno; lo cual facilita su expedición, al requerir sólo el acuerdo y consenso de los Grupos Parlamentarios de cada cámara, para así obtener la mayoría de votos necesarios que permita aprobar un nuevo reglamento.

En segundo lugar, se considera que la ausencia de un reglamento fue lo que hizo que proliferaran los acuerdos parlamentarios, tal situación la manifestó el legislador Pedro Vásquez González, en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados en la cual se aprobó la modificación al artículo tercero de la LOCGEUM mencionado, quién señaló que: “en virtud de que las disposiciones del Reglamento Interior son omisas, confusas y en muchas ocasiones inaplicables para la nueva realidad de la Cámara de Diputados es por lo que nos hemos visto en la necesidad de aprobar innumerables acuerdos parlamentarios...”<sup>158</sup>.

La reforma al artículo tercero de la LOCGEUM reconoce la importancia que tienen las normas que son creadas al interior de cada una de las Cámaras para regular su organización y funcionamiento. Por ello, el Diputado Iván García Solís cuando intervino en la tribuna de la Cámara de Diputados en la discusión del dictamen donde se aprobó la reforma, el 2 de diciembre de 2004, señaló:

“El derecho de una asamblea a darse sus propias normas es una necesidad elemental de orden inherente a todo conglomerado, es parte intrínseca de la naturaleza de una voluntad colectiva que desea tomar acuerdo y este acto democrático ejercido por la mayoría rebasa cualquier afectación individual. El proceso de creación de estas normas, es único y especial por el carácter de las mismas y por tanto no se pueden regular por los ordenamientos generales establecidos, sino por los que son propios a su naturaleza e inherentes a su objeto”<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Cámara de Diputados, LIX Legislatura. **Diario de los Debates**, Año II, Sesión N° 30, Jueves 2 de diciembre de 2004, Tomo II, pág. 136.

<sup>159</sup> *Ibidem*, pág. 129.

Sin embargo es importante resaltar que la reforma al artículo tercero de la ley en comento, no se refiere al concepto acuerdo parlamentario, sino que dispone que cada una de las cámaras podrá expedir, sin intervención de la otra, acuerdos sobre la organización y funcionamiento de cada una de ellas, por lo que considera que los acuerdos son resoluciones que se dictan al interior de cada cámara por algún órgano integrado por uno o varios legisladores y tienen como fin el regular la organización interna de la cámara o bien, establecer los mecanismos necesarios para el funcionamiento del órgano legislativo con el objeto de que pueda ejercer las atribuciones que le otorga el orden jurídico.

La LOCGEUM solamente en una ocasión menciona el concepto “acuerdo parlamentario” y esto lo hace en el artículo 66, inciso c), cuando establece las facultades de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores:

“Artículo 66.

1. **La Mesa Directiva** observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y **tendrá las siguientes facultades:**

a) a b)...

c) **Asegurar que los** dictámenes, **acuerdos parlamentarios**, mociones, comunicados y demás escritos, **cumplan con las normas que regulan su formulación** y tiempos de presentación;

d) a l)...

2 a 3...”

Sin embargo, en otros artículos la LOCGEUM se refiere a los “acuerdos parlamentarios” pero mencionándolos bajo el concepto de “acuerdos”, por eso consideramos que es más apropiado para efecto de evitar distorsiones y confusiones el señalar que cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, tienen la facultad de dictar resoluciones con el carácter de acuerdo y que éstos podrán ser en primer término acuerdos parlamentarios, cuando regulen la organización o el funcionamiento de cada una de ellas y, en segundo lugar estos acuerdos podrán tener el carácter de puntos de acuerdo, cuando se refieran a peticiones o



sugerencias realizadas por las cámaras a los otros poderes federales o locales, así como a los órganos constitucionales autónomos, sobre de un asunto de interés nacional o local sin que tengan efectos vinculatorios.

Una vez analizado la definición que diversos autores y la LOCGEUM hacen de los acuerdos parlamentarios, nosotros proponemos con base en las consideraciones hasta aquí hechas la siguiente definición:

“Los acuerdos parlamentarios son las resoluciones emitidas en el ámbito de los órganos que integran el Poder Legislativo, es decir Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Comisión Permanente y Congreso General, que tienen por objeto regular su funcionamiento o el de los órganos legislativos que los integran, así como la organización de los órganos legislativos y técnico administrativos de cada uno de ellos. Pueden ser formulados únicamente por órganos que en su interior estén integrados por legisladores y su aprobación puede ser realizada por el Pleno de alguno de los órganos del Poder Legislativo o de los órganos legislativos que integran a éstos”.

#### **4.2. La naturaleza jurídica de los Acuerdos Parlamentarios.**

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el concepto naturaleza proviene de “*natural* y *eza* que significa esencia y propiedad característica de cada ser”<sup>160</sup>, por ello, para conocer la esencia, propiedades y características de los acuerdos parlamentarios veremos sus elementos formal y material, partiendo de la base que los acuerdos parlamentarios son creados al interior del Poder Legislativo y tienen por objeto regular su organización y funcionamiento interno.

##### **4.2.1. El elemento formal de los Acuerdos Parlamentarios.**

La CPEUM le otorga la facultad de crear acuerdos al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, es decir los acuerdos pueden tener como origen autoridades administrativas o judiciales y, en estos casos, su naturaleza jurídica desde un punto de vista formal atenderá al órgano que los emite. Por otro lado la LOCGEUM le otorga al Poder

---

<sup>160</sup> Real Academia Española. *Op cit*, pág. 1568.

Legislativo la facultad de crear acuerdos que hemos denominado parlamentarios, por lo que su elemento formal será legislativo.

Ahora bien, el Poder Legislativo se compone de varios órganos, el primero es el Congreso General, el cual sesiona en los supuestos previstos por la CPEUM y la LOCGEUM; a su vez el Congreso General se divide en dos órganos que son las cámaras, tanto de diputados como de Senadores, órganos legislativos que no funcionan de manera permanente sino únicamente en los períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, por lo que la Constitución ha previsto la existencia de otro órgano denominado Comisión Permanente para que éste actúe en los recesos del Congreso de la Unión. Estos cuatro órganos, Congreso General, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente, que integran el Poder Legislativo Federal, a su vez están integrados por otros órganos constituidos por legisladores, a los que les hemos denominado órganos legislativos, para diferenciarlos de los órganos que conforman la estructura técnica administrativa.

Los acuerdos que hemos denominado parlamentarios son formalmente legislativos, ya que únicamente pueden ser creados por los órganos que en su interior se conforman por legisladores y que a su vez integran este poder, los cuales tienen el monopolio de su creación; ningún otro órgano en que se divide el ejercicio de poder del Estado puede válidamente formular acuerdos parlamentarios ya que el orden jurídico ha otorgado la facultad de crearlos, privativamente al Poder Legislativo. Es importante señalar que el presente estudio se limita a los acuerdos parlamentarios que tienen su origen en la Cámara de Senadores, sin embargo en el ámbito federal éstos también se formulan en la otra cámara, así como en la Comisión Permanente y en el Congreso General, cuando ambas cámaras sesionan de manera conjunta, sin embargo no hay una disposición expresa que establezca esta facultad para estos dos últimos órganos integrantes del Poder Legislativo. Por otro lado, en el ámbito local los acuerdos parlamentarios son elaborados por las legislaturas de las Entidades Federativas que, como ya vimos, en la gran mayoría de las constituciones locales les otorgan expresamente esta facultad.

Es importante mencionar y recordar que el Congreso General y la Comisión Permanente, son órganos diferentes a las Cámaras del Diputados y Senadores; por lo que la CPEUM les otorga facultades y atribuciones específicas a cada uno de ellos. Estos órganos se integran por los propios miembros de las Cámaras, es decir por legisladores que tienen el carácter de Diputados o Senadores, y conforme lo señala el artículo 50 de la ley fundamental, el Congreso General se conforma por la totalidad de los miembros de ambas cámaras:

“Artículo 50. **El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General** que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”

Por otro lado el artículo 78 de la CPEUM señala la forma como se integra la Comisión Permanente:

“Artículo 78. **Durante los recesos del Congreso** de la Unión **habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros** de los que **19 serán Diputados y 18 Senadores**, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

...  
I a VIII...”

No obstante que el Congreso General y la Comisión Permanente son órganos diferentes a las cámaras, ambos órganos utilizan los recursos humanos, materiales y financieros asignados a las mismas, es más, sus sesiones se llevan a cabo, en el caso del Congreso General en el recinto de la Cámara de Diputados y en el caso de la Comisión Permanente, durante el primer período de receso de cada año legislativo en el recinto de la Cámara de Diputados y en el segundo periodo de receso de cada año legislativo en el recinto de la Cámara de Senadores, según lo dispuesto por los artículos 5 y 117 de la LOCGEUM:

“Artículo 5.

1. **El Congreso se reunirá en sesión** conjunta de las Cámaras **para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución**, así como para celebrar sesiones solemnes.

2. **Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta lo será de aquél.**

“Artículo 117.

1...

2. **La Comisión Permanente celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados, y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores.**”

Ahora bien, tanto en el Congreso General como en la Comisión Permanente existen órganos legislativos que han formulado y formulan acuerdos parlamentarios relacionados con la organización y funcionamiento interno de estos órganos, por ello nosotros consideramos que también son fuentes de creación de los mismos, tal es el caso del “Acuerdo relativo a las sesiones y al orden del día de la Comisión Permanente”<sup>161</sup> de fecha 15 de mayo de 2002, o del “Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones de la Comisión Permanente” de fecha 8 de Mayo de 2001<sup>162</sup>, o del Acuerdo Parlamentario de Congreso General que regule el procedimiento detallado para el nombramiento de Presidente Interino por la falta absoluta del Presidente de la República.

En síntesis, podemos concluir que el elemento formal de los acuerdos parlamentarios es de carácter legislativo, sin embargo no perdamos de vista, como ya lo mencionamos anteriormente, que el orden jurídico mexicano le otorga al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos la facultad de crear acuerdos y, en estos casos, su naturaleza jurídica desde un punto de vista formal atenderá al órgano que los emite. A continuación analizaremos los órganos legislativos del Senado de la República que crean acuerdos parlamentarios.

---

<sup>161</sup> Comisión Permanente, Segundo receso, LVIII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año II, Diario 3, 15 de mayo de 2002.

<sup>162</sup> Comisión Permanente, Segundo receso, LVIII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año II, Diario 2, 8 de mayo de 2002.

#### **4.2.1.1. Los órganos del Senado de la República y su dimensión dinámica en relación con la creación de los Acuerdos Parlamentarios.**

El análisis de un órgano legislativo puede llevarse a cabo desde un punto de vista estático o mediante un criterio dinámico, cuando el enfoque del órgano toma como punto de partida su relación con el orden jurídico estatal vigente, estaremos estudiando al mismo desde un punto de vista estático, en cambio cuando se analiza al órgano en su relación con la creación del orden jurídico estatal estaremos estudiando al mismo desde un punto de vista dinámico.

En el capítulo dos estudiamos los órganos legislativos del Senado de la República desde un punto de vista estático, circunscribiendo nuestro campo de estudio básicamente a la integración de los mismos, ahora adicionaremos a ésta perspectiva estática su dimensión dinámica, es decir la relación que los órganos legislativos del Senado de la República tienen con la función normativa que realizan, ajustando nuestro estudio a la función que tienen para crear acuerdos parlamentarios.

