

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN**

**INSTRUMENTOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS
ACTIVIDADES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES.**

TRABAJO PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Luis Manuel Montaña Ramírez

Asesor:

DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

JUNIO 2007.



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.

INDICE

Introducción.	4
--------------------	---

CAPÍTULO 1
CONSIDERACIONES TEÓRICAS
EN TORNO AL ESTADO.

1.1	Origen del Estado.	6
1.2	Gobierno.	10
1.3.	División de poderes.	12
1.4	Democracia.	17
1.5	Rendición de cuentas.	19
1.6	Transparencia.	20
1.7	Principio de publicidad.	21
1.8	Control.	22

CAPÍTULO 2
FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO
EN MÉXICO

2.1	Facultades del Poder Legislativo.	25
	2.1.1. Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.	30
	2.1.2. Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores	34

CAPÍTULO 3
MEDIDAS EXISTENTES Y PROPUESTAS PARA
LA APLICACION DE CONTROL Y TRANSPARENCIA
EN LA CÁMARA DE SENADORES.

3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	45
3.2	Ley Orgánica del Congreso General.	62
3.3	Acuerdo para la aplicación de la Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental en la Cámara de Senadores.	63
3.4	Iniciativas presentadas pendientes de resolver en las que se proponen medidas de control y rendición de cuentas.	67

CAPÍTULO 4
IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL
FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.
ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE CONTROL.

4.1	Derecho de Iniciativa.....	71
4.2	Construcción de la Agenda Legislativa.....	76
4.3	Trabajo de las comisiones.....	79
4.4	Derechos y deberes de legisladores.....	84
CONCLUSIONES.....		92
BIBLIOGRAFÍA.....		98
ANEXOS.....		101

Introducción.

Es muy reciente la idea de que la función del Poder Legislativo se reducía a la ratificación legal de los proyectos de reformas del titular del Poder Ejecutivo. Gracias a un grupo mayoritario con afinidad política hacia el Jefe del Ejecutivo en turno, durante muchos años ni la Cámara de Diputados ni la de Senadores contaron con especialistas que les apoyaran de manera profesional en los procedimientos legislativos, menos aún en la preparación de nuevos métodos para el cumplimiento de sus responsabilidades. En la práctica cotidiana, la asesoría y el apoyo para el análisis en las comisiones provenían de las oficinas especializadas de la administración pública. Su participación, si bien no era reconocida, se tenía por aceptada.

El contexto anterior limitaba las posibilidades de instituir medidas de control o de medición del desempeño en el trabajo legislativo, ya que el ritmo de éste último estaba determinado por las motivaciones del titular del Poder Ejecutivo. Además, la existencia de una mayoría aplastante monopartidista y con afinidad al Presidente de la República, no sólo privilegiaba la atención a sus propuestas, sino que influía para obstruir las que promovían las fuerzas opositoras. Su peso era definitivo en las posibilidades de éxito de cualquier intento de organizar el trabajo interno, pues la información que se daba a conocer para divulgar los resultados de los legisladores estaba siempre orientada a cuidar la imagen del grupo mayoritario. Las obligaciones legales para cumplir con alguna forma de control y transparencia se reducían a los datos contables numéricos.

A partir de la desaparición de los grupos parlamentarios mayoritarios en las Cámaras del Congreso, se generó una transformación del trabajo legislativo. La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura (1997-2000) fue la primera en experimentar una forma diferente de trabajo de una asamblea legislativa en México. En la actualidad, la carencia de mayoría de un mismo partido permite que ambas cámaras experimenten una forma de trabajo marcada por el pluralismo más amplio de que se tenga conocimiento en la historia de México. Sin embargo, en el ejercicio de sus facultades se carece de medidas de control que lo obliguen a la transparencia. No sólo en asuntos de carácter financiero o de

fiscalización en el ejercicio de los recursos, que en cierta medida ya las tiene, sino a partir de su nueva situación, en la que los legisladores se asumen como vigilantes de las instituciones públicas y no cuentan con mecanismos que los obliguen a rendir cuentas y a demostrar un ejercicio responsable de sus derechos y obligaciones constitucionales.

Corresponde a las Cámaras del Congreso elaborar leyes necesarias para la convivencia social, pero las actividades del trabajo interno necesario para alcanzar tal objetivo no han sido tenidas en cuenta para aplicar sobre ellas esquemas de control y evaluación del desempeño para hacer más eficiente la tarea legislativa.

El propósito del presente reporte de práctica profesional es mostrar los elementos de que dispone la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, lo mismo que sus carencias y de ahí las necesidades de modificación que se consideran útiles en la transparencia y rendición de cuentas dentro del trabajo parlamentario y legislativo de la Cámara de Senadores.

El supuesto básico de este ejercicio es que la Ley de Transparencia y el Acuerdo Parlamentario para su aplicación, aprobado por la Cámara de Senadores, adolecen de lagunas y omisiones que dificultan el ejercicio del derecho a la transparencia que debe tener como garantía toda la ciudadanía.

Para alcanzar la anterior conclusión se ha estructurado este trabajo primero, con la determinación conceptual de un marco teórico; seguido de la exposición del desarrollo alcanzado en las medidas de transparencia y fiscalización en el trabajo parlamentario y legislativo y, finalmente, con la presentación de diversas propuestas de mecanismos que se consideran útiles para la rendición de cuentas en las actividades de los senadores en lo individual, así como para los órganos de las Cámaras del Congreso.

Capítulo 1.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS EN TORNO AL ESTADO.

1.1 Origen del Estado.

La secuencia lógica descriptiva indica que el concepto inicial de un trabajo que pretende ser de análisis político es precisamente la identificación del Estado. La corriente de estudio que resulta más identificada con las exigencias de transparencia y de rendición de cuentas es la que corresponde al Estado liberal. Desarrollada por John Locke (1632-1704); en su teoría sentó las bases intelectuales para pensar al poder político como un mandatario de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios. Su origen se explica como el resultado de la renuncia colectiva por parte de todos los individuos a su derecho a castigar y la concentración de éste en la figura estatal. Esta visión liberal del poder político supone que es estrictamente representativo de intereses que no le son propios, en particular el ser de los ciudadanos.

Bajo la concepción teórica de John Locke, los individuos tienen una serie de derechos fundamentales: la libertad, la igualdad y la propiedad privada. La razón natural *"enseña a todos los hombres, si quieren consultarla, que siendo todos iguales e independientes nadie debe perjudicar a otro en su vida, en su salud, en su libertad, en su bien"*¹. De ahí entonces que la existencia del Estado sólo se justificaría por su capacidad para tutelar esta serie de derechos fundamentales, tomando en sus manos, por acuerdo expreso de los ciudadanos, el derecho a castigar, que visto con una óptica amplia, no es otra cosa que ejercer la justicia.

Como era la moda intelectual de la época, en su modelo de estado, Locke, al igual que Tomas Hobbes, también se basó en la teoría del contrato que representa la expresión de la voluntad colectiva. Los dos están comprometidos en la búsqueda de respuestas al

¹ John Locke, citado por Jean-Jacques Chevalier. El ensayo sobre el Gobierno Civil en Los Grandes Textos Políticos. Madrid. Aguilar Ediciones. 1979. pp 87-101.

Introducción.

Es muy reciente la idea de que la función del Poder Legislativo se reducía a la ratificación legal de los proyectos de reformas del titular del Poder Ejecutivo. Gracias a un grupo mayoritario con afinidad política hacia el Jefe del Ejecutivo en turno, durante muchos años ni la Cámara de Diputados ni la de Senadores contaron con especialistas que les apoyaran de manera profesional en los procedimientos legislativos, menos aún en la preparación de nuevos métodos para el cumplimiento de sus responsabilidades. En la práctica cotidiana, la asesoría y el apoyo para el análisis en las comisiones provenían de las oficinas especializadas de la administración pública. Su participación, si bien no era reconocida, se tenía por aceptada.

El contexto anterior limitaba las posibilidades de instituir medidas de control o de medición del desempeño en el trabajo legislativo, ya que el ritmo de éste último estaba determinado por las motivaciones del titular del Poder Ejecutivo. Además, la existencia de una mayoría aplastante monopartidista y con afinidad al Presidente de la República, no sólo privilegiaba la atención a sus propuestas, sino que influía para obstruir las que promovían las fuerzas opositoras. Su peso era definitivo en las posibilidades de éxito de cualquier intento de organizar el trabajo interno, pues la información que se daba a conocer para divulgar los resultados de los legisladores estaba siempre orientada a cuidar la imagen del grupo mayoritario. Las obligaciones legales para cumplir con alguna forma de control y transparencia se reducían a los datos contables numéricos.

A partir de la desaparición de los grupos parlamentarios mayoritarios en las Cámaras del Congreso, se generó una transformación del trabajo legislativo. La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura (1997-2000) fue la primera en experimentar una forma diferente de trabajo de una asamblea legislativa en México. En la actualidad, la carencia de mayoría de un mismo partido permite que ambas cámaras experimenten una forma de trabajo marcada por el pluralismo más amplio de que se tenga conocimiento en la historia de México. Sin embargo, en el ejercicio de sus facultades se carece de medidas de control que lo obliguen a la transparencia. No sólo en asuntos de carácter financiero o de

fiscalización en el ejercicio de los recursos, que en cierta medida ya las tiene, sino a partir de su nueva situación, en la que los legisladores se asumen como vigilantes de las instituciones públicas y no cuentan con mecanismos que los obliguen a rendir cuentas y a demostrar un ejercicio responsable de sus derechos y obligaciones constitucionales.

Corresponde a las Cámaras del Congreso elaborar leyes necesarias para la convivencia social, pero las actividades del trabajo interno necesario para alcanzar tal objetivo no han sido tenidas en cuenta para aplicar sobre ellas esquemas de control y evaluación del desempeño para hacer más eficiente la tarea legislativa.

El propósito del presente reporte de práctica profesional es mostrar los elementos de que dispone la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, lo mismo que sus carencias y de ahí las necesidades de modificación que se consideran útiles en la transparencia y rendición de cuentas dentro del trabajo parlamentario y legislativo de la Cámara de Senadores.

El supuesto básico de este ejercicio es que la Ley de Transparencia y el Acuerdo Parlamentario para su aplicación, aprobado por la Cámara de Senadores, adolecen de lagunas y omisiones que dificultan el ejercicio del derecho a la transparencia que debe tener como garantía toda la ciudadanía.

Para alcanzar la anterior conclusión se ha estructurado este trabajo primero, con la determinación conceptual de un marco teórico; seguido de la exposición del desarrollo alcanzado en las medidas de transparencia y fiscalización en el trabajo parlamentario y legislativo y, finalmente, con la presentación de diversas propuestas de mecanismos que se consideran útiles para la rendición de cuentas en las actividades de los senadores en lo individual, así como para los órganos de las Cámaras del Congreso.

Capítulo 1.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS EN TORNO AL ESTADO.

1.1 Origen del Estado.

La secuencia lógica descriptiva indica que el concepto inicial de un trabajo que pretende ser de análisis político es precisamente la identificación del Estado. La corriente de estudio que resulta más identificada con las exigencias de transparencia y de rendición de cuentas es la que corresponde al Estado liberal. Desarrollada por John Locke (1632-1704); en su teoría sentó las bases intelectuales para pensar al poder político como un mandatario de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios. Su origen se explica como el resultado de la renuncia colectiva por parte de todos los individuos a su derecho a castigar y la concentración de éste en la figura estatal. Esta visión liberal del poder político supone que es estrictamente representativo de intereses que no le son propios, en particular el ser de los ciudadanos.

Bajo la concepción teórica de John Locke, los individuos tienen una serie de derechos fundamentales: la libertad, la igualdad y la propiedad privada. La razón natural *“enseña a todos los hombres, si quieren consultarla, que siendo todos iguales e independientes nadie debe perjudicar a otro en su vida, en su salud, en su libertad, en su bien”*¹. De ahí entonces que la existencia del Estado sólo se justificaría por su capacidad para tutelar esta serie de derechos fundamentales, tomando en sus manos, por acuerdo expreso de los ciudadanos, el derecho a castigar, que visto con una óptica amplia, no es otra cosa que ejercer la justicia.

Como era la moda intelectual de la época, en su modelo de estado, Locke, al igual que Tomas Hobbes, también se basó en la teoría del contrato que representa la expresión de la voluntad colectiva. Los dos están comprometidos en la búsqueda de respuestas al

¹ John Locke, citado por Jean-Jacques Chevalier. El ensayo sobre el Gobierno Civil en Los Grandes Textos Políticos. Madrid. Aguilar Ediciones. 1979. pp 87-101.

problema de la violencia en las relaciones sociales. La teoría contractualista empieza por asumir la existencia de un *estado de naturaleza* que es propio al hombre. En su origen, los individuos son libres, iguales y racionales. De ese estado de igualdad pasan a una vida social regulada por ordenamientos institucionales que aceptan de manera voluntaria a través de un convenio. Surge entonces una fuerza ajena que asume el poder político, entendido como un gran acuerdo de voluntades.

Siendo los hombres naturalmente libres, iguales e independientes, ninguno puede ser sacado de ese estado y ser sometido al poder político de otro sin su propio consentimiento, por el cual puede él convenir con otros hombres juntarse y unirse en sociedad para su conservación, para su seguridad mutua, para la tranquilidad de su vida, para gozar pacíficamente de lo que les pertenece en propiedad y para estar más al abrigo de los insultos de quienes pretendiesen perjudicarles y hacerles daño.²

El convenio garantiza que ningún individuo tendrá el poder suficiente para destruir la vida o la libertad de otro, además, en el caso de los bienes, dará la seguridad de evitar el pillaje y permitirá el intercambio de las posesiones. Pero no es la garantía de la seguridad pública para la actividad individual lo que puede caracterizar el elemento más importante del Estado liberal, sino el respeto a los derechos fundamentales de los particulares los cuales debe representar y tutelar. De esta forma, estará limitado para que las libertades fundamentales de los individuos se puedan ejercer sin presiones de ninguna especie y que su ejercicio no se convierta en una trasgresión a las libertades de los demás.

La distinción particular en Locke es su inclinación a la existencia de una autoridad acotada por el consentimiento del pueblo. Esta limitación que se le impone a la autoridad va a transformarla en una división de poderes que consiste en un Legislativo ocupado de regular la manera en que las fuerzas de un Estado deben ser empleadas para la conservación de la sociedad y de sus miembros. El otro es el Ejecutivo, encargado del cumplimiento de las leyes en el interior. Para el exterior, existe un poder Confederativo, que hará las veces del Ejecutivo, pero sólo para los efectos de lo que está fuera de su territorio y en sus relaciones con otras naciones.

² Ver. Chevalier. *El ensayo sobre el Gobierno Civil*, pp 87-101.

Estos poderes obligadamente deben estar a cargo de personas distintas. *El poder ejecutivo debe estar siempre dispuesto para hacer ejecutar las leyes; (...) el poder legislativo no tiene necesidad de estar siempre dispuesto pues no hay lugar para legislar constantemente: No es siempre necesario hacer leyes, pero siempre lo es hacer ejecutar las que han sido hechas (...) La tentación de abusar del poder se apoderaría de aquellos en cuyas manos se reuniesen los dos poderes.*³ El Legislativo será el poder supremo y *"no puede ser arrebatado a aquéllos a quienes una vez fue confiado"*⁴. El poder Ejecutivo será subordinado, pero no se convertirá en un dependiente de las órdenes del Legislativo. Para su desempeño independiente se le dejarán muchas cosas a su operación discrecional, pues el Legislativo no puede preverlo todo ni proveerlo todo.

El Estado liberal de John Locke constituye la organización política suprema que se erige para proteger la libertad y la propiedad de los ciudadanos, para asumir sobre ellos la función política de dominio; sin embargo, su influencia queda atemperada por la división de poderes que aplica y por el consentimiento que le otorgan los ciudadanos.

La exposición anterior constituye un ejercicio para la ubicación conceptual del Estado. Evidentemente la teoría liberal no es la única ni la más importante explicación del origen del Estado. Norberto Bobbio explica, entre otras, la idea que Hans Kelsen asumió para contribuir en la exégesis del origen del Estado: *"...el Estado es un orden coactivo, un conjunto de normas que se hacen valer contra los transgresores incluso recurriendo a la fuerza;....."*⁵.

Para continuar en el desarrollo de lo que es útil en el presente trabajo se debe pasar a lo que existe en cuanto al Estado contemporáneo, una vez que se ha explicado una corriente inicial del origen del Estado. En la actualidad su idea está invariablemente ligada al concepto del Estado de Derecho. La denominación obliga a situar su explicación en el

³ Ver. Chevalier. El ensayo sobre el Gobierno Civil, pp 87-101

⁴ Ver. Chevalier. El ensayo sobre el Gobierno Civil, pp 87-101.

análisis jurídico en tanto que tiene una clara vinculación con la Constitución, toda vez que en ella se plasma el diseño de la forma en que el Estado se organiza para alcanzar sus fines con democracia.

Es necesario mostrar la forma como surge la vinculación del Estado y el derecho. Para ello es útil traer a la memoria el surgimiento del Estado como la fuerza ajena que asume el poder político resultante del contrato de voluntades. Una vez que esa fuerza alcanza el monopolio del poder, es necesario que logre con el derecho una relación de interdependencia recíproca. Si *“por derecho se entiende el conjunto de normas, u orden normativo, en el que se desenvuelve la vida de un grupo organizado, la política tiene que ver con el derecho bajo dos puntos de vista: en cuanto la acción política se lleva a efecto a través del derecho y en cuanto el derecho delimita y disciplina la acción política”*⁶.

La anterior descripción de Norberto Bobbio ayuda a entender la forma como se da esa relación que no se queda solamente en la mención de la interdependencia, sino que avanza para explicar como el derecho es *producto* del poder: *Desde esta perspectiva, en la que el derecho es producto del poder, el vínculo entre el poder político y el derecho es simple (...) la existencia del orden jurídico depende de la existencia de un poder político definido (...) como el poder cuyo instrumento característico de aplicación es la fuerza física*.⁷ A lo cual agrega la teoría de cómo se relacionan ambos elementos: poder y derecho: *“sólo la referencia a un principio de legitimidad hace del poder de imponer obligaciones un derecho y de la obediencia de los destinatarios de la imposición un deber, transforma una relación de mera fuerza en una relación jurídica”*.⁸

Para mostrar la vinculación Estado-constitución es importante caracterizar a esta última como el instrumento jurídico que defiende al ciudadano frente al Estado y que su contenido garantice el control del poder. Para ello debe abarcar las siguientes

⁵ Bobbio, Norberto. El filósofo y la política. Antología. México. Fondo de Cultura Económica. 1996. p.138.

⁶ Ver Bobbio, Norberto. El filósofo y la política. p.149.

⁷ Ver Bobbio, Norberto. Ibidem. p.150.

⁸ Ver Bobbio, Norberto. Ibidem. p.151.

instituciones jurídicas: “...establecer las competencias exclusivas y limitadas de los diversos órganos titulares del poder estatal, el sometimiento de administración a la ley, (...) la vigencia de un control judicial adecuado, el establecimiento de ciertos derechos y libertades fundamentales y la instrumentación de las garantías constitucionales correspondientes (...) y sobre todo garantizar la sujeción de los órganos estatales al derecho”.⁹

Nuestro país no fue ajeno a la influencia del ideal liberal que caracterizó al Estado de Derecho. Varias de las formas de manifestación de ello fueron plasmadas en diversos documentos constitucionales a partir de 1857. Al evolucionar hasta la Constitución de 1917, su contenido dejó de mostrarse contagiado por el liberalismo y en ella quedó plasmada mucho del efecto socializante imperante en la época.

1.2 Gobierno.

Conforme al contenido del Diccionario de Política de Bobbio, Matteucci y Pasquino, se le puede definir “como el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido el Gobierno constituye un aspecto del Estado. (...) El gobierno como acción y efecto de la acción política agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global (...) denominada Estado”¹⁰. Por su parte, Gaetano Mosca, en sus “Elementos de Ciencia Política”, había argumentado que el Gobierno (...) consiste en dirigir como un todo la maquinaria militar, financiera, judicial y administrativa, o influir sobre quienes la dirigen¹¹. A partir de lo cual, se puede decir que el ejercicio del poder del Estado corre a cargo de la institución que es el Gobierno.

El Gobierno es una parte del Estado o está contenido en él, no es correcto concluir que su historia va ligada o tienen un surgimiento simultáneo. La idea del Estado es más reciente

⁹ Orozco Henríquez, Jesús. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. México. Porrúa. 1987. p. 1329.

¹⁰ Levi, Lucio. Diccionario de Política. México. Siglo XXI. 1997. p 710.

¹¹ Citado por Omar Guerrero en La Administración Pública del Estado Capitalista. México. Fontamara. 1981. p. 37

y se pone en apogeo a partir del siglo XVI. En cambio, las formas de gobierno o más correctamente, las manifestaciones del ejercicio del poder aplicado por un órgano existen desde que el hombre se ubica en sociedad para establecer un orden que actúa con base en reglas de aceptación general.

En algunos autores como Marcos Kaplan, el gobierno tiene una estructura que incluye *“dos órdenes de acción, política y administrativa, que se diferencian y asocian en diferentes grados. El orden de acción política está situado al nivel de la formulación y ejecución de las decisiones que interesan a la sociedad global y a sus principales divisiones y componentes (...) El orden de acción administrativa se sitúa al nivel de la organización y de la aplicación de las decisiones tomadas sobre asuntos públicos”*.¹²

En los regímenes actuales se pueden hacer clasificaciones sobre las formas de gobierno a partir de la preeminencia de alguno de sus componentes, identificados éstos como “poderes”. Así, se habla de gobiernos de corte parlamentario cuando el poder que tiene mayor presencia por las facultades que aglutina es el Legislativo. En estos casos, el Poder Ejecutivo, si bien no es débil, tiene una forma dual; por un parte se integra con un “Jefe de Gobierno” que es el encargado real de la función de gobernar; se acompaña de un “Jefe de Estado” que tiene una función primordialmente protocolaria y sujeta a la fortaleza de las tradiciones del país.

En la modalidad del régimen presidencial, la fortaleza la tiene el ejecutivo; su representación está a cargo del Presidente de la República y en él se reúnen las atribuciones de “Jefe de Estado” y de “Jefe de Gobierno”. Por su parte el Legislativo tiene una conformación que puede ser unicamaral o bicamaral. En este tipo de gobierno se aprecia con mayor rigor la división de poderes, en tanto que sus respectivos componentes no tienen facultades para que obliguen al otro poder a dejar el cargo, como sí ocurre en los gobiernos parlamentarios.

1.3. División de poderes.

La forma de Gobierno que caracteriza John Locke en su teoría del *Gobierno Civil*, esto es, el gobierno con división de poderes, se puede tomar como el reconocimiento de que el Estado tiene que cumplir determinadas funciones y los destinatarios del poder resultan beneficiados si esas funciones son ejecutadas por diferentes órganos. Para que esto sea posible se adopta una fórmula que además evita el abuso del poder a través de la no concentración en una persona o entidad. Tal fórmula se concreta en la existencia de una entidad encargada de la función ejecutiva del poder; otra entidad que se ocupa del área legislativa y una tercera que asume lo relativo a dirimir por la vía judicial los conflictos que puedan ocurrir en la sociedad o entre alguno de sus miembros y las instituciones del Estado.

Adicionalmente a las ventajas de esa fórmula, la división del poder es uno de los principios esenciales de la democracia, que está asimismo estrechamente vinculado con la rendición de cuentas. A través del ejercicio del poder en forma que diversas partes esenciales se ocupen separadamente de cada una de ellas, es posible esperar que los gobernantes cumplan su encargo con responsabilidad.

La descripción debe estar marcada no solamente por el enfoque político para su explicación, sino que es necesario recurrir al análisis jurídico para lograr claridad en el tratamiento del concepto. A través de la visión política se puede iniciar con el análisis de uno de los elementos del concepto: el "poder". La política se puede caracterizar de la mejor manera como el "*uso limitado del poder social*"¹³. Con lo anterior, se tiene ya una parte para ubicar el campo de la ciencia política y caracterizarla entonces como "*el estudio de la naturaleza y el origen de esas limitaciones y de las técnicas para el uso del*

¹² Kaplan, Marcos. Estado y sociedad. México. UNAM, 1987. p. 168.

¹³ Goodin, Robert y Klingeman, Hans-Dieter. Nuevo Manual de Ciencia Política. Madrid. Ediciones Istmo. 2001. p. 27.

*poder social dentro de tales limitaciones*¹⁴. Hasta aquí el “poder” se encuentra bajo el ojo analítico de la política en lo que se refiere a la esfera de sus limitaciones.

A lo largo de la historia se ha justificado la importancia y necesidad de que el poder soberano se ejerciera de manera dividida en tres órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno con una forma específica de ejercicio del poder, como garantía de que las libertades fundamentales de los individuos se puedan ejercer sin presiones de ninguna especie.

El enfoque jurídico es sustancial en todo lo relativo al Estado de Derecho. En el Diccionario Jurídico Mexicano se encuentra la identificación del mismo como el *“sistema que contemplará determinadas instituciones jurídicas (y entre ellas) (...) la distribución y control del ejercicio del poder entre varios detentadores”*¹⁵. La frase *varios detentadores* se refiere a la existencia de agentes diferentes que se ocupan del ejercicio del poder, cada uno de manera separada, pero acotados por el consentimiento del pueblo.

La doctrina de la división de poderes representa uno de los dogmas más importantes del constitucionalismo moderno. Se puede ubicar su antecedente más cercano en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 donde se estableció: *“Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”*¹⁶. Desde entonces, el principio de la división de poderes pasó a formar parte del derecho constitucional liberal y quedó como característica esencial del “Estado de Derecho”, en virtud de ello procede ocuparse de las partes que se reconocen como depositarias del poder que resulta de esa división.

¹⁴ Ver. Goodin, Robert y Klingeman, Hans-Dieter. Nuevo Manual de Ciencia Política. p. 27.

¹⁵ Ver Orozco Henríquez, Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano. p. 1329.

¹⁶ Citado por Orozco Henríquez, Jesús. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Constitución Política Comentada. México. Porrúa 2000. Art. 49. T. II. p 179.

El Poder Legislativo. No se pretende abordarlo bajo una visión conceptual teórica, ya que se trata de un actor muy conocido en el análisis político y jurídico. La referencia será meramente descriptiva y con el propósito de complementar la identificación de los elementos que habrán de abordarse. El primero, referido al Poder legislativo, depositado en la institución denominada Congreso de la Unión. Se integra por representantes electos popularmente y dividido en dos Cámaras, una llamada de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se integra con 500 representantes electos a través de un sistema mixto en el que 300 de ellos compiten bajo el principio de mayoría relativa, votados de manera uninominal en cada distrito, y 200 lo hacen por la forma de la representación proporcional, a través de listas regionales, votados a razón de 40 en cada una de las cinco circunscripciones en que está dividido el país. La Cámara de Senadores, conocida también como Senado de la República, se integra con 128 elementos que alcanzan sus lugares como consecuencia de los siguientes resultados: 64 de ellos son elegidos a razón de dos por cada entidad federativa y el Distrito Federal, otros 32 se asignan al partido que por sí mismo haya quedado en segundo lugar de la votación en cada estado y el D. F., los 32 restantes se eligen por la vía de la representación proporcional votados en una sola lista nacional. Los diputados duran 3 años en su cargo y los senadores se eligen para 6 años. Por cada senador o diputados se elige a un suplente.

Las materias sobre las que pueden legislar están plasmadas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Para legislar, es decir para la creación de leyes y decretos, ambas Cámaras deben sujetarse al procedimiento que impone la acción conjunta y coordinada establecida en el artículo 72 de la CPEUM. Este procedimiento establece una serie de pasos de ejercicio separado y sucesivo y prevé diversos supuestos de inicio y revisión para los proyectos legislativos. Adicionalmente a la facultad legislativa que ejercen de manera conjunta, cada Cámara tiene diversas facultades de ejercicio individual y exclusivo en las que se ubican principalmente las facultades que en la doctrina se identifican como de control al Poder Ejecutivo.

A partir de la LVII Legislatura (1997-2000) en la Cámara de Diputados no existe una mayoría de un mismo partido que por sí solo cuente con los votos necesarios para tomar las resoluciones sobre el trabajo de la Asamblea. Esta característica de pluralidad se ha mantenido por tres legislaturas; en cambio, en la Cámara de Senadores la ausencia de mayorías absolutas se produjo hasta la LVIII Legislatura (2000-2003). Por la vigencia de los senadores que son electos para un período de seis años, esa situación es hasta ahora única. En las tres diferentes elecciones de diputados federales (1997, 2000 y 2003) el resultado ha sido precisamente el de la incapacidad de los partidos para que cualquiera de ellos pueda lograr por sí solo la mayoría absoluta.

Poder Ejecutivo. En el presente trabajo el desempeño del Poder Ejecutivo no es un objeto que atraiga la atención de manera importante. La mención que aquí aparece de él se debe a su papel en la conformación del gobierno y como elemento de la división de poderes. Como se explicará más adelante, cuando se aborde el concepto “control”, la actividad del Poder Ejecutivo no será parte de los propósitos que se explicarán en este documento, toda vez que no se persigue una descripción o análisis del control que se aplica entre el Legislativo y el Ejecutivo. El primer referente del Poder Ejecutivo es su ubicación jurídica y sobre ello el artículo 80 constitucional establece que *“se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”*. Se lo conoce también como Presidente de la República, es electo de manera directa para el cargo por única vez cada seis años. La institución presidencial es la figura más importante dentro del diseño del régimen político en México y ha sido frecuente denunciar la supremacía ejercida sobre el Poder Legislativo, como una de las causas tanto de la limitada democracia en México, como de la corrupción pública experimentada en el país en las últimas décadas. La debilidad del Poder Legislativo hasta antes del último lustro del siglo XX, entorpeció el cumplimiento efectivo de las facultades de control sobre el desempeño de la administración pública.

En el ordenamiento jurídico de nuestro país, la AP se encuentra determinada en el artículo 90 constitucional, ahí se le estructura en forma *“centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos....”*

El trabajo de la AP es la actividad más abundante del Poder Ejecutivo. Como parte integrante de los órganos de gobierno está sujeta a las normas y principios del Estado de derecho. Es abastecedora de legitimidad en tanto que es elemento fundamental para la satisfacción de demandas sociales y para el cumplimiento de los objetivos de bienestar y de atemperamiento de las diferencias sociales en que se debe comprometer un gobierno democrático. Contribuye también a la conciliación y a la eliminación de conflictos sociales, con lo que adquiere características de factor de regulación en la convivencia social. Las anteriores son algunas de sus características y en tanto que brazo operativo del Poder Ejecutivo es también su parte más visible e importante herramienta para el éxito de las políticas públicas y por consecuencia la más vigilada y sobre la que se deben aplicar más abundantes y rigurosas medidas de transparencia y de rendición de cuentas.

Poder Judicial. Al igual que el caso del Ejecutivo, en el presente trabajo no se dedica un espacio importante para el Poder Judicial. La mención que se hace aquí es con el fin de no omitir ninguno de los componentes que participan en la división de poderes, donde éste resulta ser el débil de los tres. Si bien tiene un funcionamiento independiente y soberano y la facultad de dirimir una controversia con fuerza vinculativa para las partes, así como ser la última instancia de toda controversia jurídica entre poderes, entre particulares y autoridades o solamente entre particulares.

Su funcionamiento está sujeto a las disposiciones que normarán su organización, el origen de sus integrantes, así como a las materias que les tocará conocer y sobre las cuales deberán emitir resoluciones, y que proceden todas ellas de los otros dos poderes: los legisladores que aprobarán el cuerpo normativo para ser vigilado por los jueces y el

ejecutivo que impulsará y propiciará las modificaciones legales que mejor sirvan para fundamentar sus políticas de gobierno. *Los jueces dependen de los anteriores actores políticos para que prosperen los cambios legislativos; a través de los cuales se les proporcionen los recursos suficientes para propiciar la organización adecuada para funcionar.*¹⁷

Están impedidos de invocar la simpatía de un electorado como en el caso de los partidos políticos para asegurar respaldo a sus propuestas; como tampoco pueden recurrir a la opinión pública para presionar sobre la viabilidad de sus resoluciones. Se aprecia también un flanco vulnerable en el aspecto presupuestal. La situación presupuestaria del aparato judicial es resultado de la importancia que los legisladores decidan concederle al aprobar y asignar el presupuesto anual y con ello la cuantía de los recursos que dispondrán en cada ejercicio que podría ser insuficiente para asegurar una operación eficiente y provocaría tendencias hacia la corrupción.

La condición necesaria para el funcionamiento del poder judicial es su independencia respecto de las presiones y preferencias de los órganos decidores de la política, y ésta solo puede caminar si quienes se encargan de la conducción política del Estado tienen el compromiso de respetarla y sostenerla. Este compromiso sólo podrán asumirlo dependiendo de los incentivos que encuentren los actores políticos para crear y mantener un sistema eficiente de reglas. El requisito para alcanzar esta actitud, prosperará si superan los problemas de cooperación que desde el pasado han obstruido la creación y cumplimiento de normas constitucionales estables.

1.4. Democracia.

Hasta aquí se ha trabajado en la parte conceptual de los elementos del Estado, conforme al índice utilizado en este proyecto se debe continuar con la descripción conceptual de los

¹⁷ Negretto, Gabriel y Ungar, Mark . Estado de Derecho e Independencia del Poder Judicial en América Latina en "Política y Gobierno". México. CIDE. 1997. Vol. VI. P. 110.

elementos que ligan a la AP con la rendición de cuentas; desde la óptica de aquella, un *gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para demostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público*,¹⁸ bajo esa óptica, se considera como concepto inicial al de la democracia.

De acuerdo con su significado original, democracia quiere decir gobierno del pueblo y para el pueblo. Es por lo tanto una forma de gobierno que se opone a la monarquía y a la de la oligarquía. En una visión moderna, la democracia se opone a la dictadura y a las formas de gobierno autoritarias. El principio constitutivo de la democracia es el de la soberanía popular, o dicho de otra forma, el único soberano legítimo es el pueblo, el cual es soberano por que constituye la fuente última de todo poder o autoridad política que opera exclusivamente en beneficio del pueblo y no existe ninguna autoridad por encima de él.

La democracia es una cualidad reconocida como la más deseable en un régimen político. Es, sin embargo, un concepto que se transforma de acuerdo con las circunstancias de tiempo y espacio en cada sociedad. A partir de un criterio etimológico, se la definiría como el poder del pueblo, entendiendo por éste al conjunto de ciudadanos libres. La democracia directa es un sistema de gobierno bajo el cual los ciudadanos involucrados en determinado asunto público, o al menos la mayoría de ellos, tienen la obligación de participar en la toma de decisiones y dicha función no debe ser delegada. El origen de esta concepción se encuentra en la democracia griega clásica; también existe la democracia representativa a través de la cual en un régimen la mayoría de los ciudadanos gobierna de forma indirecta y las decisiones de política pública son tomadas por un pequeño grupo de personas designadas por el electorado.

La rendición de cuentas y la transparencia se han convertido en valores fundamentales en las democracias de nuestra época. Actualmente, ningún régimen que se precie de calificarse como democrático puede hacer alarde de esa cualidad si además de un

¹⁸ Guerrero, Eduardo. Transparencia, libros, autores e ideas. México. IFAI-CIDE.2005. p. 34.

gobierno elegido por mayoría y estar regido por el imperio de la ley, no tiene una garantía de control ciudadano sobre la acción de sus gobernantes.

1.5. Rendición de cuentas.

Su acepción etimológica se ubica en una traducción imperfecta del vocablo de lengua inglesa "accountability". En el estudio de los asuntos públicos la podemos identificar en dos esferas; una, en la de la obligación que tiene el servidor público¹⁹ para informar detalladamente de sus actos y sus decisiones, y la otra, en la esfera del derecho de los ciudadanos para conocer y vigilar el desempeño de los mismos servidores públicos.

La rendición de cuentas es un principio esencial de la democracia. La siguiente, es la definición del politólogo Karl Deutsch: *Afirmar que un individuo o grupo que ostenta poder rinde cuentas ante alguna otra persona o grupo, significa varias cosas a la vez. En primer lugar, que existe un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores, o sea aquéllos ante quienes es responsable. En segundo, que sus controladores están recibiendo e interpretando estas señales, comparándolas con sus propias memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán o castigarán y dentro de qué límites. En tercero, que sus controladores tienen un canal por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos a los actores que controlan, y que pueden actuar así y están motivados para ello.*²⁰

La rendición de cuentas supone que un gobernante podrá ser sujeto de responsabilidad política o responsabilidad penal. En consecuencia, al saber que puede ser removido o sancionado, su propia conveniencia le indicará que debe tener mayor cuidado de no

¹⁹ Para el significado de servidor público que se utiliza en esta definición, se toma como base el catálogo que contiene el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la referencia que hace a quienes son sujetos de juicio político. Sin embargo, en el desarrollo del presente trabajo, en los capítulos siguientes, las referencias se limitarán a los senadores de manera primordial y sólo eventualmente a los diputados.

²⁰ Citado por Crespo, José Antonio. En Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. No I México. Auditoría Superior de la Federación. 2001, p. 7.

tomar malas decisiones o incurrir en abuso de poder. Es posible que los términos utilizados para formar el concepto “rendición de cuentas” induzcan a crear la idea de que se trata de una acción que tiene connotaciones estrictamente de registros contables; es decir, que se refieren exclusivamente a una operación que tiene que ver con la vigilancia o la supervisión que se aplica al manejo de fondos o recursos financieros. Nada más alejado de esta acepción.

La rendición de cuentas *“abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones”*²¹. De tal suerte que se puede reconocer en la rendición de cuentas, un mecanismo de los gobernados para controlar el ejercicio del poder que aplican en cualquier escala los servidores públicos en todas las esferas del Gobierno, (entiéndase a cualquiera de los poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Resulta entonces que si para el ejercicio de los asuntos de interés público a los servidores se los dota de facultades y atribuciones plasmadas de manera explícita en ordenamientos legales de diversos niveles (constitucionales, legales, reglamentarios) todas sus acciones, estén o no vinculadas con el manejo de recursos financieros, y sus resultados, serán sujeto del escrutinio público.

1.6. Transparencia.

El término debe ser entendido con su vinculación al acceso a la información. La transparencia puede ser representada como una ventana abierta, para dejar que el ciudadano conozca y vigile el estado de los ramos y las actividades que realizan los responsables del ejercicio legítimo del poder –Ejecutivo, Legislativo y Judicial- como uno de los principios de la democracia, por el que se reconoce el derecho de los ciudadanos a la información y a la libertad de expresión, con base en los ordenamientos legales que se dispongan para regular el ejercicio de esos derechos. Es decir, se requiere de un conjunto de normas jurídicas que regulen la forma en que la sociedad puede tener a la

vista el examen de datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de los agentes del gobierno.

Para su efectivo funcionamiento, la transparencia de la información requiere de atributos mínimos que van más allá de la simple disposición de datos para la consulta pública; se requiere de veracidad, se requiere de congruencia, de manera que la información que se proporciona pueda ser comparada con otra información que se le relacione, y finalmente, se requiere que sea de fácil acceso, comprensible, relevante y confiable²².

1.7. Principio de publicidad.

Existe otro principio importante que sirve de complemento para dar validez a la transparencia: el principio de publicidad, no el que se conoce como herramienta de propaganda comercial, sino en el sentido de una condición para que las acciones y decisiones de los agentes políticos se muestren a la luz pública y con ello se hagan asequibles al conocimiento de los ciudadanos, a fin de saber si existe sustento legal, legitimidad y justicia en su trabajo. *“La obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder, y en consecuencia de controlarlas, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito”*²³.

Cuando la sociedad pide que el gobierno sea transparente, está solicitando que las organizaciones gubernamentales hagan del dominio público la información con la cual diseñan y ponen en práctica las políticas públicas que están bajo su responsabilidad. Con todo, las ventajas de la transparencia no se agotan sólo en el cumplimiento de la publicidad o en la garantía del derecho a la información como un fin en sí mismo, ni con el

²¹ Schedler, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? México. IFAI. 2004. p 13

²² Hofbauer, Helena y Cepeda, Juan Antonio. Transparencia: Libros, autores e ideas. México. IFAI. 2005. p 38.

²³ Bobbio, Norberto, Citado por Jesús Rodríguez Zepeda. Estado y transparencia. Un paseo por la Filosofía Política. México. IFAI. 2004. p 40.

respeto a los derechos de los ciudadanos; el acceso a la información y la transparencia gubernamental, con su vínculo a la rendición de cuentas, vuelven más eficaces a las instituciones, *“ayudan a que las dependencias del gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, por ejemplo, los intereses de los funcionarios que las controlan”*²⁴.

No obstante la importancia y la validez de la transparencia y de la publicidad de los actos y decisiones de las entidades públicas, procede reconocer y justificar que en la regulación aplicada para normar el derecho a la información, deben existir elementos resguardados por la garantía del secreto. Sería impensable un ordenamiento que en aras de obligar a una transparencia absoluta, dejara de lado la protección a la vida privada y la intimidad de las personas, elementos sobre los que no existe prácticamente discusión respecto de que sean protegidos. Sin embargo, no sería éste el único elemento con justificación para ser cubierto por la protección del secreto garantizado.

Existe dentro de la normatividad mexicana, la cobertura a la protección de información referida a la actividad bancaria, comercial e industrial, a la moral pública y también a la seguridad y el orden público. En estos dos últimos casos es frecuente la discusión jurídica o política sobre la justificación para que conceptos tan vagos o susceptibles de manejo subjetivo ameriten mantenerse bajo el manto que impida hacerlos del conocimiento general.²⁵

1.8. Control.

El vocablo se presenta aquí de manera aislada, separado de cualquier calificativo que pudiera darle una identificación específica, no porque se pretenda realizar una filosofía del término, sino para no incurrir en una falla que pudiera inducir a pensar que se pretende en este trabajo privilegiar alguna forma de control jurídico o político de un poder sobre otro.

²⁴ Vergara, Rodolfo. La transparencia como problema. México. IFAI. 2004. p 6

No es ese el propósito, en virtud de que sólo se busca evidenciar la necesidad de elementos y formas de control hacia el interior del Poder Legislativo, particularmente dentro de la Cámara de Senadores, en lo que se refiere a sus actividades legislativas.

Esas medidas de control que se tratará de explicar, deben existir como cumplimiento a la observancia de la transparencia y la rendición de cuentas y por tanto estarían ligadas a ese objetivo: demostrar que las Cámaras del Congreso de la Unión y en congruencia con los objetivos del presente trabajo, de manera particular la Cámara de Senadores, requieren de la existencia de diversas medidas de control interno que obliguen a sus integrantes a cumplir de manera más eficiente con las atribuciones que como legisladores les tiene conferidas el marco normativo.

En el párrafo anterior, se aplicó ya un calificativo al vocablo control, el de "interno". Con ello, es necesario ir de inmediato a la definición del término por sí solo. Para su contenido semántico es lógico recurrir a la consulta del diccionario en donde se encuentra la siguiente definición: "*Inspección o comprobación. Hecho de evitar la libre propagación o la libre producción de algo*".²⁶ Por supuesto, las anteriores acepciones son insuficientes para formarse una idea del concepto que se busca analizar.

Es necesario entonces avanzar para pasar de lo puramente semántico, a la formación del concepto que ayude a la comprensión del control interno. Nuevamente se hace necesario acudir al apoyo de la doctrina jurídica. Para ello resulta útil la descripción que da el Instituto de Investigaciones Jurídicas en el Diccionario Jurídico Mexicano: "*Controles políticos intraorgánicos. Expresión adoptada por la doctrina constitucional (...) para referirse a los instrumentos jurídico-políticos que operan dentro de un mismo órgano del poder público (...) para limitar y controlar su ejercicio y funcionamiento*"²⁷. Es de

²⁵ Para conocer la información que la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental garantiza como información reservada y confidencial consultar los artículos 4, 13 y 14.

²⁶ Diccionario del español actual. Manuel Seco. España. Ed. Aguilar. 2000. p. 477.

²⁷ Orozco Henríquez, Jesús. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. México. Porrúa. 1987. p. 733.

apreciarse la coincidencia existente en el propósito del control y lo relativo a la transparencia y la rendición de cuentas; en los tres casos, el elemento común es su objetivo de operar para limitar el poder. Pero la finalidad del control no puede dissociarse de la visión política en el sentido de su orientación a ordenar el poder en beneficio de la sociedad.

Hasta aquí la mención de los conceptos teóricos que se consideran ligados a la materia de este trabajo. Se ha tratado de describir la forma como se vinculan entre si y a partir de ello justificar la forma como se utilizarán en el desarrollo y en la explicación de los puntos contenidos en el capitulado.

En el siguiente apartado se intentara avanzar en la descripción de las facultades de control del Poder Legislativo hacia los agentes externos –Poder Ejecutivo_ como paso previo para identificar la carencia de controles a los órganos y a los integrantes del Senado.

CAPÍTULO 2

FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

El control parlamentario debe entenderse como una forma de control político, su agente es el Parlamento y su objeto la acción general del gobierno y, por extensión, también la acción de toda entidad pública. Un importante papel que desarrolla el Congreso en nuestro país es atemperar y acotar el poder del Presidente. A partir de ello, la relación entre el Parlamento (Poder Legislativo) y el Ejecutivo se caracteriza ya sea por la superioridad de un poder sobre otro o bien, por el equilibrio entre ellos.

En regímenes presidenciales, cuando el gobernante cuenta con una mayoría suficiente de su partido en el Congreso, los partidos de oposición promueven el desgaste de la imagen del gobernante frente a la opinión pública, alertando a los electores de sus fallas y sometiendo a éste y al partido en el poder a la presión de una elección venidera

2.1 Facultades del Poder Legislativo.

Para ayudar a clarificar la idea de control que se utiliza en este trabajo debe tenerse presente la descripción que se manejó en la exposición teórica conceptual en donde se presentó al control como la forma de contención que se utiliza para evitar que en el ejercicio de su poder la acción del Ejecutivo (entiéndase el Presidente de la República) se desborde de manera que pueda actuar sin freno y a riesgo de afectar los derechos de los gobernados.

Para que resulten eficaces los controles parlamentarios, es necesario que los responsables de su ejecución asuman su compromiso como generadores de leyes orientadas en beneficio de la sociedad y encargados de contener el desempeño del Ejecutivo de forma que no vulnere los derechos de los gobernados. Durante los años de existencia del Partido Revolucionario Institucional como fuerza mayoritaria en el Congreso y dada la disciplina incondicional de los legisladores de ese partido hacia las decisiones

del titular del Poder Ejecutivo, los mecanismos de control parlamentario no tuvieron eficacia en el aspecto financiero. Hasta la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000), por primera ocasión los partidos de oposición alcanzaron una representación mayor a la del partido en el poder, para hacer uso real de esas facultades legislativas y parlamentarias como herramientas para influir en la configuración de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La mención de la situación surgida en las cámaras del Poder Legislativo debe ser breve en este trabajo, toda vez que no es su propósito analizar el comportamiento observado en su relación con el Poder Ejecutivo, sino hacer énfasis en la situación que se observa en su interior, particularmente en el Senado de la República, respecto al cumplimiento de las formas de control que han establecido para mostrar a sus electores el grado de cumplimiento de sus responsabilidades.

Controles financieros. En las formas de control parlamentario, el control financiero, es una de sus más tradicionales funciones. Los controles financieros no son únicamente facultad exclusiva de alguna de las Cámaras, sino que los comparten en la forma de resolución del Congreso algunos y como asunto de competencia de una sola Cámara; no obstante se mencionarán aquí de manera conjunta y se explicarán posteriormente en su respectivo apartado. Dentro de estos controles, en el ámbito del derecho mexicano, podemos incluir los siguientes:

- a) Aprobación de la Ley de Ingresos
- b) Aprobación del Presupuesto de Egresos.
- c) Revisión de la cuenta pública anual.
- d) Aprobar las bases para la celebración, por el Ejecutivo, de empréstitos sobre créditos de la nación para aprobar esos mismos empréstitos.
- e) Aprobar las bases para reconocer y pagar la deuda nacional.

De los anteriores, los referidos a los incisos b) y c) son de resolución exclusiva de la Cámara de Diputados; los restantes deben ser aprobados por ambas Cámaras del Congreso a través del procedimiento legislativo que posee una serie de actos de ejercicio separado y sucesivo.

La iniciativa de Ley de Ingresos debe ser presentada por el Ejecutivo Federal anualmente a la Cámara de Diputados. (Art. 74, frac. IV).²⁸ En razón de su naturaleza como *catálogo de vigencia anual de los ingresos públicos contributivos y no contributivos*²⁹ necesarios para cubrir el presupuesto anual. Para su emisión, el proyecto correspondiente está sujeto al procedimiento legislativo ordinario en el que ambas cámaras, la de Diputados y la de Senadores, aprueban en forma sucesiva y separada su contenido. Paralelamente a la Ley de Ingresos, existen otras disposiciones permanentes que regulan de manera específica cada contribución y que asimismo deben ser actualizadas, (entiéndase reformadas) para fijar la obligación del contribuyente en el ejercicio fiscal. Al ser esas disposiciones materia del análisis, discusión y votación camarales, la propuesta que el Presidente de la República presenta anualmente para fijar la forma de financiamiento del gasto público, es ocasión para que los legisladores incidan en la redistribución equitativa del ingreso.

Comparecencias de miembros del gabinete. El primer tipo de comparecencias que regula el artículo 93 constitucional, en su párrafo primero, es el que obliga a los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego de que esté abierto el período de sesiones ordinarias, a dar cuenta al Congreso acerca del estado que guarden sus respectivos ramos. En la práctica, los miembros del gabinete suelen informar de manera personal a las Comisiones del Congreso.

Asimismo, la Constitución, en el párrafo segundo del citado artículo 93, regula otro tipo de comparecencias a través de las cuales atribuye a cualquiera de las cámaras la facultad de citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la república, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se esté discutiendo una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Estas comparecencias se distinguen de las anteriores por ser una facultad de las cámaras, es

²⁸ La recepción inicial en la Cámara de Diputados no elimina la obligación de que la Ley de Ingresos deba ser aprobada por ambas Cámaras del Congreso. De hecho, la lógica de este procedimiento se refuerza por la prescripción que establece el artículo 72, inciso h) en el sentido de que los proyectos legislativos que tengan que ver con empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas se presenten primero a los Diputados para su discusión.

decir, son éstas las que deciden cuándo es necesaria la presencia de dichos funcionarios. Este tipo de comparecencias, como lo constata la práctica, tiene como finalidad que las cámaras reciban informes de determinados servidores públicos y después puedan ser cuestionados sobre sus actividades. Cuando concurren a explicar o informar, lo que explican e informan son decisiones presidenciales.

Comisiones de investigación. Dentro del mismo artículo 93, en su último párrafo, se incluye lo que se conoce como “derecho de las minorías” derivado de la reforma política de 1977, dicho párrafo desde entonces señala:

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 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.

Dos fueron los objetivos que perseguía esta adición y se reflejaron en la exposición de motivos, a saber: 1) encontrar fórmulas adecuadas para vigilar mejor las actividades de los organismos descentralizados, en virtud de que los mismos habían aumentado considerablemente, y 2) que el Congreso coadyuvara en forma efectiva en las tareas de fiscalización, supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto de esas corporaciones.