Al relacionar los órganos del Senado de la República con las funciones que realizan entendemos que un mismo órgano es diferente según la función de que se trate, por ejemplo no es lo mismo el órgano Pleno cuándo lo relacionamos con la función de aprobar leyes que cuándo lo relacionamos con la función de aprobar una reforma constitucional, para el primer caso se exige una votación por mayoría simple mientras que en el segundo caso se exige una votación de dos terceras partes de los legisladores presentes, además de que son diferentes las comisiones que someten a la consideración del Pleno el dictamen correspondiente, cuando se trata de la aprobación de una ley o cuando se trata de la modificación de la constitución.

La LOCGEUM no señala de manera clara y precisa cuales son los órganos legislativos del Senado de la República que tienen facultad para formular acuerdos parlamentarios, sino que esta facultad se desprende de manera indirecta de la propia ley, por ejemplo cuando establece en su artículo 65, numeral 1, que los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos por incumplir los acuerdos de la

propia Mesa Directiva y de la Cámara; o bien cuando determina en el artículo 81, numeral 3, que los Grupos Parlamentarios pueden mediante acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes nombrar y sustituir a sus representantes ante la Junta de Coordinación Política; o cuando señala en el artículo 97, numeral 1, que los Presidentes de Comisiones por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las entidades del Poder Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender; o bien cuando se refiere en el artículo 80, numeral 1 y en el artículo 82, numeral 1, inciso a), a la facultad de la Junta de Coordinación Política para impulsar acuerdos que le permitan al Senado de la República cumplir con las atribuciones que la CPEUM le otorga, así como aquellos que agilicen el trabajo legislativo.

Nosotros consideramos que los acuerdos parlamentarios en el Senado de la República pueden en ocasiones ser formulados por los órganos legislativos primarios o simples, para que por medio de ellos ejerzan las facultades que le otorga el orden jurídico, asimismo los acuerdos parlamentarios pueden ser elaborados por los órganos secundarios o complejos, integrados por Senadores, tales como la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, las Comisiones y los Comités. En el apartado siguiente referente al objeto material de los acuerdos parlamentarios daremos ejemplos de acuerdos parlamentarios creados por estos órganos legislativos.

#### **4.2.2. El objeto material de los Acuerdos Parlamentarios.**

La Constitución de manera muy ambigua señala en su artículo 77, fracción I, que cada una de las cámaras podrá sin intervención de la otra dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Como ya vimos, muchos autores consideran que éste es el fundamento constitucional de los acuerdos del Poder Legislativo, los cuales nosotros hemos señalado que pueden ser formulados por los órganos legislativos que integran este poder y no solamente por cada una de las

cámaras, además hemos propuesto que los acuerdos legislativos se clasifiquen en acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo.

La LOGGEUM en su artículo tercero, que ya citamos, establece que los acuerdos parlamentarios podrán ser expedidos por cada cámara sin intervención de la otra y que tendrán por objeto, en primer lugar la organización interna de las cámaras y en segundo, regular el funcionamiento de las mismas, entendiendo por esto último el que cada una de las cámaras podrá implantar los mecanismos o procedimientos necesarios para ejercer adecuadamente las facultades que le confiere el orden jurídico, por lo cual consideramos que los acuerdos parlamentarios pueden ser elaborados por otros órganos del Poder Legislativo, sin embargo limitaremos nuestro estudio únicamente a la Cámara de Senadores.

Por lo anterior, los acuerdos parlamentarios desde un punto de vista material, es decir de acuerdo al objeto que regulan, proponemos que se clasifiquen en: acuerdos parlamentarios de organización y acuerdos parlamentarios de funcionamiento. Antes de iniciar el estudio de esta clasificación, es necesario mencionar que estamos concientes que clasificar es un problema de perspectiva y por ello puede haber tantas clasificaciones como criterios se adopten para ello<sup>163</sup>, nuestra propuesta únicamente se basa en el objeto que estos acuerdos parlamentarios regulan.

#### **4.2.2.1. Los Acuerdos Parlamentarios de Organización.**

Toda vez que los órganos del Senado de la República los podemos catalogar, por un lado en órganos legislativos, que son aquellos que se integran por uno o varios Senadores, independientemente que cuenten en su interior con servidores públicos que apoyen las tareas que realizan, los cuales fueron estudiados en el

---

<sup>163</sup> García Máñez, Eduardo. **Introducción al Estudio del derecho**, 55ª edición, Porrúa, México, 2003, pág. 79. El autor, respecto a los criterios de clasificación, señala: **“Hay tantas clasificaciones como criterios de división. Pero la selección de éstos no debe ser caprichosa.** Posible sería, aún cuando enteramente ocioso, dividir los libros de una biblioteca atendiendo al color de sus tejuelos, o a formar grupos de normas de acuerdo con el número de palabras de su expresión verbal. **Las clasificaciones tienen únicamente valor cuando responden a exigencias de orden práctico o a necesidades sistemáticas”.**

capítulo dos de la presente investigación, y por otro lado en órganos administrativos y técnicos, que son aquellos que no están integrados por Senadores, sino por servidores públicos que tienen como función brindar a los legisladores y demás órganos legislativos de la cámara, los servicios administrativos, financieros, parlamentarios, de comunicación social, de investigación, entre otros, para apoyar el trabajo legislativo que desarrollan. Por ello y atendiendo a este criterio, los acuerdos parlamentarios de organización los podemos subclasificar en:

a) **Acuerdos parlamentarios de organización referentes a órganos legislativos**

los cuales complementan el orden jurídico, toda vez que el mismo, en la gran mayoría de las veces, establece la existencia e integración de estos órganos, así como sus atribuciones, sin embargo a través de los acuerdos parlamentarios se viene a implementar la disposición legal, por ejemplo la Ley de Seguridad Nacional prevé en su artículo 56, la existencia de una Comisión Bicameral que controle y evalúe las políticas y acciones vinculadas con la seguridad nacional:

**“Artículo 56.- Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.**

La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.”

El Senado de la República para definir a los miembros integrantes de esta comisión, aprobó en la sesión del Pleno, celebrada el día 27 de abril de 2005, el “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política que designa a los Senadores que integran la Comisión Bicameral encargada del Control y Evaluación de las Políticas y Acciones Vinculadas con la Seguridad Nacional”<sup>164</sup>. La Ley de Seguridad Nacional ordena que debe ser creada la comisión bicameral; y el acuerdo parlamentario viene a detallar la ley en cuanto a que define quienes integran esa comisión, pero además no existe una norma jurídica que señale el

---

<sup>164</sup> Cámara de Senadores, LIX Legislatura. **Diario de los Debates**, Año II, Diario 29, 27 de abril de 2005.



lugar donde deben sesionar y con que periodicidad, lo cual puede ser detallado mediante un acuerdo parlamentario de la propia comisión.

Otro ejemplo de acuerdo parlamentario de organización referente a órganos legislativos lo encontramos en el “Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores”<sup>165</sup> aprobado por el Pleno el 30 de abril de 2003, el cual prevé en su Capítulo IV, la existencia de un Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, integrado por un legislador de cada Grupo Parlamentario de la cámara, que sean propuestos por la Mesa Directiva al Pleno y además le señala una serie de atribuciones relacionadas con la materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, aplicable en el Senado de la República. En este caso el acuerdo parlamentario crea un nuevo órgano legislativo y lo dota de estructura, atribuciones y funciones.

b) **Acuerdos parlamentarios de organización referentes a las áreas administrativas y técnicas**, que son aquellos que integran y dotan de estructura orgánica, atribuciones, funciones, relación jerárquica y adscripción a los órganos que componen las áreas administrativas y técnicas de cada una de las cámaras; por ejemplo, el “Acuerdo de la Mesa Directiva en relación con la adscripción orgánica de las Unidades Administrativas”<sup>166</sup>, aprobado por el Pleno el 18 de noviembre de 1999, por medio del cual se implementa la organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores prevista en la LOGGEUM que recientemente había sido aprobada; otro ejemplo es el acuerdo parlamentario, ya mencionado, para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, el cual en su artículo 11 instituye el órgano técnico denominado “Unidad de Enlace para el Acceso y la Transparencia de la Información”, encargado fundamentalmente de

---

<sup>165</sup> Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año III, Diario 15, 30 de abril de 2003.

<sup>166</sup> Cámara de Senadores, LVII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año III, Diario 22, 18 de noviembre de 1999.

atender y tramitar las solicitudes de información generada por el Senado de la República y que es requerida por el público en general, otorgándole a este órgano técnico sus facultades y atribuciones.

Aún cuando no es materia de la presente investigación, el estudio de las áreas que conforman la organización técnica y administrativa del Senado de la República, consideramos importante mencionar que ésta se encuentran regulada en el Capítulo Sexto, Título Tercero de la LOGGEUM y en el Manual de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Senadores<sup>167</sup>.

La organización administrativa, encabezada por un Secretario General de Servicios Administrativos, podemos clasificarla en áreas administrativas en sentido estricto y áreas financieras. Las áreas administrativas en sentido estricto tienen como función principal el administrar los recursos humanos y materiales de la cámara, además de proporcionar los servicios de apoyo jurídico, los servicios generales, informáticos, de seguridad, de eventos, de atención a Senadores y médicos; por su parte, las áreas financieras tienen la atribución de administrar, registrar y controlar los recursos financieros y presupuestales de la cámara, bajo criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

La organización técnica proponemos clasificarla a su vez en áreas parlamentarias y en áreas técnicas en estricto sentido. La organización parlamentaria, es aquella que apoya el trabajo sustantivo de los Senadores, de las Comisiones, de los Comités, de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política, de la Mesa de Decanos, de los Grupos Parlamentarios y del Pleno, siendo estas áreas parlamentarias la Secretaria General de Servicios Parlamentarios y el Instituto de Investigaciones Legislativas. Por otro lado tenemos a la organización técnica en estricto sentido, la cual tiene asignadas funciones muy especializadas, entre las que se encuentran las siguientes: de fiscalización, de asuntos internacionales, de comunicación social, de

---

<sup>167</sup> Disponible en la página web del Senado de la República: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

administración del servicio de carrera o de transparencia. Las áreas técnicas en sentido estricto dependen directamente de la Mesa Directiva y son: la Contraloría Interna; la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias; la Coordinación de Comunicación Social; el Centro de Capacitación y Formación Permanente; así como la mencionada Unidad de Enlace para el Acceso y la Transparencia de la Información.

#### **4.2.2.2. Los Acuerdos Parlamentarios de Funcionamiento.**

El orden jurídico mexicano, es decir la CPEUM, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas, le otorgan a la Cámara de Senadores una serie de facultades y atribuciones, sin embargo en muchas ocasiones estos ordenamientos jurídicos no previenen el procedimiento detallado para su ejercicio; por ejemplo para designar a los Magistrados de los Tribunales Agrarios; para aprobar la designación de quienes conduzcan el Banco Central; para ratificar el nombramiento del Procurador General de la República o los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda; para dar el consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional; para emitir la declaratoria de desaparición de poderes de un Estado; para nombrar Gobernador provisional en caso de desaparición de poderes de un Estado; para designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y nombrar a su sustituto; para citar a Secretarios de Estado y al Procurador General de la República; para elegir al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Ante esta situación, existe el cuestionamiento de que si cada uno de estos procedimientos deberían formar parte de un reglamento o, por el contrario, evitar la hipernormatividad y permitir la creatividad de los legisladores y sus órganos para producir, mediante acuerdos parlamentarios los procedimientos detallados necesarios, que tomen en cuenta las circunstancias políticas del momento, que permitan el ejercicio pleno de las facultades que le otorga a la cámara el orden

jurídico. A este tipo de acuerdos parlamentarios, que tienen como fin que la cámara en su conjunto pueda establecer los mecanismos necesarios para que ejerza las facultades y atribuciones que le otorga el orden jurídico, proponemos denominarlos “acuerdos parlamentarios de funcionamiento de la cámara”, en contraposición a los “acuerdos parlamentarios de funcionamiento de los órganos legislativos que integran la cámara”, que veremos más adelante.