Desde su origen, la propuesta resultó altamente trascendente, sobre todo si se tiene en cuenta el tamaño y la abundancia de empresas descentralizadas y paraestatales que conformaban el sector público en la década de los setenta y aún en los ochenta. Las posibilidades de supervisión que se podrían ejercer a través de una comisión investigadora formada bajo ese fin exclusivo hacia cualquiera de las empresas públicas permitían que los legisladores se inmiscuyeran en la vida de toda la actividad económica nacional. Actualmente y dado el tamaño reducido que alcanza el sector descentralizado, podría ser necesario que las posibilidades de formar comisiones investigadoras se

²⁹ Urrutia, Martha. Enciclopedia Jurídica Mexicana. México, UNAM. III. 1998. p. 928.

extendiera a las dependencias de la administración pública centralizada a fin de que puedan abarcar cualquier asunto de interés público.

La eficacia fiscalizadora de este tipo de comisiones ha sido, en el mejor de los casos, relativa, sino es que nula. Los alcances que por disposición constitucional pueden tener son limitados. Los resultados que obtenga de su trabajo investigador no permiten trascender la fase de la recopilación de información y con ello hacer acopio de pruebas, en el caso de detecciones de manejo irregular de las entidades que investigue, sin posibilitar a las cámaras a iniciar algún procedimiento jurisdiccional.

Por otra parte, la redacción de la disposición constitucional permitió que con una tergiversada interpretación de dicho párrafo, las mayorías legislativas entendieran que para la creación de estas comisiones era necesaria la anuencia del pleno de la Cámara; el dominio que hasta hace poco ejercía una sola fuerza política, era suficiente para que negaran su consentimiento para la creación de una investigación de este tipo.

Adicionalmente, si se superaba el obstáculo de la mayoría para constituir una comisión de investigación, su ineficacia se reflejaba en la carencia de una reglamentación adecuada que les permita ser verdaderos instrumentos de control parlamentario.

Para el mejor aprovechamiento de este tipo de comisiones sería necesaria una modificación constitucional que especificara la innecesaria resolución del Pleno de la Cámara para su formación y que se les diera facultades excepcionales resolutorias y con efectos vinculatorios.³⁰

³⁰ Desde que se aprobó la reforma constitucional que posibilitó este tipo de comisiones, su existencia hasta el año 2000 solamente había tenido lugar en la Cámara de Diputados. Todos los supuestos que se han descrito sobre las dificultades para su creación y funcionamiento son resultado de la experiencia que en cada caso se vivió en las diferentes ocasiones en que se conformaron. Para mayor información de los casos en que han existido estas comisiones, consultar el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados correspondiente a noviembre 1979, octubre 1998, diciembre 1989, marzo 1990, diciembre 1990, abril 1991, abril 1992, noviembre 1995, octubre 1996, octubre 1997, abril 1998, marzo 1999 y noviembre 1999.

Las menciones anteriores no son de ninguna manera los únicos casos de facultades legislativas de control, pero si constituyen los tipos más relevantes y que son ejercidos de manera frecuente por una asamblea parlamentaria. Para mostrar de manera completa las facultades de control que tiene asignadas el Poder legislativo en México se elaboró el siguiente cuadro:

Otros ejemplos de facultades de control del Poder Legislativo

Actividad	Fundamento
Aprobar la suspensión de garantías y dar su autorización al Presidente de la República para legislar.	Artículo 29 constitucional.
Facultar al Ejecutivo para crear, aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación.	Artículo 131 constitucional.
Declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.	Artículo 73 constitucional, fracción XII.
Autorizar al presidente de la República a ausentarse del territorio nacional.	Artículo 88 constitucional.
Calificar la causa grave para justificar la renuncia del Presidente.	Artículo 86 constitucional.
Resolver las denuncias de juicio político en contra de servidores públicos.	Artículo 110 constitucional.

2.1.1. Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.

En materia de control parlamentario, la Cámara de Diputados está facultada para resolver sobre dos importantes instrumentos: la aprobación del presupuesto de egresos federal y hacer la revisión de la cuenta pública de la federación. Si bien sus atribuciones en materia de control parlamentario son escasas, consideradas en su dimensión cuantitativa; tiene tal vez bajo su facultad las más importantes atribuciones, si las pondera cualitativamente.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PE) es el "*documento mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en un año fiscal*"³¹. Lo debe presentar el Presidente de la República a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre. Esta fecha puede ser ampliada hasta el 15 de diciembre en el caso del año en el que ocurre el relevo presidencial.

El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

- I. El Poder Legislativo,*
- II. El Poder Judicial,*
- III. La Presidencia de la República,*
- IV. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República,*
- V. El Departamento del Distrito Federal,*
- VI. Los organismos descentralizados,*
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,*
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.*³²

El proceso de análisis, discusión y aprobación del PE es la ocasión más propicia para criticar el proyecto económico del Ejecutivo Federal. La experiencia de Cámara de Diputados de México es escasa en el ejercicio de su atribución para aprovechar al PE como medio de control parlamentario. Es apenas hasta la desaparición de la fuerza mayoritaria del PRI en el año de 1997, en que los debates sobre su contenido se han vuelto más intensos y orientados en función de las políticas públicas. En la asignación de recursos a sus partidas, los grupos parlamentarios de oposición al partido del Presidente de la República, tienen la posibilidad de incidir en el diseño de la política económica.

Aunque las disposiciones constitucionales no dejan clara la facultad de los diputados para aplicar modificaciones al proyecto de PE, existe coincidencia general de que sí tienen

³¹ González Oropeza, Manuel. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. México. Editorial Porrúa. 1987. p. 2522.

³² Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público Federal. Art. 2.

atribuciones para ello. Para su aprobación se aplica un procedimiento legislativo distinto del que opera bajo las especificaciones del artículo 72 constitucional, toda vez que su resolución corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados. Esta facultad se complementa con otra que es también de su ejercicio único: la revisión de la Cuenta Pública.

La *“Cuenta pública es el informe contable de las partidas ejercidas en un año fiscal, a través de los planes y programas de gobierno de acuerdo con el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados”*³³. La revisión de la cuenta pública tiene como objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajusta a los criterios señalados por el presupuesto y si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno. Es entonces un mecanismo de fiscalización al alcance de los representantes populares. *“La fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración”*³⁴.

La Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, que es un órgano especializado con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

La labor de estos órganos es por demás importante y su correcto funcionamiento depende, en gran medida, de que los mismos cuenten con una elevada dosis de objetividad y autonomía pues a estos órganos compete vigilar que los gobiernos no incurran en malversaciones con el dinero público. En consecuencia, debe vigilarse que el titular y los integrantes de este tipo de órganos cuenten con la aceptación de todos los grupos parlamentarios y no tengan ningún vínculo con el gobierno que pretenden fiscalizar; es evidente que cuando existe comunidad de intereses entre controlador y controlado pierde efectividad este tipo de controles.

³³ Mora-Donatto, Cecilia. Manual de Técnica Legislativa. México. ANOMAC. 2004. Tomo I. p. 303.

En las legislaturas de las entidades federativas, el órgano que actúa en materia hacendaria son las contadurías de Glosa, órganos técnicos encargados de constatar que el gasto haya sido correcto, esto es, que comprueban si el gobierno se ajustó a los lineamientos establecidos en el presupuesto de egresos y, en su caso, determinar las responsabilidades que resulten cuando se haya incurrido en inexactitudes o gastos injustificados.³⁵

Los tipos de control que puede aplicar la Cámara de Diputados son de ocurrencia cíclica en tanto que se aplican en forma anual obligada. A éstos se debe agregar la facultad que señala el artículo 111 constitucional y que de manera común se le ha identificado como declaratoria de procedencia.

El artículo 111 mencionado fija las bases para tipificar la responsabilidad penal de los servidores públicos, lo mismo que la inmunidad procesal que podría cubrirlos temporalmente en la materia penal y que consiste en que no se pueda proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare que se puede proceder penalmente contra el inculpado. El procedimiento específico está fijado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La anterior, si bien es una facultad que lleva la intención de *“salvaguardar la continuidad de la función constitucional tan importante que desempeñan determinados servidores*

³⁴ Ugalde, Luis Carlos. Vigilando al Ejecutivo. México. Cámara de Diputados. 2000. p. 33.

³⁵ De manera genérica, y con base en el artículo 79 constitucional, la Auditoría Superior de la Federación tiene competencia para fiscalizar: *a)* en forma posterior, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; *b)* que dichos órganos hayan cumplido con los objetivos contenidos en los programas federales, y *c)* los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. También puede investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita de ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de fondos o recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, con sujeción a las leyes y formalidades establecidas para los cateos. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, tales como las acciones a que se refiere el título cuarto de la Constitución y presentar las denuncias y querrelas penales pertinentes.

públicos³⁶, los diputados al aplicarla tienen la responsabilidad de cuidar que la referida protección constitucional no se convierta en un instrumento de impunidad o un subterfugio para eludir la igualdad frente a la probable responsabilidad penal de un servidor público.

2.1.2. Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores

El artículo 76 de la Constitución señala las siguientes atribuciones de ejercicio exclusivo para la Cámara de Senadores:

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga 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, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en tema del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos concurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

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;

³⁶ Orozco Henríquez, Jesús. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Constitución Política Comentada. México. Editorial Porrúa 2000. Art. 111. T. IV. p 201.

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

De ellas, solamente las contenidas en las cuatro primeras fracciones se podrían identificar como materia de control parlamentario y de manera particular como medidas de contrapeso a las determinaciones del Ejecutivo Federal.

A diferencia de lo que sucede para la Cámara de Diputados, en que la norma constitucional le prescribe los supuestos sobre los que aplicaría medidas de control, en el caso del Senado sus atribuciones de naturaleza fiscalizadora y de contención al ejecutivo se encuentran también en disposiciones de rango legal, además del constitucional. Tal es el de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y la Ley de Protección al Ahorro Bancario en las que se pueden encontrar también atribuciones del Senado para aprobar o ratificar los nombramientos que le presente el Presidente de la República sobre los funcionarios que corresponda en esas instituciones³⁷.

Análisis de la política exterior. Hasta 1977, en el artículo 76 constitucional se incorporó la facultad de participar en el análisis de la política exterior. Los alcances de esa facultad son limitados y podrían ser vistos como inofensivos. No existe ninguna especificación que diseñe la forma cómo se ejerce dicha función, ni que señale las repercusiones que tendrían los resultados de ese análisis.

La práctica de su ejercicio no trasciende la esfera de los debates en tribuna o en reuniones de comisiones, en los que se expresan las críticas y cuestionamientos a la conducción de la política exterior.

Durante los años de la supremacía de una sola fuerza partidista en la Cámara de Senadores, la obligación del secretario de despacho correspondiente de presentar un informe anual, se convertía en ocasión para recibir ante el Pleno de la asamblea al titular

de la Secretaría de Relaciones Exteriores a comparecer bajo un formato de sesión que aseguraba su lucimiento y promoción personal.

La parte de esa fracción primera que se refiere a la aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas es una forma de control indirecto en el que la participación que alcanza la Cámara de Senadores en el control sobre el Ejecutivo consiste en la sanción de algunas de sus resoluciones (aprobación de tratados y convenios internacionales). En la Cámara de Senadores al igual que en la de Diputados, la existencia de una fuerza mayoritaria monopartidista afin al Presidente de la República, garantizaba que los propósitos de política pública del titular del Ejecutivo Federal se cumplieran casi de manera invariable. Esta conducta se reproducía en el caso de la aprobación de los instrumentos internacionales que suscribía el Presidente de la República personalmente o a través de sus agentes de la administración pública.

Ratificación de nombramientos presidenciales. A través de esta facultad, el Senado ejerce un cierto control sobre la selección que el Ejecutivo realiza respecto de determinados nombramientos y que, en razón de su importancia, exige que una asamblea parlamentaria se pronuncie sobre su viabilidad. El control actúa en el sentido de llevar al Presidente de la República a analizar detenidamente los antecedentes profesionales de los funcionarios y sus aptitudes, además de las necesidades del cargo que va a desempeñar.

Del catálogo de cargos que se agrupan en la fracción II, el que corresponde a la ratificación del Procurador General de la República, es el más novedoso. Se incorporó a la serie de nombramientos que pueden ser ratificados por el Senado de la República, a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994.

El caso podría resultar interesante por tratarse de la ratificación de un funcionario que sería considerado entre los servidores públicos responsables de una de las dependencias

³⁷ Ver los artículos 3, 15 y 75, respectivamente de esas mismas leyes.

públicas de mayor importancia. Sin embargo, los antecedentes en el ejercicio de esta facultad no muestran que su análisis hubiese sido ocasión para aplicar un examen riguroso de las aptitudes de la persona propuesta en cada caso. Por su reciente aplicación, los ejemplos de ratificación del cargo son escasos: Jorge Madrazo Cuellar, Rafael Macedo de la Concha y Daniel Cabeza de Vaca³⁸.

En el caso del primero de ellos, el asunto no mereció siquiera el trámite del análisis en comisiones. Inmediatamente después de recibida la comunicación oficial pasó a la discusión de la propuesta y la posterior votación que concluyó con la ratificación.

En el segundo caso, el dictamen que se encomendó a la Comisión de Justicia de la Cámara, se ocupó en forma abundante de sólo revisar la cobertura de los requisitos constitucionales exigidos: *Ser ciudadano mexicano; tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de 10 años con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso*³⁹. Es decir, el estudio del nombramiento sujeto a ratificación se limitó nada más a la revisión de la idoneidad formal de la persona, sin detenerse a analizar pertinencia de su designación en el sano desarrollo de la nación. Esta falta de atención a revisar aspectos que pudieran reforzar el análisis de la propuesta, resultó más evidente bajo la óptica de que para la elaboración del dictamen, la comisión no consumió más de dos días; la designación se conoció formalmente el 5 de diciembre y el 7 del mismo mes, se presentó a consideración de la Cámara la ratificación del nombramiento.

Las dificultades para que esta atribución pueda ser ejercida en forma que muestre mayor dedicación al análisis y a la discusión de la propuesta, parten desde la carencia de un procedimiento específico. Podría resultar difícil de justificar que si para el caso de los *empleados superiores de Hacienda*, que son también nombramientos sujetos a ratificación, han existido acuerdos que muestran el interés del Senado en establecer

³⁸ Ver Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 3 de diciembre de 1996; 7 de diciembre de 2000 y 28 de abril de 2005.

reglas mínimas para el cumplimiento de sus facultades⁴⁰, en el caso de la ratificación que aquí se comenta, no se ha mostrado ningún intento de establecer un mínimo de criterios para fijar cómo se podría cumplir esta responsabilidad.

Si bien la facultad de ratificar el nombramiento del Procurador General de la República y en general los nombramientos del personal que desarrollará funciones en la administración pública, resultan particularmente importantes porque permiten a los parlamentarios acercarse a obligar a los nombrados a un desempeño eficiente y honesto en sus encargos, esa importancia se diluye o resulta menospreciada cuando se deja de lado la posibilidad de forzar al Presidente de la República a no solamente hacer una propuesta de alguien que cuenta con su confianza, sino a que la selección del designado sea tan rigurosa que sus antecedentes, capacidad, experiencia y trayectoria sean tales que aseguren el adecuado cumplimiento de la procuración de la justicia federal.

Esas ventajas sólo podrían ser garantizadas si se diseñara un procedimiento de examen que, primero, no estuviera influido por la presión de una rápida ratificación, sino que permitiera el tiempo suficiente para revisar y conocer los merecimientos del designado, y segundo, estableciera un desarrollo de los requerimientos que le serían exigibles para aspirar al cargo.

La situación hacia los otros casos de nombramientos presidenciales no es muy distinta. Los acuerdos por los que se han establecido especificaciones en cuanto a la ratificación de los empleados superiores de Hacienda, de los cuales se citaron los dos ejemplos hasta ahora conocidos, no se han caracterizado por contener elementos rigurosos de análisis y prácticamente se ocupan de actualizar las denominación de los cargos que dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán la categoría de *empleados superiores*, en lo relativo al procedimiento para el análisis de su propuesta no han ido más allá de repetir las facultades que ya poseen las comisiones

³⁹ Artículo 102, apartado A. CPEUM.

⁴⁰ Consultar D. O. F. del 7 de diciembre de 1987 y 12 de diciembre de 2000.

para entrevistarse con los funcionarios relacionados con los asuntos que se les encomiendan (Art. 98, LOCG) y requerir a las oficinas públicas la información que les sea útil para el estudio de los negocios a su cargo (Art. 98, LOCG).

Las ratificaciones de esta naturaleza, son de las facultades más antiguas que conserva la Cámara de Senadores; en su obra, Raúl Mejía y Wistano Orozco mencionan que el artículo 110 de la constitución de 1824, prescribía la facultad del Presidente de *nombrar a los jefes de las oficinas federales de hacienda (...) con aprobación del senado (...)*.⁴¹

En cuanto a la experiencia conocida en el ejercicio de la facultad de ratificación de los nombramientos del personal diplomático, es de resaltarse que al igual que el resto de las actividades, no sólo en el Senado, sino por igual en la Cámara de Diputados, el sentido de las resoluciones y acuerdos que adoptaron durante los años de existencia de la mayoría monopartidista, y en este caso, la ratificación de los nombramientos del personal diplomático, tenían la protección de la coincidencia absoluta con el Presidente de la República y por tanto, el éxito de su aprobación estaba garantizado.

El panorama anterior si bien formalmente se mantuvo, toda vez que durante las dos legislaturas transcurridas en las que no existe una fuerza política con mayoría absoluta en el Senado, pareciera que se hubiesen aprobado en su totalidad, en la práctica, los casos de propuesta de diplomáticos sometidos a la ratificación del Senado que no han alcanzado la ratificación no se han resuelto bajo la forma de una negativa o un rechazo público y abierto. Se ha recurrido a una negativa discreta en la que el asunto se deja como pendiente y se espera una nueva propuesta del Ejecutivo.⁴²

Como resulta lógico, la advertencia de la práctica anterior, que aquí se la ha llamado “negativa discreta”, no permite identificar los ejemplos que así han ocurrido. No es posible llevar registros de los asuntos sobre los que las comisiones encargadas de su

⁴¹ Mejía, Raúl y Orozco, Wistano. El Senado de la República y la política interior. México. ITAM-Editorial Porrúa. 2003. p 19.

dictamen acuerdan, en forma económica, dejar en suspenso, una vez que logran el acuerdo con las oficinas de la administración pública para reponer el procedimiento a través de una nueva propuesta.

Lo anterior no pretende negar las ocasiones en los que abiertamente se han presentado negativas formales de ratificación a nombramientos de diplomáticos. Don Manuel González Oropeza reseña los casos de *Alfonso Castellot, quien no fuera ratificado el 23 de septiembre de 1932, y de Carlos Ferrer Argote, cuya ratificación como Embajador ante Etiopía fue suspendida el 6 de diciembre de 1982. (...) El senado no prejuizó sobre la idoneidad del diplomático (...), mas la ratificación no fue otorgada hasta cumplir con el análisis detallado de su hoja de servicios, lo que se cumplió y fue aprobado el 28 de diciembre de 1982*⁴³.

Por lo que hace a las ratificaciones de lo que en la constitución se denomina *coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales*, se puede decir que se trata del tipo de ratificaciones en las que existe mayor consistencia en su ejercicio. En su favor opera la existencia de ordenamientos como la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Ley Orgánica de la Armada y las leyes para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios de la Armada de México y para el caso del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, permiten contar con disposiciones claras y que establecen los requisitos en cada caso. Adicionalmente las normas internas de estas instituciones obligan a que se conforme la respectiva documentación comprobatoria de carácter técnico que sirve de apoyo a los senadores para contar con elementos de análisis suficientes.

Debe quedar claro que el control que estamos refiriendo es el que se aplica a las acciones y resoluciones del Poder Ejecutivo como institución encargada de administrar los recursos y conducir las políticas públicas. No se deben confundir, dentro del control parlamentario,

⁴² Gaceta Parlamentaria No. 55 del 25 de abril de 2002.

los nombramientos que hace el Poder Legislativo de los miembros del Poder Judicial Federal (Ministros de la Corte, magistrados del Tribunal Electoral y consejeros de la Judicatura Federal) o de organismos autónomos como la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que corresponde hacer al Senado (Arts. 96, 99, 100 y 102 constitucionales, respectivamente), y que llevan el propósito de asegurar la independencia del ejercicio de los cargos y evitar vínculos de origen que comprometan y limiten el desempeño de esos funcionarios. El mismo caso es para los nombramientos que realiza la Cámara de Diputados de integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con base en el artículo 41 de la Ley Suprema, que se motivan en la adecuada representación de las fuerzas políticas y la garantía de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

A manera de conclusión sobre esta facultad de ratificación de nombramientos presidenciales, es de destacar la insuficiencia de la norma constitucional para prever los supuestos en el caso de que la persona propuesta no lograra la ratificación. Un repaso del contenido de la fracción II del artículo 76 constitucional permite comprender que no hay indicación del camino a seguir si ocurriera que la ratificación no se logra.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga 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, en los términos que la ley disponga;

La descripción de lo que corresponde a la Cámara de Senadores pareciera no sólo indicar la asignación de una facultad sino la obligación de que se cumpla de manera invariable en el sentido positivo, es decir que siempre que el titular del ejecutivo le consulte sobre un nombramiento que haga, el Senado debe responder fielmente otorgando la ratificación. Como si no pudiera pensarse en la eventualidad de que la persona propuesta resultara no merecedora del encargo que conlleva el nombramiento que se le otorga, y para el cual se solicita al Senado su ratificación.

⁴³ González Oropeza, Manuel. "la ratificación de nombramientos presidenciales", en "El Senado Mexicano". Por la razón de las leyes. México. Senado de la República. 1987. t. 2 p. 304.

En estos casos, no se trata de una ratificación sino de un nombramiento específico mediante el cual se pretende dotar de mayor autonomía a quien desempeñe ese encargo. En consecuencia, dicho nombramiento implica la corresponsabilidad de quien da el nombramiento y de quien otorga la ratificación. El resultado de una evaluación rigurosa iría a favor de la fortaleza política de quien obtuviera la ratificación, toda vez que se podría hablar de haber obtenido también la confianza directa del examinador y no sólo de quien lo propuso.

La falta de cumplimiento riguroso en el análisis de los nombramientos que se someten a su ratificación provoca que el *Senado se muestre como un órgano consultivo del poder Ejecutivo y en muy pocas ocasiones ha habido discrepancias con los nombramientos*⁴⁴.

Quedan por revisar las facultades que se mencionan en las fracciones III y IV y referentes a las facultades para: *“III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas; y IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria”*. En el caso de esas facultades es poco lo que se puede mencionar. Su ejercicio en el pasado cercano es inexistente bajo los propósitos de guerra. Los casos en los que se puede encontrar un fin bélico en las autorizaciones otorgadas por el Senado se localizan en el siglo XIX durante los años en los que la parte norte del territorio mexicano padecía de los ataques de las tribus indígenas asentadas en la zona sur de los estados Unidos de Norteamérica; en esos casos las autorizaciones se expidieron a fin de que las acciones de combate de las tropas mexicanas pudieran internarse en el territorio norteamericano en las labores de persecución que así lo exigieran y sólo por el tiempo necesario que pudiera durar el ataque.

Durante la época del dominio presidencial sobre el trabajo de los legisladores las posibilidades para que se solicitará al Senado una autorización al respecto era materia

inobservada bajo la óptica de que las salidas de tropas mexicanas no era con fines bélicos y únicamente para participar en festejos conmemorativas a invitación de algún país extranjero. Es de destacarse, sin embargo la observación que hace el Ministro José Ramón Cossío a la inexactitud de la redacción de la fracción III que se comenta. *“Si analizamos los ordenamientos vigentes de nuestro orden jurídico tenemos que la expresión tropa tiene un sentido específico (...) y que ninguna tiene cabida en los ordenamientos de la Armada de México. (...). si se tome la expresión tropa en el sentido corriente de los ordenamientos en vigor, ello querría decir que el Senado únicamente podría autorizar la salida de cuerpos del Ejército y Fuerza Aérea (...) y no podría autorizar la salida de cuerpos de la Armada⁴⁵”*.

La confusión anterior se trata de superar a través de la reforma que la Cámara de Senadores aprobó el 28 de febrero de 2005, en la que se agregó la inclusión de la Armada de México, misma que está actualmente en la Cámara de Diputados para su fase de revisión⁴⁶.

De la última de las facultades que aquí se revisan, la relativa a la fracción IV: *“Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria”*, se puede decir brevemente que no se cuentan con antecedentes de que haya sido ejercida. Tiene entre sus dificultades para la aplicación, la inexistencia del cuerpo al que se le signe el nombre de “guardia nacional” y la falta de un texto reglamentario que ayude a su interpretación y la identificación los supuestos que podrían considerarse bajo sus disposiciones.

Es oportuno advertir que si bien se revisan en este capítulo las primeras cuatro disposiciones de las que contiene el artículo 77 constitucional, las otras cinco se dejan de lado debido a que, o bien no se refieren a una facultad exclusiva, o bien no están

⁴⁴ González Oropeza, Manuel. “la ratificación de nombramientos presidenciales”.op. cit. p. 305.

⁴⁵ Cossío, José Ramón. El Senado de la República y las Relaciones Exteriores. México. ITAM-Editorial Porrúa. 2003. p 277.

⁴⁶ Gaceta Parlamentaria del 28 de febrero de 2005.

vinculadas a lo que en este trabajo se identifica como formas de control parlamentario, en su sentido de medidas de contención al ejercicio del poder del Ejecutivo Federal. Las restantes fracciones se refieren a cuestiones internas de las entidades federativas (V y VI), a la participación de la Cámara de Senadores en el procedimiento del juicio político (VII), a la facultad que ya se comento de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (VIII) y a las atribuciones que tiene de nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal (IX).

Capítulo 3

MEDIDAS EXISTENTES Y PROPUESTAS PARA LA APLICACION DE CONTROL Y TRANSPARENCIA EN LA CÁMARA DE SENADORES.

En el capítulo anterior se revisaron las facultades de control parlamentario que se pueden identificar en el plano constitucional por parte de las Cámaras del Congreso para aplicarlas al ejercicio del poder en las atribuciones del Presidente de la República. Lo abordado no implica aún la revisión de lo que se refiere a las medidas de control internas que se pueden identificar en las actividades legislativas y parlamentarias, es decir aquello que correspondería a las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas a que están sujetos los senadores. Para ello, es necesario ahora repasar el contenido de los diferentes artículos constitucionales en los que se establece alguna obligación o disposición hacia el trabajo de los legisladores y comentar la forma como las mismas se cumplen a través de la práctica parlamentaria.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No es difícil encontrar que los trabajos más abundantes en cuanto a mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas, se refieren a ejemplos o casos en los que los protagonistas sean los poderes federales y la forma como interaccionan y se aplican formas de control entre ellos. Durante los años de la hegemonía presidencial era amplia la práctica libérrima del depositario del Poder Ejecutivo para ejercer no sólo las atribuciones asignadas en el marco normativo, sino algunas identificadas como "*metaconstitucionales*"⁴⁷ que le garantizaban importantes formas de poder absoluto y cuya existencia reclamaba un sistema de control "*para proteger valores que por la naturaleza del poder tienden a ser subyugados, pues quien ostenta el ejercicio del poder desea acrecentarlo o imponer su voluntad arbitrariamente sin importar el perjuicio que pueda causar a los demás (...) el poder que necesariamente ha de ser controlado*"⁴⁸.

⁴⁷ Carpizo McGregor, Jorge. El presidencialismo mexicano. México, Editorial Siglo XXI. 1988. p. 9.

⁴⁸.Íbidem. p. 9

Resulta lógico, en consecuencia, que en el ámbito de los legisladores se trate de contener el poder del Presidente de la República, no con la innovación de facultades o la ampliación de las ya existentes, sino básicamente con un auténtico ejercicio de las medidas al alcance de los legisladores. A través de un manejo visible de las atribuciones presidenciales y del desempeño de los funcionarios encargados de conducir la administración pública.

Ese afán de transparencia, sin embargo no se ha acompañado de un ejercicio de auto-evaluación de los legisladores para que su trabajo sea también materia de conocimiento de la sociedad y sobre todo para que se le apliquen fórmulas que obliguen no sólo a exhibir su labor, sino también a actualizar la organización de su trabajo en correspondencia con la demanda de una sociedad a la que la ventana de la transparencia y la rendición de cuentas se le abre para observar el trabajo de sus representantes y autoridades.

Una revisión del contenido de las disposiciones constitucionales en cuanto a las obligaciones de los legisladores servirá para justificar la necesidad de reforzar el marco de obligaciones y responsabilidades del trabajo legislativo. Dentro del texto constitucional se pueden identificar los siguientes artículos en los que se establece alguna disposición sobre su actividad legislativa:

- Artículo 62: Obligación de obtener licencia previa para separarse de su cargo antes de desempeñar algún empleo público.
- Artículo 63: Disposiciones para fijar la asistencia obligada a las sesiones.
- Artículo 64: Advertencia de descuento de dietas (remuneración) por cada día de inasistencia a las sesiones.
- Artículo 68: Obligación de no dejar que transcurran más de tres días sin realizar sesión.
- Artículo 108. Clasificación de los diputados y senadores como sujetos de responsabilidad.
- Artículo 110. Clasificación de los diputados y senadores como sujetos de juicio político.

Artículo 125. Obligación a optar por uno de entre dos cargos de elección popular que obtenga de manera simultánea.

Solamente 6 de los artículos que integran nuestra Constitución Política imponen a los legisladores alguna limitación en el ejercicio de sus funciones. La cuestión no puede quedar sólo en la conclusión de si el número de disposiciones es suficiente o reducido. La cuestión numérica es intrascendente. Lo relevante es si en su contenido se advierten restricciones u obligaciones claras o precisas para garantizar un desempeño responsable. Es necesario repasar detenidamente cada artículo en su integridad para tener idea de sus alcances.

Artículo 62.- *Los diputados y senadores propietarios, durante el período 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.*

El artículo anterior lleva la intención de configurar un mecanismo de previsión de incompatibilidades para el ejercicio parlamentario, pero su redacción lo limita únicamente en lo que se refiere a responsabilidades que se pudieran conferir para ocupar un cargo público que fuese asignado por la federación o por los gobiernos estatales o municipales. *“Los objetivos primordiales de la incompatibilidad parlamentaria son: garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes, asegurar y preservar la independencia y control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo y evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo”*⁴⁹.

⁴⁹ Rodríguez Lozano, Amador. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Constitución Política Comentada. México. Editorial Porrúa 2000. Art. 62. T. III. p 110.

Sin embargo, el impedimento para que se desempeñen simultáneamente un cargo público y uno de elección popular deja de lado otro tipo de incompatibilidades que están vinculadas a la práctica profesional.

Resulta incongruente que exista limitación para los integrantes del Poder Judicial en cuanto a no poder “*aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes literarias o de beneficencia*”⁵⁰, y en cambio a los diputados y senadores no se les restrinja el ejercicio de una profesión o la práctica de un negocio que eventualmente pudiera generar un conflicto entre su responsabilidad legislativa y un interés personal que pudiera vincular el sentido de la resolución que adoptasen sobre los acuerdos y decretos legislativos.

Si bien existen propuestas de modificación constitucional y a las leyes, que han presentado senadores de todos los grupos parlamentarios⁵¹ con el propósito de fijar limitaciones para la práctica de alguna profesión que pudiera generar conflicto con la tarea legislativa, no deja de ser síntoma de irresponsabilidad que esas iniciativas se mantengan pendientes de resolver. Si el verdadero interés de los senadores fuera cubrir las fallas o insuficiencias en la regulación de sus derechos y obligaciones, la consecuencia esperable sería no nada más proponer medidas legales, sino avanzar en su aprobación. No obstante que los grupos parlamentarios coinciden en la necesidad e importancia de establecer nuevas reglas en el ejercicio de las labores de legisladores, pareciera que la presentación de iniciativas de reforma sólo ha servido para aparentar el cumplimiento de una responsabilidad y procurar un desempeño probo, pero sin concluir con medidas reales y aplicables.

⁵⁰ Artículo 101. CPEUM.

⁵¹ Ver Sodi de la Tijera, Demetrio. Gaceta Parlamentaria No. 28 del 7 de julio de 2002.
Calderón Hinojosa, Guadalupe. Gaceta Parlamentaria No. 15 del 13 de julio de 2003.
Ortega Martínez, Jesús. Gaceta Parlamentaria No. 1452 del 10 de marzo de 2004.
González Zarur, Mariano. Gaceta Parlamentaria No. 46 del 15 de abril de 2004.
González Hernández, Yolanda. Gaceta Parlamentaria No. 132 del 4 de noviembre de 2004.

La situación no es diferente para el caso de la Cámara de Diputados. Si bien son menores los ejemplos de propuestas de reformas constitucionales que se han presentado para establecer nuevas imposiciones a los legisladores en ejercicio, su desarrollo no ha sido más afortunado; al menos desde el año 2004 se mantienen pendientes dos iniciativas para reformar este mismo artículo⁵² que tampoco han avanzado en su discusión y análisis. Se debe tener presente que la importancia de establecer un sistema de incompatibilidades en el encargo de los legisladores con otras responsabilidades va en el sentido de fortalecer la autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo y garantizar el adecuado ejercicio de la naturaleza de su función representativa.

La disposición actual contenida en el artículo 62 constitucional no excluye la posibilidad de que los legisladores realicen actividades en el ejercicio individual de su profesión o en un sector económico que les pudiera representar un beneficio. Lo anterior podría traducirse en un riesgo para que grupos particulares pudieran intervenir, a través de la influencia política de algún legislador, e incidir en el sentido de las determinaciones que se adopten de manera que podrían atentar en contra del interés general.

Entre las medidas que podrían integrar el sistema de incompatibilidades debería estar presente la obligación para los legisladores de hacer pública una forma de declaración de no participación en actividades empresariales o comerciales, a fin de anticipar los riesgos de confiar a una persona interesada el destino de las modificaciones legales que regirían para un sector productivo o de servicios al que el legislador pudiera estar vinculado.

Si bien en la Ley Federal de los Servidores Públicos en vigor, existen disposiciones que obligan a los servidores públicos a *“excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios”*⁵³ y el artículo 82 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General restringe a los legisladores de participar en el análisis de los asuntos sobre los

⁵² Candelas Salinas, Rafael. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 1637-I del martes 30 de noviembre de 2004 y Hernán Silva, Carlos. Valdés. Número 1762 del viernes 27 de mayo de 2005.

que pudieran tener interés personal, su contenido resulta suficiente en tanto que no configura garantías que eviten vínculos de interés de los legisladores.

El relevante papel que viene desempeñando el Poder Legislativo como centro de poder en la política en México, debería ser suficiente estímulo para establecer medidas que aseguren un desempeño transparente de los legisladores.

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 (...).*

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes (...).

Artículo 64.- *Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.*

Las disposiciones de los artículos 63 y 64 regulan una obligación que por si sola se explica: la de asistir a las sesiones de su respectiva Cámara. El contenido de la disposición existente se puede tomar como suficiente y completo, por un lado obligan a asistir a las sanciones, por el otro, marcan las sanciones que se asignarán a quien falte a una sesión y más aún prevén lo que ocurriría a quien incurriese en inasistencias reiteradas; sin embargo, la existencia de lagunas legales ha resultado ser el obstáculo para el debido cumplimiento de esa responsabilidad.

⁵³ Artículo 47, fracción XIII. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este caso, se deben analizar los recursos que la reglamentación secundaria ofrece para ayudar a que los senadores encuentren formas de evadir con esa responsabilidad. El artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General abre la siguiente forma de excepción a la responsabilidad de asistencia a que obliga la Constitución: "**Artículo 47.** *El senador o diputado que por indisposición u otro grave motivo no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas, lo avisará al Presidente por medio de un oficio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres días lo participará a la Cámara para obtener la licencia necesaria.*" Se permite entonces una forma para excusarse de estar presente de muy fácil aplicación y que ni siquiera exige que se obtenga un justificante escrito que demuestre la causa grave por la que el diputado o senador dejará de asistir a alguna sesión, y sin ser tomado como faltista.

Es de tenerse presente que el plazo de diez días consecutivos de inasistencia constituye un lapso muy considerable de incumplimiento permitido debido a la interpretación que hacen las Cámaras -y este es un criterio aplicado por igual para el trabajo de los senadores y de los diputados- es decir, los días de inasistencia se computan sólo para los días de sesión; el criterio aplicado es que en cada semana se deben realizar obligatoriamente dos sesiones de cámara, lo que convierte a las posibles diez faltas en cinco semanas de ausencia. Para evitar exhibirse como faltista basta que cualquier legislador, diputado o senador, se cuide de no incurrir en faltas durante más de cuatro semanas consecutivas para no ser objeto de castigo.

No existe prueba que demuestre que a los faltistas se les han aplicado los descuentos en el pago de la dieta.. Tampoco existen antecedentes de que algún senador haya recibido el castigo de ser retirado temporalmente del cargo por acumular diez inasistencias consecutivas y en su lugar se haya llamado al suplente (Art. 63 constitucional). Es decir que si en la normatividad existen las sanciones que se deben aplicar a quien incurra en inasistencias, éstas simplemente no son observadas. El artículo 67 de la LOCG le da al Presidente de la Cámara de Senadores la atribución de "*requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones*

procedentes conforme a lo dispuesto por los artículos 63 y 64” constitucionales. Conforme a ese texto bastaría con que el Presidente de la Cámara ordenará la aplicación del descuento en la dieta o que convocara al senador suplente para que se hiciera efectiva la sanción; sin embargo, ese tipo de acciones no se conoce que se hayan cumplido.

Para exhibir la forma como se incumple con estas atribuciones no son de utilidad las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFT). Por una parte, por que la aplicación de la propia Ley se deja, en el caso de los órganos del Poder Legislativo, a los reglamentos o acuerdos que para si mismos expidan *“El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente (...) 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”*⁵⁴ de tal suerte que, si bien está fijada la información mínima que será obligatoriamente divulgada, ésta contempla principalmente aspectos financieros y de manejo de presupuesto público y deja de lado importantes aspectos de orden parlamentario que podrían ser también materia de interés y objeto de transparencia.

No obstante que en el acuerdo aprobado para cumplir con la reglamentación interna mencionada se obliga a mostrar el *.....registro de asistencia de los legisladores a las sesiones, (...)*⁵⁵ y en la práctica se cumple con ese reporte, no resulta suficiente para demostrar que se sanciona a quien no asiste o no permanece en todas las reuniones de Cámara, debido a que la eventual lista de descuentos de dieta no es una información que se pueda invocar entre los puntos que obligatoriamente se deban mostrar como materia del derecho a la información.

⁵⁴ Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Art. 61.

⁵⁵ Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental en la Cámara de Senadores. Art. 4.

No ha existido preocupación de los senadores por cubrir esas lagunas o por forzar a una aplicación rigurosa de las sanciones a quienes no asisten a los trabajos de Cámara. Las iniciativas que hasta ahora se han presentado para reformar la Ley Orgánica del Congreso o por establecer un reglamento interior del Senado han dejado en el mismo estado las atribuciones que en esa materia tiene el Presidente o no han avanzado en hacer más estricta la norma y las sanciones, tampoco han propuesto medidas de transparencia que permitan a la sociedad asegurar que existe preocupación por evitar el incumplimiento de las responsabilidades de los senadores.

La participación social “no se agota en la crítica o en la propuesta de asuntos al Poder Ejecutivo: implica una seria labor de contraloría social no sólo de este poder, sino también del Judicial y del Legislativo. En una sociedad tan compleja como la nuestra, no puede dejarse a las solas instancias del Estado la delicada y trascendente labor de servir de contrapeso unas de otras”.⁵⁶

A esa falta de propuestas, se debe agregar que las regulaciones constitucionales y legales se refieren exclusivamente a los trabajos en sesión de Cámara, es decir los que se pueden cubrir durante los periodos ordinarios que tienen una duración de siete meses al año, (febrero-abril y septiembre-diciembre) y en cambio para los periodos de receso (5 meses) únicamente existe la obligación de participar en las reuniones de las comisiones (Art. 96 LOCG) y no se cuenta con ninguna medida que los obligue a realizar ciertas actividades susceptibles de medición y por supuesto vinculadas a su responsabilidad legislativa.

Resulta lógico suponer que no se puede esperar de los legisladores una jornada de trabajo semejante a la que se establece para los servidores públicos o para los empleados en cualquier actividad productiva. No es equiparable su labor con las tareas de esos agentes. Sin embargo, se debe tener presente que la naturaleza de su encargo

⁵⁶ El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, D.F. Primera Edición, IFAI. 2006.

lleva primero la responsabilidad de contener el ejercicio del poder de la autoridad que encarna el Ejecutivo. Esa certeza obligaría a esperar de los legisladores una actitud de permanente vigilancia del trabajo de gobierno y con ello una constante generación de acciones que no estarían sujetas sólo a la ocurrencia de un cierto periodo de sesiones para ser ejecutadas, sino que serían tarea rutinaria ligada a la cotidianeidad del desempeño de la administración pública.

Artículo 68.- *Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.*

Los comentarios que motiva este artículo en cuanto a obligación para los legisladores se ubican sólo en la última parte de su contenido: La obligación de no dejar que transcurran más de tres días entre una sesión y otra. Su carácter está muy ligado a lo que ya se ha repasado en los dos artículos anteriores, es decir, la frecuencia de sus actividades, en este caso expresada en la ocurrencia de las sesiones que como asamblea u órgano colegiado debe realizar.

El cumplimiento de lo establecido se da de la siguiente manera; primero, ambas cámaras han adoptado la práctica de fijar para sus sesiones los días martes y jueves de cada semana dentro del respectivo período ordinario de sesiones. La calendarización así adoptada parte de interpretar el plazo de "tres días entre una sesión y otra" como si se tratara de días hábiles, es decir no toman en cuenta los fines de semana; de esta forma del martes al jueves sólo transcurre un día y del jueves al martes de la siguiente semana sólo pasan dos días, de manera que nunca se llega al extremo de no más de tres días sin sesión. Por otra parte, la consulta que debería hacer una cámara a la otra, para exceder el plazo de tres días, no se ha realizado debido simplemente a que si se aplicara, se entendería como una subordinación de la solicitante hacia su colegisladora. Para evitar

dejar precedentes en caso de que alguna requiriese ese tipo de autorizaciones a la otra, ninguna de las dos cámaras lo aplica, de forma tal que se deja sin sentido la disposición transcrita.

Por cuanto a como ocurren los trabajos de las cámaras a través de sus sesiones, es poco lo que se podría encontrar como elementos contrarios a la transparencia, no sólo en la Cámara de Senadores, sino también entre los diputados. Opera a favor de esa transparencia un canal de televisión que transmite en vivo los trabajos de cada Cámara, si bien es ésta una ventana reciente, su aparición sólo pudo concretarse hasta la desaparición de una fuerza con mayoría absoluta en el Poder Legislativo.

El canal de televisión para el Congreso de la Unión se dispuso en la Ley Orgánica del Congreso General aprobada en 1999. En su artículo 131 se determinó que el *Congreso de la Unión, para la difusión de sus actividades (...) contará con un canal de Televisión que le asigne la autoridad competente (...)*. Las transmisiones del canal iniciaron el 1 de marzo de 2001 y a partir de ahí se han mantenido con el principal atractivo de la transmisión en vivo de las sesiones plenarias. Si bien podría objetarse que su cobertura es restringida debido a la difusión a través de canales de paga, no disponibles para la población abierta, es claro que tampoco existen estudios de audiencia que justifiquen la necesidad de su colocación en una frecuencia de acceso no restringido, con el propósito de una mayor penetración entre los espectadores.

Artículo 108.- *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular (...) quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones (...).*

Artículo 110.- *Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión (...)*
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.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Los anteriores artículos 108 y 110 establecen lo que es la mayor sanción que se puede establecer para un diputado o senador, aunque paradójicamente es la que no tiene antecedentes de haberse aplicado en ocasión alguna. Su contenido se refiere a la posibilidad de construir un juicio político en contra de alguno de ellos con la participación de ambas cámaras separadamente y de manera sucesiva para concluir con la separación del cargo y su inhabilitación para el servicio público.

El procedimiento específico es complejo y tiene como dique principal que al exigir la actuación de los legisladores en una función de juzgadores, ese desempeño corre el riesgo de contagio de una solidaridad partidista que prevalezca antes que la responsabilidad parlamentaria, puede trastocarse esto en *“una enfermedad tan grave que puede llevar a una asamblea a ser el factor fundamental de descomposición en lugar de ser la institución democrática abocada a resolver conflictos”*⁵⁷. Si bien puede ser normal la lealtad partidista *“Cuando hay una hiperlealtad hacia un solo interés, hacia una sola idea o hacia un solo hombre se debilita el sistema, se pierde genuina representatividad y entonces surgen las deformaciones patológicas que han llevado a nuestros pueblos en*

⁵⁷ Rodríguez Prats, Juan José. *Desencuentro y Parálisis en el Congreso Mexicano* (en línea). México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1824> disponible en internet. p 298. ISBN 970-32-3022-9.

*muchos casos a descreer de la eficacia y de la autenticidad de sus cuerpos representativos*⁵⁸

En el juicio político no existen antecedentes que permitan conocer que se han aplicado sus sanciones. Es importante dejar bien establecida la diferencia entre el juicio político y el procedimiento que se sigue para separar a un servidor público de la protección constitucional que se conoce como “fuero” con el propósito de permitir que se someta a la justicia penal.

El juicio político lleva la intención de *“retirar la confianza a quienes se vuelven indignos de ella, y es por ello que la única medida que debía aplicarse era la destitución”*⁵⁹. No se juzgan aquí conductas criminales; los delitos por los que se configura una falta política están descritos únicamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; se trata de situaciones que tienen una generalidad y una amplitud que pueden variar según las circunstancias;⁶⁰ se les conoce también como “delitos oficiales” y su violación no implica una pena de cárcel. *“Los delitos políticos de los altos funcionarios, o delitos oficiales de los mismos, son delitos de la opinión, en que se va a calificar su conducta, su aptitud, la pérdida de la confianza del pueblo en ellos, la conveniencia o no de que siga desempeñando un cargo público; (...) no se les juzga por la comisión de un hecho criminal, sino por un hecho político; la pena que se les impone, es su muerte política, no la pérdida de su libertad”*⁶¹.

A diferencia del juicio político, el de desafuero comprendido en el artículo 111 constitucional establece una condición y fija un procedimiento para el caso de que alguno de los servidores públicos que gozan de la protección que la Constitución les da (entre los que se encuentran los diputados y los senadores) deba someterse a la autoridad judicial por la presunta comisión de un delito que se sanciona penalmente. En este caso, sólo la

⁵⁸ Vanossi, Jorge R, citado por Rodríguez Prats op. cit. p 299.

⁵⁹ Cárdenas, Raúl F. Responsabilidades de los funcionarios públicos. México. Editorial Porrúa. 1982. p 114.

⁶⁰ Ver Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art 7.

⁶¹ Cárdenas, Raúl F. op. cit. p. 115.

Cámara de Diputados es la que ejecuta el procedimiento y cuyo resultado se conoce como “declaración de procedencia”. La consecuencia, en caso procedente, es que el funcionario con “fuero” queda despojado del mismo y esta en condición de que el Poder Judicial pueda continuar el juicio penal en su contra.

“Como se advierte, el Constituyente rodeó a los miembros del Poder Legislativo de una inmunidad que conocida entre nosotros como fuero constitucional, sólo es en esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes la disfrutan, la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña, sin previa declaración del propio cuerpo, de que ha lugar a proceder contra el acusado, emitida por mayoría absoluta de votos de número total de sus miembros. La norma constitucional citada, se informa en una necesidad política: la de impedir que la asamblea sea privada de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos de la propia asamblea. Es decir, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado”⁶².

Queda entonces explicada la que debiera ser la mejor arma de control en contra de las desviaciones en el ejercicio del legislador, particularmente, y que sin embargo por la vaguedad de las figuras de delito que comprende y por el riesgo de la partidización de las Cámaras puede volverse inofensiva.

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.*

Este es el último artículo constitucional en el que se puede identificar alguna prohibición o restricción que se les imponga a los legisladores. En este caso se trata de impedirles la posibilidad de que ejerzan de manera simultánea dos diferentes cargos de elección

popular, ya sean ambos federales (diputado y senador) o uno de éstos y otro como diputados local o algún cargo de elección en el nivel municipal. Resulta lógico que se establezca esta prohibición. Por si mismo se justifica la imposibilidad de que puedan conciliar dos cargos diferentes. En este caso no es el propósito que se garantice *el principio de la división de poderes y asegurar y preservar la independencia y control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo.*

No es difícil concluir que la existencia de tal restricción viene a ser consecuencia de la falta de la reelección en el Poder Legislativo. *“En años recientes se ha empezado a analizar las implicaciones de la cláusula de no-reelección consecutiva o inmediata sobre la conducta de los legisladores mexicanos. Todos ellos convienen en que la imposibilidad de reelegirse ha reducido el sentido de responsabilidad política de los diputados mexicanos para con sus votantes, porque ellos no tiene que responder ante éstos para avanzar en sus carreras políticas”*⁶³.

Se puede colegir entonces que si los legisladores tuviesen la oportunidad de la reelección consecutiva crearían y estrecharían compromisos con los electores que los inducirían a mantener la atención en su responsabilidad legislativa y evitarían la búsqueda de horizontes distintos al Congreso *“la no reelegibilidad evita que el Congreso sea un espacio de desarrollo político y profesional de largo plazo (...) altera las motivaciones y metas de los diputados, puesto que tienen prohibido seguir en la Cámara para el periodo inmediato se ven obligados a buscar espacios políticos en otras organizaciones (...)”*⁶⁴.

No es escaso en número de senadores que abandonan su encargo legislativo para optar por otro que si bien no necesariamente será más largo, si les permitirá un ejercicio de poder que podría a su vez servirles de trampolín para avanzar en la carrera política. Los siguientes cuadros muestran los cambios de senadores que ocurrieron durante la LVIII Legislatura y los dos primeros años de la actual LIX (2000-2005)

⁶² Semanario Judicial de la Federación. Parte : LXXXVII Tesis: Rubro Fuero constitucional. Página: 1877.

⁶³ Ugalde, Luis Carlos. op. cit. p. 17.

Cuadro 1
SENADORES QUE OPTARON POR OTRO CARGO *

LVIII LEGISLATURA

NOMBRE	FECHA DE SEPARACION	PARTIDO	CARGO ASUMIDO
PATRICIO PATRÓN LAVIADA	Marzo 14, 2001.	PAN	GOBERNADOR DE YUCATÁN
LÁZARO CÁRDENAS BATEL	Julio 31, 2001.	PRD	GOBERNADOR DE MICHOACÁN.
EDUARDO BOURS CASTELO	Septiembre 3, 2002.	PRI	GOBERNADOR DE SONORA
RAMON CORRAL AVILA	Diciembre 10, 2002.	PAN	CARGO EN LA APF.
NATIVIDAD GONZALEZ PARÁS.	Marzo 12, 2003.	PRI	GOBERNADOR DE NUEVO LEÓN
RICARDO CANAVATI TAFICH	Marzo 15, 2003.	PRI	PRESIDENTE MUNICIPAL DE MONTERREY, N. L.
RICARDO ALANIZ POSADA	Abril 11, 2003.	PAN	PRESIDENTE MUNICIPAL DE LEÓN, GTO.

LIX LEGISLATURA *

NOMBRE	FECHA DE SEPARACION	PARTIDO	CARGO ASUMIDO
ISMAEL HERNÁNDEZ DERAS	Abril 1, 2004.	PRI	GOBERNADOR DEL ESTADO DE DURANGO.
FIDEL HERRERA BELTRÁN	Junio 2, 2004.	PRI	GOBERNADOR DEL ESTADO DE VERACRUZ.
ULISES RUIZ ORTIZ	Noviembre 25, 2004.	PRI	GOBERNADOR DEL ESTADO DE OAXACA.
ARMANDO CHAVARRÍA BARRERA	Julio 1, 2004.	PRD	CARGO EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO.