Recordemos que el Poder Legislativo además de ser un órgano de representación, de legislación, de control y de legitimación, es un órgano político que representa de manera institucional las diferentes fuerzas políticas existentes en un país y sirve de canal de expresión de sus ideologías, por ello nosotros consideramos que el crear procedimientos rígidos puede ocasionar enfrentamientos entre los diversos Grupos Parlamentarios representados en la cámara, lo cual puede derivar en el inmovilismo de la misma.

La principal función del Poder Legislativo y de cada una de sus cámaras, es la de crear leyes, la CPEUM, la LOCGEUM y el RGICGEUM para el ejercicio de esta atribución establecen un procedimiento, sin embargo existen algunos aspectos que el procedimiento constitucional, legal y reglamentario no contemplan y que resultan trascendentales para el ejercicio armónico de la función, por ejemplo la CPEUM señala en el artículo 71 y el RGICGEUM lo hace en su artículo 56, que las iniciativas de leyes o decretos pasarán a las comisiones legislativas para su dictamen; normalmente en la Cámara de Senadores una iniciativa de ley o decreto se turna a la Comisión de Estudios Legislativos, adicionalmente de la comisión ordinaria que según la materia corresponda, según lo determina el artículo 89 de la LOCGEUM:

“Artículo 89.

**1. La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias** que correspondan, **hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos.** Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.”

De tal suerte que, en la Cámara de Senadores, para formular un dictamen sobre una iniciativa de ley se requiere cuando menos el concurso de dos comisiones: la comisión que corresponde a la materia objeto de la iniciativa y la Comisión de Estudios Legislativos. Ahora bien, las diversas comisiones son integradas a propuesta de la Junta de Coordinación Política, la cual asigna las presidencias de las mismas entre los Senadores de los diferentes Grupos Parlamentarios, de manera proporcional a la integración de la cámara, por ello y con el objeto de que una iniciativa no sea turnada a comisiones que tengan presidentes que pertenezcan a un mismo Grupo Parlamentario, el Pleno del Senado de la República constituyó para la LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) Legislaturas, tres comisiones de Estudios Legislativos, presididas cada una de éstas por Senadores pertenecientes a diferentes Grupos Parlamentarios.

Por lo anterior, cada iniciativa que es presentada al Pleno, la Mesa Directiva tiene el cuidado de turnarla para su análisis y dictamen a la comisión que corresponda de acuerdo a la materia objeto de la misma y tomando en cuenta a que partido pertenece el Senador que preside ésta, determina a cual Comisión de Estudios Legislativos la turna, de tal manera que la iniciativa sea analizada y dictaminada por cuando menos dos comisiones cuyos presidentes pertenezcan a diferentes partidos políticos, lo cual propicia que el trabajo parlamentario que se desarrolle sea imparcial y objetivo.

Esta determinación de distribuir las iniciativas de leyes o decretos entre comisiones cuyos presidentes sean de diferente partido, no se encuentra normada ni en la ley ni en el reglamento sino que es una consecuencia de la pluralidad con que se integraron las dos legislaturas señaladas, por ello los propios legisladores a través de los órganos competentes implementaron la solución antes descrita, sin embargo si el procedimiento señalado se incluye en un reglamento, esto además de limitar la capacidad creativa de los legisladores, puede propiciar conflictos entre los diferentes grupos políticos en ella representados, si en algún momento la integración de la cámara cambia radicalmente.

De ahí la importancia de la existencia de los “acuerdos parlamentarios de funcionamiento de la cámara”, los cuales son producto de la creatividad de los legisladores y de los diferentes órganos legislativos de la cámara, ya que permiten el adecuado ejercicio de las facultades y atribuciones que el orden jurídico le otorga al Senado de la República, tal es el caso del “Acuerdo que regula las Comparecencias de los Secretarios de Estado en las Comisiones del Senado de la República, para analizar el quinto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada”<sup>168</sup>, de fecha 6 de septiembre de 2005, mediante al cual se regula el procedimiento que se debe seguir al interior de la cámara, para hacer efectiva la atribución establecida en el artículo 93 de la CPEUM referente a que los Secretarios de Estado deben informar anualmente al Congreso de la Unión el estado que guardan sus respectivas dependencias:

“Artículo 93. **Los Secretarios** del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté **abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.**  
...”

El acuerdo parlamentario en comento, regula de manera específica qué Secretarios de Estado comparecerán; señalando el día, la hora y ante que comisiones; determina que el Presidente de la comisión vinculada directamente con la materia del servidor público que comparece será el encargado de moderar la reunión; establece un procedimiento para el desahogo de la comparecencia, la cual inicia con la intervención de hasta quince minutos del Secretario de Estado, posteriormente cada Senador cuestiona al compareciente hasta por cinco minutos, acto seguido el servidor público da respuesta a las preguntas que le hayan sido formuladas y finalmente los Senadores, si lo estiman conveniente, disponen del derecho de réplica; asimismo, señala que las comparecencias son públicas y que una vez concluidas se remitirán las versiones estenográficas al Presidente de la República. De esta manera “el acuerdo parlamentario de funcionamiento de la

---

<sup>168</sup> Cámara de Senadores, LIX Legislatura. **Diario de los Debates**, Año III, Diario 2, 6 de septiembre de 2005.

cámara” permite que este órgano legislativo ejerza la facultad consagrada en la CPEUM.

Otro ejemplo de la utilidad que tienen “los acuerdos parlamentarios de funcionamiento de la cámara” es cuando establecen un procedimiento que al cumplirse, permite que el órgano legislativo en su conjunto pueda ejercer las atribuciones que le otorga el orden jurídico y llegar a una resolución, como en el “Acuerdo Parlamentario de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República que establece el procedimiento para la selección y designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”<sup>169</sup>.

Conforme lo señala el artículo 76, fracción VIII, de la CPEUM, son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes términos:

“Artículo 76. Son **facultades exclusivas** del **Senado**:

I a VII...

VIII. **Designar** a los **Ministros** de la **Suprema Corte** de Justicia de la Nación, de **entre la terna** que someta a su consideración el **Presidente de la República**, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX a X...”

Por su parte los artículos 95 y 96 de la CPEUM señalan, el primero de ellos los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el segundo establece los lineamientos generales para que el Senado de la República ejerza la facultad exclusiva para nombrarlos, en los siguientes términos:

“Artículo 95. **Para ser** electo **Ministro** de la **Suprema Corte** de Justicia de la Nación, **se necesita**:

---

<sup>169</sup> *Idem.*

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.”

“Artículo 96. **Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.**

**En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.”**

La CPEUM es la norma fundamental básica del Estado Mexicano por lo que constituye el fundamento de validez y unidad de todo el sistema normativo de nuestro país, en ella se establece el procedimiento general para que el Senado de la República pueda ejercer la facultad exclusiva de designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo deja de regular algunos



aspectos importantes, por lo que se hace necesario establecer un procedimiento que sea más detallado y específico, siguiendo los lineamientos que establece la propia Constitución.

Al no existir una ley o un reglamento que instituya el procedimiento detallado, durante la LIX Legislatura del Senado de la República, esto se llevó a cabo mediante el “acuerdo parlamentario de funcionamiento de la cámara” expedido por la Junta de Coordinación Política y sometido a la consideración del Pleno en la sesión del 26 de octubre del año 2004, para cubrir la vacante que dejara el Ministro Humberto Román Palacios, denominado “Acuerdo Parlamentario de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República que establece el Procedimiento para la Selección y Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” el cual establecía lo siguiente:

- a) Que la Mesa Directiva distribuyera entre los Senadores, los expedientes de los candidatos que integraban la terna propuesta por el Presidente de la República para cubrir la vacante del Ministro Humberto Román Palacios;
- b) Que el día 28 de octubre de ese mismo año, a las 11 horas, comparecerían los candidatos ante el Pleno, quiénes harían una presentación hasta por veinte minutos sobre la Justicia Constitucional; la importancia y funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como sobre la impartición de justicia en nuestro país;
- c) Que durante la intervención de los candidatos no habría lugar a preguntas o interpelaciones por parte de los Senadores;
- d) Que habría una Comisión de Cortesía que recibiría y despediría a los comparecientes, los cuales podrían permanecer en el salón de sesiones para escuchar a sus otros compañeros;

- e) Que las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos formularían el dictamen sobre la idoneidad de las candidaturas y la cobertura de los requisitos que establece el orden jurídico, el cual sería discutido y votado por el Pleno;
- f) Que después que el Pleno apruebe el dictamen señalado en el punto anterior, la Cámara de Senadores realizaría una votación por cédula para elegir al nuevo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual debía reunir una mayoría calificada de dos tercios de los Senadores presentes;
- g) Si en la primera votación ningún candidato alcanzara la mayoría necesaria, se llevaría a cabo una segunda votación donde participarían únicamente los dos candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos y, en el caso de ser necesario, dicho procedimiento se repetiría tantas veces hasta que un candidato reuniera la mayoría calificada;
- h) Que el plazo de 30 días se consideraría como de días hábiles, tomando como fundamento la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y
- i) Que una vez designado el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se notificaría al candidato y se le tomaría protesta constitucional. Asimismo, se comunicaría la designación al Presidente de la República y al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como podemos observar, mediante la aplicación de este “acuerdo parlamentario de funcionamiento de la cámara”, el Senado de la República estuvo en posibilidad de ejercer la atribución que le otorga la CPEUM para designar al Ministro que cubriría la vacante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atribución que ejerce, en última instancia, mediante la expedición del decreto correspondiente.

A continuación presentamos un cuadro que contiene algunas de las facultades que le otorgan al Senado de la República la CPEUM y otras leyes, que no cuentan con un procedimiento específico y detallado para su ejercicio:

<b>Facultad del Senado de la República</b>	<b>Fundamento Constitucional y Legal</b>
1.- Aprobar la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del órgano encargado del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	Artículo 26, apartado A, párrafo tercero
2.- Designar a los Magistrados de los Tribunales Agrarios	Artículo 27, fracción XIX, párrafo segundo
3.- Aprobar la designación de quienes conduzcan el Banco Central	Artículo 28, séptimo párrafo
4.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.	Artículo 76, fracción I
5.- Aprobar las Convenciones Diplomáticas y Tratados Internacionales	Artículos 76, fracción I y 89, fracción X
6.- Ratificar el nombramiento del Procurador General de la República	Artículos 76, fracción II; 89, fracción IX y 102 apartado A, primer párrafo
7.- Ratificar los nombramientos de empleados superiores de hacienda	Artículos 76, fracción II; y 89, fracción IV
8.- Ratificar los nombramientos de Coroneles y demás Jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales	Artículos 76, fracción II y 89 fracción IV
9.- Ratificar los nombramientos de Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales	Artículos 76, fracción II y 89 fracción III
10.- Autorizar el permiso para el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional	Artículo 76, fracción III
11.- Autorizar el permiso para la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicana	Artículo 76, fracción III
12.- Autorizar el permiso para la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país	Artículo 76, fracción III
13.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional	Artículo 76, fracción IV