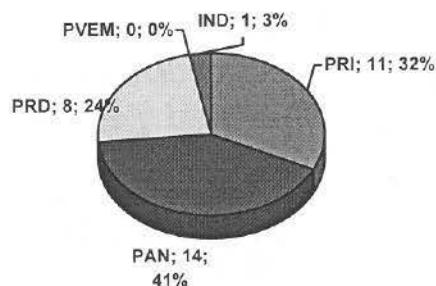
* Fuente: datos de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores.

Ambos cuadros muestran sólo 11 casos de senadores que prefirieron el ejercicio de otra responsabilidad pública sobre la de legislador. El número podría parecer irrelevante, sin embargo, se refiere sólo a aquellos senadores que tuvieron éxito en su intento de lograr

⁶⁴ Ugalde, Luis Carlos. op. cit. p. 26.

otro cargo de elección popular y dos casos de quienes asumieron un empleo en la administración pública. Pero si a esa cifra se agrega el número total de senadores que se separaron de la función legislativa para pretender otro cargo de elección popular, sin importar el resultado de su intento, el número se eleva hasta 34 senadores pertenecientes a todos los grupos parlamentarios.

Senadores que se han separado de su cargo *



* Fuente: datos de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores.

El vaivén de los senadores en su afán de buscar horizontes políticos más atractivos o con mejores perspectivas, afecta sobre todo la atención a los asuntos parlamentarios. La responsabilidad y la aptitud para la preparación de iniciativas legislativas o la habilidad para el debate en tribuna no son los únicos talentos que pueden ponderarse en el trabajo de un legislador. Como se sostuvo desde el principio, el motivo primero de la existencia del parlamento es el control al desempeño del ejecutivo y esa función de control no se puede entender como debidamente ejercida si se da el fenómeno del abandono –aunque sea temporal- de las responsabilidades que le son confiadas por el electorado.

Si bien la separación, temporal o definitiva, no implica un vacío en la representación toda vez que se llama a cubrir el cargo a un suplente, perteneciente al mismo partido, no se puede pensar que el conocimiento, la experiencia y las aptitudes de quien recién se incorpora sean suficientes para permitir una labor que continúe sobre lo avanzado por el propietario que busca otro horizonte.

3.2 Ley Orgánica del Congreso General.

Las disposiciones de los artículos constitucionales tienen referencias generales a lo que serían limitaciones o formas de control para el desempeño de los legisladores. Resulta lógico que así sea. El nivel normativo constitucional debe caracterizarse por marcar normas y principios generales rectores de las obligaciones y los derechos. El complemento obligado a ello es la reglamentación a detalle que se debe establecer en el nivel de la ley secundaria.

Por tanto, es necesario entonces pasar a la revisión de lo que dentro de la Ley Orgánica del Congreso General se encuentra dispuesto en la misma materia de formas de autocontrol

Antes de comentar de manera específica su contenido, es importante tener presente que la LOCG tiene características de privilegio para su elaboración. A excepción de todos los ordenamientos con categoría de ley que puede expedir el Poder Legislativo, la LOCG, en su aprobación, no está sujeta a la promulgación y con ello a las observaciones que puede ejercer el Presidente de la República sobre los decretos aprobados que le remiten los diputados y senadores.

Lo anterior da a los legisladores una amplísima libertad para incorporar a sus marcos normativos el contenido que determinen sin sujetarse a ninguna sanción externa. Visto de esa manera, esa libertad podría ser aprovechada para que las facultades de los órganos de las Cámara y los que regularan sus tareas y funciones, estuvieran marcados por una estricta disposición a la transparencia y el ejercicio responsable del cargo.

La LOCG contiene cinco títulos. Todas las reglas relativas a la Cámara de Senadores, en su funcionamiento individual, están contenidas en el Título Tercero, los restantes se refieren de manera exclusiva al Congreso General, la Cámara de Diputados, la Comisión

Permanente y la difusión de las actividades legislativas, respectivamente. Así entonces los comentarios que se hagan se referirán a lo establecido en el título correspondiente.

No se debe dejar de lado que el propósito de este trabajo es mostrar las carencias de medidas de control, de transparencia y de rendición de cuentas que tienen que ver con las funciones legislativas y parlamentarias de la Cámara de Senadores, lo que obligará a soslayar lo que sobre esas medidas se pudiera detectar en cuanto al manejo de recursos o aspectos financieros en la institución, no porque exista algún intento de evadir la exhibición de eventuales prácticas insanas que sobre esos puntos se puedan detectar, sino porque la preocupación en los aspectos presupuestales en cierta forma ya están previstos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en cambio en lo relativo a las responsabilidades de naturaleza legislativa las Cámaras de Diputados y de Senadores todavía adolecen de controles u obligaciones que ayudarían conocer y evaluar mejor el desempeño de sus integrantes.

3.3 - Acuerdo para la aplicación de la Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental en la Cámara de Senadores.

El origen del acuerdo que ocupa este subtítulo parte de la aprobación de la LFT publicada en junio de 2002; en su artículo 61 permite a *los sujetos obligados* de la Ley establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información; de ahí se aprueba en abril de 2003, el acuerdo aludido el cual debe estar ajustado a los principios y plazos establecidos en la Ley de Transparencia.

La prerrogativa a ciertos *sujetos obligados* para que tengan la capacidad de darse un reglamento para la aplicación de las disposiciones legales en materia de transparencia abre la posibilidad para que ese *sujeto* actúe con una buena dosis de discrecionalidad para obligarse a cumplir en la rendición de cuentas: Sin incurrir en una conclusión apriorística que juzgue al legislador como *sujeto obligado* que actúa con ventaja, se puede

pensar que esta facilidad ofrecida por la ley se maneja de forma que se cumpla con los principios y plazos pero sin obligar a comprometerse con una auténtica vocación de rendición de cuentas.

La revisión del contenido del Acuerdo que aquí se trata permite vislumbrar un panorama de la transparencia, que si bien está dentro del marco legal, no avanza en el propósito de dar a la sociedad la información que le permita conocer el trabajo que se realiza y la forma como se cumple con las responsabilidades legislativas, es decir que si bien está cubierto el catálogo de temas y asuntos que la Ley de Transparencia obliga a poner a disposición de los particulares, es claro que si no se es un experto en la materia parlamentaria o se conoce con amplitud el procedimiento parlamentario, difícilmente se puede estar en posibilidad de saber lo que necesita conocerse para tener una idea precisa sobre el desempeño de los senadores. *“El interés ciudadano, aunque creciente, resulta insuficiente. Es el representante el encargado de fomentar su participación cívica o de grupos de interés, de informarlo, rendirle cuentas, en suma de acercarlo a la cosa pública...Al ser el Poder Legislativo la casa de la representación nacional lleva implícita la responsabilidad de sensibilización, socialización y formación cívico-democrática de toda la ciudadanía más allá de su obligación de informar, de rendir cuentas de manera permanente”⁶⁵.*

La Ley de Transparencia dispone que los sujetos obligados deben poner a disposición de los particulares la siguiente información:

- I. Su estructura orgánica;*
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;*
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;*
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;*
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;*
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;*

⁶⁵ Nava G, Salvador; Luna P. Issa; Villanueva, Ernesto. Derecho de acceso a la información pública parlamentaria. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 2006. p. 43.

VII. Los servicios que ofrecen;

VIII. Los tramites, requisitos y formatos. en caso de que se encuentren inscritos en el registro federal de tramites y servicios o en el registro que para la materia fiscal establezca la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. en el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la que además informara sobre la situación económica, las finanzas publicas y la deuda publica, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorias al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos;

XIII. las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público⁶⁶.

A la anterior información, la Cámara de Senadores agrega dentro del Acuerdo para la aplicación de la LFT los siguientes puntos:⁶⁷

- El orden del día de las sesiones de la Cámara, en sus periodos ordinarios y extraordinarios;
- La Gaceta Parlamentaria;
- El Diario de Debates;
- Iniciativas de ley, proyectos de decreto y puntos de acuerdo presentados para su discusión y dictamen;
- El registro de asistencia de los legisladores a las sesiones, así como a las sesiones de trabajo de las comisiones a las que pertenezcan;
- El registro del sentido del voto por cada legislador en los casos de creación de nuevas leyes y reformas legales, así como en los puntos de acuerdo y elección o ratificación de nombramientos que se voten en forma nominal;

⁶⁶ Ver artículo 7 de la LFT.

⁶⁷ Ver artículo 4 del Acuerdo para la aplicación de la LFT.

- *Los informes de los viajes oficiales que los legisladores realizan con recursos de la Cámara;*
- *Un informe semestral del ejercicio presupuestal y del uso y destino de los recursos que la Cámara otorgue a los grupos parlamentarios;*

Los anteriores 8 puntos distintos a los dispuestos por la LFT corresponden a una parte de lo que es la naturaleza del trabajo parlamentario. Como puede apreciarse 6 de ellos se ocupan de lo que tiene que ver con el trabajo en las sesiones de Cámara y los otros dos en cuanto a las actividades de los senadores en viajes oficiales, pagados con recursos públicos y a las actividades de los grupos parlamentarios. Sólo de manera tangencial, muy escasa, se encuentra una alusión al trabajo de las comisiones, en la obligación de publicar las listas de asistencia de senadores a sus reuniones.

Si una persona deseara conocer el desempeño del trabajo legislativo y sólo a partir de la *información de oficio*⁶⁸ mostrada -la que se pone a disposición del público por acatamiento de la norma- pretendiera hacer una evaluación estaría imposibilitada porque tanto la separación de las tareas como la forma segmentada en la que se muestran los temas exigiría a cualquier persona estar bien informado en las labores legislativas o en las prácticas parlamentarias, para poder vincular la importancia de una iniciativa y su eventual conversión en un dictamen y posterior decreto y a partir de ahí llegar a una conclusión sobre la eficiencia y la calidad de la labor de sus representantes.

Un estudio realizado por investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas mostrado a través de su *"Informe de Transparencia del Poder Legislativo en México"*⁶⁹ estableció para su análisis del trabajo de las comisiones un método que al final muestra un *"índice de transparencia"*, medido bajo las siguientes variables:

1. *Iniciativas*
2. *Minutas*
3. *Puntos de acuerdo*
4. *Dictámenes*
5. *Plan de trabajo*

⁶⁸ Nava G, Salvador; et al. p. 59.

⁶⁹ Nacif, Benito. *Informe de Transparencia del Poder Legislativo en México*, (en línea) Disponible en Internet, www.monitorlegislativo.org/comisiones

6. *Actas*
7. *Informes de actividades*
8. *Directorio administrativo y de integrantes y*
9. *Contacto.*

Sin entrar a la valoración de los resultados obtenidos en ese informe, la descripción de las variables aplicadas sirve para mostrar que el trabajo de las comisiones está insuficientemente tratado en el Acuerdo para la aplicación de la Ley de Transparencia. Como ya se mostró, dicho acuerdo únicamente obliga a reportar datos al público sobre la asistencia en las reuniones en comisiones. En cambio el *Informe de Transparencia* amplía para una adecuada evaluación de las comisiones la importancia de conocer puntos adicionales como su plan de trabajo, las actas de sus reuniones y sus informes de actividades que mostrados a la sociedad directamente ayudan a la información del ciudadano medio sobre alguna forma de control individualizado y para su *mejor inserción en todas las dinámicas del estado*⁷⁰.

3.4 Iniciativas presentadas en las que se proponen medidas de control y rendición de cuentas.

Un aspecto que se considera importante es que los creadores de las leyes deberían tener presente la responsabilidad inicial de garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. Los legisladores como autoridad para formular las leyes también tienen la responsabilidad de su estricta observancia. Esa convicción llevaría a la certeza de que los legisladores como impulsores de una reforma legal en cualquier materia estarían comprometidos con su cumplimiento y en mayor medida si les atañe en cuanto a la difusión de sus actividades.

De ahí entonces que sería esperable que los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas tuvieran un mayor avance y desarrollo dentro de las prácticas de la Cámara de Senadores y asimismo que sus opciones de exhibición de información fueran de lo más

⁷⁰ Nava G, Salvador; et al. p. 44.

diversas y marcaran pautas no comprendidas por otros entes públicos y no que trataran de huir de su alcance y sólo invocar su cumplimiento en el plano discursivo.

Para conocer la voluntad de transparencia de los senadores, a través de una revisión de las propuestas que sobre la materia de transparencia han presentado, no sólo en la ley sustantiva, sino en cualquier otra disposición susceptible de comprender este tipo de obligaciones, sería útil para conocer el grado de compromiso que han asumido los senadores en cuanto a la responsabilidad de contribuir a la información de sus representantes y con ello al establecimiento de los controles ciudadanos.

Esta revisión se efectuó de la siguiente manera: Se tomaron en consideración las dos legislaturas, LVIII y LIX, por ser las que corresponden a la vigencia de los senadores actualmente en ejercicio; se hizo una separación de las iniciativas presentadas, en pendientes, aprobadas y desechadas, para reformar la Ley Orgánica del Congreso General, en razón a que este ordenamiento es la regulación específica de las Cámaras del Congreso; se hizo una clasificación de los objetivos de dichas iniciativas de manera que se formaron 9 grupos, cada uno con un objetivo genérico; se agruparon las iniciativas de acuerdo a su objetivo genérico⁷¹.

LVIII Legislatura *
Cuadro 2
Resumen numérico de iniciativas.

Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
22	3	7	12

* Fuente: datos de la Gaceta Parlamentaria y del Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

⁷¹ Para asegurar la consulta de las iniciativas que se analizan se elaboró un cuadro (anexo 1) en el que se describen los datos generales de las mismas; en dicho cuadro se incorpora una síntesis de los propósitos que persigue cada iniciativa y se indica la fecha de presentación, a fin de facilitar su consulta directa en la Gaceta Parlamentaria.

Cuadro 3
Resumen de objetivos de iniciativas.

Aprobadas	Desechadas	Pendientes
Objetivo**/(Número de iniciativas)	Objetivo**/(Número de iniciativas)	Objetivo**/(Número de iniciativas)
1 (1)	1 (3)	1 (3)
2 (1)	2 (2)	2 (7)
3 (1)	3 (1)	3 (1)
	5 (1)	2/4 (1)

LIX Legislatura *

Cuadro 4
Resumen de iniciativas.

Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
36	2	1	33

Cuadro 5
Resumen de objetivos de iniciativas.

Aprobadas	Desechadas	Pendientes
Objetivo**/(Número de iniciativas)	Objetivo**/(Número de iniciativas)	Objetivo**/(Número de iniciativas)
1 (1)	2 (1)	1 (4)
2 (1)		2 (14)
		3 (3)
		4 (2)
		5 (1)
		6 (2)
		7 (1)
		8 (4)
		9 (2)

Clasificación de objetivo:*

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Propuesta de nuevas estructuras.
(Comisiones, áreas de apoyo, centros de estudios) 2. Modificaciones de prácticas en el trabajo legislativo. 3. Propuesta de mecanismos de participación ciudadana. 4. Nuevas facultades para comisiones u órganos de la Cámara. | <ol style="list-style-type: none"> 5. Actividades Nuevas (p. ej. Cabildeo) 6. Régimen de incompatibilidades. 7. Derechos de minorías parlamentarias. 8. Equidad de género. 9. Transparencia y rendición de cuentas. |
|--|--|

* Fuente: datos de la Gaceta Parlamentaria y del Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

La descripción anterior en las LVIII y LIX legislaturas muestra que los propósitos de las reformas propuestas en la primera de ellas en ningún caso se encuentran iniciativas con fines de transparencia y sólo en dos aparecen proyectos que proponen alguna forma de participación ciudadana dentro de lo que es el trabajo legislativo (ver anexo No 1). Para los senadores resulta más interesante proponer reformas en las prácticas del trabajo legislativo (objetivo 2) o para la creación de nuevas estructuras técnicas o de apoyo (objetivo 1) que avanzar en mecanismos que garanticen la transparencia en sus actividades (objetivo 9) o que propicien la participación ciudadana (objetivo 3).

En forma sintetizada los cuadros 3 y 5 permiten conocer que las motivaciones de transparencia y de rendición de cuentas, lo mismo que las de permitir una mayor participación ciudadana -que en cierta forma tiene un impacto en los objetivos de la transparencia- no son de un interés prioritario en las reformas que pueden impulsar los senadores a través del ejercicio de su derecho de iniciativa, en cuanto a los procedimientos y funciones que aplican en su trabajo parlamentario.

Capítulo 4

IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE CONTROL.

4.1 Derecho de Iniciativa.

Los comentarios sobre el derecho de iniciativa invariablemente van ligados a la actividad de los legisladores y de manera particular a la de los senadores para los usos del presente trabajo. El derecho de iniciativa debe referirse a su desempeño legislativo, es decir, a su responsabilidad al ejercer un derecho que es monopolizado en unas cuantas entidades.

La iniciativa es la fase inicial del procedimiento para la creación o la modificación de las leyes. El artículo 71 constitucional prescribe que el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados pueden iniciar proyectos de ley o decreto; a ello se agrega el artículo 122 en su Base Primera que le confiere a la Asamblea Legislativa la facultad de presentar iniciativas de ley o decreto en materias relativas al Distrito Federal.

En la Ley Orgánica y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso se reproduce íntegra la disposición del artículo 71 constitucional y aunque esta última establece que las dos primeras deben marcar el procedimiento a seguir para el trámite de los proyectos que presenten los legisladores, en ninguna de las instancias legales se establece la mínima condición para que los diputados o los senadores presenten una propuesta de reforma legal.

Lo anterior permite una facilidad aplastante para que esos sujetos con derecho de iniciativa puedan ejercerlo. El asunto visto estrictamente en su dimensión legal y en lo

que se refiere a la responsabilidad de los legisladores para perfeccionar el sistema jurídico, no muestra ningún flanco sobre el que se pueda enderezar una crítica, más aún si el derecho está reconocido y consagrado desde el nivel constitucional. Sin embargo, es necesario detenerse para conocer en la práctica el ejercicio del mismo.

Es bien sabido que durante los años del presidencialismo apoyado por la superioridad numérica de legisladores priístas en ambas Cámaras del Congreso, y con ello del control absoluto en la actividad legislativa, el principal promotor de reformas legales y prácticamente el único que obtenía éxito, era el Presidente de la República. El número de iniciativas que presentaban los senadores o los diputados en su cámara, no sólo era reducido, sito que también tenía casi asegurado el destino del rezago, es decir quedar pendiente de resolución por toda la legislatura. El siguiente cuadro muestra la brutal diferencia de éxito entre las iniciativas cuyo autor era el Ejecutivo Federal y lo que lograban los senadores en las iniciativas que presentaban:

Autor	LV/Aprobadas (1991-1994)	LVI/Aprobadas (1994-1997)	LVII/Aprobadas (1997-2000)	Total *
Senadores	4/1	34/26	104/23	142/50
Poder Ejecutivo	131/129	84/83	53/45	268/257
Total	172/130	118/109	157/68	

Fuente: Resumen de actividad Legislativa. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

Los tres periodos mostrados se refieren a las últimas legislaturas en las que existió el predominio de una sola fuerza política que era al mismo tiempo del partido que apoyaba al Presidente. El resultado es abrumadoramente favorable hacia la promoción de los proyectos legislativos presidenciales.

No resulta por sí solo criticable que el responsable de la administración pública proponga un importante número de iniciativas. De hecho debe esperarse que con su manejo de recursos y de información sus propuestas estén debidamente justificadas, y le aseguren el necesario sustento presupuestal que les dé viabilidad, además de que respondan a las

necesidades de un colectivo social o de un sector productivo que justifique el apoyo que se le pretenda proporcionar.

Lo que resultó evidentemente inaceptable durante la mayor parte del siglo XX fue la abdicación del Poder Legislativo a participar en el diseño de las políticas públicas y participar con un papel secundario y marginal al aprobar sin enmiendas las iniciativas que recibía del Ejecutivo y consecuentemente descuidar su responsabilidad en la vigilancia del manejo de los recursos públicos. Al pasar a la nueva situación de equilibrio de poderes en la que la dirección del gobierno quedó en manos de un partido pero sin mayoría en el Congreso, el Legislativo cambió ese papel de actor inofensivo y recuperó el de protagonista en la acción de gobernar.

Ahora se mostrará que el efecto de ya no tener que desplazarse dentro de la órbita presidencial provocó en los legisladores, principalmente en los de los partidos distintos al del Presidente de la República, un afán descontrolado de proponer reformas legislativas.

En el siguiente cuadro se agrega a lo que se mostró en el cuadro anterior, las cifras correspondientes a la LVIII Legislatura (2000-2003), primera en la que en el Senado no se contó con la existencia de una mayoría absoluta y sin la influencia del Ejecutivo:

Autor	LV/Aprobadas	LVI/Aprobadas	LVII/Aprobadas	LVIII/Aprobadas	Total *
Senadores	4/1	34/26	104/23	248/93	390/143
Poder Ejecutivo	131/129	84/83	53/45	27/20	295/277
Total	172/130	118/109	157/68	275/113	

Fuente: Resumen de actividad Legislativa. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

No es solamente el incremento en el número de iniciativas propuestas por los senadores lo que resalta, sino el resultado final de aprobación que invierte las cifras que anteriormente existían. Es aquí donde aparece lo que se trata de mostrar sobre el trabajo de los senadores.

Si bien tienen la justificación legal para perfeccionar el régimen jurídico y la responsabilidad de ello, es importante conocer que el abundante número de propuestas de enmienda existentes con autoría senatorial no responde necesariamente a proyectos que se elaboren dentro de un programa previo y que cuide las exigencias cronológicas no sólo del procedimiento legislativo, sino lo más importante del cuidado en el análisis que se haga del contenido del proyecto; tampoco muestran rigor metodológico y sobre todo carecen de una obligada previsión del impacto presupuestal que la propuesta requiera para su viabilidad.

La normatividad que rige para el Congreso de la Unión no impone el menor requisito a los legisladores para la presentación de una iniciativa de ley o decreto; basta la sola voluntad del senador o diputado para que haga valer su derecho y presente una iniciativa sobre cualquier materia. Esta facilidad permite que aquellos que pretendan una imagen activa de su trabajo utilicen la tribuna para nutrir su estadística personal como promotores de reformas legislativas o que se ocupen de situaciones coyunturales inducidas por noticias difundidas en los medios o que persigan un beneficio electoral a futuro. Esta última motivación resulta aún más perniciosa, toda vez que limita la amplitud y generalidad de las iniciativas que se propongan, al inducir a los legisladores a presentar proyectos dirigidos a grupos específicos y para situaciones muy prácticas y acotadas.

Sin embargo, es aquí donde debería entrar en juego el ejercicio responsable de un derecho. Si bien la presentación de iniciativas puede ser válida y legalmente fundada, resulta evidente que si existiera un proyecto político debidamente elaborado y una agenda de actividades previa difundida, los senadores podrían ser evaluados en su desempeño con elementos objetivos y mensurables, ya que su trabajo estaría encuadrado en el cumplimiento de objetivos de un programa. La carencia de esos elementos provoca que su actividad no pueda ser debidamente conocida o solamente se reduzca a evaluaciones numéricas como las veces en que se hace uso de la tribuna o el número de iniciativas o propuestas en general presentadas.

La división manipulada de las propuestas para incrementar artificialmente el volumen de iniciativas bajo una misma autoría provoca además el efecto de la acumulación de asuntos que se envían a las comisiones para su estudio, que con el paso del tiempo se convierte en un rezago legislativo. El tema del trabajo en las comisiones se abordará en el siguiente apartado.

A la inexistencia de esa agenda legislativa, deben agregarse las carencias e insuficiencias de las obligaciones exigidas por la normatividad de transparencia. Los dos instrumentos que rigen la materia en la Cámara de Senadores, la Ley Federal y el Acuerdo aprobado para su aplicación, se enfocan de manera preponderante a proporcionar el acceso a la información en aspectos como manejo de recursos y fondos públicos y actividades de los órganos técnicos, legislativos y administrativos; en cuanto a la labor de los legisladores solamente son motivo de este interés los reportes de asistencia y los resultados de las votaciones, así como los informes de los viajes que realizan con cargo al presupuesto de la institución (*Art. 4 Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la LFT en la Cámara de Senadores.*) En el siguiente subtítulo se expondrán los comentarios en cuanto al contenido específico de este acuerdo y de la ley que rige la materia.

Como una interpretación del uso de la tribuna que hacen los senadores para presentar propuestas, resulta fácil encontrar un uso manipulado de las iniciativas, a base de fraccionar las propuestas para así engrosar la estadística personal. Si existiera obligación de cumplir con una agenda legislativa personal previamente difundida, en la que quedarán claramente expresados los proyectos de promoción legislativa que impulsaran los senadores a manera de compromiso con sus representados, se tendrían a la mano elementos de evaluación del desempeño mensurables y objetivos que acercarían a la sociedad al trabajo de sus representantes populares.

Para ordenar los comentarios, se hará una clasificación de las medidas de control y transparencia según la función que realicen los senadores, los grupos parlamentarios o

los órganos de la Cámara que serían la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política o las comisiones, de acuerdo a cada caso.

4.2 Construcción de la Agenda Legislativa.

Para estar en posibilidad de hablar de la agenda legislativa, es necesario iniciar con la existencia de la Junta de Coordinación Política que es en la Cámara de Senadores el órgano encargado de su elaboración.

La Junta de Coordinación Política está dispuesta por el artículo 80 de la LOCG y ahí se le define como el órgano colegiado encargado de impulsar *entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.*

Para tener elementos de juicio sobre el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de la Junta es importante tener presente su naturaleza como órgano de dirección en la Cámara de Senadores. Su carácter directivo esta dado por las facultades que le confiere el artículo 82 de la LOCG, en la que se le encarga la presentación de acuerdos para agilizar el proceso legislativo de los asuntos que se presenten a la consideración de la Cámara. La Junta es también el órgano en el que están representados los grupos parlamentarios reconocidos, es decir los que alcanzan ese status una vez que cumplen con los requisitos de la propia LOCG⁷².