<b>Facultad del Senado de la República</b>	<b>Fundamento Constitucional y Legal</b>
14.- Emitir la declaratoria de desaparición de poderes de un Estado	Artículo 76, fracción V
15.- Nombrar Gobernador Provisional en caso de desaparición de poderes de un Estado	Artículo 76, fracción V
16.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado	Artículo 76, fracción VI
17.- Erigirse en jurado de sentencia	Artículos 76, fracción VII y 110 quinto párrafo
18.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Artículos 76, fracción VIII; 96 y 98 primer y segundo párrafos
19.- Remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal	Artículos 76, fracción IX y 122 F
20.- Nombrar al sustituto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuando éste haya sido removido	Artículos 76, fracción IX; y 122 BASE SEGUNDA, fracción I, tercer párrafo
21.- Aprobar las licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia	Artículos 76, fracción VIII; 89, fracción XVIII; y 98 cuarto párrafo
22.- Aprobar las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia	Artículo 89, fracción XVIII y 98 tercer párrafo
23.- Citar a Secretarios de Estado y Procurador General de la República	Artículo 93, segundo párrafo
24.- Recibir la protesta constitucional de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia	Artículo 97, sexto párrafo
25.- Aprobar el nombramiento que le someta el Presidente de la República de Ministro Interino	Artículo 98, primer párrafo
26.- Elegir, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Artículo 99, octavo párrafo
27.- Designar a dos Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal	Artículo 100, segundo párrafo
28.- Elegir a los Integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 102, B, quinto párrafo

<b>Facultad del Senado de la República</b>	<b>Fundamento Constitucional y Legal</b>
<b>29.-</b> Elegir al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 102, B sexto párrafo
<b>30.-</b> Aprobar la designación de vocales de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	Artículo 75, Ley de Protección al Ahorro Bancario
<b>31.-</b> Aprobar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Artículo 3°, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
<b>32.-</b> Resolver sobre objeción o no objeción al nombramiento que haga el Ejecutivo Federal de los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información	Artículo 34, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

El cuadro anterior recopila diversas facultades constitucionales y legales, de carácter no legislativo, que ostenta la Cámara de Senadores, señalando el artículo constitucional de la cual se deriva o su fundamento legal. Para el ejercicio de estas facultades la CPEUM, las leyes o los reglamentos no establecen un procedimiento detallado para su ejercicio, existiendo dos posiciones al respecto:

- a) La que considera que es conveniente que se detalle un procedimiento, ya sea en la ley o el reglamento, para el ejercicio de estas facultades, lo cual puede generar la hipernormatividad, y
- b) La posición que defiende que el detalle del procedimiento se establezca mediante acuerdos parlamentarios, que permitan la creatividad de los legisladores y de sus órganos legislativos para producir los procedimientos necesarios que tomen en cuenta las circunstancias políticas del momento.

Nosotros consideramos que esta última opción es la más viable, toda vez que por la forma en que se integra el Poder Legislativo, es un órgano político donde se encuentran representados de manera institucional los diferentes partidos y fuerzas políticas del país, además de ser el lugar natural de expresión de sus ideologías, que al enfrentarse a procedimientos rígidos para el ejercicio de sus funciones, éstos

pueden ocasionar confrontaciones entre los diferentes Grupos Parlamentarios que se encuentran representados en la cámara y derivar en el inmovilismo; en cambio mediante los acuerdos parlamentarios de funcionamiento la cámara, que sean aprobados por consenso o por mayoría, se pueden establecer los mecanismos necesarios para que el Senado de la República ejerza las facultades y atribuciones que le otorga el orden jurídico, mismos que toman en cuenta el entorno político del momento en que la facultad es ejercida.

La segunda clasificación de los acuerdos parlamentarios de funcionamiento son aquellos a los cuales proponemos denominar como “acuerdo parlamentario de funcionamiento de los órganos legislativos que integran la cámara”. Mediante estos acuerdos parlamentarios los órganos legislativos ejercen a plenitud las facultades y atribuciones que les otorga el orden jurídico, existiendo un gran número de ejemplos, tales como:

- a) El acuerdo parlamentario que expide el Presidente de la Mesa Directiva para delegar poder de representación de la cámara, con fundamento en la facultad contenida en el artículo 67, numeral 1, inciso l) de la LOCGEUM, en algún servidor público para que la represente ante los tribunales, federales o locales en los juicios en los que este órgano legislativo sea parte;
- b) El acuerdo parlamentario de la Mesa Directiva en el que, de conformidad con lo señalado en el artículo 66, numeral 1, inciso h) de la ley en comento, instruye a la Secretaría General de Servicios Administrativos sobre la forma en que se deberán asignar a los Grupos Parlamentarios los recursos humanos, materiales y financieros, así como los espacios para sus oficinas;
- c) El acuerdo parlamentario de la Junta de Coordinación Política en el que, con fundamento en lo establecido en el artículo 82, numeral 1, inciso c) del ordenamiento señalado, propone al Pleno la integración de las comisiones legislativas, y

- d) El acuerdo parlamentario tomado en el seno de un Grupo Parlamentario, que con fundamento en el artículo 81, numeral 3 de la LOGGEUM, nombra o sustituye al representante del mismo ante la Junta de Coordinación Política; entre otros.

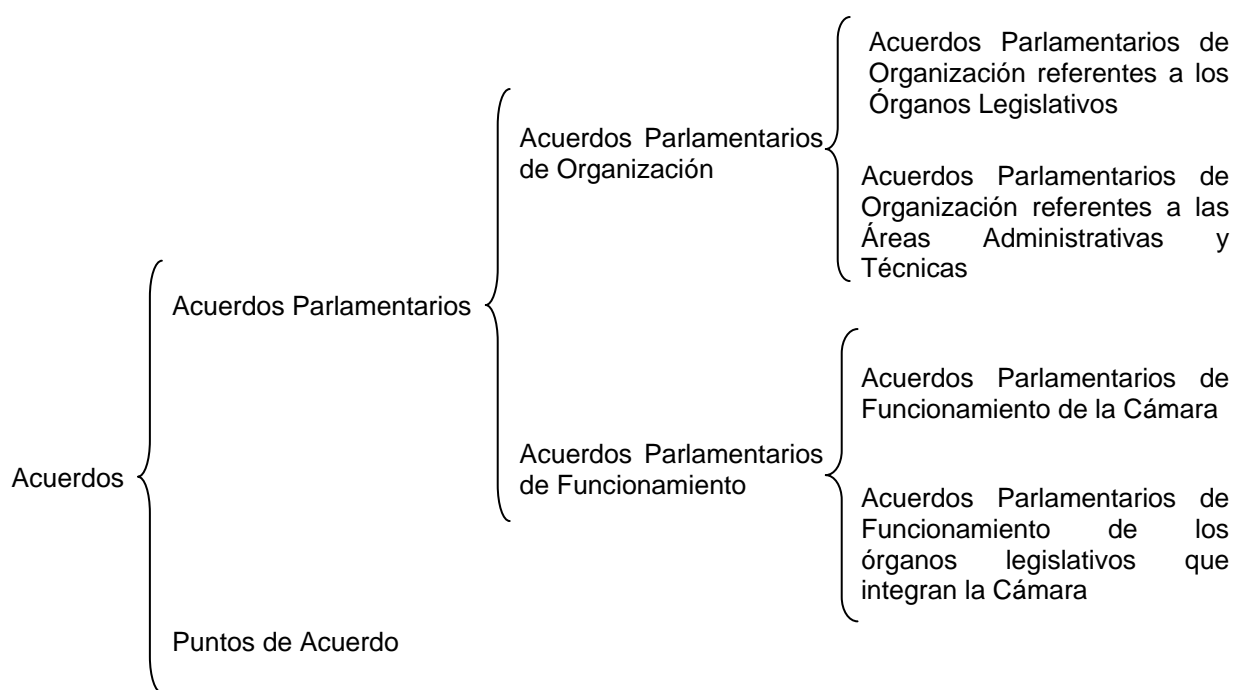
Mediante la formulación y cumplimiento de los acuerdos parlamentarios de funcionamiento de los órganos que integran el Senado de la República, éstos ejercen las facultades que le otorga el orden jurídico, concluyendo así, por lo regular, el objeto de los mismos; en cambio con los acuerdos parlamentarios de funcionamiento de la cámara, se crea un procedimiento para que el órgano Senado de la República pueda estar en aptitud de tomar una resolución para ejercer las facultades que le otorga el orden jurídico, es decir una vez que se cumple el procedimiento establecido por el acuerdo parlamentario, en la gran mayoría de las ocasiones, el Senado de la República está en posibilidad de adoptar la resolución que corresponda, misma que muchas veces adquiere el carácter de decreto. De lo anterior podemos inferir las siguientes diferencias entre ambos tipos de acuerdos parlamentarios de funcionamiento:

<b>Acuerdo parlamentario de funcionamiento de la cámara</b>	<b>Acuerdo parlamentario de funcionamiento de los órganos legislativos que integran la cámara</b>
<b>a)</b> Está orientado a que la cámara pueda ejercer las facultades y atribuciones que le otorga el orden jurídico.	<b>a)</b> Está orientado a que los órganos legislativos que integran la cámara puedan ejercer las facultades y atribuciones que les otorga el orden jurídico.
<b>b)</b> Tiene por objeto crear un procedimiento para que la cámara pueda hacer efectivas sus facultades y atribuciones.	<b>b)</b> Tiene por objeto que mediante su implantación los órganos legislativos de la cámara ejerzan a plenitud sus facultades y atribuciones.
<b>c)</b> Generalmente son aprobados por el Pleno toda vez que se trata del ejercicio de las facultades y atribuciones del órgano Senado de la República.	<b>c)</b> Generalmente son formulados y aprobados por el órgano legislativo que quiere ejercer las facultades y atribuciones que el orden jurídico le otorga.
<b>d)</b> Mediante su aplicación, en la mayoría de los casos, la cámara no ejerce a plenitud sus atribuciones y facultades, sino que sirve para que en última instancia sea el Pleno, a través de un decreto el que adopte la resolución que se considere conveniente.	<b>d)</b> El órgano ejerce a plenitud sus facultades y atribuciones con la sola aplicación del acuerdo parlamentario de funcionamiento.

Por ello, los acuerdos parlamentarios de funcionamiento, tanto los de la cámara como los de los órganos legislativos que integran la cámara, adquieren gran relevancia y su uso se ha convertido en una práctica parlamentaria, toda vez que mediante ellos el Senado de la República y los órganos legislativos que lo integran, ejercen las facultades y atribuciones que les otorga el orden jurídico. Mediante estos acuerdos parlamentarios se propicia que la facultad se ejerza estableciendo un procedimiento en el que participen las diferentes fuerzas políticas representadas en la cámara, que al ser aprobado, ya sea por mayoría o por consenso, le de legitimidad al mismo.

#### 4.4. Cuadro que contiene la propuesta de clasificación de los Acuerdos que se expiden en el Poder Legislativo.

Como ya mencionamos anteriormente, el proponer una clasificación es un problema de perspectiva toda vez que puede haber tantas clasificaciones como criterios se adopten para ello, nuestra propuesta de clasificación de los acuerdos en el ámbito del Poder Legislativo, se formula con base al objeto que regula y a los órganos a los que les establece reglas para su organización o funcionamiento:





Como podemos observar, partimos de la base de que el Poder Legislativo puede emitir resoluciones con el carácter de acuerdos, de que éstos los podemos clasificar en acuerdos parlamentarios y en puntos de acuerdo, siendo el objeto material de los primeros la organización y funcionamiento del Poder Legislativo y de los segundos, cuestiones de actualidad del orden público e interés general que se traducen en peticiones o sugerencias del Poder Legislativo hacia los otros poderes federales o locales, así como a los órganos constitucionales autónomos.