Su composición eminentemente partidista y con ello la justificación para pugnar por la defensa de los intereses de sus respectivos partidos, es la lógica que permite entender que a la Junta se le confiera la facultad de elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones y los puntos del orden del día de las sesiones de Cámara (Art. 82. LOCG). Si los grupos parlamentarios como fuerzas políticas organizadas que integran la

Cámara se ocupan de proponer e impulsar las reformas legislativas que vayan acorde con su proyecto político, es entonces entendible que la Junta sea responsable de proponer el calendario de trabajo que organice el desahogo de la agenda legislativa.

Si bien el artículo 82 no menciona característica alguna que deba reunir el *programa legislativo*, una integración elemental exigiría que contuviera las propuestas cuyo avance interesa a los grupos parlamentarios, así como una ordenación cronológica de la ejecución de las etapas de su procedimiento legislativo (elaboración de dictamen, lecturas ante el Pleno de la Cámara, discusión, votación, remisión a la Colegisladora para su revisión o al Poder Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación) y por supuesto la presentación de aquellas iniciativas que aún no se hayan hecho del conocimiento de los senadores.

La utilidad de este *programa*, en cuanto a los usos de la propia Cámara, sería no sólo la de una herramienta de organización del trabajo, sino una muestra de prospectiva de los partidos políticos y de los legisladores, en la que pudieran presentar los proyectos legislativos contenidos en sus respectivas plataformas políticas y que pudieran ir adquiriendo viabilidad. Pero su importancia como instrumento de medición para evaluar el desempeño de los senadores es aún mayor. En efecto, si anticipadamente los gobernados tuviésemos forma de conocer lo que será la materia de trabajo de nuestros representantes, estaríamos en la posibilidad de reunir elementos de juicio para conocer sobre que asuntos deben enfocarse sus actividades y medir su avance gradual, con lo que al final del periodo de sesiones se podría hacer una evaluación de lo logrado y de comprobar el apego de sus actividades a lograr lo que fue establecido como objetivo. Y esa misma evaluación podría aplicarse para conocer su desempeño al final de toda una legislatura, cuidando la dimensión de los periodos y haciendo los ajustes de método que el volumen de trabajo y el periodo de los tres años exigiera.

⁷² El artículo 72 de la LOCG exige que para formar un grupo parlamentario, éste se integre con senadores de la misma filiación de partido, que reúnan al menos cinco integrantes y que sólo exista un grupo parlamentario por cada partido

La falta de un programa legislativo debidamente presentado en esa forma no sólo ha sido una falta de cumplimiento de las responsabilidades de la Junta, sino también de los grupos parlamentarios en lo individual que en ningún caso en la Cámara de Senadores han presentado de manera separada su propia agenda.

En sólo una ocasión la Junta de Coordinación Política del Senado cumplió con esa responsabilidad⁷³ y en ella presentó, no al inicio del periodo de sesiones sino una vez transcurrida la mitad del mismo, un listado de 12 proyectos de reforma fechado el 31 de octubre de 2002:

- 1.- Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. (**Ya aprobada**)
- 2.- Ley del Sistema de Pagos. (**Ya aprobada**)
- 3.- Paquete Fiscal.
- 4.- Reforma Energética.*
- 5.- Ley de Desarrollo Social.*
- 6.- Corte Penal Internacional
- 7.- Ley Forestal
- 8.- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- 9.- Ley del Deporte (**Ya aprobada**)
- 10.- Educación Ambiental
- 11.- Autonomía del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.*
- 12.- Reforma del Distrito Federal.*

El balance numérico de lo presentado en esa lista y lo efectivamente aprobado al finalizar el periodo de sesiones en el mes de diciembre, resulta definitivamente favorable. Se presentaron 12 asuntos, de ellos 8 fueron efectivamente aprobados y 4 quedaron pendientes, el número final de todos los asuntos desahogados fue de 67⁷⁴. El saldo es abrumadoramente a favor del trabajo de los senadores.

Sin embargo, se debe repasar el contenido de lo propuesto. De los asuntos listados, tres de ellos ya habían sido despachados, es decir el programa presentado se refería no a los que se podrían ir desahogando sino que agrupaba otros, sobre los que ya se había emitido resolución. La forma de integrar esa agenda era evidentemente incompleta. Si se

político.

⁷³ Ver Gaceta Parlamentaria No. 75. Noviembre 7, 2002.

* No resultaron aprobados.

⁷⁴ Ver anexo No 2. Asuntos desahogados. Primer Periodo de Sesiones. Septiembre-Diciembre 2002.

estaban considerando asuntos ya aprobados ¿Por qué no señalar todos los que ya lo estaban a esa fecha? (14 Ver anexo No 2) De haberlo hecho tendrían que haber incrementado su lista con 11 asuntos más. Si entre los grupos parlamentarios existía la previsión y el acuerdo para aprobar un número de proyectos tan amplio de más de 60 ¿Por qué sólo se presentó una propuesta de 12 puntos? Por otra parte, en el listado presentado se consideraban tanto proyectos claramente identificables relativos a aspectos muy específicos, como temas muy generales sobre los que existían diversas propuestas ya mostradas y que exigían un tiempo considerable para su resolución (p. ej: reforma energética, reforma del Distrito Federal, autonomía del INEGI.)

La respuesta a esas preguntas parece ser que la única ocasión en que se mostró efectivamente una agenda legislativa fue con el propósito de cubrir un requisito, sin interés real en exponer los proyectos sobre los que los grupos parlamentarios estuvieran trabajando y sobre los que pudiera darse mayor apoyo al avance de su análisis en las comisiones. La falta entonces de un programa ordenado de trabajo elaborado previamente podría exhibir las carencias de organización que existen al interior de los grupos parlamentarios y con ello la falta de proyectos políticos partidistas o al menos la debilidad de ellos.

4.3 Trabajo de las comisiones.

En este punto se aborda el trabajo de otros de los órganos de la Cámara de Senadores, es decir se trata aquí de un trabajo que no se ejerce de manera individual y por tanto debiera estar regido por disposiciones externas y generales válidas para todas las comisiones.

Las comisiones son los órganos legislativos que tienen a su cargo el estudio y análisis de las iniciativas y los proyectos de reglamentación que se presentan en la Cámara de Senadores, además de los asuntos que correspondan a su respectivo ramo de la administración pública federal. Las comisiones de este tipo son permanentes y deben

existir en cumplimiento a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General. Existen otras comisiones que se denominan especiales o de investigación que se crean sólo para el estudio de un asunto específico y por tanto son de una vigencia determinada y temporal.

Es al primer tipo de comisiones a las que se referirán los comentarios en este apartado en tanto que su actividad está vinculada directamente a lo que podría analizarse como el trabajo cotidiano y más abundante de la Cámara de Senadores que es el dictamen de iniciativas legisaltivas.

Conforme a las disposiciones del artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso General, el Senado cuenta con 30 comisiones en arreglo a los ramos de la administración pública federal y a aspectos de justicia, constitucionales y de prácticas parlamentarias. Adicionalmente tiene la posibilidad de ampliar ese número de comisiones si las demandas del trabajo lo exigen⁷⁵; esta prerrogativa provoca que el número de comisiones se amplíe hasta 48 por la vía de la división de un sector administrativo en diversos sub-sectores (p. ej. Comisión de Desarrollo Social, Comisión de Vivienda y Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; Comisión de Gobernación y Comisión de Federalismo; Comisión de Agricultura y Ganadería y Comisión de Desarrollo Rural.)

Las comisiones se integran bajo un criterio eminentemente político: el número de cargos directivos en las comisiones (presidencias y secretarías) se distribuye conforme al tamaño de la representación de cada grupo parlamentario dentro de la Cámara, PRI, 46%; PAN, 37%; PRD, 12% y PVEM 4%. (Cuadro No. 1) El mismo criterio se sigue para la integración completa de cada comisión (15 senadores máximo en cada comisión, Art. 104 LOCG). Los senadores no pueden pertenecer a más de cuatro comisiones simultáneamente.

⁷⁵ Art. 95. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la integración de las comisiones, los grupos parlamentarios hacen sus propuestas a través de la Junta de Coordinación Política que es la encargada de llevar dichas propuestas al Pleno del Senado para su aprobación.

Cuadro No. 1

Grupo Parlamentario	Presidencias	Primera Secretaria	Segunda Secretaria	Total
PRI	22	37	3	62
PAN	17	12	21	50
PRD	7	---	20	27
PVEM	2	---	1	3
Total	48	49	45	142

Las comisiones son las encargadas de recibir para su estudio las propuestas conocidas como iniciativas que presentan los senadores y los proyectos que inicialmente estudió y aprobó la Cámara de Diputados en los casos de asuntos que requieren sanción de ambas Cámaras⁷⁶. Estos asuntos que se turnan a las comisiones para su análisis es lo que se conoce como la tarea de dictamen⁷⁷.

La importancia del dictamen radica en su exigencia como requisito para la discusión y votación de un proyecto legislativo⁷⁸. Es decir, después de que algún senador presenta una iniciativa el procedimiento legislativo le impone el turno a alguna comisión para que se estudie y posteriormente se presente la propuesta a través de un dictamen para que la asamblea lo analice y resuelva. El requisito por sí mismo es entendible. El turno de los asuntos se asigna a la comisión que tiene vinculación con la naturaleza de la materia de que se trate la iniciativa; por otra parte, es de esperarse que las comisiones estén integradas por senadores que conozcan de los temas que deben atender; de eso

⁷⁶ Ver artículo 72, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁷ El dictamen es el documento elaborado para el trámite de una iniciativa de ley o una propuesta. Puede ser elaborado por una persona o por un grupo de personas a las que se les remite para su análisis. Debe contener una exposición de las razones que fundamenten la resolución o resoluciones que contenga. Las resoluciones deben expresarse en términos concisos y objetivos susceptibles de ser votados: Garita Alonso, Arturo. *Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano*. Tesis doctoral. Junio 2005. México, D. F. Universidad Iberoamericana.

⁷⁸ Ver artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

resultaría que una propuesta será analizada con conocimiento en la materia y por tanto se emitirá sobre ella un dictamen bien informado.

Para la elaboración de un dictamen, la Ley Orgánica del Congreso concede a las comisiones un plazo de 20 días hábiles para que lo presenten. En caso de no observar ese plazo, luego de una excitativa⁷⁹, se le dan 10 días adicionales, bajo la advertencia de que de no cumplir con la elaboración del dictamen se le retirará y se le aplicara al asunto en nuevo turno a otra comisión.

Sin embargo, ni el plazo determinado, ni la posibilidad de una eventual sanción, ni la supuesta preparación de los senadores para analizar un proyecto legislativo, logran constituir una garantía para que esas propuestas sean resueltas en breve tiempo y de ahí generen las disposiciones normativas que contribuyan a atender la demanda popular.

Los plazos si bien pueden parecer suficientes, la tarea de dictamen requiere de personal calificado y experto para el análisis de las propuestas *los cambios en los métodos de trabajo parlamentario han hecho más complejas las tareas de sus miembros, haciendo que la función administrativa parlamentaria tenga que realizarse con los métodos más modernos, empleando un personal más especializado y profesionalizado*⁸⁰. Sin ninguna duda, esa necesidad de modernización dista mucho de ser satisfecha y ello obstruye el adecuado despacho de los asuntos que se les encomiendan.

⁷⁹ La excitativa es una medida de apremio que se les impone a las comisiones para acelerar su trabajo de dictamen. El artículo 67 de la Ley Orgánica exige que transcurran veinte días hábiles como plazo para que las comisiones presenten un dictamen, antes de hacerse merecedoras a una excitativa del Presidente de la Cámara. Después de transcurrido el plazo de veinte días hábiles y una vez emitida la excitativa, se les puede conceder un nuevo término de diez días hábiles. El vencimiento de este segundo plazo motiva que, llegado el caso, el interesado estaría en el derecho de solicitar a la Mesa Directiva la aplicación de un nuevo turno a otras comisiones. En los casos de solicitudes de excitativa, La Mesa Directiva actúa a petición del interesado, generalmente el autor de la iniciativa.

⁸⁰ Berlín Valenzuela, Francisco. Estructura y Servicios de apoyo en El Poder Legislativo en la actualidad. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1994. p. 169.

La consecuencia de las insuficiencias que padecen las comisiones genera lo que técnicamente se denomina “rezago legislativo”, que no es otra cosa que la acumulación de proyectos legislativos pendientes de dictamen para su resolución ante el Pleno.

Sin embargo, no se puede afirmar que la sola carencia de recursos es la causal de la acumulación de iniciativas y propuestas pendientes en las comisiones. La atención de los asuntos que se les encargan debe ser una cuestión de responsabilidad ineludible. Ninguna comisión puede alegar que por falta de personal o de medios materiales, está imposibilitada para desahogar los asuntos que se les turnan. Ello podría ser invocado para aquellas iniciativas que obligaran a una consulta abierta amplia o a estudios especializados externos contratados con instituciones profesionales. Existen infinidad de propuestas que pueden ser despachadas a través de un estudio de gabinete, con investigaciones bibliográficas breves.

No es aventurado afirmar que mucho del rezago legislativo existe a causa del desinterés de las comisiones para despachar asuntos que proponen los senadores motivados por una gestoría con visión a futuro de rentabilidad electoral y con perspectivas de promoción personal. Ya en el subtítulo referido al trabajo de los senadores en lo individual se comento la práctica de la abundante presentación de iniciativas segmentadas, no incluidas en un proyecto amplio de reforma legislativa dirigida a un sector productivo o a una regulación procedimental de impacto general y por tanto carentes del apoyo de un grupo parlamentario.

Es de tener presente que el *Acuerdo para la aplicación de la LFT en la Cámara de Senadores* garantiza que tanto las iniciativas como los dictámenes se publiquen y se pongan a la disposición del público interesado y ello permite estar atentos en cuanto a la evolución del trámite de las propuestas. Sin embargo, esta última parte, la de los dictámenes, es apenas una de las dos que se contemplan en dicha norma con vinculación al trabajo de las comisiones. El otro punto es el referido a las reuniones que realizan en donde sólo se les exige mostrar las actas de las mismas.

No se localizan en el acuerdo obligaciones para que las comisiones exhiban el uso de los fondos que se les asignan para el apoyo de su trabajo, tampoco existe un rubro que las obligue a informar de las actividades que realizan y, sobre todo, no se les hace el requerimiento de información para conocer la forma como planean y organizan el desahogo de los proyectos legislativos que se les turnan ni el avance que se tiene en el trabajo de dictamen.

El trabajo de estudio de las propuestas que se les envían es una actividad que concentran las comisiones y que no es exagerado decir que la ejercen en forma monopolizada, por tanto esa fase justifica por si misma la importancia de que su trabajo se ponga a la luz pública y con ello se exhiban las deliberaciones y las expresiones partidistas sin esperar hasta su emisión en los debates plenarios.

El contenido del Acuerdo es insuficiente y hasta ahora ha dejado de lado el trabajo de las comisiones para centrarse principalmente en lo relativo a manejo de fondos de las áreas de apoyo y de los grupos parlamentarios que si bien es un aspecto sumamente importante, no abarca todo lo que debiera estar bajo la transparencia y la rendición de cuentas en el trabajo de la Cámara de Senadores.

4. 4 Derechos y deberes de legisladores.

Los puntos que habrán de abordarse en este rubro invariablemente deberán ir en aras de apoyar a la transparencia, ello por la evidente justificación de que las proposiciones que se hagan no solamente deberán llevar el fin último de perfeccionar los procedimientos y mecanismos del trabajo parlamentario o criticar las deficiencia y vicios en que los senadores puedan incurrir, sino por que esas propuestas deberán buscar un impulso de cambios normativos y reglamentarios tendentes a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública y el consecuente rechazo a la opacidad como forma de corrupción.

En cuanto a los derechos de los senadores, que están igualmente establecidos para los diputados, se les puede identificar a través de lo dispuesto por los preceptos constitucionales y legales y que se refieren a:

Derecho a recibir una remuneración (Arts. 64 y 127 constitucionales)

Derecho a solicitar licencia para separarse de su cargo (Arts. 62 constitucional y 49 del RGICG.)

Derecho a recibir su credencial de identificación y acceso a la sesión constitutiva en el año de la renovación de la Cámara de Senadores (Art. 58 de la LOCG.)

Adicionalmente se deben mencionar los derechos que derivan de la protección constitucional, también conocida como fuero, y que se refieren al derecho a la inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el derecho de inmunidad procesal. El fuero es *la garantía que tradicionalmente las constituciones y, en este caso la mexicana, conceden a los diputados y senadores para que no sean perseguidos o reconvenidos por las opiniones que emiten en el desempeño de sus cargos; es decir, el fuero protege la función que desempeñan los legisladores.*⁸¹

Los anteriores derechos, sin demérito de las demás facilidades que se le proporcionen a los legisladores para el adecuado desempeño de sus funciones y que tienen que ver con el debido aprovisionamiento de medios materiales, mismos que están sujetos a una reglamentación de orden administrativo.

En cuanto a las obligaciones, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío, reconoce que en el nivel constitucional se pueden identificar obligaciones políticas (Arts 109 y 110), obligaciones administrativas (Arts. 109 Fr. III y 113), Obligaciones penales (Arts. 109, 111, 114 y 134) y obligaciones civiles (Art. 113). Adicionalmente al inicio del capítulo anterior se hablo de los artículos constitucionales

62, 63, 64 y 68 que imponen obligaciones principalmente en cuanto a la importancia de la asistencia a las sesiones.

La escasez de prescripciones con carácter de obligatoriedad que la Ley Federal de Transparencia y el Acuerdo para su aplicación en el Senado contienen para los senadores de manera individual, provoca que solamente estén obligados a presentar informes de los viajes oficiales que realizan con recursos de la Cámara; (artículo 4 del Acuerdo para la aplicación de la Ley de Transparencia).

Hasta aquí se ofrece el resumen de los derechos y obligaciones con garantía normativa que están reconocidos para los legisladores. Continúa ahora la presentación de las propuestas que se consideran pueden contribuir a reforzar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de las actividades de los senadores.

En una convivencia democrática, es de apreciarse la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los órganos ejecutivos, sin embargo, no son los únicos que deben cumplir con informar y mostrar su actividad y su desempeño. Un punto importante de la adecuada y completa transparencia es que como actividad de vigilancia, si la ejecuta un ente público, es obligado entonces que el mismo se someta también a controles externos de transparencia que garanticen el adecuado ejercicio de su actividad.

Luego entonces las propuestas sobre deberes de los legisladores no serían congruentes si se refirieran sólo a la imposición de nuevas obligaciones dentro de los procedimientos parlamentarios sino a las que tuvieran un impacto en la transparencia de sus actividades de manera individual y en el conjunto de la institución senatorial.

Sólo de manera tangencial existen obligaciones de este tipo para los legisladores. Un caso así está dispuesto en el Artículo 16 del Código de Ética Partidaria del PRI que en su artículo 16 dice: *Los militantes prístas que por promoción del Partido desempeñen cargos*

⁸¹ Citado por Cossio Díaz, op. cit. p. 112.

de dirección partidista o elección popular, o que sean servidores de la Administración Pública comprometidos con el PRI deberán ratificar ante el Consejo Político correspondiente su obligación moral de informar con honestidad sobre los resultados de su gestión ante los electores y/o los propios consejos. Sin embargo las obligaciones así impuestas son absolutamente insuficientes y por ser motivo de una requerimiento interno partidista esta muy alejado del carácter general y obligatorio que caracteriza a la ley.

El ejemplo anterior puede servir para justificar que si ese tipo de garantías existen hacia el interior de los partidos políticos, resulta aún más exigible que se establezcan como obligatorias para los senadores y así sean congruentes con la función fiscalizadora que aplican sobre las actividades de los otros sujetos políticos.

Para ello se considera que una propuesta inicial debería obligar desde el nivel constitucional a que cada Cámara del Poder Legislativo presentara un informe a la ciudadanía, al concluir cada año legislativo o bien cada periodo de sesiones para reforzar con ello el derecho a la información que debe garantizar el Estado. De esta manera la responsabilidad de los legisladores estaría regida por razones jurídicas y no sólo de conveniencia política o de oportunidad electoral. (...) *el Poder Legislativo debe asumir el principio de transparencia no porque favorezca una situación económica, política o social que se considere deseable, sino porque este Poder ha dictaminado reglas de transparencia a obedecer por el Poder Ejecutivo y porque es una exigencia de justicia, ya que como funcionarios públicos utilizamos para nuestra labor recursos que son de toda la nación*⁸².

La anterior propuesta alude a la Cámara de Senadores y la de Diputados, debido a que la obligación de informar debiera ser por igual para ambas instituciones; no sería justificado que una medida de transparencia de esta naturaleza se estableciera sólo para uno de los órganos del Poder Legislativo. Por otra parte, la misma propuesta debe complementarse

⁸² Calderón Hinojosa, Luisa María. Gaceta Parlamentaria No. 127 del 18 de octubre de 2005.

con una imposición semejante para ser obedecida por los legisladores de manera individual, cada cierto tiempo, en la que puedan mostrar datos de sus actividades en cuanto a su asistencia a las comisiones, el número de intervenciones desde la tribuna, las reuniones con grupos ciudadanos para atender demandas específicas.

Existe un dato que es regularmente dejado de lado en las evaluaciones que se aplican al trabajo legislativo, el referido a las posiciones personales de los representantes hacia los asuntos de la coyuntura y hacia los asuntos de trascendencia nacional. En estos casos la disciplina partidista, regularmente rígida, es un dique para la expresión libre de las opiniones de los legisladores, lo que facilita la evasión de los compromisos con los representados. Ante esto sería útil, que los legisladores se obligaran a reuniones y visitas distritales no sólo para la difusión de sus actividades, sino para anticipar y fortalecer el compromiso popular ante la discusión y votación de las reformas legales más trascendentes.

Actualmente el artículo 47 del RGICG dispone que *el senador o diputado que por indisposición u otro grave motivo no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas, lo avisará al Presidente por medio de un oficio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres días lo participará a la Cámara para obtener la licencia necesaria*. Como puede verse, la facilidad para que los senadores manejen a conveniencia las ventajas de justificar sus inasistencias es enorme. No deben lograr ningún requisito de procedibilidad para ausentarse de las sesiones sin riesgo de la sanción del no pago de dieta.

Es necesario abatir esa facilidad y establecer medidas restrictivas que eviten el fomento del ausentismo. Por otra parte, la responsabilidad del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para aplicar los descuentos en el pago de dieta (Art. 67, j) debe incorporarse a los puntos regidos por la transparencia, lo mismo que la lista de senadores que sufran esta sanción, de esta manera, las facilidades para evadirse de la obligación de asistencia a las sesiones dejará de ser una prerrogativa de los integrantes de la Cámara.

Otra propuesta se refiere a los aspectos de política exterior. El Senado ha venido formalizando múltiples compromisos de corte internacional. Esos compromisos se cumplen a través de viajes de intercambio en los que se reciben visitantes extranjeros y se envían delegaciones de legisladores a viajes internacionales a encuentros con otros parlamentarios. La medida en sí se justifica por la facultad de la Cámara de Senadores para analizar la política exterior mexicana (Art. 76, fr. I CPEUM), además la participación de los legisladores en asuntos internacionales y la necesidad de vínculos y contactos más allá de los límites territoriales, hacen válida esta práctica. Sin embargo, las obligaciones que se tienen con motivos de transparencia se reducen a presentar un informe del viaje realizado, y no se toma en cuenta la importancia de explicar anticipadamente los objetivos de la reunión a efectuar, la necesidad de nombrar una delegación voluminosa (cuando sucede), el costo del viaje, la duración de la comisión o los beneficios que se pretenden, entre los aspectos que se pueden considerar.

Se pueden hacer también propuestas de reforzamiento en materia de transparencia en lo relativo al trabajo de comisiones. La mayor actividad de los órganos del Senado ocurre durante los periodos de sesiones. Esto es evidente en tanto que en ese tiempo las comisiones aprovechan para preparar el mayor número de asuntos para ser resueltos por el Pleno de la Cámara.

Ello no dice nada, pero si se toma en cuenta que en los recesos legislativos -segunda quincena de diciembre al mes de febrero del año siguiente y posteriormente de mayo a septiembre- las comisiones deben ocuparse de continuar el análisis de las propuestas turnadas. La falta de una obligación para que sus reuniones se realicen cada cierto tiempo ocasiona que dejen pasar el tiempo sin actividad formal. Ante ello, se pueden aplicar medidas de apremio para que los cinco meses de receso no se conviertan en un largo periodo de inactividad. Esto es particularmente importante porque durante ese tiempo no existe forma de conocer el trabajo que realizan los senadores, ni se aprovecha en el avance del estudio de los asuntos que deben dictaminar las comisiones.

Un aspecto que es obligado incorporar a los compromisos de transparencia, tiene que ver con el uso y destino de los recursos que la Cámara otorga a los grupos parlamentarios⁸³. Una consulta a la página electrónica de la Cámara de Senadores arroja el siguiente dato⁸⁴:

Grupo Parlamentario	Asignación mensual a grupos parlamentarios	Asignación mensual a comisiones legislativas (Vía Fracciones) Miles de pesos
PAN	9,180.9	1,263.1
PRD	3,119.5	403.2
PRI	11,264.5	1,558.7
PVEM	1,225.3	134.5
TOTAL	24,790.2	3,359.5

La afirmación de que las comisiones reciben una asignación mensual a través de los grupos parlamentarios y si se quiere conocer la asignación para cada comisión, lleva a la necesidad de plantear una relación entre la cantidad que cada grupo parlamentario destina a las comisiones, de acuerdo con los datos contenidos en el cuadro No. 1. El resultado obtenido es que el PRI asigna a cada una de las 22 comisiones que preside 52 mil 668 pesos mensuales; el PAN entrega a cada una de las 17 comisiones presididas por senadores de su partido, 74 mil 294 pesos con la misma frecuencia; el PRD por su parte cumple con 57 mil 600 pesos para cada comisión de las 7 que tiene bajo su presidencia y, finalmente el PVEM resulta el más espléndido con 612 mil 650 pesos para cada una de las dos comisiones en las que sus senadores son presidentes. Las cifras además de desproporcionadas, entre sí, no dicen nada sobre la forma como se gastan esos recursos.