Nuestra propuesta de clasificación se circunscribe solo a los acuerdos parlamentarios, toda vez que los mismos son el objeto central de la presente investigación. Nuestra propuesta se basa en el criterio material de los acuerdos parlamentarios, de tal suerte que por un lado tenemos a los acuerdos parlamentarios de organización, que establecen las reglas a las cuales se debe de ajustar la organización interna de la cámara y por el otro, a los acuerdos parlamentarios de funcionamiento que establecen el procedimiento o los mecanismos necesarios que le permitan a la cámara ejercer las facultades que le otorga el orden jurídico.

Por su parte los acuerdos parlamentarios de organización, para objeto de estudio, proponemos clasificarlos de acuerdo al órgano, valga la redundancia, que organiza. De tal forma que tenemos en primer lugar a los acuerdos parlamentarios de organización referentes a los órganos legislativos, que como ya mencionamos en la Cámara de Senadores son aquellos que se integran por legisladores y que pueden ser los propios Senadores, como órganos primarios o simples y los órganos legislativos secundarios o complejos como el Pleno, la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, las Comisiones y los Comités; en segundo lugar a los acuerdos parlamentarios de organización referentes a las áreas administrativas y técnicas que se integran por servidores públicos que no tienen la cualidad de Senador.

Por último, los acuerdos parlamentarios de funcionamiento que proponemos clasificarlos de acuerdo al órgano que ostenta la facultad que requiere, para ser

ejercida, el establecimiento de mecanismos y procedimientos específicos que no se encuentran detallados en la CPEUM, en las leyes o en los reglamentos. De esta forma tenemos a los acuerdos parlamentarios de funcionamiento de la cámara, los cuales permiten el ejercicio de las facultades y atribuciones que el orden jurídico le otorga al Senado de la República y, por otro lado, tenemos a los acuerdos parlamentarios de funcionamiento de los órganos legislativos que integran la cámara, los cuales le permiten a estos órganos ejercer las facultades que ostentan.

#### **4.5. La vigencia de los Acuerdos Parlamentarios.**

Al interior de las cámaras que integran el Poder Legislativo y en la doctrina, existe la controversia sobre la vigencia que tienen las resoluciones económicas relativas al régimen interior de los órganos legislativos, mismas que regulan su organización y funcionamiento, ya que algunos consideran que su duración es temporal “sólo rigen durante el lapso que dura una legislatura y únicamente obligan a los legisladores que los aprobaron; no se requiere una declaración formal de la entrante para que dejen de tener vigencia”<sup>170</sup>. Sobre el particular es necesario hacer algunas reflexiones en relación con la vigencia de los acuerdos parlamentarios.

Comenzaremos señalando que existen acuerdos parlamentarios que al ser formulados y aplicados dejan de tener vigencia, tal es el caso del “Acuerdo que regula las Comparecencias de los Secretarios de Estado en las Comisiones del Senado de la República, para analizar el quinto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada” o el “Acuerdo Parlamentario de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República que establece el Procedimiento para la Selección y Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en estos casos al aplicarse el acuerdo parlamentario, cumple el objeto para el cual fueron creados y dejan de tener vigencia.

---

<sup>170</sup> Arteaga Nava, Elisur. *Op cit*, pág. 194.

Por otro lado hay acuerdos parlamentarios que se formulan y son aplicados por el periodo por el cual fueron electos los legisladores que los crean, es decir si son formulados por la Cámara de Diputados el período de vigencia será hasta el término de la legislatura, en cambio si son formulados por el Senado de la República, su vigencia podrá ser hasta de dos legislaturas, cuando son creados por los Senadores durante los primeros tres años del ejercicio de su encargo, tal es el caso del “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para la Creación de Comisiones Ordinarias”<sup>171</sup> o el “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se crea la Comisión Especial para la Reforma del Estado en la Cámara de Senadores”<sup>172</sup>; la vigencia de estos acuerdos parlamentarios formulados en la Cámara de Senadores ha sido mayor a una legislatura, sin embargo cuando concluya el periodo por el cual fueron electos los Senadores que los establecieron, dejarán de tener vigencia y por tanto las comisiones se extinguirán, existiendo la posibilidad de que la nueva legislatura vuelva a constituir las mediante la aprobación de un acuerdo parlamentario, como sucedió con el “Acuerdo por el que se crea la Comisión Especial de Atención y Seguimiento a las Indagaciones del proceso que se sigue en torno al homicidio del Licenciado Luis Donald Colosio Murrieta”<sup>173</sup>.

Por último, tenemos acuerdos parlamentarios que proveen lo necesario, para que dentro del órgano legislativo se de cumplimiento y se aplique una ley, para lo cual crea órganos y establece procedimientos, tal es el caso del “Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores”. Consideramos que en este supuesto el acuerdo parlamentario continúa vigente aún con una nueva legislatura, integrada por legisladores distintos a los que lo formularon, toda vez que el Senado de la República no puede sustraerse a la aplicación de la ley so pretexto de cambio de legislatura. Los nuevos integrantes de la cámara podrán modificar,

---

<sup>171</sup> Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año I, Diario N° 12, 05 de octubre de 2000.

<sup>172</sup> Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año II, Diario N° 14, 25 de abril de 2002.

<sup>173</sup> Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año I, Diario N° 29, 09 de noviembre de 2000.

derogar o abrogar el acuerdo parlamentario, pero lo deberán hacer mediante la formulación de otro acuerdo parlamentario o de otro ordenamiento jurídico que regule la aplicación de la ley de la materia en el ámbito del Senado de la República, mientras no lo realicen, consideramos que el acuerdo parlamentario sigue vigente.

Sobre el particular Elisur Arteaga Nava señala que “una legislatura puede renovar la vigencia y hacer obligatorios para sí los acuerdos emitidos con anterioridad a ella, sin que ello signifique que vayan a tener una vigencia indeterminada”<sup>174</sup>. Efectivamente los acuerdos parlamentarios pueden ser modificados o derogados por los mismos órganos que los crearon, ya sea en la misma legislatura o en otra posterior, sin embargo mientras no haya una disposición en contrario, los acuerdos parlamentarios que regulan la aplicación de una ley al interior del órgano legislativo, consideramos que continúan aplicándose hasta que se decida su modificación, derogación o abrogación.

Una vez que hemos estudiado y analizado a los acuerdos parlamentarios, además de comentar las definiciones que de él hacen algunos autores, señalando su jerarquía en el orden jurídico, así como su naturaleza desde el punto de vista formal y material, lo cual nos sirvió de base para formular una propuesta de clasificación de los mismos, en el capítulo siguiente propondremos las reformas constitucionales que consideramos pertinentes para fortalecer el marco jurídico que los regula.

#### **4.6. Conclusiones del capítulo.**

1. El concepto acuerdo parlamentario es de común y extensa utilización en el ámbito del Poder Legislativo, sin embargo no existe una definición precisa del mismo, ni en la doctrina ni en la ley.
2. Algunos autores consideran que los acuerdos parlamentarios son “normas creadas para regular algún procedimiento al interior de cada una de las cámaras”;

---

<sup>174</sup> Arteaga Nava, Elisur. *Op cit*, pág. 194.

otros señalan que son “las decisiones tomadas por los órganos de dirección y de gobierno para colmar las lagunas de los ordenamientos aplicables a las funciones parlamentarias”; otros señalan que son “resoluciones de orientación normativa que se adoptan conforme a las prácticas parlamentarias y que favorecen la fluidez de los debates y la organización del trámite de los asuntos competencia de las cámaras”; y la LOCGEUM los considera como “resoluciones que tienen por objeto regular la organización y funcionamiento de las cámaras”.

3. Los acuerdos parlamentarios son jerárquicamente inferiores a la CPEUM, a las leyes y a los reglamentos por lo que no pueden contradecirlos, ya que son normas jurídicas de rango inferior que vienen a desarrollar las normas jurídicas de rango superior.
4. La naturaleza jurídica de los acuerdos parlamentarios desde el punto de vista formal, es decir atendiendo al órgano que lo emite, tienen el carácter de legislativo, toda vez que tienen su origen en este poder, en cualquiera de los órganos que lo integran, es decir pueden ser formulados en el ámbito del Congreso General, de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores y de la Comisión Permanente.
5. El orden jurídico mexicano no especifica de manera clara y precisa cuales son los órganos legislativos del Congreso General, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente que pueden formular acuerdos parlamentarios, sino que ésta facultad se desprende de manera indirecta de la propia regulación legal.
6. Nosotros sostenemos que en el Senado de la República son los órganos legislativos, es decir aquellos que se encuentran integrados por legisladores, los facultados para formular acuerdos parlamentarios. En algunos casos, los Senadores, que son el órgano legislativo primario o simple por estar integrado por un solo legislador, pueden formular acuerdos parlamentarios, también los

Comités, las Comisiones Legislativas, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva, la Mesa de Decanos y el Pleno, que son los órganos legislativos secundarios o compuestos, pueden emitir acuerdos parlamentarios.

7. De conformidad con lo señalado en el artículo tercero de la LOCGEUM, el objeto material de los acuerdos parlamentarios es en primer lugar la organización interna de las cámaras y en segundo lugar el regular el funcionamiento de las mismas. Por ello, proponemos que los acuerdos parlamentarios se clasifiquen, desde un punto de vista material en: acuerdos parlamentarios de organización y acuerdos parlamentarios de funcionamiento.
8. Los acuerdos parlamentarios de organización tienen como objeto el crear, integrar, dotar de estructura, atribuciones, funciones y demás aspectos relacionados con la organización, a los órganos legislativos de las cámaras, así como a las áreas administrativas y técnicas de éstas. Estos acuerdos parlamentarios de organización, para efectos de estudio, proponemos subclasificarlos en: acuerdos parlamentarios de organización referentes a órganos legislativos y en acuerdos parlamentarios de organización relativos a las áreas administrativas y técnicas.
9. Los acuerdos parlamentarios de funcionamiento tienen como objeto establecer los mecanismos o procedimientos necesarios que le permitan a la cámara en su conjunto o a los órganos legislativos que la integran, ejercer adecuadamente las facultades que les otorga el orden jurídico. Estos acuerdos parlamentarios de funcionamiento, para efectos de estudio, proponemos subclasificarlos en: acuerdos parlamentarios de funcionamiento de la cámara y en acuerdos parlamentarios de funcionamiento de los órganos legislativos que integran la cámara.

10. Existe controversia sobre la vigencia que tienen los acuerdos parlamentarios, algunos académicos señalan que es por el lapso de una legislatura y otros señalan que continúan vigentes hasta que son modificados o derogados por otro órgano legislativo, con competencia y facultades para hacerlo.

## CAPÍTULO 5

### PROPUESTA DE UN MARCO NORMATIVO QUE REGULE LA CREACIÓN, APROBACIÓN, REGISTRO Y PUBLICACIÓN DE LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

#### 5.1. Propuesta de regulación de la facultad de los órganos legislativos para elaborar Acuerdos Parlamentarios.

Los acuerdos pueden ser formulados en el ámbito del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, son resoluciones que se toman por un órgano unipersonal o pluripersonal con competencia para decidir sobre el asunto que se le ha sometido a su consideración. Los acuerdos, en la esfera del Poder Legislativo, pueden ser formulados por los órganos que integran este poder, es decir consideramos que pueden ser elaborados, en el ámbito Federal, por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por las cámaras de Diputados y Senadores y por la Comisión Permanente, asimismo en el ámbito local pueden ser creados en las legislaturas locales.

Existe una iniciativa presentada por los diputados José González Morfín y Álvaro Elías Loredó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el tres de agosto de dos mil cinco, que “Reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”<sup>175</sup>. Esta iniciativa tiene por objeto rediseñar el marco legal del Poder Legislativo y propone, entre otras cosas, reformar el primer párrafo del artículo 70 para incluir a los acuerdos como parte de las resoluciones que se pueden dictar al interior de este poder, señalando en su exposición de motivos:

**“Acuerdos. También son resoluciones emitidas por el Congreso de la Unión.**

Por lo que hace a la reforma al primer párrafo del artículo 70, se establece que el Congreso de la Unión en su actividad legislativa además de emitir

---

<sup>175</sup> Comisión Permanente, Segundo Receso, LIX Legislatura. **Diario de los Debates**, Año II, Diario N° 15, 03 de agosto de 2005.



leyes y decretos, también emite acuerdos con los cuales intenta regular determinada actividad o labor de manera interna, por ello es necesario elevar a nivel constitucional la función legislativa de ambas cámaras para emitir acuerdos.”<sup>176</sup>

Para llevar a cabo lo anterior los diputados señalados proponen la siguiente redacción para el párrafo primero del artículo 70, de la CPEUM:

“Artículo 70.- Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley, decreto o **acuerdo**. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".  
...”

Coincidimos con la propuesta anterior en el sentido de integrar a los acuerdos como parte de las resoluciones que puede formular el Poder Legislativo, sin embargo tomando en consideración los antecedentes históricos constitucionales de este precepto, así como las experiencias de cómo las constituciones locales regulan las resoluciones de sus congresos, proponemos que además se incluya el significado de cada uno de estos conceptos, tal y como lo hizo la Constitución de 1836 conocida como las “Siete Leyes Constitucionales”.

Para cumplir el objetivo anterior, se propone partir de la distinción que hace Norberto Bobbio de los conceptos general y abstracto de las normas jurídicas, siendo “generales las normas que son universales respecto del destinatario, y abstractas aquellas que son universales respecto de la acción”<sup>177</sup>. De esta forma la ley tendrá el carácter general y abstracto mientras que el decreto tendrá el carácter de particular y concreto.

Ahora bien, como nosotros sostenemos que los acuerdos formulados al interior del Poder Legislativo pueden ser clasificados a su vez, por una parte, en puntos de acuerdo, que son las peticiones o sugerencias que este poder formula a los otros

---

<sup>176</sup> *Idem.*

<sup>177</sup> Bobbio, Norberto. **Teoría General del Derecho...**, *Op cit*, pág. 130.

poderes federales o locales, así como a los órganos constitucionales autónomos, sobre un sin número de materias y que no tienen efectos vinculatorios y, por otro lado, los acuerdos parlamentarios que tienen por objeto regular la organización y funcionamiento de los órganos que integran el Poder Legislativo, proponemos que después de la definición de los conceptos relativos a las resoluciones que se pueden formular en el Poder Legislativo, se señale que los acuerdos en este poder podrán tener el carácter de puntos de acuerdo o acuerdos parlamentarios.

De tal suerte que el artículo 70 constitucional quedaría de la siguiente forma:

**“Artículo 70.- Toda resolución del Poder Legislativo tendrá carácter de ley, decreto o acuerdo.** Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

**Son materia de ley aquellas resoluciones del Poder Legislativo que otorguen derechos o impongan obligaciones a una generalidad de personas, tengan un contenido general y versen sobre materias de interés común; es materia de decreto toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas, tenga un contenido particular y verse sobre determinados tiempos, personas y lugares; son materia de acuerdo todas las demás resoluciones que formulen los órganos que integran el Poder Legislativo y que no tengan el carácter de ley o decreto. Los acuerdos formulados por los órganos del Poder Legislativo tendrán el carácter de puntos de acuerdo o acuerdos parlamentarios.**  
...”

Por otro lado, sostenemos que tienen competencia para formular acuerdos parlamentarios al interior de los órganos que integran el Poder Legislativo, aquellos órganos a los que hemos denominado legislativos, por estar integrados por legisladores, los cuales pueden ser clasificados en órganos primarios o simples cuando se integran por un solo legislador y en órganos secundarios o complejos aquellos que se componen de varios legisladores. Por lo anterior podemos afirmar que los órganos legislativos del Congreso de la Unión, de la Comisión Permanente y de las Cámaras, pueden elaborar acuerdos parlamentarios y en el caso específico del Senado de la República pueden formular acuerdos parlamentarios los

Senadores, la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, el Pleno, la Junta de Coordinación Política, los Grupos Parlamentarios, las Comisiones y los Comités.

Por otro lado, los acuerdos parlamentarios, como ya lo hemos visto a lo largo de la presente investigación, son las resoluciones económicas a que se refiere el artículo 77, fracción I, de la CPEUM, por lo que proponemos modificar esta fracción del artículo señalado para que quede de la siguiente manera, toda vez que en el trabajo cotidiano del Poder Legislativo el concepto resoluciones económicas ha caído en desuso:

“Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

**I. Dictar acuerdos parlamentarios relativos a su organización y funcionamiento interior.**

II a IV...”

Los órganos específicos que pueden formular acuerdos parlamentarios, mismos que ya señalamos para la Cámara de Senadores, deberán ser objeto de regulación en la LOCGEUM.

## **5.2. Propuesta de regulación para la aprobación de los Acuerdos Parlamentarios.**

Por lo que se refiere a la aprobación de los acuerdos parlamentarios, como regla general podemos decir que, toda vez que el objeto de los mismos se refiere a asuntos que en atención a su competencia son sometidos a la consideración de un órgano legislativo, en principio éstos son aprobados por el propio órgano legislativo que los formulan, sin embargo y en virtud de que las cámaras tienen como función el representar de manera institucional las diferentes fuerzas políticas existentes y servir de canal de expresión de sus ideologías, es decir se tratan de órganos políticos cuya función Norberto Bobbio denomina “de regulación de competencia política”<sup>178</sup>, es importante que algunos acuerdos parlamentarios sean aprobados por el Pleno.

---

<sup>178</sup> Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco..., *Op cit*, pág. 1133.

Mientras mayor sea el consenso que logre un acuerdo parlamentario al interior de un órgano legislativo, mayor legitimidad tendrá el mismo y asegurará su cumplimiento. Los acuerdos parlamentarios tienen como una de sus principales finalidades el servir como medios para que las cámaras funcionen y cumplan con las facultades que el orden jurídico les otorga, por ello es importante que los acuerdos parlamentarios alcancen la legitimidad necesaria mediante el consenso de los legisladores representantes de las diferentes fuerzas políticas integrantes de los órganos legislativos que los formulan, para asegurar la obediencia y cumplimiento de los mismos. En la práctica muchos acuerdos parlamentarios, creados por la Mesa Directiva o la Junta de Coordinación Política, son sometidos a la consideración del Pleno con el objeto de lograr el mayor consenso posible y, así, su legitimación.

Nosotros proponemos que los acuerdos parlamentarios que se refieran a la organización de los órganos legislativos y aquellos que tienen que ver con el funcionamiento de la cámara, una vez que hayan sido aprobados por los propios órganos que los formulan deben de pasar a la consideración del Pleno, con el objeto de que adquieran un mayor consenso entre los Grupos Parlamentarios representados en la cámara y con ello alcancen una mayor legitimidad que les asegure su cumplimiento; la regulación específica deberá ser objeto de la LOCGEUM.

Asimismo, consideramos adecuada la forma como actualmente regula la LOCGEUM a los acuerdos parlamentarios en lo relativo a que sea la Mesa Directiva la que vigile que éstos cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempo de presentación, cuando sean sometidos a la consideración del Pleno, toda vez que la Mesa Directiva es la encargada de conducir las sesiones del Pleno de la cámara y garantizar que en las labores parlamentarias prevalezca lo dispuesto en la CPEUM y en las leyes, tal y como lo dispone el artículo 66, de la LOCEUM:

“Artículo 66.

1. **La Mesa Directiva** observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y **tendrá las siguientes facultades:**

a) a b)...

c) **Asegurar que los** dictámenes, **acuerdos parlamentarios**, mociones, comunicados y demás escritos, **cumplan con las normas que regulan su formulación** y tiempos de presentación;

d) a l)...

2 a 3..."

Los acuerdos parlamentarios que son sometidos a la consideración del Pleno y que son aprobados por el mismo, deberán ser firmados por el Presidente de la Mesa Directiva y por los Secretarios de la misma, según lo establecen los artículos 67, numeral 1, inciso d); y 70, numeral 1, inciso c) de la LOGGEUM.

A continuación presentamos un cuadro comparativo entre la redacción actual de los artículos 70 y 77, fracción I constitucionales y la redacción que se propone:

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
<b>REDACCIÓN ACTUAL</b>	<b>REDACCIÓN PROPUESTA</b>
<p>“Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.</p> <p>El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.</p> <p>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.</p> <p>Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”</p>	<p>“Artículo 70.- Toda resolución del <b>Poder Legislativo</b> tendrá carácter de ley, decreto <b>o acuerdo</b>. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".</p> <p><b>Son materia de ley aquellas resoluciones del Poder Legislativo que otorguen derechos o impongan obligaciones a una generalidad de personas, tengan un contenido general y versen sobre materias de interés común; es materia de decreto toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas, tenga un contenido particular y verse sobre determinados tiempos, personas y lugares; son materia de acuerdo todas las demás resoluciones que formulen los órganos que integran el Poder Legislativo y que no tengan el carácter de ley o decreto. Los acuerdos formulados por los órganos del Poder Legislativo tendrán el carácter de puntos de acuerdo o acuerdos parlamentarios.</b></p> <p>El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. ..."</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
REDACCIÓN ACTUAL	REDACCIÓN PROPUESTA
<p>“Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:</p> <p>I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.</p> <p>II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.</p> <p>III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.</p> <p>IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.”</p>	<p>“Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:</p> <p>I. Dictar <b>acuerdos parlamentarios relativos a su organización y funcionamiento interior.</b></p> <p>II a IV...”</p>

La propuesta plantea en primer lugar otorgar al Poder Legislativo la facultad expresa de emitir resoluciones con el carácter de acuerdo; en segundo lugar definir los conceptos ley, decreto y acuerdo, tal y como lo hizo la constitución de 1836; en tercer término señalar que los acuerdos podrán tener el carácter de puntos de acuerdo o acuerdos parlamentarios; y por último, establecer que los acuerdos parlamentarios que puede dictar cada una de las cámaras se refieren a la organización y funcionamiento interno de las mismas.

### 5.3. Propuesta de regulación para el registro y publicación de los Acuerdos Parlamentarios.

Por lo que se refiere al registro de los acuerdos parlamentarios, la LOCGEUM señala en su artículo 109, numeral 1, inciso f) lo siguiente:

“Artículo 109.

1. **La Secretaría General de Servicios Parlamentarios** tendrá las funciones siguientes:

a) a e)...

f) **Llevar un registro** de las resoluciones, **acuerdos** y dictámenes **emitidos** por la **Mesa Directiva** y las **Comisiones** de la Cámara, y **garantizar su publicación** en el **Diario de los Debates** o en los medios autorizados;

g) a h)..."