⁸³ Ver artículo 4, fracción XXII del Acuerdo para la aplicación de la LFT.

El resultado es evidentemente arbitrario, producto del interés por conocer los recursos que se les entregan a cada una, debido a que no existe información oficial sobre ello, en tanto que no existe siquiera la obligación de mostrarlo.

En la misma página electrónica citada se informa que los recursos se entregan a los grupos parlamentarios *para Gastos de Consultoría y Estudios Jurídicos, Económicos, Políticos, Sociales y Parlamentarios de cada Grupo; Sueldos y Prestaciones del Personal de las Fracciones; Gastos Operativos y de Comunicación Social Internos; Materiales y Suministros; Viajes, Foros y Reuniones del Trabajo Legislativo y de Gestión de los Senadores y los Grupos, entre otros*. Si bien la lista de actividades y usos es abundante, no se hace ninguna mención de las necesidades de las comisiones, ni mucho menos se menciona los criterios seguidos para determinar la cantidad que a cada una les corresponde.

Las comisiones tienen una conformación plural, sin embargo su peso es distinto dentro de la Cámara si se toma en cuenta la cantidad y el tipo de asuntos que tratan. Su trabajo es muy desigual. Mientras unas concentran una abundante cantidad de asuntos, otras pasan casi desapercibidas. Por esos motivos, no cabría juzgar con el mismo rasero su actividad para entregarles la misma cantidad para su trabajo.

⁸⁴ Cámara de Senadores, http://www.senado.gob.mx/admon/content/recursos_financieros_/presupuesto_gasto/presupuesto04.htm

Conclusiones

1. En el presente ejercicio se mostraron los elementos disponibles, las carencias y necesidades de modificación que se consideran útiles en la transparencia y rendición de cuentas dentro del trabajo parlamentario y legislativo de la Cámara de Senadores.
2. El supuesto básico de este reporte de práctica profesional fue que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Acuerdo Parlamentario para su aplicación, aprobado por la Cámara de Senadores, adolecen de lagunas y omisiones que dificultan el ejercicio del derecho a la transparencia que debe tener como garantía toda la ciudadanía.
3. La transparencia constituye un elemento que contribuye a la democratización del Estado, por ello requiere ser asumida como un compromiso de las entidades públicas para mostrar sus actividades y proporcionar a los particulares herramientas de la evaluación de su desempeño.
4. La libertad de expresión y el derecho a la información pública gubernamental son el fundamento original de la transparencia; de ahí que los ciudadanos sean los destinatarios finales de la rendición de cuentas que deben hacer las instituciones de gobierno.
5. Las experiencias vividas por las legislaturas recientes, dan muestras del importantísimo papel que desempeña el Poder Legislativo en la consolidación de la democracia en el país, principalmente, a partir de la existencia de un gobierno dividido, circunstancia que elevó el nivel de la discusión y de la propuesta legislativa.

6. Es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano al requerimiento de un Poder Legislativo vigoroso, capaz de ejercer, por la vía del control parlamentario y de sus instrumentos, un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo.
7. La cultura de la transparencia en México es un fenómeno reciente. La ley de la materia es un instrumento con cuatro años de vida (2 de junio de 2002) y que dio un año de gracia a los sujetos obligados para que dispusieran la información obligada al alcance de la ciudadanía. Ello provoca que los afanes de conocimiento de quienes intentan acercarse a la ventana abierta por la Ley, se vean faltos de experiencia y de habilidad para hurgar entre los expedientes que los contactos electrónicos les ofrecen.
8. La Cámara de Senadores requiere reforzar su compromiso de transparencia, a través de una mayor oferta de información legislativa y la disposición de mecanismos más ágiles para que la ciudadanía tenga la garantía de información a su alcance en forma asequible y sencilla con posibilidades de análisis y fácil conocimiento.
9. En cuanto a la materia administrativa, la Cámara de Senadores tiene cubiertos satisfactoriamente los requerimientos de transparencia de la información; sus disposiciones internas adoptan plenamente los puntos exigidos por la Ley en la materia. Lo mismo no ocurre en cuanto al compromiso de fiscalización que se puede practicar sobre la información derivada de las actividades legislativas y parlamentarias.
10. Por lo que respecta a la función sustantiva, existe un déficit de transparencia reflejado en la escasa oferta de información de las tareas de comisiones y la nula información sobre actividades de senadores en lo individual.

11. La participación ciudadana en la transparencia está limitada a la consulta remota electrónica, con derecho a reclamación en caso de negativa; pero el interés ciudadano busca que la información le permita no sólo identificar fallas o desviaciones en la actividad pública, sino que se le escuche para plantear propuestas y contribuir en las políticas públicas y las reformas legales.
12. A partir de la transformación en la relación de los Poderes de la Unión, el Poder Ejecutivo dejó de ser el centro de interés de la actividad pública y se lo redujo también la concentración de decisiones sobre el acontecer nacional. Ahora las Cámaras del Congreso de la Unión, fortalecidas en su pluralidad y facultades para fiscalizar al gobierno, son también importantes objetos de la transparencia y de la rendición de cuentas, que deben ser vigiladas por la ciudadanía.
13. El compromiso del Poder Legislativo con la transparencia debe ser mayor. En su papel fiscalizador está obligado a pugnar por la apertura de la información que genera la administración pública; sin embargo, como vigilante debe ser sujeto de la supervisión de los gobernados.
14. Las Cámaras del Congreso analizan, proponen y discuten en abundancia, pero su rendimiento en términos de resolución se puede tener hasta por deficitario. Requieren desarrollar con responsabilidad los espacios de colaboración entre poderes de tal forma que privilegien los instrumentos de control parlamentario.
15. El derecho de iniciativa legislativa que poseen los legisladores debe ser ejercido con responsabilidad y perspectiva de orientación política del Estado, a partir de sus posibilidades de aportación en las decisiones trascendentes del país.
16. El debilitamiento que experimentó el Poder Legislativo hasta antes de 1997, se originó por haber abandonado su facultad de iniciativa a favor del Ejecutivo; no sería justo que ese derecho ahora se ejerza de manera abusiva con afanes de

promoción individual de los legisladores a través de la abundancia de propuestas legislativas, carentes de fundamento y poco viables.

17. La falta de requisitos para la elaboración y presentación de iniciativas, aunado a la carencia de una agenda legislativa, permite que el derecho de iniciativa se convierta en una herramienta para el lucimiento de la imagen personal.
18. La actividad legislativa no puede ser medida primordialmente a través de una relación entre el número de iniciativas y proyectos que se turnan a las comisiones y el número de dictámenes que emiten, sin embargo es necesaria una reglamentación que norme por igual ambas actividades: la de los senadores empeñados en inflar sus estadísticas personales y la de las comisiones como responsables del análisis de viabilidad y utilidad de las reformas.
19. Es en el trabajo de comisiones donde se puede medir la eficacia de los senadores. La relevancia dada hasta ahora a mostrar las listas de asistencia a sesiones de Cámara, es un elemento insuficiente que sólo alcanza para saber el cumplimiento de horarios y el respeto a las formas, pero no arroja luz sobre la aptitud del legislador para el debate ni de su conocimiento de la materia que se discute.
20. Los discursos en tribuna tampoco permiten conocer con fidelidad la preparación para el debate. No es escasa la práctica de ayudarse de extraños para que elaboren un discurso notable, pero ello no muestra el verdadero conocimiento sobre lo que se aprueba y que concluirá en disposiciones de aplicación general.
21. No es frecuente una visión de emitir leyes que haga efectivo el derecho de la sociedad para participar en la fiscalización a través de la exigencia a sus representantes y funcionarios públicos para que informen y rindan cuentas.

22. Hacer público el estado que guarda la labor legislativa con claridad, veracidad y oportunidad, contribuye a que cada día más personas se interesen por los asuntos públicos y velen por el buen uso de los recursos. Los legisladores deben informar en qué se traduce su trabajo, cuáles son sus aciertos y sus errores, y sobre todo, en qué usan los recursos públicos.
23. La importancia que ha tomado el Poder Legislativo y consecuentemente, la Cámara de Senadores, en la convivencia política, le ha permitido recuperar el ejercicio de las facultades que por derecho le corresponden.
24. Actualmente el papel fiscalizador del legislativo lo desempeña sin restricción formal y por ello debe hacer congruentes sus exigencias de transparencia hacia los otros actores políticos con su oferta de mecanismos para que los gobernados se acerquen y conozcan el trabajo de sus representantes y a partir de allí, juzguen y evalúen su desempeño.
25. Los mecanismos de control tienen la ventaja de motivar al controlado para que sus acciones sujetas a calificación, lo incentiven a ser más eficiente; para ello se requiere que una queja ciudadana tenga efecto sobre la opinión pública y se refleje en las decisiones del electorado. Si el vigilante no se sabe a su vez vigilado por el electorado, todo intento de control, bajo la legislación actual, será inútil.
26. La práctica de legislar sobre lo ocurrido es muestra de la falta de profesionalización de los legisladores y refuerza la necesidad de que asignen mayores recursos a las áreas de apoyo y asesoría a los legisladores, para que sus propuestas tengan el propósito de proyección a futuro, de previsión o de inducción a lo que se desea que ocurra.

27. La existencia del gobierno dividido con orígenes desde 1997 en la Cámara de Diputados y confirmado a partir del año 2000 en ambas Cámaras, ha inducido a una abundante actividad de sus integrantes que no encuentra su correlato en la transparencia. La difusión mediática del trabajo legislativo no puede sustituir el compromiso de los representantes populares de poner al alcance del público la información que le permita evaluar y juzgar el desempeño legislativo.

28. El Poder Legislativo ha recobrado su papel de importante centro de poder, por ello se le debe poner más atención a su desempeño, de lo contrario se corre el riesgo de observar a una institución que sin rendición de cuentas puede volverse irresponsable.

BIBLIOGRAFÍA

Berlín Valenzuela, Francisco.- Diccionario universal de términos parlamentarios. México Cámara de Diputados. 1998.

Berlín Valenzuela, Francisco.- Estructura y Servicios de apoyo en El Poder Legislativo en la actualidad.- México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1994.

Bobbio, Norberto.- El filósofo y la política. Antología. México. Fondo de Cultura Económica. 1996.

Bobbio, Norberto; Matteucci, Incola y Pasquino Gianfranco.- Diccionario de política. México. Siglo XXI Editores.- Décima edición 1997.

Cárdenas, Raúl F.- Responsabilidad de los funcionarios públicos.- México. Editorial Porrúa. 1982.

Carpizo McGregor, Jorge. El presidencialismo mexicano. México. Editorial Siglo XXI. 1988.

Cortés Campos, Josefina y Raigoza Sotelo, Luis.- Las facultades de control del Senado de la República. México ITAM/Porrúa.- 2003.

Cossío, José Ramón. El Senado de la República y las Relaciones Exteriores. México. ITAM-Editorial Porrúa.

Crespo, José Antonio.- Fundamentos políticos de la rendición de cuentas.- No. 1 Serie "Cultura de la rendición de cuentas". México. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.

Chevalier, Jean-Jacques.- Los Grandes Textos Políticos. Madrid. Aguilar Ediciones. 1979.

González Oropeza, Manuel. "El Senado Mexicano". Por la razón de las leyes.- Senado de la República. México. 1987.

Goodin, Robert y Klingeman, Hans-Dieter.- Nuevo Manual de Ciencia Política.-Madrid.- Ediciones Istmo. 2001.

Guerrero, Omar.- La Administración Pública del Estado Capitalista.- México. Editorial Fontamara. 1981.

Hofbauer, Helena y Cepeda, Juan Antonio. Transparencia: libros, autores e ideas. México. IFAI. 2005.

Kaplan, Marcos. Estado y sociedad. México. UNAM. 1987.

Mejía, Raúl y Orozco, Wistano.- El Senado de la República y la política interior. México.- ITAM-Editorial Porrúa. 2003.

Nacif, Benito.- Informe de Transparencia del Poder Legislativo en México (en línea).- Disponible en Internet, www.monitorlegislativo.org/comisiones.

El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en México. México. Documento de Trabajo.- CIDE. 2002.

Nava Gomar, Salvador (Coord).- Manual de Técnica Legislativa.- México. ANOMAC. 2004.

Nava Gomar, Salvador; Luna P. Issa; Villanueva, Ernesto.- Derecho de acceso a la información pública parlamentaria.- Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 2006.

Negretto, Gabriel y Ungar, Mark . Estado de Derecho e Independencia del Poder Judicial en América Latina en "Política y Gobierno". México. CIDE.1997. Vol. VI.

Raigoza Sotelo, Luis.- Las funciones legislativa y no legislativas del Senado de la República. México. ITAM/Porrúa.- 2003.

Rodríguez Prats, Juan José. Desencuentro y Parálisis en el Congreso Mexicano (en línea). México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1824> disponible en internet. ISBN 970-32-3022-9.

Rodríguez Zepeda, Jesús.- Estado y transparencia. Un paseo por la Filosofía Política. México. IFAI. 2004.

Schedler, Andreas.- ¿Qué es la rendición de cuentas? -México. -IFAI. 2004.

Ugalde, Luis Carlos.- Vigilando al Ejecutivo.- México. Cámara de Diputados. 2000.

Vergara, Rodolfo.- La transparencia como problema.- México. IFAI. 2004.

Enciclopedia Jurídica Mexicana.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM México. 1998.

Seco, Manuel.- Diccionario del español actual.- España. Editorial. Aguilar. 2000.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. México. Porrúa. 1987.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada.- México. Porrúa. Decimoquinta edición 2000.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.- El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad.- México. Primera Edición. 2006.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental en la Cámara de Senadores.

Anexo 1 *
**Relación de iniciativas propuestas para reformar la Ley Orgánica del
 Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**
 LVIII LEGISLATURA

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL.
Autor	SEN. SILVIA HERNÁNDEZ, A NOMBRE DE LOS SENADORES EDUARDO BOURS CASTELO, SILVIA HERNÁNDEZ Y HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA.
Presentación	2000-10-31
Dictamen	2001-11-21
Resultado	DESECHADA
Objetivo	PROPONE QUE LAS COMISIONES ANTES EMITIR EL DICTAMEN RESPECTIVO DIFUNDAN POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LAS INICIATIVAS QUE LES SEAN TURNADAS

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL CAPÍTULO QUINTO DEL TÍTULO TERCERO Y EL INCISO C) DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 82; Y ADICIONA EL ARTÍCULO 87 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL.
Autor	SEN. ALEJANDRO GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ.
Presentación	2000-11-07
Dictamen	2001-11-21
Objetivo	PROPONE CREAR LA FIGURA DEL "COMITÉ", COMO ÓRGANO FACULTADO PARA REALIZAR FUNCIONES O TAREAS DIFERENTES A LAS DE LAS COMISIONES, CUYA DEFINICIÓN SE SUJETA A LO QUE MEDIANTE EL ACUERDO DETERMINE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DE LA CÁMARA DE SENADORES.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 90, FRACCIÓN IV DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL.
Autor	SEN. ADALBERTO MADERO QUIROGA.
Presentación	2000-11-28
Dictamen	2001-11-21
Objetivo	PROPONE CAMBIAR LA DENOMINACIÓN DEL ARCHIVO HISTÓRICO Y LA MEMORIA LEGISLATIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL.
Autor	SEN. RAYMUNDO CÁRDENAS HERNÁNDEZ.
Presentación	2001-03-20
Dictamen	2001-11-21
Objetivo	PROPONE QUE EN CASOS DE TRASCENDENCIA MANIFIESTA, PERSONAS DE RELIEVE PUEDAN HACER USO DE LA TRIBUNA EN SESIONES SOLEMNES DEL CONGRESO GENERAL.

Iniciativa	PROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EL TÍTULO HONORÍFICO DE LEGISLADOR DE MANDATO CUMPLIDO.
Autor	SEN. ELIAS MIGUEL MORENO BRIZUELA.
Presentación	2001-04-24
Dictamen	2001-11-21
Objetivo	PROPONE RECONOCER MEDIANTE UN TÍTULO HONORÍFICO EL TRABAJO DE CIUDADANOS QUE HAYAN DESEMPEÑADO EL CARGO DE LEGISLADORES FEDERALES.

* Fuente: Gaceta y Diario de Debates de la Cámara de Senadores.

Iniciativa	CON PROYECTO DE DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTÍCULOS 65, 66 69 Y 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ; ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 4, 6 Y 7 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL ; Y 189 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL .
Autor	SEN. FIDEL HERRERA BELTRÁN, A NOMBRE PROPIO Y DEL DIP. AUGUSTO GÓMEZ VILLANUEVA.
Presentacion	2001-06-06
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PRESENTE INFORMES DE GOBIERNO EL 1 DE SEPTIEMBRE Y EL 1 DE MARZO DE CADA AÑO Y SE AMPLIEN LOS PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS.

Iniciativa	CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL TÍTULO SEXTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL ; PARA CONSTITUIR LA COMISIÓN BICAMERAL DEL PARLAMENTO DE LAS MUJERES DE MÉXICO.
Autor	SEN. LETICIA BURGOS OCHOA
Presentacion	2001-06-13
Dictamen	2001-11-21
Objetivo	PROPONE LA REGULACIÓN LEGAL DE LA COMISIÓN BICAMERAL DEL PARLAMENTO DE MUJERES EN MÉXICO.

Iniciativa	PROYECTO DE REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.
Autor	SEN. CÉSAR JÁUREGUI ROBLES.
Presentacion	2001-12-14
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE UN REGLAMENTO APLICABLE A LAS FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE SENADORES.
Autor	SENADORES LYDIA MADERO GARCÍA, MARIANO GONZÁLEZ ZARUR, RAYMUNDO CÁRDENAS HERNÁNDEZ Y GERARDO BUGANZA SALMERÓN
Presentacion	2001-12-14
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE UN REGLAMENTO APLICABLE A LA CÁMARA DE SENADORES.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ; Y EL ARTÍCULO 4º DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL
Autor	SEN. SARA CASTELLANOS CORTÉS.
Presentacion	2002-04-16
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE QUE LOS PERIODOS DE SESIONES DEL CONGRESO TENGAN POR LO MENOS SIETE MESES DE EJERCICIO EFECTIVO.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 118 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL .
Autor	SEN. MARIANO GONZÁLEZ ZARUR.
Presentacion	2002-06-12
Dictamen	2003-04-29
Objetivo	PROPONE QUE EL RECINTO DE LA COMISIÓN PERMANENTE CORRESPONDA A CADA UNA DE LAS CÁMARAS EN FUNCIÓN DE QUE LA CONDUCCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA CORRESPONDA A CADA UNA DE ELLAS RESPECTIVAMENTE.

Publicacion 2004-04-29

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL ; DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
Autor	SEN. JESÚS ORTEGA MARTINEZ
Presentacion	2002-07-10
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE REFORMAR DISPOSICIONES RELATIVAS A LA MATERIA PRESUPUESTAL; A LAS FACULTADES DE CONTROL Y EVALUACIÓN DEL CONGRESO Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE COMISIONES; DOTAR AL CONGRESO DE LOS ÓRGANOS TÉCNICOS DE APOYO QUE LE PERMITAN REALIZAR SUS TAREAS DE MANERA MÁS EFICIENTE; ASÍ COMO REGULAR EL ESTABLECIMIENTO DE UN MECANISMO DE COORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO.

Iniciativa	PROYECTO DE LEY FEDERAL DE CABILDEO.
Autor	SEN. FIDEL HERRERA BELTRÁN.
Presentacion	2002-08-07
Dictamen	2005-04-26
Objetivo	PROPONE ESTABLECER QUE LA ACTIVIDAD DEL CABILDEO SEA RECONOCIDA COMO UNA ESPECIALIDAD PROFESIONAL Y LEGÍTIMA, QUE REQUIERE DE HABILIDAD, CONOCIMIENTO, RELACIONES Y RECURSOS PARA TENER ÉXITO Y PODER CUMPLIR UNA FUNCIÓN EFICAZ.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 66, 67, 91, 93, 94, 96, 103 Y 105 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL .
Autor	SEN. RAYMUNDO CÁRDENAS HERNÁNDEZ
Presentacion	2002-09-05
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE INTEGRAR DIVERSAS REFORMAS CON LA FINALIDAD DE SUPERAR EL REZAGO LEGISLATIVO EN COMISIONES.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 109 Y 134 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL .
Autor	SEN. MOISÉS CASTRO CERVANTES.
Presentacion	2002-10-22
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE QUE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO SEA LA UNIDAD DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS Y A ÉSTE SE INTEGREN LAS BIBLIOTECAS EXISTENTES EN LAS CÁMARAS DE SENADORES Y DE DIPUTADOS.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL , PARA ESTABLECER LAS COMISIONES PARLAMENTO DE MUJERES DE MÉXICO.
Autor	SEN. LETICIA BURGOS OCHOA.
Presentacion	2002-12-03
Dictamen	2003-04-29
Objetivo	PROPONE ESTABLECER LAS COMISIONES PARLAMENTO DE MUJERES DE MÉXICO.
Situacion	Pend_C Diputados

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL , A FIN DE CONSTITUIR EL CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS DEL CONGRESO.
Autor	SEN. DEMETRIO SODI DE LA TIJERA
Presentacion	2003-04-03
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE CONSTITUIR EL CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS DEL CONGRESO

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y SE ADICIONA UN TÍTULO SEXTO A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL .
Autor	SEN. LUISA MARÍA CALDERÓN HINOJOSA.
Presentacion	2003-04-08
Segunda Lectura	2004-12-14
Objetivo	PROPONE LA CONSULTA EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS PARA A LEYES FEDERALES.
Situacion	Pend_C_Dip

Iniciativa	CON PROYECTO DE DECRETO PARA ADICIONAR LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL.
Autor	SEN. SILVIA HERNÁNDEZ.
Presentacion	2003-04-29
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE REGULAR MEDIOS LEGALES OBLIGATORIAS PARA QUE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS, GREMIALES, ASÍ COMO DE CIUDADANOS EN LO INDIVIDUAL, HAGAN LLEGAR AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN SUS OPINIONES Y PROPUESTAS SOBRE LAS INICIATIVAS DE LEY O DE REFORMA DE LAS MISMAS QUE SON SOMETIDAS A LA CONSIDERACIÓN DE ESTA SOBERANÍA.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL , PARA LA CREACIÓN DE GRUPOS DE COOPERACIÓN PARLAMENTARIA.
Autor	SEN. DULCE MARIA SAURI RIANCHO.
Presentacion	2003-07-16
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE REDEFINIR LOS PROPÓSITOS Y LOS ALCANCES DE LOS GRUPOS DE AMISTAD CONSIDERADOS POR LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO, PARA REDEFINIRLOS COMO GRUPOS DE COOPERACIÓN PARLAMENTARIA, CONSIDERADOS COMO UN MECANISMO EFICAZ DE DIÁLOGO PARA FORTALECER E IMPULSAR LAS AGENDAS BILATERALES ENTRE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS NACIONALES.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO PARA ADICIONAR LOS ARTÍCULOS 49 Y 109 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL .
Autor	SEN. DULCE MARÍA SAURI RIANCHO.
Presentacion	2003-07-23
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	CREAR UNA INSTANCIA TÉCNICA OPERATIVA, DEPENDIENTE DE LAS SECRETARÍAS DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS DE AMBAS CÁMARAS, CON ATRIBUCIONES PARA EL DESARROLLO DE ESTUDIOS DE IMPACTO REGULATORIO.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL .
Autor	SEN. DULCE MARÍA SAURI RIANCHO.
Presentacion	2003-07-23
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE NORMAR LOS PLAZOS DE ANÁLISIS Y DICTAMINACIÓN DE PROPUESTAS DE NUEVOS GRAVÁMENES QUE PRESENTEN LOS LEGISLADORES FEDERALES Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE AMBAS CÁMARAS DURANTE EL PROCESO DE ANÁLISIS Y REVISIÓN DE LAS INICIATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

LIX LEGISLATURA

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. SARA ISABEL CASTELLANOS CORTES.
Presentación	2003-09-17
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE CONFERIRLES A LOS EXHORTOS DE LOS LEGISLADORES, LA FUERZA NECESARIA PARA QUE ESTOS SEAN ESCUCHADOS Y TENGAN REPERCUSIONES BENÉFICAS, AL FUNGIR COMO VERDADEROS CRÍTICOS DEL DESEMPEÑO DE LOS OTROS PODERES EN EL ÁMBITO FEDERAL, CLARO ESTÁ, SIN VIOLENTAR LA DIVISIÓN ENTRE LOS MISMOS, NI INVADIR SU COMPETENCIA.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. EMILIA PATRICIA GÓMEZ BRAVO
Presentación	2003-11-04
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE ESTABLECER QUE LOS PROYECTOS QUE SE TURNEN A COMISIONES SE RESPETEN PARA SU DICTAMEN EN SU ORDEN DE TURNO. ASIMISMO, QUE LOS PRESIDENTES DE LAS COMISIONES INFORMEN A LA MESA DIRECTIVA Y AL AUTOR DE LA PROPUESTA, SOBRE LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS, CUANDO ÉSTA NO HAYA SIDO APROBADA POR LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN ENCARGADA DEL ESTUDIO DE DICHA PROPUESTA; O BIEN, CUANDO ALGUNA COMISIÓN DETERMINE NECESARIO O CONVENIENTE DEMORAR O SUSPENDER LA ATENCIÓN DE ALGUNA PROPUESTA, SE HAGAN DEL CONOCIMIENTO DEL AUTOR DE DICHA PROPUESTA LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTEN ESTA DECISIÓN

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. LETICIA BURGOS OCHOA
Presentación	2003-11-18
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE ESTABLECER UN PROCEDIMIENTO PARA EL NOMBRAMIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO CONSULTIVO, ASÍ COMO DEL TITULAR DEL ORGANISMO, EN EL QUE PUEDAN SER ESCUCHADOS LOS GRUPOS SOCIALES INVOLUCRADOS EN LA MATERIA.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 113 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. MARIANO GONZÁLEZ ZARUR, A NOMBRE PROPIO Y DE LOS SENADORES ENRIQUE JACKSON RAMÍREZ Y CARLOS ROJAS GUTIÉRREZ
Presentación	2003-12-04
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE FACULTAR A LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA CÁMARA DE SENADORES PARA INVESTIGAR LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA CÁMARA; EJERCER LAS FACULTADES DE IDENTIFICACIÓN, INVESTIGACIÓN Y DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; INSTAURAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE PROCEDAN; IMPONER LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES.

Iniciativa	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN TÍTULO SEXTO A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Autor	SEN. FIDEL HERRERA BELTRÁN
Presentación	2004-03-30
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE REGULAR LA ACTIVIDAD PARA PLANEAR Y SUPERVISAR LAS REUNIONES QUE SE LLEVAN A CABO ENTRE LOS GRUPOS DE INTERÉS Y LOS LEGISLADORES, CREANDO UNA UNIDAD ESPECIALIZADA DE ENLACE QUE DE RESPUESTA Y REALICE LAS DILIGENCIAS QUE DE ESTAS ACTIVIDADES DERIVEN.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, LA LEY FEDERAL DE
------------	--

	RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SENADORES GENARO BORREGO ESTRADA, ORLANDO PAREDES LARA Y MARIANO GONZÁLEZ ZARUR.
Presentacion	2004-04-15
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE: 1. PROHIBIRLES A LOS LEGISLADORES LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES PRIVADAS POR LAS QUE RECIBAN ALGÚN TIPO DE CONTRAPRESTACIÓN, SIN LA LICENCIA PREVIA DE LA CÁMARA RESPECTIVA. 2. QUE LAS CÁMARAS FORMEN COMITÉS DE INVESTIGACIÓN DE IRREGULARIDADES IMPUTABLES A SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS PODERES. 3. QUE NO SE REQUIERA DESAFUERO CUANDO EL SERVIDOR PÚBLICO ESTUVIERE DE LICENCIA. 4. QUE TODO SERVIDOR PÚBLICO ESTE OBLIGADO A EXCUSARSE DE INTERVENIR EN LA EXPEDICIÓN DE ALGUNA LEY, EN LA QUE TENGA INTERÉS PERSONAL.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CONSTITUIR EL CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.
Autor	SEN. JESÚS ORTEGA MARTÍNEZ.
Presentacion	2004-04-29
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE CREACIÓN DE UN CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, PROPUESTO POR LA MESA DIRECTIVA Y ELEGIDO POR LA MAYORÍA DE SENADORES

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73 Y 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL ARTÍCULO 58 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR.
Autor	SEN. DEMETRIO SODI DE LA TIJERA.
Presentacion	2004-04-29
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE: 1. ESTABLECER LA FACULTAD DE LAS COMISIONES PARA REALIZAR EL CONTROL EVALUATORIO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL. 2. GARANTIZAR EL DERECHO DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS PARA IMPULSAR LA CREACIÓN DE COMISIONES DE INVESTIGACIÓN. 3. SEÑALAR COMO OBLIGACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE MAYOR NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, COMPARECER ANTE LAS SUS COMISIONES CUANDO SEAN REQUERIDOS, ASÍ COMO PROPORCIONAR INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN OFICIAL, VERAZ Y OPORTUNA DE TAL FORMA QUE EL DESACATO INTENCIONAL O NEGLIGENTE DE TALES OBLIGACIONES SEA CONSIDERADO COMO CAUSAL DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. 4. GARANTIZAR EL DERECHO DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS EN LA CONVOCATORIA A REUNIÓN DE LAS COMISIONES, EN LA INCLUSIÓN DE ASUNTOS EN EL ORDEN DEL DÍA DE LAS MISMAS.

Iniciativa	INICIATIVA QUE ADICIONA UN TÍTULO SEXTO A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVO A LA ÉTICA Y A LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA
Autor	SEN. JESÚS ORTEGA MARTÍNEZ.
Presentacion	2004-03-10
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE ESTABLECER UN CONJUNTO DE NORMAS DE CARÁCTER ÉTICO QUE ASEGUEN EL RESPETO A LA INVESTIDURA DE LOS LEGISLADORES FEDERALES Y EL CUMPLIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD Y EL COMPROMISO SOCIAL QUE LES ES INHERENTE.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. LUISA MARÍA CALDERÓN HINOJOSA
Presentacion	2004-09-23
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE: 1.- FACULTAR A LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO PARA ELABORAR Y PRESENTAR A LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN UN PROYECTO DE PRESUPUESTO QUE ESTABLEZCA EL MONTO PARA LOS RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y FINANCIEROS Y LOS QUE CORRESPONDAN A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS PARA QUE SEAN CONOCIDOS CON EXACTITUD Y PARA QUE, EN SU MOMENTO, EL PLENO LOS PUEDA ANALIZAR Y APROBAR. 2.- ESTABLECER COMO PLAZO PARA SU PRESENTACIÓN AL PLENO EL SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL AÑO LEGISLATIVO EN CURSO, DE MANERA QUE SE TENGA TIEMPO SUFICIENTE PARA SU CONOCIMIENTO Y APROBACIÓN, ANTES DE QUE ESTE SEA INTEGRADO AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
------------	---

Autor	SEN. ERIKA LARREGUI NAGEL
Presentacion	2004-11-23
Dictamen	2005-04-19
Resultado	DESECHA LA INICIATIVA
Objetivo	PROPONE: 1.- QUE LA INFORMACIÓN QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEBAN PROPORCIONAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN TÉRMINOS DE SU LEY ORGÁNICA, NO SEA OBJETO DE RESERVA PARA EL PROPIO CONGRESO. 2.- QUE LAS REUNIONES DE LAS COMISIONES DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO EN LAS QUE SE ANALICE LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA SEAN SECRETAS. 3. QUE LOS MIEMBROS DE DICHAS COMISIONES TENGAN LA OBLIGACIÓN DE NO REVELAR INFORMACIÓN O DOCUMENTO CLASIFICADO COMO RESERVADO DEL QUE TENGAN CONOCIMIENTO EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DENTRO DE LA COMISIÓN. 4.- QUE LA COMISIÓN QUE CONOZCA DE LA INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA, LA PROTEJA PARA EVITAR EL USO INDEBIDO DE LA MISMA.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. RICARDO GERARDO HIGUERA.
Presentacion	2004-12-07
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE: 1.- QUE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS PRESENTEN Y PUBLIQUEN SU AGENDA LEGISLATIVA AL INICIO DE CADA PERIODO ORDINARIO DE SESIONES, Y EL CALENDARIO DE TRABAJO PARA SU DESAHOGO 2.- ESTABLECER COMO ATRIBUCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, LA DE RECIBIR Y DESAHOGAR LAS PROPUESTAS PARA LA ELABORACIÓN DE LAS AGENDAS LEGISLATIVAS QUE PRESENTEN ORGANIZACIONES U OTRAS INSTANCIAS DE EXPRESIÓN CIUDADANA. 3.- ESTABLECER QUE LAS COMISIONES ELABOREN UNA AGENDA Y UN PROGRAMA DE TRABAJO. 4. ESTABLECER QUE LAS COMISIONES PUEDAN CELEBRAR CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON ORGANIZACIONES U OTRAS INSTANCIAS DE EXPRESIÓN CIUDADANA.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40 NUMERAL 5 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y LOS ARTÍCULOS 11 Y 25 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
Autor	SEN. CARLOS VILLALOBOS ORGANISTA.
Presentacion	2005-03-08
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE DIVERSAS MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE PROCEDENCIA QUE HAGA LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. FRANCISCO FRAILE GARCÍA.
Presentacion	2005-03-08
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE: 1. ESTABLECER LA OBLIGACIÓN PARA QUE LAS COMISIONES SESIONEN CUANDO MENOS UNA VEZ AL MES. 2. QUE EN CASO DE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NO CONVOQUE DURANTE EL MES, PODRÁN HACERLO LOS SECRETARIOS DE COMÚN ACUERDO O EN SU CASO LA MAYORÍA DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN. 3. QUE PARA EL CASO DE NO HABER CONVOCATORIA SE LES quite la dieta correspondiente a un día a todos los integrantes de la comisión, así como al legislador que no se presente.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 90 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR LA COMISIÓN DE PESCA.
Autor	SEN. JORGE ABEL LÓPEZ SÁNCHEZ
Presentacion	2005-04-28
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE CREAR EN LA CÁMARA DE SENADORES LA COMISIÓN DE PESCA, COMO COMISIÓN ORDINARIA.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. ANTONIO GARCÍA TORRES, A NOMBRE PROPIO Y DEL SEN. ENRIQUE JACKSON RAMÍREZ
Presentacion	2005-07-13

Segunda Lectura	2005-10-18
Objetivo	PROPONE CREAR COMO UNA COMISIÓN ORDINARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA LA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 121 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. ANTONIO GARCÍA TORRES
Presentación	2005-06-01
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE QUE COMISIÓN PERMANENTE SESIONE VÁLIDAMENTE CON LA ASISTENCIA DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN ARTÍCULO 136 A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. ANTONIO GARCÍA TORRES
Presentación	2005-08-03
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE QUE SE ADICIONE UN ARTÍCULO 136 A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDA CREAR UN ÓRGANO DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO CON EL FIN DE QUE RECOPILE, REGISTRE, ANALICE, INTERPRETE Y PRESENTE INFORMACIÓN NECESARIA PARA EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PROPIAS (LEGISLATIVAS Y DE CONTROL MAYORMENTE).

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. JORGE ABEL LÓPEZ SÁNCHEZ
Presentación	2005-09-22
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE AMPLIAR LAS FACULTADES DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE AMBAS CÁMARAS CON EL OBJETO DE AGILIZAR EL TRABAJO LEGISLATIVO EN COMISIONES; INCORPORA EL PLAZO MÍNIMO PARA QUE LAS COMISIONES PRESENTEN LOS DICTÁMENES RESPECTIVOS DE LOS ASUNTOS TURNADOS PARA SU ANÁLISIS Y ESTUDIO, Y, PROPONE UN MECANISMO DE SANCIÓN EN CASO DE INCUMPLIMIENTO.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SILVIA HERNÁNDEZ
Presentación	2005-09-27
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE INCORPORAR LA OBLIGACIÓN DE LAS COMISIONES PARA ELABORAR E INCLUIR, COMO PARTE DE LOS DICTÁMENES QUE FORMULAN SOBRE LAS INICIATIVAS DE LEY O DECRETO, UNA "EVALUACIÓN DE IMPACTO PRESUPUESTAL" QUE SE ENTENDERÁ COMO EL ESTUDIO Y CUANTIFICACIÓN, ASÍ SEA EN FORMA PRELIMINAR, DEL MONTO DE RECURSOS PÚBLICOS QUE, CON CARGO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, DEBERÁ EROGARSE ANUALMENTE PARA HACER POSIBLE EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS CONTENIDAS EN CADA LEY O DECRETO.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE RECURSOS Y TRANSPARENCIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
Autor	SEN. LUISA MARÍA CALDERÓN HINOJOSA
Presentación	2005-10-04
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE QUE LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS NO FORMEN PARTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA; QUE EL PRESUPUESTO OTORGADO A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS SEA UTILIZADO ÚNICAMENTE PARA APOYAR EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE SUS MIEMBROS, QUE SE RESPETE LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS FRENTE A LAS RESPONSABILIDADES QUE ADOPTAN AL CONSTITUIRSE EN GRUPOS PARLAMENTARIOS, Y, QUE EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA VIGILE QUE NINGÚN DOCUMENTO CONTRAVENGA DISPOSICIÓN ALGUNA DE LA PRESENTE LEY, NI EXCEDA LAS FACULTADES PARLAMENTARIAS DE SUS MIEMBROS CONSAGRADAS EN LA CONSTITUCIÓN.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y POR EL QUE SE ABROGA EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. VERÓNICA VELASCO RODRÍGUEZ
Presentación	2005-10-13
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE UN NUEVO MARCO JURÍDICO REGLAMENTARIO DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A EFECTO DE ESTABLECER EL PRINCIPIO DE EQUIDAD DE GÉNERO EN LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
Autor	SEN. LETICIA BURGOS OCHOA
Presentación	2005-10-13
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE ESTABLECER EL PRINCIPIO DE EQUIDAD DE GÉNERO EN LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 133 Y 136 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. SILVIA HERNÁNDEZ
Presentación	2005-10-13
Segunda Lectura	2006-04-27
Resultado	APROBADO
Objetivo	PROPONE INCLUIR A LA GACETA PARLAMENTARIA COMO MEDIO DE INFORMACIÓN DE CADA UNA DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO Y, QUE LAS COMISIONES DE LAS CÁMARAS QUEDEN FACULTADAS PARA REALIZAR CONSULTAS O AUSCULTACIONES PÚBLICAS, EN LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU ESTUDIO Y DICTAMEN, A TRAVÉS DEL INTERNET.
Situación	Pend_C_Dip

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PRESENTACIÓN DE INFORME DE LABORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
Autor	SEN. LUISA MARÍA CALDERÓN HINOJOSA
Presentación	2005-10-18
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE ESTABLECER LA OBLIGACIÓN AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA RENDIR UN INFORME ANUAL DE LABORES A LA CIUDADANÍA, EL CUAL DEBERÁ HACERSE PÚBLICO A TRAVÉS DE SUS ÓRGANOS DE DIFUSIÓN INTERNOS, Y DEBERÁ REMITIRSE A LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN PARA SU ESTUDIO Y ANÁLISIS. ASIMISMO, PROPONE MODIFICAR LA FRACCIÓN PRIMERA DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY ORGÁNICA PARA ADECUARLO A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES VIGENTES QUE MANDATAN AL CONGRESO A INICIAR SU SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS EL 1° DE FEBRERO DE CADA AÑO.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL NUMERAL 1, DEL ARTÍCULO 3, Y SE DEROGAN EL INCISO G), DEL ARTÍCULO 66 Y NUMERAL 2), DEL ARTÍCULO 99 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. SADOT SÁNCHEZ CARREÑO
Presentacion	2005-10-20
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE QUE CADA CÁMARA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÉ FACULTADA PARA EXPEDIR SU PROPIO REGLAMENTO DE GOBIERNO.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 58 Y 60 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. SERAFÍN RÍOS ÁLVAREZ
Presentacion	2005-11-03
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE QUE LAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO QUE HAYAN SIDO TURNADAS A COMISIONES DEBAN SER EFECTIVAMENTE DICTAMINADAS DENTRO DE LOS PLAZOS YA ESTABLECIDOS EN LA LEGISLACIÓN INTERNA DEL CONGRESO O DE LO CONTRARIO, A PETICIÓN DE PARTE OPERARÁ UNA ESPECIE DE AFIRMATIVA FICTA, SEGÚN LA CUAL LA PROPUESTA ORIGINAL PODRÁ SER INSCRITA DE PRIMERA LECTURA EN EL ORDEN DEL DÍA DE LA SIGUIENTE SESIÓN Y DISCUTIDA POR EL PLENO ANTES DE PERDER VIGENCIA.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN TÍTULO SEXTO, DENOMINADO "DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CABILDEO LEGISLATIVO", COMPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 136 AL 141 A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. SARA ISABEL CASTELLANOS CORTÉS
Presentacion	2005-11-10
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS PROCESOS LEGISLATIVOS Y DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL DE CABILDEO

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA CÁMARA DE SENADORES.
Autor	SEN. HÉCTOR FEDERICO LING ALTAMIRANO
Presentacion	2005-12-08
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE LA EXPEDICIÓN UN REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA CÁMARA DE SENADORES, QUE CONTENGA DEFINICIONES JURÍDICAS QUE PERMITAN ESTABLECER NUEVAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS LEGISLADORES, TANTO EN EL PLENO COMO EN COMISIONES; ACTUALIZAR Y VIGORIZAR SUS ÓRGANOS DIRECTIVOS Y DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS, Y UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA DEL PROCESO LEGISLATIVO.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 45 Y 89 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. SILVIA HERNÁNDEZ
Presentacion	2005-12-13
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE QUE EL ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS O DECRETOS COMPRENDA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO REGULATORIO.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 21 Y 66; Y SE ADICIONA UN ARTÍCULO 136 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. SARA ISABEL CASTELLANOS CORTÉS
Presentacion	2005-12-13
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE: FACULTAR A LA MESA DIRECTIVA DE CADA CÁMARA PARA SUPERVISAR QUE EN LOS TRABAJOS SE PRIVILEGIE LA EFICACIA LEGISLATIVA, ASÍ COMO PARA PROMOVER LA ADOPCIÓN DE UN ACUERDO DE TRABAJO PARLAMENTARIO EN EL PLENO Y LAS COMISIONES, EN EL CUAL SE ESTABLEZCAN LOS LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS, PROPOSICIONES E INFORMES. ESTABLECER LA OBLIGACIÓN A CARGO DE LOS LEGISLADORES PARA QUE AL TÉRMINO DE CADA AÑO LEGISLATIVO, PRESENTE A LA MESA DIRECTIVA UN REPORTE DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS REALIZADOS EN EL PERÍODO, ADÉMÁS DE LAS INICIATIVAS Y PROPOSICIONES QUE HAYA PRESENTADO O SUSCRITO.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. FILOMENA MARGAIZ RAMÍREZ
Presentacion	2005-12-15
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE CAMBIAR EL NOMBRE A LA COMISIÓN DE EQUIDAD Y GÉNERO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL DE COMISIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 103 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. SILVIA HERNÁNDEZ
Presentacion	2006-02-23
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE QUE LAS INICIATIVAS DE LEYES O DECRETOS QUE NO HAYAN SIDO DICTAMINADOS POR LAS COMISIONES O LOS DICTÁMENES NO HAYAN SIDO CONOCIDOS POR EL PLENO, SEAN CONSIDERADOS COMO NO APROBADOS Y SE ARCHIVEN, EXCEPTO LOS TRATADOS INTERNACIONALES O SUS MODIFICACIONES, Y LAS INICIATIVAS QUE POR SU TRASCENDENCIA EL PLENO DE LA CÁMARA DE SENADORES APRUEBE, CON EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS INDIVIDUOS PRESENTES, TURNAR A LA SIGUIENTE LEGISLATURA CON EL CARÁCTER DE PROYECTOS.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. SILVIA HERNÁNDEZ
Presentacion	2006-02-28
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE QUE PUEDA SOLICITARSE VERIFICACIÓN DE QUÓRUM PREVIO AL MOMENTO EN QUE DEBAN VOTARSE LOS PROYECTOS DE LEYES O DECRETOS, O CUALESQUIERA ACTOS O RESOLUCIONES CUYA NATURALEZA REQUIERA VOTACIÓN NOMINAL.

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN EL TÍTULO PRIMERO, LOS ARTÍCULOS 39, 40, 45, 54, LOS TÍTULOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO Y SE ADICIONAN LOS TÍTULOS SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. JESÚS GALVÁN MUÑOZ
Presentacion	2006-04-25
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE REESTRUCTURAR LA LEY VIGENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y REGULAR CUATRO NUEVOS ASPECTOS: 1.- EL PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS SOLICITADOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN O A LA COMISIÓN PERMANENTE; 2.- LAS LEYES Y LOS DECRETOS; 3.- LAS COMISIONES BICAMARALES; Y 4.- LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Iniciativa	PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Autor	SEN. CÉSAR JÁUREGUI ROBLES, A NOMBRE PROPIO Y DE LOS SENADORES ENRIQUE JACKSON RAMÍREZ, CARLOS CHAURAND ARZATE Y RAYMUNDO CÁRDENAS HERNÁNDEZ
Turno	COMISIONES UNIDAS DE REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.
Presentacion	2006-04-27
Dictamen	PENDIENTE
Objetivo	PROPONE UN NUEVO MARCO REGULADOR DEL CONGRESO GEENRAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY DE NUEVA CREACIÓN

ANEXO 2 *
ASUNTOS DESAHOGADOS
PRIMER PERIODO DE SESIONES
Septiembre-diciembre, 2002.

ASUNTO	APROBADO
DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4º, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	SEPTIEMBRE 12.
DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA LA EMISIÓN DE UNA MONEDA CONMEMORATIVA DE LA PRESIDENCIA MEXICANA DE APEC 2002.	SEPTIEMBRE 12.
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.	SEPTIEMBRE 18.
DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL.	SEPTIEMBRE 18.
DECRETO POR EL QUE SE DEROGA EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 93 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.	SEPTIEMBRE 18.
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.	SEPTIEMBRE 19.
LEY DE DISCIPLINA PARA EL PERSONAL DE LA ARMADA DE MÉXICO.	SEPTIEMBRE 19.
PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	SEPTIEMBRE 19.
DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA.	SEPTIEMBRE 24.
DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.	OCTUBRE 8.
LEY DE SISTEMAS DE PAGOS.	OCTUBRE 24.
DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA APF; SE REFORMAN LA LEY ORGÁNICA DE LA APF, LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO Y SE ADICIONA LA LEY DE PLANEACIÓN.	OCTUBRE 24.
LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE.	OCTUBRE 29.
DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 5 CONSTITUCIONAL, RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL.	OCTUBRE 29.
DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DE FOMENTO A LA COMPETENCIA EN EL CRÉDITO GARANTIZADO.	NOVIEMBRE 5.
ESTATUTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA CAMARA DE SENADORES.	NOVIEMBRE 7.
LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO.	NOVIEMBRE 7.
LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE, Y DE REFORMAS A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE; A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Y A LA LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES.	NOVIEMBRE 12.
PROYECTO DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	NOVIEMBRE 14.

* Fuente: Información de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores.

ASUNTO	APROBADO
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.	NOVIEMBRE 14.
DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA LA EMISIÓN DE UNA QUINTA MONEDA DE PLATA CONMEMORATIVA DEL QUINTO CENTENARIO DEL ENCUENTRO DE DOS MUNDOS, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL INCISO C) DEL ARTICULO 2º DE LA LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	NOVIEMBRE 14.
DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS CARACTERÍSTICAS DE DIVERSAS MONEDAS CONMEMORATIVAS DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA EN UNA FEDERACIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL INCISO C) DEL ARTICULO 2º DE LA LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	NOVIEMBRE 14.
DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 7 Y EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.	NOVIEMBRE 19.
DECRETO QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-K AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	NOVIEMBRE 19.
DECRETO QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-L AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	NOVIEMBRE 19.
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	NOVIEMBRE 26.
DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.	NOVIEMBRE 28.
DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, DE LA LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS Y DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO.	DICIEMBRE 3.
PROYECTO DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA ESTABLECER COMO ZONA DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA Y DE RESERVA DE AGUAS A LA REGIÓN LERMA-SANTIAGO-PACÍFICO.	DICIEMBRE 3.
DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.	DICIEMBRE 3.
DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.	DICIEMBRE 10.
DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS Y DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA.	DICIEMBRE 10.
LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, MINUTA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.	DICIEMBRE 10.
DECRETO QUE REFORMA LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.	DICIEMBRE 10.
PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES.	DICIEMBRE 12.
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE PESCA.	DICIEMBRE 12.
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.	DICIEMBRE 12.
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE SALUD.	DICIEMBRE 12.
DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 19 DE LA LEY GENERAL DE SALUD.	DICIEMBRE 12.
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY FEDERAL DE TURISMO.	DICIEMBRE 12.
LEY DE ENERGÍA PARA EL CAMPO.	DICIEMBRE 12.
DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133, FRACCIÓN I DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.	DICIEMBRE 12.
DECRETO QUE ESTABLECE, REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y DEL IMPUESTO SUSTITUTIVO DEL CRÉDITO AL SALARIO.	DICIEMBRE 12.
DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.	DICIEMBRE 12.

ASUNTO	APROBADO
DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.	DICIEMBRE 12.
DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS.	DICIEMBRE 12.
LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003.	DICIEMBRE 12.
DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR.	DICIEMBRE 12.
DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 63 Y LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	DICIEMBRE 13.
DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 2º DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002 Y SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FINANCIERA RURAL.	DICIEMBRE 13.
LEY PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA.	DICIEMBRE 13.
DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ADUANERA.	DICIEMBRE 13.
LEY SOBRE LA APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA ECONÓMICA.	DICIEMBRE 13.
LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.	DICIEMBRE 13.
DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 9 BIS A LA LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA.	DICIEMBRE 13.
DECRETO QUE CREA LA LEY GENERAL DE DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y REFORMA LA FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 7º, DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.	DICIEMBRE 14.
DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES.	DICIEMBRE 14.
DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO NOVENO TRANSITORIO DEL DECRETO DE LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO Y DE REFORMAS Y ADICIONES A LAS LEYES GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS, DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, DEL MERCADO DE VALORES Y FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE MAYO DE 1996, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS SEGUNDO Y TERCERO TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE DICIEMBRE DE 2002.	DICIEMBRE 14.
PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY DE PLANEACIÓN.	DICIEMBRE 14.
DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.	DICIEMBRE 14.
PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFERENTE A LA CORTE PENAL INTERNACIONAL.	DICIEMBRE 14.
PROYECTO DE LEY QUE CREA LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ABROGA LA LEY DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, SE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y SE REFORMA LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.	DICIEMBRE 14.
PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 9-A Y ADICIONA UN ARTÍCULO 9-B DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.	DICIEMBRE 14.
DECRETO QUE REFORMA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 2º DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.	DICIEMBRE 15.
DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY QUE CREA EL FIDEICOMISO QUE ADMINISTRARÁ EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE SOCIEDADES Y COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO Y DE APOYO A SUS AHORRADORES.	DICIEMBRE 15.
LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.	DICIEMBRE 15.
PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	DICIEMBRE 15.