La LOCGEUM le otorga, en el Senado de la República, al órgano técnico denominado Secretaría General de Servicios Parlamentarios la obligación de llevar un registro de los acuerdos que sean emitidos por la Mesa Directiva y las comisiones, así como garantizar su publicación en el Diario de los Debates y en otros medios autorizados; sobre el particular es importante hacer los siguientes comentarios:

- a) La disposición se refiere al concepto acuerdos, nosotros consideramos que pueden ser tanto los puntos de acuerdo como los acuerdos parlamentarios;
- b) La obligación de registrar los acuerdos parlamentarios se limita únicamente a aquellos que son emitidos por los órganos legislativos denominados Mesa Directiva y Comisiones, por lo que proponemos que esta obligación se amplíe a los acuerdos parlamentarios que son formulados por los órganos legislativos Senador, Mesa de Decanos, Grupos Parlamentarios, Junta de Coordinación Política, Comités y Pleno, con lo que se fortalecería el marco jurídico que regula la publicación de los acuerdos parlamentarios, y
- c) La disposición legal en comento, señala la obligación del Secretario General de Servicios Parlamentarios de garantizar la publicación de los acuerdos parlamentarios en el Diario de los Debates o en los medios autorizados, sin embargo sólo se publican en el Diario de los Debates aquellos acuerdos parlamentarios que son sometidos a la consideración del Pleno, pero puede haber acuerdos parlamentarios que hayan sido formulados por algún órgano legislativo y que sólo tengan por objeto regular la organización y funcionamiento del propio órgano y, por tanto, no sea necesaria su aprobación por el Pleno lo que traerá como consecuencia que no se publique en el Diario de los Debates, ni en ningún otro medio.

Recordemos que el Diario de los Debates es un órgano oficial de difusión que publica las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, conforme lo señala el artículo 133 de la LOCGEUM

“Artículo 133.

1. **Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado "Diario de los Debates"** en el **que se publicará** la fecha y lugar en que se verifique **la sesión**, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.

2. Las actas de las sesiones secretas no serán publicadas.

3. El Titular de la unidad administrativa responsable del Diario de los Debates en cada Cámara, será responsable de la custodia, salvaguarda y archivo de los expedientes, y deberá remitirlos en su oportunidad, conforme a los acuerdos que dicten las respectivas mesas directivas, al Archivo General de la Nación.”

El 15 de marzo de 2001 se presentó a la consideración del Pleno el “Acuerdo Parlamentario de la Mesa Directiva para la creación de la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República”<sup>179</sup> el cual fue aprobado en la sesión de 20 de marzo de 2001<sup>180</sup>, con este acuerdo parlamentario se creó un nuevo medio de difusión de la actividad parlamentaria de la Cámara de Senadores, cuyo objeto es el difundir, tanto al interior de este órgano legislativo como al público en general, los asuntos y trabajos que en éste se desarrollan. La Gaceta Parlamentaria se publica todos los días en que la Cámara de Senadores sesiona, así como aquellos otros en que la Mesa Directiva así lo acuerda y es difundida a través de la página web del Senado de la República, la cual cuenta con un buscador especializado para realizar una consulta más concreta y expedita de los documentos ahí publicados.

---

<sup>179</sup> Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año I, Diario N° 1, 15 de marzo de 2001.

<sup>180</sup> Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año I, Diario N° 2, 20 de marzo de 2001.



En el acuerdo parlamentario en comento, se señala que podrán publicarse los acuerdos del Pleno, de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política y de las Comisiones, por lo que únicamente faltó considerar a los acuerdos parlamentarios emanados de la Mesa de Decanos, de los Grupos Parlamentarios, de los Comités así como de los Senadores en particular.

Por ello y con el objeto de fortalecer el marco jurídico que regula la publicación de los acuerdos parlamentarios, se propone que en la LOGGEUM se establezca que el Secretario General de Servicios Parlamentarios llevará un registro de los acuerdos emitidos por todos los órganos legislativos del Senado de la República, es decir que tendrá la obligación de registrar los acuerdos parlamentarios formulados y aprobados por el Pleno, la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, las Comisiones, los Comités y los Senadores en particular, debiendo asimismo ordenar su publicación en el Diario de los Debates cuando sean sometidos a consideración del Pleno y en la Gaceta Parlamentaria cuando su aprobación se lleve a cabo por otro órgano legislativo diferente al Pleno.

La Gaceta Parlamentaria ha demostrado ser un excelente medio de difusión del quehacer parlamentario, desde su creación en la Cámara de Diputados, acaecida el 6 de noviembre de 1997 mediante el “Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados”<sup>181</sup> el cual en su capítulo sexto denominado “De la Gaceta Parlamentaria y los servicios de Internet de la Cámara de Diputados” reguló este órgano informativo interno; fueron tales los resultados positivos que en la nueva LOGGEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, se integró como un servicio de apoyo que debía proporcionar la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados y en el año dos mil uno fue instituida la publicación de la Gaceta Parlamentaria en la Cámara de Senadores mediante el acuerdo parlamentario señalado en el párrafo anterior.

---

<sup>181</sup> Cámara de Diputados, LVII Legislatura. **Diario de los Debates**, Año I, N° 26, 6 de noviembre de 1997.

No obstante es necesario que, a más de ocho años de su creación y dados los positivos resultados que ha mostrado en la Cámara de Senadores, la Gaceta Parlamentaria sea incluida en la LOCGEUM como un órgano de difusión interno del quehacer parlamentario, mediante una adición al Título Quinto de la LOCGEUM denominado “De la difusión e información de las actividades del Congreso”; asimismo se reitera la necesidad de reforzar el marco jurídico que regula la publicación de los acuerdos parlamentarios estableciendo la obligación en la LOCGEUM de publicar todos los acuerdos parlamentarios que sean formulados por los órganos legislativos, previo registro de los mismos en la Secretaría General de Servicios Parlamentarios.

Con lo anterior confirmo la hipótesis de que los acuerdos parlamentarios son una importante fuente normativa del Senado de la República, toda vez que regulan su organización y funcionamiento interno, sin embargo requieren reforzar el marco jurídico que regula su formulación, aprobación, registro y publicación, para lo cual, en síntesis hacemos las siguientes propuestas:

- a) Otorgar al Poder Legislativo la facultad constitucional de emitir resoluciones con el carácter de acuerdo;
- b) Definir los conceptos ley, decreto y acuerdo, tal y como lo hizo la constitución de 1836;
- c) Señalar que los acuerdos podrán tener el carácter de puntos de acuerdo o acuerdos parlamentarios;
- d) Establecer que los acuerdos parlamentarios, que puede dictar cada una de las cámaras, se refieren a la organización y funcionamiento interno de las mismas;
- e) Contemplar en la LOCGEUM que los acuerdos parlamentarios que se refieran a la organización de los órganos legislativos y aquellos que tienen que ver con el funcionamiento de la cámara, una vez que hayan sido aprobados por los propios órganos que los formulan, deben ser aprobados por el Pleno;

- f) Que la Secretaría General de Servicios Parlamentarios debe llevar el registro de todos los acuerdos parlamentarios que se emitan en el Senado de la República, y
- g) Establecer que todos los acuerdos parlamentarios, independientemente del órgano legislativo que los emita, deben ser publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara.

#### **5.4. Conclusiones del capítulo.**

1. El marco jurídico que regula la formulación, aprobación, registro y publicación de los acuerdos parlamentarios es deficiente, a pesar de que a través de los acuerdos parlamentarios se regula la organización y el funcionamiento de los órganos que conforman el Poder Legislativo, por lo que se hace necesario fortalecer el marco jurídico que los regula a partir de la CPEUM.
2. Se propone reformar el artículo 70 constitucional para otorgarle textualmente al Poder Legislativo la facultad de dictar resoluciones con el carácter de acuerdo, tal y como lo ostentan los otros poderes de la unión, diferenciándolos de la ley y los decretos, así como señalar que los acuerdos podrán tener el carácter de puntos de acuerdo o acuerdos parlamentarios.
3. Se propone reformar el artículo 77, fracción I constitucional para otorgarle a cada cámara, sin intervención de la otra, la facultad de formular acuerdos parlamentarios relativos a su organización y funcionamiento internos.
4. Con la finalidad de precisar quienes tienen la facultad legal para formular acuerdos parlamentarios, se sugiere establecer en la LOCGEUM los órganos legislativos que pueden emitir este tipo de resoluciones, además es conveniente que se especifique de manera puntual cuáles deben ser aprobados por el Pleno y cuáles sólo por el propio órgano legislativo, en función del ámbito material que

regulan y al consenso que requieran de los Grupos Parlamentarios para su legitimación.

5. Se sugiere señalar que todos los acuerdos parlamentarios, independientemente de ser o no aprobados por el Pleno, deben ser registrados en la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y publicados en la Gaceta Parlamentaria y, en su caso, en el Diario de los Debates.

## CONCLUSIONES FINALES

1. Nuestra constitución establece un sistema federal para el Estado mexicano, lo que da origen a un orden jurídico federal, local y municipal, los cuales pertenecen a un orden jurídico superior denominado constitucional que es fuente de validez y unidad de estos ordenes jurídicos, además la constitución instituye un sistema de distribución de competencias entre estos órdenes.
2. Al Poder Legislativo se le puede denominar de diferentes formas y según Norberto Bobbio desarrolla las siguientes funciones fundamentales: representación; legislación; control, y legitimación. El Poder Legislativo según nuestra constitución se integra por un Congreso General, una Cámara de Diputados y otra de Senadores, así como con la Comisión Permanente.
3. En un sentido amplio, el concepto Parlamento se refiere a la Asamblea integrada mediante elección popular que tiene las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo y el concepto parlamentario se refiere al miembro integrante de este poder, así como a la función que desarrolla, la cual no se circunscribe únicamente a la formulación de leyes. Por tanto, el derecho parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización, atribuciones y funcionamiento del Poder Legislativo en un Estado de derecho, comprendiendo tanto las funciones legislativas como las no legislativas, así como las relaciones de este poder con los otros órganos del Estado, con otras instituciones políticas y sociales y con la ciudadanía en general.
4. El Senado de la República es un órgano del Poder Legislativo que se integra por dos tipos de órganos: los legislativos, cuyos integrantes tiene la cualidad de ser Senadores y los órganos técnico-administrativos, compuestos por servidores públicos que no tienen la cualidad de legislador.

5. Los órganos legislativos, en el Senado de la República los podemos clasificar en órganos primarios o simples y órganos secundarios o complejos, los primeros son los Senadores y los segundos son aquellos que están integrados por varios órganos simples como: el Pleno, la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, las Comisiones y los Comités.
6. Las resoluciones del Poder Legislativo son las decisiones que toma alguno de sus órganos, sobre los asuntos de su competencia que son sometidos a su consideración. El artículo 70 constitucional establece que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto y el artículo 77, fracción I de la carta fundamental señala que cada cámara puede, dictar sin la intervención de la otra, resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
7. Las constituciones de las Entidades Federativas y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecen que las resoluciones que dicte su Congreso Estatal o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán el carácter de ley o decreto. Resulta significativo que veintitrés constituciones locales incorporen al acuerdo como parte de las resoluciones que pueden emitir sus Congresos; ninguna constitución local considera a las resoluciones económicas, y la Constitución del Estado de Tabasco, la cual consideramos la más avanzada en la materia, faculta a su Congreso para emitir resoluciones con el carácter de acuerdos parlamentarios, puntos de acuerdo y acuerdos de comisión.
8. El acuerdo es una resolución unipersonal o colegiada que puede ser Ejecutivo, Judicial o Legislativo de conformidad con el órgano que lo formula, dentro de su ámbito de competencia. La CPEUM otorga de manera textual la facultad de expedir acuerdos al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, en cambio al Poder Legislativo no le otorga textualmente esta facultad y algunos autores la pretenden identificar con la facultad constitucional que tiene cada una de las cámaras para emitir resoluciones económicas. Nosotros proponemos que la CPEUM le otorgue

al Poder Legislativo, de manera textual, la facultad para emitir resoluciones con el carácter de acuerdo.

9. Los acuerdos en el ámbito del Poder Legislativo proponemos clasificarlos en puntos de acuerdo y acuerdos parlamentarios; los puntos de acuerdo tienen como objetivo el realizar peticiones o sugerencias a otros poderes o autoridades, sobre algún asunto de orden público e interés general, sin que tengan efectos vinculatorios, por su parte los acuerdos parlamentarios regulan la organización y funcionamiento interno de los órganos que integran el Poder Legislativo, siendo jerárquicamente inferiores a la Constitución, a las leyes y a los reglamentos.
10. La naturaleza jurídica de los acuerdos parlamentarios, desde el punto de vista formal, tienen el carácter legislativo pues su origen es este poder. En la Cámara de Senadores nosotros sostenemos que los órganos legislativos están facultados para formular acuerdos parlamentarios
11. Desde el punto de vista material los acuerdos parlamentarios se refieren a la organización interna de las Cámaras y a regular el funcionamiento de las mismas. Por ello proponemos que los acuerdos parlamentarios se clasifiquen, desde un punto de vista material, en acuerdos parlamentarios de organización y acuerdos parlamentarios de funcionamiento.
12. Los acuerdos parlamentarios de organización, tienen por objeto crear, integrar, dotar de estructura y atribuciones a los órganos legislativos y a los técnico-administrativos de las cámaras, por lo anterior proponemos, para efectos de estudio, subclasificarlos en acuerdos parlamentarios de organización referentes a órganos legislativos y acuerdos parlamentarios de organización relativos a las áreas administrativas y técnicas.
13. Los acuerdos parlamentarios de funcionamiento tienen como objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios que le permitan a la cámara en su

conjunto o a los órganos legislativos que lo integran, ejercer las facultades que les otorga el orden jurídico, por lo que proponemos, para efectos de estudio, subclasificarlos en acuerdos parlamentarios de funcionamiento de la cámara y acuerdos parlamentarios de funcionamiento de los órganos legislativos que integran la cámara.

14. El marco jurídico que regula la formulación, aprobación, registro y publicación de los acuerdos parlamentarios es deficiente por lo que hace necesario fortalecer el marco jurídico que los regula a partir de la CPEUM. Lo anterior toda vez que la CPEUM otorga al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial la facultad expresa para formular acuerdos, en cambio el Poder Legislativo no ostenta textualmente la facultad constitucional para emitir este tipo de resoluciones.
15. Se propone reformar el artículo 70 constitucional para otorgarle textualmente al Poder Legislativo la facultad de dictar resoluciones con el carácter de acuerdo, señalando que los acuerdos podrán tener el carácter de puntos de acuerdo o acuerdos parlamentarios. Asimismo se propone reformar el artículo 77, fracción I constitucional para otorgarle a cada cámara la facultad de formular acuerdos parlamentarios relativos a su organización y funcionamiento interno.
16. Se sugiere establecer en la LOCGEUM los órganos legislativos que tienen facultad para formular acuerdos parlamentarios, especificando cuales deben ser aprobados por el Pleno y cuales sólo por el propio órgano legislativo; asimismo señalar en el propio ordenamiento que todos los acuerdos parlamentarios, en el Senado de la República, deben ser registrados en la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y publicados en la Gaceta Parlamentaria y, en su caso, en el Diario de los Debates.



## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**, 9ª edición, Porrúa, México, 1990.
- ALCOCER V., Jorge (Coordinador General). **Directorio del Congreso Mexicano. LVIII Legislatura 2000/2003**, Nuevo Horizonte Editores, México, 2001.
- ÁLVAREZ LEDEZMA, Mario I. **Introducción al Derecho**, Mc Graw-Hill, México, 2004.
- ÁLVAREZ TABÍO, Pedro. **Obras Políticas de Nicolás Maquiavelo**, Instituto Cubano del libro, La Habana, 1971.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. **Derecho Constitucional**, 2ª edición, Oxford University Press, México, 1999.
- ARISTÓTELES. **La Política**, Traducción de Antonio Gómez Robledo, 5ª edición, Porrúa, México, 1973.
- BATIZ VÁSQUEZ, Bernardo. **Teoría del Derecho Parlamentario**, Oxford, México, 1999.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. **Derecho Parlamentario**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- BOBBIO, Norberto. **Teoría General del Derecho**, Traducción de Jorge Guerrero R., 2ª Edición, Temis, Colombia, 2002.
- BONNECASE, Julien. **Introducción al Estudio del Derecho**, 2ª edición, Temis, Colombia, 2000.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**, Porrúa, México, 1973.
- \_\_\_\_\_ **Las garantías individuales**, 22ª edición, Porrúa, México, 1989.
- CALVILLO, Manuel (Compilador). **La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento**, 2ª edición, El Colegio de México - El Colegio de San Luis, México, 2003.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (Coordinadores). **Elementos de Técnica Legislativa**, 2ª edición, Porrúa, México, 2002.

CARRÉ DE MALBERG, R. **Teoría General del Estado**, Traducción de José Lión Depetre, Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

CORONADO, Mariano. **Elementos de Derecho Constitucional**, 3ª edición, CH. Bouret, México, 1906.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón. **Los órganos del Senado de la República**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

DAHL, Robert. **¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?**, Traducción de Pablo Gianera, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y comparado**, 4ª edición, Porrúa, México, 2005.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**, 42ª edición, Porrúa, México, 2002.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**, 55ª edición, Porrúa, México, 2003.

GARITA ALONSO, Arturo. **Los Servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2003)**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

GÓMEZ GALLARDO, Perla. **Filosofía del Derecho**, Iure editores, México, 2005.

HERNÁNDEZ, Antonio María y VALADÉS, Diego (Coordinadores). **Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. **Los derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones**, 5ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

\_\_\_\_\_ **El Poder Legislativo en la Actualidad**, Cámara de Diputados (LV Legislatura) e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

\_\_\_\_\_ **Enciclopedia Jurídica Mexicanana**, Porrúa, México, 2002.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. **Las Constituciones Mexicanas. 1814-2003**, Tomo I, Mexicana Digital de Impresión, México, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoría General del Estado**, Traducción de Luis Legas Lacambra, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM – Ediciones Coyoacán, México, 2004.

- \_\_\_\_\_. **Teoría Pura del Derecho**, Traducción de Roberto J. Vernengo, 13ª edición, Porrúa, México, 2003.
- LANZ DURET, Miguel. **Derecho Constitucional Mexicano**, 9ª edición, Continental, México, 1984.
- LOCKE, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**, Traducción de Armando Lázaro Ros, Aguilar, México, 1983.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. **Derecho Administrativo 1er. y 2o. cursos**, 5ª edición, Oxford University Press, México, 2005.
- MONTESQUIEU. **Del Espíritu de las leyes**, Traducción de Nicolás Estevanez, 4ª edición, Porrúa, México, 1980.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro. **Tratado de las Leyes y su Aplicación**, José María Sandoval Impresor, México, 1877, edición facsimilar realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
- MORA-DONATTO, Cecilia. **Temas selectos de derecho parlamentario**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.
- MURILLO BELMONTES, Francisco. **Si yo fuera Diputado... Nociones de técnica legislativa**, Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas – Congreso del Estado de Zacatecas, LVII Legislatura, México, 2003.
- NAVA GOMAR, Salvador O. (Coordinador). **Manual de Técnica Legislativa**, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2004.
- PALACIOS ALCOCER, Mariano (Coordinador). **Federalismo y relaciones intergubernamentales**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. **El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y funcionamiento Actual**, Porrúa, México, 2003.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. **Historia del Derecho Mexicano**, Tomo 1, Oxford University Press, México, 2003.
- PIZA, Agapito. **Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores**, Tomo I, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, México, 1882.
- RABASA, Emilio. **La Constitución y la Dictadura**, Cien de México – CONACULTA, México, 2002.

- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Ramón. **Derecho Constitucional**, 2ª edición, Imprenta en la calle de Hospicio de San Nicolás Núm. 18, México, 1875.
- ROLDÁN XOPA, José. **El Sistema de Fuentes del Senado**, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- SÁNCHEZ BRÍNGAS, Enrique. **Derecho Constitucional**, 2ª edición, Porrúa, México, 1997.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. **Derecho Parlamentario Español**, 2ª edición, Espasa Calpe, Madrid, 1990.
- SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**, tomo I, 9ª edición, Porrúa, México, 1979.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. **El sistema de la Constitución Mexicana**, Librería de Manuel Porrúa, México, 1977.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**, 37ª edición, Porrúa, México, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Leyes Fundamentales de México (1808-1997)**, 20ª Edición, Porrúa, México, 1997.
- TOMASINI BASSOLS, Alejandro. **El pensamiento del último Wittgenstein**, Edere, México, 2003.
- TOMÁS MALLÉN, Beatriz. **Transfugismo parlamentario y democracia de partidos**, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. **Jurisprudencia y Tesis relevantes: Compilación oficial. 1997-2005**, 2ª edición, TEPJF, México, 2005.
- VILLORO TORANZO, Miguel. **Introducción al estudio del Derecho**, 5ª Edición, Porrúa, México, 1982.
- WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigaciones Filosóficas**, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Filosóficas, México, 2003.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia**, Traducción de Marina Gascón, 5ª edición, Trotta, Madrid, 2003.
- ZARCO, Francisco. **Historia del Congreso Constituyente de 1857**, Imprenta I. Escalante, México, 1916, reimpresso por el Instituto Nacional de Estudios Histórico de la Revolución Mexicana, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987.

## CD ROOM Y HEMEROGRAFÍA

CD ROOM. **Constituciones y Leyes Orgánicas de los Congresos de los Estados**, Senado de la República, LIX Legislatura, México, 2005.

CD ROOM. **IUS 2004. Jurisprudencia y Tesis Aisladas**, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.

**Diario de los Debates**, Cámara de Diputados.

**Diario de los Debates**, Cámara de Senadores.

**Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917**, Tomo I, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1924, edición facsimilar realizada por la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, Joaquín Porrúa Editores, México, 1989.

**Revista Quórum**, Año V, No. 38, Enero de 1996, Publicación a cargo del Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

## DICCIONARIOS

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (Coordinador). **Diccionario Universal de Términos Parlamentarios**, 2ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. **Diccionario de Política**, Tomo II, 13ª edición, Siglo XXI, México, 2002.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo**, 7ª edición, Porrúa, México, 2003.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. **Diccionario de Derecho Constitucional**, Porrúa, México, 2002.

DE PINA, Rafael. **Diccionario de Derecho**, 10ª edición, Porrúa, México, 1981.  
**Enciclopedia Jurídica Omeba**, Tomo I, Driskill, Argentina, 1984.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. **Diccionario Jurídico Mexicano**, 4ª edición, Porrúa, México, 1991.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **Diccionario de la Lengua Española**, 22º Edición, Espasa, España, 2001.

## INTERNET

Página Web del Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx> (2006)

## LEGISLACIÓN

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales  
Código Federal de Procedimientos Civiles  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Constitución Política del Estado de Aguascalientes  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California  
Constitución Política del Estado de Baja California Sur  
Constitución Política del Estado de Campeche  
Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango  
Constitución Política para el Estado de Guanajuato  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero  
Constitución Política del Estado de Hidalgo  
Constitución Política del Estado de Jalisco  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos  
Constitución Política del Estado de Nayarit  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga  
Constitución Política del Estado de Quintana Roo  
Constitución Política del Estado de San Luis Potosí  
Constitución Política del Estado de Sinaloa  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco  
Constitución Política del Estado de Tamaulipas  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave  
Constitución Política del Estado de Yucatán  
Constitución Política del Estado Tlaxcala  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas  
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal  
Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público  
Ley de Seguridad Nacional

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
Ley Orgánica de la Armada de México  
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos  
Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos  
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación  
Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos  
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos