



**UNIVERSIDAD LATINA**

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**IMPACTO EN LA SITUACIÓN POLÍTICA Y  
SOCIAL MEXICANA DEL DESEMPEÑO DE  
DIPUTADOS Y SENADORES**

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A :**  
**FRANCISCO JAVIER BENET COLIN**

MÉXICO, D. F.

2007.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **DEDICATORIA**

Este trabajo de investigación, mi propuesta y mi logro se lo dedico a una personita de la que aprendí a tener un poco de paz interior, de seguridad, confianza en mí mismo y madurez.

Pues a pesar de tu corta edad y de lo poco que convivimos, estarás siempre en mi corazón, en mi alma, en mis recuerdos y en mis pensamientos.

Yo sé que algún día estaré a tu lado otra vez, de alguna forma y ya sin límite de espacio o tiempo, para seguir aprendiendo de ti.

Donde quiera que estés...

**JORGE FERNANDO BENET GONZÁLEZ.**

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a Dios, por mi existencia, mi alma, mi espíritu y mis sentimientos.

A mi madre, por creer en mí. Además por haberme dado un poco de su carácter, decisión y fuerza de voluntad, sin los cuales no sería posible hacer mis sueños realidad.

A mi padre, porque siempre me motivó para encontrarle sentido a la vida, conocerme y aceptarme a mí mismo. Luchar por conseguir y defender las cosas en las que creo, así como para ser una persona ejemplar y destacar para poder ayudar a los demás y mejorar a la sociedad

A todas las personas que intervinieron de alguna manera para poder obtener este logro.

Así como al personal docente y administrativo de la Universidad Latina S.C., por su entrega desinteresada en el desempeño de sus labores y su calidez humana.

**GRACIAS...**

México D.F., a 1 de Octubre de 2007

**LIC. CARLOTA A. BARROSO LUJÁN FERNÁNDEZ**  
**DIRECTORA TÉCNICA DE LA LICENCIATURA EN**  
**DERECHO**  
**P R E S E N T E**

Por este medio me dirijo a usted para informarle que el alumno **FRANCISCO JAVIER BENET COLIN**, con número de cuenta 40250435-5, concluyó satisfactoriamente la investigación del trabajo de tesis profesional, que se titula **“IMPACTO EN LA SITUACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL MEXICANA DEL DESEMPEÑO DE DIPUTADOS Y SENADORES”**, la cual elaboró con el objeto de poder sustentar el examen profesional que lo acredite como licenciado en derecho.

El tema aludido es de actualidad y trascendencia, puesto que en él se analizan las consecuencias jurídicas de la figura tratada en la tesis, por tal motivo le otorgo el segundo voto aprobatorio, toda vez que el trabajo que presenta el sustentante reúne los requisitos de fondo y forma establecidos por la máxima casa de estudios, por lo tanto, no tengo objeción alguna en aprobar este trabajo, ya que cubre las expectativas de una obra digna de una tesis profesional.

**A T E N T A M E N T E**



Mtro. Joaquín Camacho Lazo de la Vega

**CATEDRÁTICO DE LA LICENCIATURA EN DERECHO**

Lic. Carlota Amalia Barroso Luján Fernández  
Directora técnica de la licenciatura en derecho.  
P R E S E N T E

Lic. David Hernández López, catedrático de la facultad de derecho de la Universidad Latina S.C. (campus Roma), otorgo el voto aprobatorio a la tesis concluida cuyo título es: "Impacto en la situación política y social mexicana del desempeño de diputados y senadores". Que para la obtención del título de licenciado en derecho elaboró el alumno Francisco Javier Benet Colín con No. de cuenta 402504355, por apegarse a los lineamientos establecidos en el reglamento de titulación de la licenciatura en derecho de esta universidad.

Agradeciendo de antemano las atenciones otorgadas por usted.

México, distrito federal a 5 de septiembre del 2007.

A T E N T A M E N T E

  
Lic. David Hernández López

Lic. Carlota Amalia Barroso Luján Fernández  
Directora Técnica de la Licenciatura en Derecho.  
P R E S E N T E

Lic. David Hernández López, por mi propio derecho y en mi carácter de Catedrático de la Facultad de derecho de la Universidad Latina S.C. (Campus Roma), manifiesto mi voluntad de aceptar la asesoría y seguimiento en el trabajo de investigación (Tesis) que para la obtención del título de Licenciado en Derecho realizará el alumno Francisco Javier Benet Colín con No. de Cuenta 402504355.

La tesis intitulada:

*“Impacto en la situación política y social Mexicana del desempeño de Diputados y Senadores.”*

Sin más por el momento, agradezco la atención que le brinde a la presente.

México, D.F. a 9 de Noviembre del 2006.

A T E N T A M E N T E



Lic. David Hernández López

## ÍNDICE

Portada  
Dedicatoria  
Agradecimientos  
Votos aprobatorios

### Capítulo I

#### **Antecedentes del senado y de la cámara de diputados del congreso mexicano.**

	<b>Pág.</b>
<b>1.1</b> El senado romano.	1
<b>1.2</b> El senado en México.	11
1.2.1 Época prehispánica.	11
1.2.2 Época colonial.	12
1.2.3 Época independiente.	13
<b>1.3</b> La cámara de diputados.	17
1.3.1 Época contemporánea.	28

### Capítulo II

#### **Organización, estructura y funcionamiento de ambas cámaras.**

<b>2.1</b> ¿Qué es el senado?.	30
2.1.1 Integración del senado.	30
2.1.2 Las comisiones senatoriales.	32
2.1.3 Facultades legislativas del senado.	39
2.1.4 Facultades exclusivas de la cámara de senadores.	40

2.1.5	Requisitos para ser senador.	42
2.1.6	Importancia del senado.	43
<b>2.2</b>	Las iniciativas legislativas.	43
<b>2.3</b>	Los diputados.	45
2.3.1	Requisitos para ser diputado.	46
2.3.2	Organización interna de los diputados.	48
2.3.3	Las comisiones y los comités de trabajo de la cámara de diputados.	49
2.3.4	Las comisiones.	50
2.3.5	La comisión de régimen interno y concertación política.	54
2.3.6	Los comités.	54
2.3.7	Comité de administración.	55
2.3.8	Contratación del personal que labora en la cámara.	55
2.3.9	Presupuesto y asuntos laborales de la cámara de diputados.	56
2.3.10	Origen de los recursos.	57
2.3.11	Ejercicio del gasto y su seguimiento.	57

## **Capítulo III**

### **El congreso de la unión.**

<b>3.1</b>	Órganos de gobierno del senado.	59
<b>3.2</b>	Normas del proceso legislativo.	61
3.2.1	Leyes y reglamentos que rigen las actividades del senado.	67
3.2.2	Ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos.	67
3.2.3	Reglamento para el gobierno interior del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos.	68

3.2.4 Historia de la ley y reglamentos de gobierno interior del congreso general.	72
3.3 Responsabilidades y sanciones.	74
3.4 Presupuesto e ingresos del senado.	76
3.5 Sesiones de las cámaras como congreso de la unión.	82
3.6 Comisión permanente.	85
3.7 Cooperación entre comisiones: el caso de la reforma a la ley orgánica del congreso general.	87

## **Capítulo IV**

### **Reformas legislativas.**

4.1 Influencia de las prácticas parlamentarias de la cámara de diputados en la integración plural del senado, prevista en la ley orgánica del congreso (1994).	99
4.2 Las atribuciones del poder legislativo.	104
4.3 Propuestas	120
Conclusiones	122
Bibliografía	126

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES DEL SENADO Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO MEXICANO

#### 1.1 El senado romano

El origen de la palabra "senado" proviene del latín senex que significa (anciano), fue una institución del gobierno de la antigua Roma. Originalmente funcionó como órgano de consulta de la monarquía romana y fue extendiendo su competencia durante la república a temas religiosos, conflictos entre magistrados, asuntos penales, cuestiones militares y de política exterior, la que era diseñada por el mismo senado.

Desde los primeros tiempos de la monarquía, cuyos datos legendarios hablan de Eneas el Troyano y de sus descendientes Rómulo y Remo, en el año 600 a.c., se tienen datos del senado.

Ya desde esas lejanas épocas, cuando Roma era apenas una aldea de comerciantes latinos y un pequeño puerto a orillas del río Tíber, el rex sacrorum, jefe vitalicio, religioso y militar, cuya autoridad suprema era respetada de manera casi absoluta, se presentaba ante el pueblo como el ejecutor de la voluntad de los padres, reunidos como órgano de la representación de los romanos en el primitivo senado.

Después de fundada Roma, Rómulo constituyó un consejo de ancianos compuesto inicialmente, por cien senadores que merecieran ser nombrados padres, porque este título se les dio como un honor. Al final de la época monárquica aumentó a

trescientos miembros, número que permaneció constante hasta que en el siglo I a.c., Sila lo elevó a seiscientos, posteriormente César a novecientos, (el número de senadores era aumentado ó disminuido de acuerdo a las necesidades y circunstancias específicas de cada época).

“La función más importante del senado estribaba en que cuando fallecía el rey asumía el poder hasta que se nombrara a otro (interregnum); durante ese período de transición se seguía un sistema rotatorio por el que cada uno de los patres...ostentaba el poder durante cinco días”...<sup>1</sup>

El interregnum era también una obligación del senado de proponer y proveer al sucesor del rey, que el pueblo aprobaba definitivamente. De la misma manera funcionaba el interregnum cuando los cónsules morían en el ejercicio de sus funciones ó eran obligados a abdicar por vicio de forma en su elección.

Los senadores patricios desempeñaron por turno la magistratura suprema interina (interrex) en caso de faltar los dos cónsules.

“El senado era una asamblea deliberadora que encausaba la política, pero que en rigor sólo tenía poderes consultivos, aunque su influencia fue muy grande a la caída de la monarquía, dado que fue el único cuerpo permanente en la ciudad, pues los cónsules, que sustituyeron al monarca, sólo duraban un año en funciones y casi siempre andaban fuera de la ciudad al frente de los ejércitos”.<sup>2</sup>

---

1.-PARICIO, Javier. Historia y fuentes del derecho romano. Editorial Centro de estudios Ramón Areces S.A., (Madrid). 1992. Pág. 55.

2.-BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y BRAVO VALDÉS, Beatriz. Derecho Romano. 16ª Edición. Editorial Porrúa. (México). 1999. Pág. 40.

"El senado romano fue una institución excepcional por diversas razones. Una de ellas es su larga permanencia a través de los siglos de la historia de Roma. Durante los tres grandes períodos por los que esta historia transcurrió, la monarquía legendaria, la república y finalmente el imperio".<sup>3</sup>

Hubo dos clases de senadores: los "patres" o patricios y los "conscripti" o plebeyos.

Los patres tenían la preeminencia, pues si bien todos tenían el derecho de voto, sólo los patres tenían el derecho de voz. Pero esta distinción fue borrándose progresivamente sobre todo después de la entrada en masa de los plebeyos a la asamblea de ex magistrados, en la que se fue convirtiendo el senado.

Al correr de los años el senado asumió la designación de sus propios miembros, se mantuvo la distinción entre los patres (antiguos senadores patricios) y los conscripti (antiguos magistrados, inscritos junto a los patres).

La denominación de conscripti, que quiere decir los "añadidos", aludía a los miembros plebeyos del senado; su admisión al senado data de mediados del siglo IV a.c., al comienzo de la época republicana.

El más alto rango lo ostentaban los ex censores y ex cónsules (que eran los primeros en tomar la palabra, así como emitir su parecer), luego los ex pretores.

---

3.-BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. Teoría del derecho parlamentario. Editorial Oxford. UNAM. UIA. (México). 1999. Pág. 45.

El senador (ex censor) más anciano recibía el nombre de príncipe del senado, debido a que era el senador con mayor dignidad dentro del senado romano. El título de príncipe del senado hace referencia al "primero de los senadores".

Los cónsules se turnaron en el manejo de la administración pública, auxiliados por los cuestores, encargados de las finanzas públicas, los censores con funciones políticas, especialmente de carácter electoral, mientras que los pretores, impartían justicia.

Al principio el senado no tenía poder decisorio, sólo autoridad, como era tradición en toda organización romana, cualquier decisión pública ó privada había de ser tomada en consejo.

A las decisiones tomadas por el senado se les denominaba senadoconsultos, que significa lo que el senado ordena y establece, tenían el carácter de simples recomendaciones, ya que no eran obligatorias para los magistrados, aunque debido a la gran autoridad, prestigio e influencia del senado, ningún magistrado osaba desobedecerlas.

El senado asumió el derecho de interpretar las leyes, además de que podía, a título excepcional, eximir a algún ciudadano del cumplimiento a las mismas.

La auctoritas fue el poder originario del senado, era la atribución del poder jurídico del senado (representante de todas las gentes) a una decisión del pueblo. El senado es garante, incluso tutor del pueblo, puesto que es quien le confiere fuerza jurídica.

Con relación a los magistrados, el senado tenía considerable autoridad, pues aunque no podía retirarles el cargo, podía quitarles los medios para ejercerlo, privándolos de recursos económicos.

También podía proceder a prorrogar una magistratura, otorgando el imperium al que desde ese momento, se llamaría pro-magistrado, para suplir el demasiado escaso número de magistrados. Asimismo la preposición "pro" se anteponía a los cargos gubernativos otorgados por el senado a los romanos que ocupaban los territorios conquistados por ellos, denominados provincias.

"Se hizo costumbre cubrir las vacantes con los ciudadanos que habían desempeñado magistratura. Esto tuvo dos consecuencias importantes: llevar al senado un influjo del elemento democrático de la elección popular y dar a los censores una tutela en prestigio del senado y de las buenas costumbres, porque podían eliminar a un senador excluyéndolo de la lista, o dejar de incluir en ella para las vacantes a un magistrado indigno".<sup>4</sup>

Tanto el rey como los magistrados con imperio debían consultar así como ser asesorados por el senado, antes de tomar cualquier decisión importante para el estado romano, tal como la declaración de guerra, misma que debía ser aprobada por el mismo.

---

4.-CASTILLEJO, José. Historia del derecho romano. Escuela libre de derecho, (Madrid), 1935. Pág. 180.

"Desde el punto de vista político, el senado no decidía por sí mismo la guerra o la paz, pero conducía las negociaciones, enviaba y recibía embajadas y llevaba a cabo las alianzas. Respecto a los territorios conquistados, el senado delimitaba las provincias cada año, distinguiendo entre provincias pretorianas (menos importantes y con gobierno civil) y provincias consulares (en las que el gobernador tenía un ejército). Asignaba un presupuesto a cada provincia".<sup>5</sup>

En las ciudades sometidas por la antigua Roma se establecía un consejo de cien ancianos llamado (centumvirí), cada uno de los cuales era la cabeza de diez casas (10 casas=una gens), de donde surge la denominación.

La gens era el clan formado por aquellos que reconocen un antepasado común, sus miembros llevaban un (apellido) derivado del fundador, al que anteponían su nombre propio.

Cuando moría un senador, su familia conservaba el título senatorial, por lo que un gran número de familias en Roma, tenían una situación excepcional. Formaban una oligarquía, era una verdadera nobleza constituida por una clase privilegiada y hereditaria.

"El prestigio o auctoritas del senado romano lo ubica en verdad como el órgano político más trascendente y decisivo en el contexto y orientación gubernativa de la república".<sup>6</sup>

---

5.-ELLUL, Jacques. Historia de las instituciones de la antigüedad. Presses Universitaires de France, 1967. Editorial Aguilar. (España), 1970. Pág. 238.

6.-LOZANO CORBÍ, Enrique. Historia e instituciones de derecho romano. Mira Editores. (Zaragoza, España). 1999. Pág. 204.

“Si, a toda costa, hubiéramos de compararlo con los poderes de un moderno estado más bien habría que decir que el senado es parte del propio poder ejecutivo. El magistrado no es, en realidad, más que el brazo ejecutor de las decisiones del senado, que es el auténtico cerebro”.<sup>7</sup>

En aquella época no estaba dividido ni delimitado el poder público en el estado romano, esto trajo como consecuencia que no existiera ninguna regulación normativa u orgánica específica, que delimitara los poderes, ni los alcances de las diferentes instituciones gubernamentales.

Tampoco se encontraban determinadas las facultades y atribuciones estatales, lo que propició una duplicidad de funciones entre los órganos de gobierno, debido a que ninguna institución las consideraba su obligación, ni su responsabilidad.

Un ejemplo de lo antes mencionado fueron los magistrados, que una vez terminado su encargo formaban parte del senado, lo que hoy corresponde al poder legislativo, pero la historia no especifica cuáles eran las funciones de un magistrado romano, independientemente de las que ejercían, posteriormente en el senado, en virtud de que no estaban precisamente determinadas las obligaciones ni las responsabilidades en que podían incurrir los funcionarios que fungían como servidores públicos, tampoco las sanciones a las que se hacían acreedores por incumplimiento. Actualmente los magistrados pertenecen al poder judicial.

---

7.-MIQUEL, J. Historia del derecho romano. PPU (Promociones y publicaciones universitarias S.A.). (Barcelona). 1990. Págs. 39 y 40.

Se atribuye a los reyes el nombramiento de los antiguos senadores, que en el primer período republicano fueran designados por los magistrados supremos; desde la ley Ovinia de fines del siglo IV, su elección se encargó a los censores, quienes revisaban y completaban cada cinco años la composición del senado y que en la práctica elegían siempre.

Dado que los magistrados se renovaban cada año, el órgano que en la práctica daba estabilidad a la república era el senado. La anualidad, la colegialidad además de la especialización de las magistraturas, les arrebatava el poder frente a un senado permanente, en virtud de que los patres eran vitalicios en su función.

A partir de Claudio muchos provinciales, principalmente hispanos, fueron admitidos en el senado, estos debían cubrir el requisito de invertir un millón de sextercios en propiedades rústicas dentro del territorio italiano. Trajano estableció que un tercio al menos de la fortuna requerida para ser senador hubiera de consistir en tierras en Italia.

Era una compra-venta de los cargos públicos, la que efectuaban los hispanos al estado romano, lo cual demeritó mucho a la institución del senado, en virtud de que, el hecho de exigir un determinado status económico para poder ingresar a él, no garantizaba una preparación adecuada, tampoco la experiencia necesaria, mucho menos un verdadero compromiso e interés en la cuestión social.

El senado constituía el órgano representativo de las gentes ante el rey, representaba al pueblo porque éste no podía ya reunirse a consecuencia del gran crecimiento de la

ciudadanía, mientras que los senadores representaban la soberanía de carácter conservador.

“En las discusiones lograron los plebeyos que ellos solos pudieran hacer leyes, a las que se dio el nombre de plebiscitos, los comicios en que se hacían las leyes plebiscitarias se celebraban por tribus y se llamaban comicios por tribus”.<sup>8</sup>

El más alto tribunal de la república en asuntos criminales hasta la época de los Gracos fue el senado.

El senado de Roma fue duplicado con otro igual a el, creado por Constantino I en la nueva capital Constantinopla, lo que hoy corresponde a Estambul (Turquía) e igualmente desprovisto de funciones políticas; convirtiéndose en un simple club de notables.

Consideramos un desacierto el hecho de que hayan duplicado una institución de la trascendencia del senado, porque creó una ambigüedad confusa, tanto de órganos legislativos como de funciones, pudiendo provocar, incluso, la creación de criterios encontrados ó contradictorios.

Dentro del senado existían distintas “órdenes” jerarquizadas, en función de la magistratura que hubieran desempeñado antes los senadores.

---

<sup>8</sup>.-MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat. El espíritu de las leyes. 16ª Edición. Editorial Porrúa. (México). 2005. Pág. 163.

“En la primera época del imperio el senado alcanzó el mayor apogeo, tanto en asuntos políticos como administrativos y se inició su carácter legislativo propiamente dicho, aunque con alguna oposición en un principio, pues los senadoconsultos invocaban la autoridad del pretor para su aplicación”.<sup>9</sup>

A lo largo de los cuatro o cinco siglos del imperio, el senado como cuerpo colegiado mantuvo la tradición del debate, del respeto a las opiniones diferentes y el voto personal como la forma de llegar a acuerdos.

Durante el imperio, los senadores se inclinaban por ignorar que la verdadera fuente de poder del estado romano era el ejército. La consecuencia fue que emperadores como Tiberio, Calígula, Nerón, Domiciano, Adriano o Cómodo, fomentaron la persecución de gran parte de sus miembros.

Existían provincias “imperiales,” controladas directamente por el emperador, también otras llamadas “senatoriales,” controladas por el senado.

En las imperiales el senado no tenía intervención alguna, pero en las senatoriales sí intervenía el emperador.

El senado desapareció en el siglo VI, mientras que los senadores fueron fusionándose progresivamente con la nobleza germánica dirigente.

---

<sup>9</sup>-MORA-DONATTO, Cecilia. Temas selectos de derecho parlamentario. (Estudios constitucionales). Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. Universidad Anáhuac. (México). 2001. Pág. 153.

## 1.2 El senado en México

"El primer antecedente de la formación del senado lo constituye el decreto constitucional del 22 de octubre de 1814 para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán".<sup>10</sup>

En el mismo se esboza el primer proyecto para instituir la representación nacional, dándole a cada provincia un número igual de representantes en el congreso.

**Nota:** Se menciona "congreso" en la acepción que se refiere a la institución del estado u órgano de gobierno, pero también en referencia a la asamblea, congregación o reunión de legisladores.

### 1.2.1 Época prehispánica

Durante la época prehispánica, se registraron algunas instituciones de carácter colectivo para tomar decisiones importantes entre los antiguos mexicanos.

En la confederación de los pueblos de Anáhuac, Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, se estableció un gobierno por representación de cada uno de los señoríos vinculados, reunidos en una asamblea llamada Tlahtocanochicolli.

---

10.-ROMERO VARGAS YTURBIDE, Ignacio. La cámara de senadores de la república mexicana. Ediciones del senado de la república. (México) 1967. Pág. 120.

Tal órgano trataba lo referente a los asuntos comunes y era presidido por los tres grandes delegados de los estados federados.

En la antigua república de Tlaxcallan (Tlaxcala), existía un consejo integrado por Tecuhlatos, que los cronistas llamaron senadores, quienes discutían e influían con sus decisiones en los destinos de la confederación.

### **1.2.2 Época colonial**

En el México colonial, las leyes que nos rigieron fueron las de Indias, dictadas por la monarquía española; la constitución de Cádiz de 1812, que intentaba dar a España una organización democrática, fue abolida por el mismo rey de España.

En la constitución de Cádiz, distintos proyectos incluían la existencia de un poder legislativo integrado por dos cámaras.

Casi al mismo tiempo en que José María Morelos y Pavón convocaba al congreso de Anáhuac a representantes de las provincias, elegidos democráticamente, para hacer una constitución propia de la nación que iniciaba su camino hacia la independencia, proclamada en 1814: la constitución de Apatzingán.

En el espíritu del decreto constitucional para la libertad de la América mexicana se encontraba ya lo que sería la base del primer cuerpo legislativo que se daría la joven nación mexicana en su constitución de 1824.

### 1.2.3 Época independiente

Al consumarse la independencia (1821), al discutirse el proyecto de la primera constitución de México en 1823, los representantes de las provincias propusieron la instauración del sistema bicameral, una que se integrara con base en el número de habitantes y otra formada por igual número de representantes de los nacientes estados (diputados y senadores, respectivamente), que una cámara sirviera de freno a la otra.

“El acta y la constitución de 1824 establecieron la división y separación de los poderes públicos, la organización del legislativo y el judicial como entidades fuertes y autónomas, y la independencia de los estados limitada por el interés superior nacional”.<sup>11</sup>

Ramos Arizpe afirmaba que, en el federalismo, cada estado era una persona moral, independientemente del número de sus habitantes, por lo que así se subsanaría la desigual distribución poblacional que existía entre los estados.

“En la constitución federal de 1824 se adoptó el sistema bicameral en México, depositándose el poder legislativo en una cámara de diputados, configurada con fundamento en la representación del pueblo de la nación y, en un senado, donde la representación se hacía tomando como fundamento la estructura federal de los estados. Ambas cámaras constituirían el congreso general de la nación”.<sup>12</sup>

---

11.-<http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=historia>.

12.-TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa. (México) 1986. Pág. 153.

Fray Servando Teresa de Mier difundió la importancia del senado y Miguel Ramos Arizpe contribuyó en forma decisiva al establecimiento del federalismo bicamaral, ya que son necesarias para la existencia de una república federal, las dos cámaras.

Surgieron debates en torno al bicameralismo, entre quienes afirmaban que la soberanía residía en el pueblo o entre quienes creían que la soberanía residía en las provincias integrantes de la nueva república. La institución del senado fue adoptada en México por inspiración directa de la constitución estadounidense, el sistema federal y su manual era la constitución de Estados Unidos de Norteamérica.

“En octubre de 1835 la constitución de 1824 fue abrogada y sustituida por las leyes constitucionales que, con un sistema centralista, mantuvieron la existencia de la cámara alta, pero deformada en un organismo aristocratizante y nulo”.<sup>13</sup>

El fundamento primigenio del senado se encuentra en el pacto federal. En la constitución centralista de 1836, no había ningún fundamento jurídico para justificar la existencia del senado, precisamente por falta del pacto federal.

La composición del senado provenía de la cámara de diputados, del gobierno en una junta de ministros y de la suprema corte de justicia, de acuerdo a un escrutinio que previamente efectuaba el supremo poder conservador.

---

<sup>13</sup>.-ZARCO, Francisco. Historia del congreso constituyente de 1857. Instituto nacional de estudios históricos de la revolución mexicana. Gobierno del estado de Puebla. 2001. Pág. 1042.

Por la creciente pugna entre los centralistas y los federalistas, respecto a la instauración de un congreso unicamaral, el senado fue suprimido en 1845.

En el constituyente de 1847 se restituyó la vigencia de la constitución de 1824 destacándose, la gran importancia republicana del senado, a través del voto de Mariano Otero del 5 de abril de 1847.

El voto de Mariano Otero a favor del senado es importante, porque hasta ese momento de nuestra historia no se había elaborado de una manera detallada y precisa, la función que dentro de un sistema de pesas y balanzas desempeña el senado.

Durante los debates del constituyente de 1857, se acusó al senado de ser un cuerpo reaccionario al servicio de las clases privilegiadas, sin función republicana ni verdadero espíritu federalista y se le eliminó en la constitución. Más que resultado de un diagnóstico institucional, lo que sucedió con el dictamen y reforma constitucional en 1857 fue un juicio político contra sus integrantes. Estipulando que el poder legislativo fuese unicamaral.

Quienes defendieron denodadamente la reinstalación del senado en el congreso constituyente de 1857, fueron Isidoro Olvera, Francisco Zarco y Guillermo Prieto.

De las funciones revisora y de equilibrio, de vigilancia del ejercicio de la soberanía, de las libertades de los individuos y los estados, del senado, no se esclarecía cómo

podrían efectivamente trasladarse sus facultades, sobre todo la del juicio político y sus funciones de contrapeso.

“Así el 13 de diciembre de 1867, una iniciativa de ley, presentada por el ejecutivo ante el congreso de la unión, solicitaba la reimplantación del senado, sobre la base de la necesidad de volver a combinar, en el poder legislativo, la representación, por un lado, del componente popular, y, por el otro, del elemento federativo”.<sup>14</sup>

El mismo presidente Juárez planteó la vuelta al bicameralismo y la propuesta fue cobrando cada vez mayor fuerza, por lo que en 1874 se reformó la constitución.

...“El 13 de noviembre de 1874, el senado de la república fue restablecido e inició sus trabajos a partir de la apertura del congreso, el 16 de septiembre de 1875”.<sup>15</sup>

La revolución de 1910 llevaría de nueva cuenta a una reorganización del poder político, pero el congreso constituyente de 1916-1917 ratificó la existencia y necesidad del senado como expresión necesaria de nuestro federalismo.

En la constitución de 1917 la reforma más importante fue que se implantó el sistema de elección directa de los senadores por la población de cada entidad federativa, reduciendo así la capacidad de los congresos y las fuerzas locales para determinar su elección.

---

14.-BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa. (México). 1994. Pág. 629.

15.-FUENTES DÍAZ, Vicente. El senado de la república, Qué ha sido, Qué es, Qué representa. Editorial altiplano. (México) 1974. Pág. 224.

En 1932, una reforma amplió el período de cuatro a seis años y se implantó la no reelección inmediata de los senadores. En 1934-1935 se reformó su integración, renovándose en su totalidad cada seis años.

Los senadores cubren, además de su representación estatal, una circunscripción electoral más amplia que los diputados y duran el doble de tiempo en el cargo.

### **1.3 La cámara de diputados**

La génesis histórica de la cámara de diputados, en México se remonta a los albores del movimiento de independencia.

Lo que ve a la función de legislar ejercida por una asamblea de representantes, fueron las cortes de Cádiz el antecedente lejano cuya apertura se efectuó el 24 de septiembre de 1810 en España.

Este acontecimiento, sin motivación democrática, no obstante haber tenido efecto en suelo español, abarcó a diecisiete diputados provenientes de la nueva España, de los cuales dieciséis eran nacidos en la colonia.

Un segundo antecedente histórico del poder legislativo en México, lo constituye la suprema junta de Zitácuaro, convocada y establecida por Ignacio López Rayón.

El 15 de abril de 1811, Rayón reunió a todas las corporaciones de la ciudad y les manifestó sus ideas acerca de

la formación de (un congreso de diputados elegidos por los ayuntamientos, el clero y otros cuerpos).

De esta manera se perfila ya en México, el fenómeno representativo de carácter político.

Cuando Rayón entró vencedor a Zitácuaro, erigió una junta o cuerpo colegiado de representantes bajo el nombre de suprema junta nacional americana.

De esta manera tuvo nacimiento el primero y rudimentario cuerpo formal de legisladores, encabezados por José María Liceaga y José Sixto Verduzco.

El 30 de abril de 1812, Rayón envió al generalísimo Morelos un proyecto de constitución según el cual la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo y se deposita en sus representantes.

Ese documento fue decisivo para que Morelos pensara seriamente en realizar tales propósitos, propiciando que se constituyera a la postre, en plena lucha de independencia, el primer congreso constituyente de los mexicanos. La sede fue Chilpancingo.

El 14 de septiembre de 1813 se instaló el congreso como poder legislativo constituyente.

Este congreso, que también se denominó congreso de Anáhuac, fue la primera y auténtica realidad institucional que enmarcó una representación política del pueblo mexicano en

tarea no sólo de legislar sino de decidir cuestiones de gobierno en las zonas insurgentes.

A este congreso, convocado por Morelos, se debe el histórico decreto constitucional para la libertad de la América mexicana.

Ante la representación de toda la nación fue leído el histórico documento elaborado por Morelos y que se denomina sentimientos de la nación.

Al consumarse la independencia y con base en el plan de Iguala, se estableció una junta provisional gubernativa compuesta por 38 personas, la integración resultó al gusto de Iturbide y con exclusión de los antiguos insurgentes.

"Correspondió a esa junta emitir el acta de independencia en que se declaró que la nación mexicana es soberana e independiente de la antigua España y el hecho de constituirse como órgano deliberante separado de la regencia, que era propiamente el ejecutivo, fue un antecedente más".<sup>16</sup>

En la junta provisional figuraban miembros del alto clero, militares, legistas y uno que otro liberal encubierto.

Un liberal se opuso a que Iturbide fuera a la vez presidente de la junta y presidente de la regencia; José María Fagoaga.

---

<sup>16</sup>-LOMELÍ GARDUÑO, Antonio. Breve historia de la cámara de diputados. Ediciones de la cámara de diputados. (México). 1977. Pág. 6.

Pretendía Iturbide desaparecer la distinción entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo que configuraría a la junta como un órgano parlamentario.

La junta provisional gubernativa se negó a resolver sobre la abolición de la esclavitud, que ya Hidalgo y Morelos habían proclamado años atrás.

El 24 de febrero de 1822, nace propiamente el poder legislativo en México, al ser consumada la independencia. Ese mismo día abrió sus sesiones el congreso, la primera asamblea legislativa se reunió en la antigua iglesia de San Pedro y San Pablo. Según Iturbide, sólo algunos hombres eran dignos de ser elegidos pues bastaba que el que había de elegirse fuera su enemigo.

A propuesta del diputado Fagoaga se votó la siguiente declaración: la soberanía nacional reside en este congreso constituyente, con lo cual quedaban obsoletos el plan de Iguala y el tratado de Córdoba.

En 1822 el congreso declara fuera de la ley a Santa Anna en virtud de haberse pronunciado en Perote contra la elección presidencial que favoreció al general Manuel Gómez Pedraza.

Surgieron las ideas centralistas y federalistas, una exposición que el brigadier Felipe de la Garza, hizo al congreso invitándolo a que adoptase la forma republicana y acabara con la tiranía.

Por decreto de 31 de octubre de 1822 y en vista de la señalada oposición a Iturbide, éste mandó disolver la asamblea

constituyente y creó una junta llamada "instituyente", compuesta por aquellos diputados seleccionados conforme a su gusto. Frustrado el imperio que había promovido y logrado Iturbide, tuvo que procederse al restablecimiento del congreso en marzo de 1823.

Débase al nuevo congreso constituyente la elaboración de la primera constitución federal de la república mexicana, conocida como constitución de 1824, que fue publicada el 4 de octubre de ese año.

A este congreso pertenecieron republicanos federalistas que formaron mayoría, lo cual dio lugar a importantes reformas legislativas tales como la extinción de los títulos nobiliarios, las bases para el reglamento de la suprema corte de justicia y la creación de los juzgados de distrito.

En la constitución de Cádiz se estableció la diputación permanente de cortes; en la constitución federal de 1824 se creó un consejo de gobierno.

"La convocatoria a elecciones para diputados y senadores a fin de integrar la primera legislatura constitucional, se basaba ya en la existencia de una república federal, representativa y popular, compuesta de estados libres, soberanos e independientes en lo tocante a su administración y gobierno interior".<sup>17</sup>

---

17.-BUENROSTRO, Felipe. Historia del primer congreso constitucional de la república mexicana. (Volumen 3). Tomo 1. H. Congreso de la Unión. Comité de asuntos editoriales. (México). 1990. Pág. 189.

Se inicia así la etapa de sublevaciones, motines y golpes de estado que durante más de treinta años caracterizaron la inestabilidad política del poder público en México.

El diputado Carlos Ma. de Bustamante, en el seno de la cámara sostuvo la ilegalidad con la que se designó a Vicente Guerrero, presidente de la república, siendo que el triunfador en las elecciones populares había sido el general Manuel Gómez Pedraza.

En enero de 1829 se instaló la II legislatura del congreso general, trasladándose a palacio nacional.

Para el año de 1830, la III legislatura se vio en la necesidad de aprobar un dictamen sosteniendo la imposibilidad del general Vicente Guerrero para gobernar al país, tal como ya se había aprobado en el senado.

El primero de enero de 1831 se renovó la cámara de diputados.

El 26 de septiembre de ese año, renunció el general Bustamante y fue tal la serie de desórdenes públicos que siguieron a este suceso, que el 7 de octubre se tuvieron que suspender las sesiones en vista de la anarquía reinante.

Es hasta 1833 cuando se verifican elecciones para la V legislatura.

A esta cámara le tocó decidir el resultado de las elecciones presidenciales según votos emitidos por entidades

federativas, en las que resultó electo el general Antonio López de Santa Anna.

El congreso acordó erigirse en poder constituyente y así reformar la constitución de 1824, pronunciándose en favor de la centralización.

Iniciaron las hostilidades con los Texanos, pero abolido ya el sistema federal, el descontento público era manifiesto y por donde quiera brotaban movimientos revolucionarios.

La actuación del poder legislativo era constantemente afectada por los incidentes políticos motivados por las ambiciones personales de los jefes militares erigidos en salvadores de la nación.

Santa Anna exhortó a los constituyentes para que no adoptasen el sistema federal.

Su verdadera intención era irse a dar un golpe de estado y disolver el congreso que se inclinaba por el federalismo.

En esta época se inicia la lucha política entre los partidos liberal y conservador, que conduciría al denominado segundo imperio mexicano.

El 28 de enero de 1853 fue disuelto el congreso a mano armada, pues con motivo de la amenaza de un golpe de estado, la cámara de diputados había acordado reunirse en el convento de San Francisco o en casas particulares, cosa que disgustó al presidente Ceballos, quien dispuso su disolución en forma violenta.

El general Santa Anna, vuelve al poder estableciendo el centralismo que comenzó con la supresión de las libertades y borró toda huella de democracia. En consecuencia, es anulada la actividad representativa popular.

Es hasta 1854, con la revolución de Ayutla y más tarde con el triunfo del partido liberal, cuando el presidente interino Juan Álvarez convoca a un congreso constituyente.

El 18 de febrero de 1856 inicia sus sesiones este congreso que estaba destinado a elaborar una carta suprema de primera importancia en nuestra historia social y política.

Un suceso denotativo de la gran conspiración de los conservadores, que atañe a la cámara de diputados y es revelador de la entereza con que aquella representación nacional actuó hasta el último momento de su cometido político antes de la caída del régimen republicano, teniéndose que afrontar la guerra con Francia y el establecimiento del efímero imperio de Maximiliano.

El congreso decretó la traslación del gobierno a San Luis Potosí, estimando imposible la defensa de la capital. El pueblo es la única fuente para el poder y la autoridad.

En agosto de 1872, hubo de trasladarse la cámara de diputados al salón de embajadores, por virtud de un incendio que destruyó su histórico local, mismo en el que se discutió y firmó la constitución de 1857, emanada del plan de Ayutla.

Juárez, adalid del liberalismo y salvador de la soberanía de México, hizo culminar desde el poder, la reforma

que ahora significaba progreso a través de leyes avanzadas y justicieras con las que la cámara de diputados compartía esa responsabilidad histórica.

En 1875 una reforma debida a Lerdo de Tejada: la restauración del senado, a 18 años de haber sido suprimido en la constitución de 1857, después de que la de 1824 lo había instaurado como parte del congreso.

A tono con las ideas que había expuesto el diputado Francisco Zarco en el constituyente de 1857 se opuso a que fuera suprimida esta cámara.

Tras un intento reeleccionista del antiguo consejero de Juárez, sobrevino la rebelión de Porfirio Díaz que, al proclamar el plan de Tuxtepec, enarboló la bandera de la no reelección, misma que luego habría de pisotear tras un breve interregno presidencial de su incondicional compadre, el general Manuel González.

A medida que ese poder absoluto iba minando las bases democráticas de nuestra organización política, la fuerza represiva, operó el estancamiento de la vida cívica y en consecuencia, la declinación de las actividades electorales.

A la par que el dictador renovaba su poder personal a través de figuradas reelecciones, el poder legislativo sufría la mayor mengua de su historia.

Fue la burla que un gobierno tiránico hizo de las libertades y del sufragio público.

Ésta fue la etapa abominable en que la representación nacional se vio nulificada a base de listas de diputados y senadores que confeccionaba el anciano dictador Porfirio Díaz con los nombres de sus allegados y amigos personales. Fue la XXVI legislatura, calificada como renovadora, la que vino a llenar en forma digna las funciones del poder legislativo.

En 1892, especialmente fue notoria la protesta por la reelección de Porfirio Díaz. El 23 de enero de 1913 un grupo de diputados maderistas de la XXVI legislatura trató de convencer al presidente de la república para que salvara la revolución hecha gobierno.

“El general Díaz ha concentrado en sus manos un poder absoluto. Sólo de este modo ha podido gobernar a la república, según su voluntad y sin respeto a la libertad de imprenta, que podría despertar al pueblo y dirigir la opinión; ni al derecho de reunirse en clubes, porque podrían serle hostiles; ni a la soberanía de los estados, porque mandarían diputados y senadores independientes, y elegirían gobernadores no tan complacientes para obsequiar sus deseos”.<sup>18</sup>

“Tiene lugar entonces una de las más grandes tragedias que han ensombrecido a una cámara de representantes. Asesinado el presidente Madero, sobrevino una época de terror en todo el país”.<sup>19</sup>

---

18.-NORIEGA ELIÓ, Cecilia. El constituyente de 1842. Instituto de investigaciones históricas. UNAM. (México). 1986. Pág.85.

19.-SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Los tribunales de la Nueva España. UNAM. (México). 1980. Pág. 363.

La osadía del tirano Victoriano Huerta, hace desaparecer asesinados a los diputados Adolfo G. Gurrión, Néstor Monroy, Edmundo Pastelín y al tribuno Serapio Rendón, todos ellos por haber expresado su repudio al asesino.

Al conocerse la desaparición del senador Belisario Domínguez y su cruel sacrificio, la cámara de diputados, exigió una explicación oficial, enfrentándose decisivamente al ejecutivo.

Se nombró una comisión investigadora, misma que recogió pruebas y una vez rendido su informe, la cámara de diputados exigió garantías bajo la advertencia de que en caso de no obtenerlas, se instalaría en otro lugar de la república.

El resultado fue que Victoriano Huerta mandó invadir el recinto del congreso por la policía, sin embargo, sesionaron los diputados mientras el 29°. batallón cercaba el edificio.

El ministro de gobernación, Garza Aldape, conminó a los representantes populares para que revocaran su acuerdo de traslado a otro lugar de la república.

Sin embargo, la cámara sostuvo su determinación y fue entonces cuando el inspector de policía mandó desalojar el recinto, siendo aprehendidos ochenta y cuatro diputados conforme a una lista que llevaba preparada. Todos fueron llevados a pie hasta la penitenciaría.

El senado, al conocer los hechos anteriores, se solidarizó con la cámara de diputados, acordando su propia disolución.

El primer jefe del ejército constitucionalista comienza por convocar a un congreso constituyente para reformar la carta de 1857, que derivó hacia un nuevo texto constitucional. El primero de diciembre de 1916, se reunió la asamblea de representantes electos. Tuvieron como escenario la ciudad de Querétaro.

El 31 de enero de 1917 se llevó a cabo la sesión de clausura y el 5 de febrero siguiente fue promulgada la constitución que actualmente nos rige. Al día siguiente de la promulgación, Venustiano Carranza, consecuente con la nueva carta constitucional, procedió a expedir la convocatoria a elecciones de diputados y senadores al congreso de la unión para integrar la XXVII legislatura, así como también para presidente de la república.

Estas elecciones generales tuvieron lugar el 11 de marzo del mismo año. Así iniciaron los gobiernos de la revolución, presididos por intensa labor legislativa y política.

### **1.3.1 Época contemporánea**

A los representantes populares de los años de 1929, 1938 y 1942, tocó la misión histórica de intervenir respecto de "los tres hechos legislativos más notables de nuestra historia política contemporánea: la autonomía de la universidad nacional de México, la nacionalización de la industria petrolera y la suspensión de garantías con motivo del estado de guerra en la segunda conflagración mundial".<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>-El poder legislativo en la actualidad. Cámara de diputados del congreso de la unión. UNAM. (México). 2004. Pág. 233.

“Durante el ejercicio constitucional de la XLIII legislatura y por iniciativa del presidente Ruiz Cortines, fue votada una reforma a la constitución cuya trascendencia ha resultado incomparable: la incorporación de la mujer a la ciudadanía, que iba a permitir el ingreso de la mujer a la categoría de legisladora”.<sup>21</sup>

Durante el gobierno del presidente López Mateos, se reformó la constitución para actualizarla en relación con las modernas corrientes jurídico-internacionales respecto del mar territorial y la plataforma continental; también para instaurar el sistema electoral que comprende diputados de partido.

---

<sup>21</sup>.-FARAH GEBARA, Mauricio. La institución parlamentaria en América del Norte y su impacto en el quehacer político de México. Enciclopedia parlamentaria de México. (Tomo 2). 2000. Pág. 211.

## CAPÍTULO II

### ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE AMBAS CÁMARAS

#### 2.1 ¿Qué es el senado?

Es la cámara legislativa compuesta por ciento veintiocho representantes que en asamblea deliberan y legislan.

El senado es la institución republicana que consolida el pacto original, que crea la federación de sus estados y produce ámbitos especiales, el federal y el estatal, coordinados para garantizar el ejercicio de las libertades y la igualdad entre los estados integrantes, con el fin de crear un estado superior y soberano.

Además de mantener la representación paritaria de los estados, es una cámara revisora, de contrapeso legislativo, de vigilancia y supervisión de los poderes ejecutivo y judicial.

El senado es el encargado de arbitrar y equilibrar las relaciones entre los estados de la unión.

#### 2.1.1 Integración del senado

Artículo 49.-“El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>.-Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones didácticas sun shine. (México) 2006. Pág. 51.

Artículo 50.-“El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”.<sup>23</sup>

Artículo 56.-“La cámara de senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el distrito federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional”.<sup>24</sup>

La cámara está presidida por la gran comisión, su órgano de gobierno, a cuya cabeza se encuentra un presidente de la misma, electo en escrutinio secreto.

Para atender sus asuntos administrativos, cuenta con una oficialía mayor y se compone de diversos organismos y comisiones de trabajo y legislación.

Cada legislatura se compone de tres años o períodos legislativos.

El senado representa la soberanía que surgió de la unión entre las entidades federativas y equilibra la representación que emana de la elección de diputados bajo el criterio del volumen de población y no de su sede geográfica.

---

<sup>23</sup>.-FERRER MUÑOZ, Manuel. La constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España. UNAM. (México). 1993. Pág. 300.

<sup>24</sup>.-Marco jurídico del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos. H. Cámara de diputados. LIX Legislatura. Editorial Miguel Ángel Porrúa. (México). 2006. Pág. 307.

### **2.1.2 Las comisiones senatoriales**

Las comisiones de trabajo del senado se clasifican en dos tipos: ordinarias y especiales.

Los integrantes de las comisiones ordinarias duran toda una legislatura (tres años), los de las comisiones especiales se renuevan anualmente.

La elección de los miembros de las comisiones también se reglamenta.

En el caso de la gran comisión, en escrutinio secreto, nombran al presidente y a un secretario, mismos que durarán en su cargo el mismo de la comisión.

Las reglas para integrar las comisiones, son las establecidas en la Ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 86.- Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y conjuntamente con la de estudios legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Artículo 87.- Cuando lo determine la cámara, con apego a la constitución y a las leyes, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o desempeñar un encargo específico.

Artículo 88.- Se podrán crear también comisiones conjuntas con participación de las dos cámaras del congreso de la unión para atender asuntos de interés común.

Artículo 89.- La comisión de estudios legislativos hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos.

Dicha comisión se podrá dividir en las secciones que se estime conveniente.

El artículo 90 de la ley orgánica del congreso de la unión, establece las veintinueve comisiones ordinarias de la cámara de senadores. Anteriormente eran cuarenta y seis comisiones.

Artículo 91.- Las comisiones contarán con un presidente y dos secretarios.

Artículo 92.- Durante su encargo, el presidente, los vicepresidentes y los secretarios de la cámara, no actuarán en ninguna comisión ordinaria o especial.

Artículo 93.- Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

Artículo 94.- Las comisiones tomarán sus decisiones, así como sus dictámenes por mayoría de votos de sus miembros.

Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito su voto particular.

Artículo 95.- La cámara podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en secciones según lo crea conveniente.

Artículo 96.- Las comisiones seguirán funcionando durante los recesos del congreso y los de la propia cámara.

Deberán tratar, tanto sus asuntos pendientes, como los que le envíe la comisión permanente durante el receso.

Artículo 97.- Los presidentes de las comisiones, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del ejecutivo federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender.

El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al presidente de la república.

Artículo 98.- Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.

Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la cámara de diputados para expeditar el

despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

Artículo 99.- La comisión de administración presentará a la cámara, por conducto de la mesa directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, así como el apoyo a los grupos parlamentarios, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior.

Artículo 101.- "La comisión jurisdiccional se integrará por un mínimo de ocho senadores y un máximo de doce, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos; en dicha sección deberán estar representados los grupos parlamentarios".<sup>25</sup>

Artículo 102.- La comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias se encargará de preparar proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los organismos constituidos en virtud de esta ley.

Cada senador dura en su encargo seis años y es electo mediante el voto directo de los ciudadanos en sus respectivas entidades federativas.

---

<sup>25</sup>.-CARBONELL, Miguel. Ley orgánica del congreso general y ley de fiscalización superior de la federación. 10ª. Edición. Editorial Porrúa. (México) 2004. Pág. 64.

Los diputados y senadores gozan de fuero constitucional, para salvaguardar al máximo su libertad de expresión, los legisladores son inmunes por los delitos que pudieran cometer al expresar sus ideas.

Artículo 61.-"El presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar".<sup>26</sup>

Artículo 13.-"Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley".<sup>27</sup>

Contradictoriamente, para poder proceder en contra de algún legislador penalmente, se requiere la declaración de procedencia del juicio político, para que a través del mismo se le quite el fuero del que goza ilegítimamente, contraviniendo el artículo 13 de nuestra carta magna.

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al congreso de la unión, por la comisión de delitos durante su encargo, la cámara de diputados declarará por mayoría absoluta, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal y quedará a disposición de las autoridades competentes.

---

26.-MORENO, Daniel. El congreso constituyente de (1916-1917). UNAM. (México). 1982. Pág. 37.

27.-ROMERO FLORES, Jesús. Historia del congreso constituyente (1916-1917). Palacio legislativo. 2005. Pág. 35.

Sólo podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al congreso de la unión, por violaciones graves a la constitución general y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa.

En ningún precepto legal se definen o determinan cuales son las violaciones graves a la constitución y a las leyes.

Artículo 110.-"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".<sup>28</sup>

Para la aplicación de las sanciones, la cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la cámara de senadores, después de haber substanciado el procedimiento y con audiencia del inculpado.

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.

Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

---

<sup>28</sup>.-MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Editorial Porrúa. (México). 2004. Pág. 281.

Todo este procedimiento se lleva a cabo de manera "imparcial", puesto que la cámara de diputados inicia la acusación, la cámara de senadores se erige en jurado de sentencia y tanto sus declaraciones como sus resoluciones son inatacables, todo queda en el H. Congreso de la Unión. Sin ninguna intervención externa, ajena e independiente que determine si la sentencia se dictó conforme a derecho.

Artículo 111.-"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".<sup>29</sup>

El instituto federal electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es autoridad en materia electoral e independiente en sus decisiones y funcionamiento. Se encuentra facultado para declarar la validez de las elecciones de senadores en cada una de las entidades federativas y para otorgar constancia de mayoría de votos; así como la asignación de senadores de primera minoría.

El tribunal electoral del poder judicial de la federación, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder judicial federal.

Le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras, las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.

---

<sup>29</sup>-HARO BELCHEZ, Guillermo. El régimen disciplinario de la función pública. Instituto de administración pública del Estado de México. 1993. Pág. 187.

Los partidos políticos son entidades de interés público; tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión.

### **2.1.3 Facultades legislativas del senado**

“Una de las facultades más importantes de los senadores es la función legislativa, ya que conforme al artículo 71 constitucional, les compete el derecho de iniciar leyes, para discutir las, aprobarlas, reformarlas o derogarlas”.<sup>30</sup>

El proceso legislativo comprende el conjunto de actos que van desde la presentación de una iniciativa ante cualquiera de las cámaras, hasta la publicación de la ley en el Diario Oficial, proceso en el que colaboran los poderes legislativo y ejecutivo. Existen dos períodos ordinarios de sesiones del congreso de la unión, del primero de septiembre al quince de diciembre y del primero de febrero al treinta de abril. El mismo día de la clausura del período ordinario, de inmediato se instalará la comisión permanente, que tiene facultades limitadas y que se integra por diecinueve diputados y dieciocho senadores, sesionando una vez por semana.

---

<sup>30</sup>.-MATEOS, Juan Antonio. Historia parlamentaria de los congresos mexicanos. (1835 a 1837). Editorial Miguel Ángel Porrúa. (Tomo 6). 1987. Pág. 36.

Las cámaras no pueden abrir sus sesiones sin más de la mitad del número total de sus miembros; los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes.

El congreso o una sola de las cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirá en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para ese objeto la comisión permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia comisión sometiese a su conocimiento. El ejecutivo tiene preeminencia sobre la convocatoria de las cámaras.

#### **2.1.4 Facultades exclusivas de la cámara de senadores**

Analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo en base a los informes anuales que el presidente de la república y el secretario de estado correspondiente rindan al congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo.

Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador de la república, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.

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.

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.

Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, si se diera el caso nombrarle un gobernador provisional, el nombramiento de gobernador se hará por el senado a propuesta en terna del presidente de la república, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente.

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado o 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 y a la del estado.

Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

Designar a los ministros de la suprema corte de justicia, 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.

Nombrar y remover al jefe de gobierno del distrito federal en los supuestos previstos en la constitución.

### **2.1.5 Requisitos para ser senador**

Conforme al artículo 58 constitucional:

- 1.-Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- 2.-Tener 25 años cumplidos el día de la elección.
- 3.-Ser originario del estado en se haga la elección o vecino de él con residencia de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
- 4.-No estar en servicio activo en el ejército federal.
- 5.-No ser secretario o subsecretario de estado, ni ministro de la suprema corte de justicia de la nación.
- 6.-No ser ministro de algún culto religioso.
- 7.-Los senadores y diputados al congreso de la unión no podrán ser reelectos para el período inmediato, Artículo 59.

Conforme lo estipulado en el artículo 62 constitucional los diputados y senadores, 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 infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Los legisladores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su cámara, renuncian a concurrir hasta el período inmediato.

### **2.1.6 Importancia del senado**

Para el efecto de la expedición de las leyes federales, el senado coloca en igualdad a los estados federados, independientemente de su extensión geográfica, población o importancia económica.

De acuerdo con las reformas constitucionales de septiembre de 1993, aquí están representados de idéntica manera y pesan igual los estados mayores que los menores en superficie y población.

Todos cuentan con cuatro senadores, se suman los cuatro del distrito federal, en una paridad que fortalece el federalismo.

Si el poder legislativo sólo contara con la cámara de diputados, la orientación política y las leyes correrían a cargo de los estados densamente poblados que, a causa de ello, cuentan con un mayor número de distritos electorales y consecuentemente, de representantes populares. El senado está en capacidad de resolver situaciones y conflictos de los estados, de esta forma se garantiza la participación del criterio federal de la resolución de sus problemas interiores.

El senador es un gestor de su comunidad, ya que su condición de legislador le permite ayudar a resolver los planteamientos sociales de los habitantes de su estado.

### **2.2 Las iniciativas legislativas**

La iniciativa legislativa se define como el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el

procedimiento legislativo; es el acto mediante el cual se inicia el procedimiento de deliberación y enmienda.

Si, a lo largo de la fase de elaboración del texto, aquél que lo inicia decide retirarlo puede hacerlo.

Pueden iniciar leyes los miembros de la cámara, las legislaciones de las entidades federativas y el ejecutivo federal, también pueden retirar su proyecto de ley antes del pronunciamiento definitivo de la cámara.

El derecho de iniciar leyes compete al presidente de la república, a los diputados, senadores del congreso general y a las legislaturas de los estados.

En todos los casos las iniciativas pasarán a comisión, que tiene a su cargo el dictamen.

Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el presidente de la cámara a la comisión que corresponda. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

La formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, reclutamiento de tropas, deberán discutirse primero en la cámara de diputados.

El ejecutivo inicia la mayor parte de las iniciativas legislativas. El derecho de iniciativa constituye el ejercicio

de una petición formal, ante el órgano legislativo, para que estudie la propuesta, la discuta y eventualmente sea aprobada como ley. Cuando son presentadas por los propios diputados federales, las iniciativas provienen del interior.

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

La cámara de origen es la que inicia la ley o decreto y la cámara revisora es la que recibe la propuesta.

### **2.3 Los diputados**

En términos semánticos la palabra diputado, denota "persona nombrada por un cuerpo para representarle".

La función de un diputado es la de representar a un grupo social organizado en un partido político.

"Los representantes comprendiendo la desproporción de las atribuciones tomadas para sí mismos, curándose en salud, proclamaron el principio de la inviolabilidad absoluta y el fuero del que gozarían ellos mismos: no podrá intentarse contra las personas de la diputación acción, demanda, ni procedimiento alguno en ningún tiempo y por ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, por sus opiniones y dictámenes".<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>.-De Zitácuaro a San Lázaro. 170 Años de historia legislativa de México. (1811-1981). LIX Legislatura. 2003. Pág. 87.

### **2.3.1 Requisitos para ser diputado**

Conforme al artículo 55 constitucional:

- 1.-Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- 2.-Tener 21 años cumplidos el día de la elección.
- 3.-Ser originario del estado en se haga la elección o vecino de él con residencia de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
- 4.-No estar en servicio activo en el ejército federal.
- 5.-No ser secretario o subsecretario de estado, ni ministro de la suprema corte de justicia de la nación.
- 6.-No ser ministro de algún culto religioso.
- 7.-Los senadores y diputados al congreso de la unión no podrán ser reelectos para el período inmediato, Artículo 59.

De acuerdo con el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1814, entonces, para ser diputado se requería la edad de 30 años, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar las funciones de este empleo.

Los representantes eran electos indirectamente, en las asambleas o los órganos legislativos de las provincias.

Resultan absurdas las edades mínimas que exige el máximo ordenamiento jurídico de la nación para ocupar cargos de la jerarquía, trascendencia y responsabilidad, como lo son los de diputado o senador.

Qué experiencia laboral puede tener una persona a los 21 o 25 años, además generalmente concluyen sus estudios universitarios (los que alcanzan el nivel de licenciatura), cuando menos a los 22 años y eso suponiendo que no recursaron ninguna materia o perdieron algún semestre o año escolar.

Por eso la imperiosa necesidad de incrementar, cuando menos 5 años, la edad mínima requerida, tanto para ser diputado como para ser senador.

Asimismo, exigir un nivel académico mínimo de licenciatura, preferentemente a fin de sustentar con mayores y mejores conocimientos sólidos, la creación de las leyes.

Sería conveniente que se estableciera un porcentaje determinado de licenciados en derecho en cada una de las cámaras, del total de los legisladores.

Es incomprensible que para cargos tal vez, de menor importancia para la sociedad, se deban cubrir mucho más requisitos, además de percibir ingresos y prestaciones inferiores.

Por ejemplo, para ser notario público (y no gozan del fuero constitucional), es necesario ser licenciado en derecho, acreditar el examen de aspirante a notario (no tener más de 60 años al momento de solicitarlo) y acreditar cuando menos 12 meses de práctica notarial ininterrumpida.

De los quinientos diputados, trescientos son elegidos por mayoría relativa y doscientos por representación proporcional.

En 1962 el ejecutivo promovió una iniciativa para reformar la constitución de manera que estos partidos pudieran quedar representados.

Hasta 1964 los candidatos a diputados de los partidos minoritarios no podían acceder a la cámara, por no alcanzar el mínimo requerido de votaciones.

Un presidente no puede ser reelecto; el diputado sí puede ser reelecto.

No en el siguiente período inmediato, sino en un período posterior.

El factor de reelección contribuye a que se dé una relativa continuidad en el proceso legislativo de México.

La cual no es aceptada como válida por diputados que consideran que la cámara de diputados debe resurgir cada tres años.

Esto obstaculiza la continuidad en el proceso legislativo del país.

### **2.3.2 Organización interna de los diputados**

“Los quinientos diputados se organizan de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Por partido, en grupos parlamentarios.

- b) Por su representación, mediante un coordinador en la comisión de régimen interno y concertación política, el órgano de gobierno de la cámara.
- c) Por individuo, en las comisiones y comités donde los diputados de los diferentes grupos parlamentarios se organizan para el trabajo".<sup>32</sup>

### **2.3.3 Las comisiones y los comités de trabajo de la cámara de diputados**

El gobierno supremo de la cámara de diputados es la asamblea general integrada por los quinientos diputados.

Para el cumplimiento de las atribuciones legislativas de la cámara, se forman las comisiones y los comités. Las comisiones y los comités se apoyan en los órganos operativos de la cámara que son: la tesorería, la oficialía mayor y las direcciones generales. La cámara de diputados funciona en pleno y en comisiones. El pleno es el órgano más importante de la cámara, se compone de la totalidad de los diputados y en él se establecen los debates y las votaciones. Las comisiones se componen de grupos reducidos de diputados y se apegan a lo político, más que a los aspectos técnicos.

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

---

<sup>32</sup>.-LÓPEZ MORENO, Javier. El trabajo de los diputados. Cámara de diputados. (México). 2001. Pág.469.

Las comisiones no sólo reflejan las distintas corrientes de opinión con presencia parlamentaria, sino que deben propiciar la negociación de acuerdos. Los miembros de estos comités son designados por el pleno.

La comisión de régimen interno y de concertación política se compone por los diputados coordinadores de las fracciones políticas de los grupos parlamentarios.

El congreso puede crear comisiones o comités conjuntos especiales para atender asuntos de interés común.

De acuerdo a la ley orgánica, las comisiones deben integrarse por no más de treinta diputados.

En la cámara de diputados se acepta la inclusión de todos los grupos parlamentarios en los distintos órganos de gobierno interno de la cámara, porque evita actitudes obstruccionistas de los grupos y conserva la tradición de la representación plural. Las comisiones de la cámara poseen presencia de todas las fracciones, en la mesa directiva.

La nueva ley orgánica establece que los diputados podrán formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias.

#### **2.3.4 Las comisiones**

Las comisiones de la cámara de diputados son de estudio legislativo.

Se mantienen en trabajo permanente, en el dictamen de alguna iniciativa de ley, se estudian y analizan las leyes

relacionadas con la comisión para reformarlas, adicionarlas o derogarlas.

Cuando tienen alguna iniciativa de ley turnada por la asamblea, se dedican a estudiar las reformas que les propone la iniciativa para poder elaborar el dictamen.

Para que un documento pueda ser considerado como dictamen, debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la comisión.

Las diversas comisiones permanentes se integran al inicio de la legislatura en la primera sesión, después de la apertura del período de sesiones de su primer año de ejercicio.

Las comisiones especiales se nombran cuando lo exija la urgencia y calidad de los negocios y pueden ser tantas como se requieran.

Para integrar las comisiones, los grupos parlamentarios comunican a la comisión de régimen interno y concertación política los nombres de los diputados idóneos para cada una de ellas.

Dicha comisión, a su vez, evalúa, aprueba o desaprueba la propuesta de los grupos.

Posteriormente, se presenta ante el pleno para que tome la decisión final.

Por medio de la negociación, se definen a los presidentes y secretarios de cada comisión.

En teoría, un diputado puede estar inscrito en el número de comisiones que desee.

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

Hay comisiones sin actividades programadas y otras que trabajan sobre proyectos específicos.

Los períodos más intensos de trabajo de las comisiones se presentan cuando tienen una iniciativa de ley que dictaminar.

Parte importante constituyen las reuniones de conferencia que se efectúan con senadores.

Antes de pasar una iniciativa a dictamen, se reúnen los miembros de las comisiones involucradas del senado y de la cámara de diputados.

La cámara de diputados en el pleno, da lectura al dictamen y acepta o rechaza la propuesta del dictamen.

Los diputados que no pertenezcan a la comisión, tienen derecho a voz pero no a voto.

El trabajo de las comisiones en el pleno, es dirimir muchas diferencias y confrontar los puntos de vista de los distintos grupos parlamentarios.

Es en ellas donde se lleva a cabo el trabajo propiamente legislativo de la cámara.

Las comisiones más importantes son:

En primer término está la comisión de gobernación y puntos constitucionales.

Allí se tratan todos los asuntos que atañen a la constitución mexicana.

En segundo lugar la comisión de justicia, después la comisión de programación y presupuesto, relaciones exteriores, distrito federal, régimen interno y vigilancia, finalmente la de contaduría.

Las comisiones varían en cuanto al número de diputados que las integran.

Las más numerosas son la comisión de educación, gobernación, hacienda, agricultura, trabajo, distrito federal y programación. Todas ellas con más de sesenta miembros.

Para realizar su trabajo legislativo y de investigación, a todas se les asigna un servicio de cómputo, presupuesto para sus actividades y para contratar asesores.

Parte considerable del presupuesto de la cámara se destina a las comisiones.

La comisión de relaciones exteriores se encarga de coordinar las reuniones interparlamentarias.

También coordina los viajes de investigación que realizan los diputados.

### **2.3.5 La comisión de régimen interno y concertación política**

Esta comisión fue creada en la LV legislatura, como consecuencia directa de las presiones políticas suscitadas a raíz de los problemas electorales de 1988.

La integran los coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios y en la práctica, asumen algunas de las funciones que realizaba la gran comisión, en los aspectos legislativo, político y administrativo.

La comisión de régimen interno y concertación política se reúne cada martes y jueves para tomar decisiones sobre los diputados que formarán las comisiones y comités.

Así como la designación del oficial mayor y el tesorero, funge como órgano de gobierno.

### **2.3.6 Los comités**

Para el funcionamiento administrativo de la cámara de diputados se integran cuatro comités:

- a) De administración.
- b) De biblioteca e informática.
- c) De asuntos editoriales.
- d) El comité de investigaciones legislativas.

### **2.3.7 Comité de administración**

El comité de administración tiene como función la asignación del presupuesto para las diferentes áreas.

Le corresponde elaborar el proyecto de presupuesto anual de la cámara de diputados y reunirse mensualmente con el tesorero para recibir su informe sobre el estado de las finanzas de la cámara.

Cada tres meses debe rendir un informe sobre el ejercicio del presupuesto.

El comité de administración actualmente cuenta con un personal de dieciséis miembros.

### **2.3.8 Contratación del personal que labora en la cámara**

La dirección general de personal tiene a su cargo el manejo de las nóminas de pago del personal administrativo y de los asesores que se contraten para apoyar las comisiones.

La contratación del personal depende del número de asesores requeridos para hacer una nueva ley.

El número promedio de personal en la cámara es de tres mil asalariados sin incluir a los diputados.

La evolución del aumento salarial depende de las tendencias económicas del país.

El personal administrativo de la cámara es de tres tipos:

- a) De base.
- b) Por honorarios.
- c) Supernumerarios.

Los rubros manejados más frecuentemente son nóminas, prestaciones, seguros de viajes, coches y vales de despensa. Hay un sindicato de trabajadores de base.

Los trabajadores no están afiliados a partidos políticos "oficialmente".

El sistema de escalafón funciona únicamente por antigüedad, no se considera válida ninguna otra clase de escalafón.

### **2.3.9 Presupuesto y asuntos laborales de la cámara de diputados**

La administración de los fondos del presupuesto del congreso corresponde a un tesorero nombrado para cada cámara.

Su nombramiento surge de una propuesta de la comisión de régimen interno y concertación política.

La vigilancia del manejo de la tesorería queda a cargo del comité de administración.

Los principios establecidos en la ley orgánica y en el reglamento son articulados y concretados mediante un proceso de

discusión y estudio detallado por parte del personal de tesorería, así como del comité de administración.

La ley orgánica propuesta y aprobada por la cámara de diputados el 7 de julio de 1994, es un documento del senado que debe ser revisado nuevamente por la cámara de diputados para su aprobación final.

#### **2.3.10 Origen de los recursos**

El origen de los recursos empleados por la cámara para su funcionamiento es de carácter federal.

El ejercicio y control de gastos están sujetos a las disposiciones del decreto aprobatorio del presupuesto de egresos de la federación.

En el seno del comité de administración se nombra un sub comité de presupuesto, integrado por diputados para la supervisión y apoyo del proceso presupuestario.

La formulación del presupuesto se realiza con base en consultas a las áreas, tanto administrativas como legislativas, que distribuyen parte del presupuesto.

#### **2.3.11 Ejercicio del gasto y su seguimiento**

Las áreas encargadas de distribuir el presupuesto se apegan al presupuesto autorizado y a los procedimientos establecidos por la tesorería general de la cámara para la autorización de pagos.

Todas las solicitudes para la compra de bienes se tramitan ante la dirección general de recursos materiales.

Muchos de los pasos considerados para este proceso no estaban contemplados ni en el reglamento ni en la ley orgánica vigente hasta 1994. El análisis final del presupuesto por la comisión de régimen interno y concertación política son instancias no consideradas en ambos documentos.

## CAPÍTULO III

### EL CONGRESO DE LA UNIÓN

#### 3.1 Órganos de gobierno del senado

Primero se encuentra la mesa directiva. Se integra con un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, electos por mayoría y en votación por cédula.

Es el órgano rector de los trabajos camarales, preside los debates y determina el trámite de sus asuntos.

La duración del cargo de presidente y vicepresidente es de un mes, no se les permite reelección inmediata, los demás integrantes duran un año en su encargo.

El presidente de la mesa directiva tiene como atribuciones:

- a) Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno.
- b) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deban recaer en aquéllos con que se dé cuenta a la cámara.
- c) Conducir los debates y las deliberaciones de la cámara.
- d) Cumplimentar el orden del día de las sesiones, tomando en cuenta las propuestas de la gran comisión.
- e) Requerir a los senadores faltistas y proponer sus sanciones.

- f) Exigir e imponer el orden al público asistente a las sesiones (en principio, las sesiones son públicas), excepto las secretas y aquéllas donde sea requerido retirar al público.
- g) Solicitar el auxilio de la fuerza pública si así lo requiriese.
- h) Firmar con los secretarios y en su caso, con el presidente de la cámara colegisladora las leyes, decretos y reglamentos que expida su cámara o el congreso.
- i) Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la cámara.
- j) Representar a la cámara ante la colegisladora en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros poderes de la federación.

Los secretarios tienen por obligaciones:

Auxiliar al presidente, pasar la lista de asistencia para comprobar el quórum, extender y firmar las actas de las sesiones y las leyes; la lectura del orden del día; cuidar de la impresión y distribución de las iniciativas.

Así como de los dictámenes propuestos a debate; recoger, además de computar las votaciones, asimismo proclamar los resultados; abrir, integrar, a su vez actualizar los expedientes de asuntos recibidos y formar las resoluciones; llevar riguroso trabajo de archivo; asimismo coordinar sus labores con las del oficial mayor:

Existen además, como órganos del cuerpo del senado, la oficialía mayor, la tesorería y otras dependencias asignadas por la ley, también por la gran comisión.

### 3.2 Normas del proceso legislativo

“El proceso legislativo tiene que ver con los mecanismos y medios que se utilizan para llevar a cabo la tarea legislativa, como son la elaboración y contenido de iniciativas; la exposición de motivos; las características de la reforma; la organización del trabajo en la cámara de diputados; así como el estudio, discusión, votación, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia de las leyes”.<sup>33</sup>

En el estudio de la tarea legislativa existen dos momentos para abordarlo: uno se refiere a la composición, integración y relación que la cámara de diputados tiene con la sociedad; otro al estudio de las normas que regulan su funcionamiento y organización interna, a la actividad parlamentaria que concluye con la expedición de leyes. Las normas que establecen el funcionamiento interno de la cámara de diputados tienen su origen en la constitución, aunque su fuente directa y fundamental son los reglamentos internos del congreso.

La cámara de diputados “tiene la facultad artículo 70 constitucional para expedir la ley que regule su actividad interna y no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del ejecutivo para tener vigencia”.<sup>34</sup>

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, a efecto de garantizar la libre

---

33.-HERRERA PÉREZ, Agustín. Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Editorial Porrúa. (México). 2001. Pág. 199.

34.-México y sus congresos. Cámara de diputados del congreso de la unión. 1997. Pág. 345.

expresión de las corrientes ideológicas representadas en la cámara de diputados.

Asimismo el congreso regulará su estructura y funcionamiento internos.

Toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto, éstos se comunicarán al ejecutivo para su promulgación.

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

Entre sus disposiciones figuraba ya un capítulo relativo a la organización del sistema de comisiones; se prevenía que en casos de urgencia, de obvia resolución o de poca importancia, ninguna proposición podía discutirse en el pleno sin primero pasar a la comisión correspondiente. La ley orgánica del congreso tiene su origen en 1934.

La nueva ley orgánica recoge los cambios constitucionales en los que se amplía la cámara de senadores, se elimina la auto calificación de los procesos electorales y se modifica el calendario del período ordinario de sesiones del congreso.

En el nuevo ordenamiento se recogen innovaciones de procedimiento, como son la simplificación del paso de lista para la verificación de quórum, se estipula también la rotación de la presidencia y se disponen procedimientos relacionados con el uso de la tribuna y la duración de las intervenciones.

Una innovación de gran trascendencia es la que dispone que los secretarios de gobernación, hacienda y crédito público, relaciones exteriores y desarrollo social comparezcan ante el congreso para ampliar y detallar los temas de política interior, hacendaria, exterior y social que el presidente de la república refiera en su informe anual.

El artículo octavo de la nueva ley fue aprobado incluyendo la prohibición a interrumpir o interpelar al jefe del ejecutivo durante su informe anual.

La interpelación consiste en el uso de la palabra para plantear al presidente de la república o a la mesa, una discusión amplia, ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones.

Debido a las diferencias de forma y fondo que distinguen a los regímenes parlamentarios de los presidenciales.

Para equilibrar los intereses, se propuso que la iniciativa se modificara con el fin de establecer que, luego del informe presidencial, exista la opción de solicitar la presencia de los secretarios de gobernación, hacienda, desarrollo social y relaciones exteriores, propuesta que se incluyó en el citado artículo octavo.

La gran comisión se mantiene como una estructura de organización y dirección para los diputados del partido que obtenga la mayoría parlamentaria.

La principal tarea que desempeña la cámara de diputados es el proceso de formación de las leyes o decretos, que da

origen a mecanismos y formas de organización del proceso legislativo. Existen un conjunto de normas y procedimientos para crear una ley: su iniciativa, la elaboración del proyecto, el procedimiento de debate, el sistema de decisiones y de votación; la acción legislativa final, su revisión así como su promulgación.

Las atribuciones de la constitución, las de las leyes orgánicas del cuerpo legislativo, las normas, además de principios del derecho constitucional, las reglas y la costumbre.

El proceso legislativo está regido de acuerdo a las normas tanto escritas como del derecho constitucional, es el procedimiento por el cual surgen las iniciativas de ley, son analizadas, consultadas, aprobadas y finalmente, implementadas.

Las normas y costumbres en que se basa la elaboración de las leyes se han desarrollado a lo largo de la historia legislativa de nuestra nación, mismas que podemos encontrar en diferentes escritos.

Por otra parte, dicho proceso se lleva a cabo dentro de órganos e instituciones.

Aquí encontramos los órganos de gobierno de la cámara, así como las comisiones, que son el seno donde se efectúa el análisis y elaboración de las iniciativas.

De hecho, hoy más que nunca, legislar es un proceso complejo de análisis, revisión, debate, discusión y concertación entre fracciones parlamentarias, así como entre

los poderes de la unión, de los estados, los grupos políticos y diversos sectores sociales interesados o afectados por la elaboración de una ley, un reglamento o decreto (ejemplo, una iniciativa de ley o decreto expropiatorio de un terreno).

De allí que no debemos considerar al senado como un cuerpo aislado, sino más bien como un cuerpo que responde a los intereses de la sociedad y que, en ese sentido, forma parte del proceso de elaboración de las políticas públicas, no tanto en su implementación, como en su diseño y normatividad.

Las etapas o el camino rigurosamente establecido se rigen por los siguientes elementos:

Primero.- La constitución establece el procedimiento para la recepción y elaboración de iniciativas, así como para la formación de las leyes.

Segundo.- Cada cámara así como la comisión permanente tienen procedimientos específicos para la recepción o elaboración de iniciativas, su estudio y resolución; éstos se describen tanto en las leyes orgánicas como en los reglamentos respectivos de cada cámara, también en manuales de procedimientos que elabora cada una, a fin de orientar y normar los criterios de los senadores, en las distintas fases del proceso legislativo.

Tercero.- Aún cuando este punto ha sido sujeto a debates entre grupos parlamentarios de diferentes partidos, el proceso legislativo también involucra normas, costumbres y una experiencia de trabajo de nuevas prácticas parlamentarias, acreditadas ya como convenientes, pero que aún no encuentran

expresión en el derecho legislado, no determinadas por las normas escritas anteriores, pero que de todos modos deben regirse conforme al derecho constitucional, a riesgo de producir aberraciones o desviaciones, tanto de los cuerpos que legislan como del proceso mismo.

Esto puede observarse, sobre todo, en los años recientes, en que los partidos políticos de oposición irrumpieron en el congreso, enriqueciendo con su participación el proceso legislativo nacional.

Esto, no obstante, ha provocado o puesto en evidencia vacíos legislativos, desajustes entre las reglas, las normas y las necesidades legislativas actuales de nuestro país.

Sin embargo, el congreso ha sido capaz de superar sus problemas, por lo que hoy se muestra como un órgano más eficaz y productivo.

De esta experiencia la cámara de diputados se abocó a reformar la ley orgánica.

El hecho de que aún no se aprobaran todas sus reformas en 1993 y que, aún así, se produjeran cambios en la constitución y formación del congreso, son muestra de la dinámica legislativa actual.

Explican sus rezagos (legislativos) y ponen en evidencia la necesidad de integrar cada vez más con mayor equidad la participación, de encauzar el pluralismo y la participación de los nuevos grupos parlamentarios que existen hoy y se formarán en los próximos años.

### **3.2.1 Leyes y reglamentos que rigen las actividades del senado**

Además de la carta magna y diversos ordenamientos del derecho constitucional, encontramos que existen sendos documentos que guían la acción legislativa del senado.

Ellos son la Ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos y el reglamento para el gobierno interior del congreso general, en funciones.

Ambas establecen tanto las disposiciones básicas relativas a la estructura, organización y funcionamiento del congreso general (título primero), así como del funcionamiento del senado (título tercero).

Existen además otros ordenamientos para reglamentar el procedimiento legislativo, entre los que se encuentran:

“el orden del día”, que describe como funcionan el pleno y las comisiones para legislar, a su vez otros manuales elaborados para orientar el trabajo de las comisiones.

También hay disposiciones reglamentarias que rigen la administración, los debates, las discusiones y votaciones.

### **3.2.2 Ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos**

Esta ley tuvo que reformarse porque, entre otras cosas, desapareció el colegio electoral y el proceso de autocalificación.

Porque el senado tiene una estructura más amplia y plural, con más grupos parlamentarios.

Cabe observar, sin embargo, que, no obstante la antigüedad de la ley, no se puede hablar de obsolescencia o de retraso legislativo.

Pues en realidad lo que está sucediendo es que el senado está cambiando su integración.

Por ello, está reflejando el incremento del pluralismo y la diversidad de opiniones que están surgiendo en las corrientes políticas nacionales.

Por ello, más que retraso, lo que se plantea es una actualización, para permitir el ejercicio eficaz de las funciones senatoriales.

### **3.2.3 Reglamento para el gobierno interior del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos**

Igual sucede con el reglamento para el gobierno interno del congreso.

Éste también fue reformulado en la tercera década del siglo pasado y ha tenido muy pocas reformas, como las de 1981 y de 1989 publicadas en el diario oficial de la federación.

Posteriormente, en 1992, se propusieron modificaciones a la misma ley que, no obstante haber sido discutidas y aceptadas en primera instancia en comisiones de la cámara baja, tuvieron que reformarse nuevamente para regir las actividades de las

siguientes legislaturas, con la nueva composición del senado y la eliminación de la autocalificación entre otras cosas.

La comisión que se ha encargado de revisar la ley, es la de reglamentos y prácticas parlamentarias.

El reglamento establece los procedimientos a seguir para la instalación de las cámaras, la elección de la presidencia, la vicepresidencia, las secretarías, etc.

Asimismo, reglamenta el curso de las sesiones, el de la iniciativa de las leyes, la creación e integración de las comisiones, así como los procedimientos a seguir en los debates, las revisiones, la votación y la expedición final de las leyes.

Ya mencionamos el cambio en el método de calificación electoral, que modificó la instalación de las cámaras.

Así, el senado de la siguiente legislatura se integró con la mitad de los representantes que aún no terminaban su mandato, así como el resto de los presuntos senadores, que, en realidad, ya llegaron con su credencial de mayoría aprobada en definitiva.

Los trabajos previos fueron más sencillos y se concentraron en nombrar un presidente, un vicepresidente, etc., tomar la protesta y declararse legítimamente constituida.

En alguna medida, el reglamento repite las funciones establecidas en la ley orgánica, pero precisa otras de las funciones, sobre todo, de los procedimientos a seguir en las

comisiones y en el pleno legislativo. En el reglamento, se reiteran las formas de elección de la mesa directiva, así como sus obligaciones; entre ellas destaca que su presidente, en sus resoluciones, estará subordinado al voto de su respectiva cámara.

Asimismo el artículo 19, establece que el voto de la cámara será consultado cuando algún miembro de la misma reclame la resolución o trámite del presidente, previa discusión en que podrán hablar dos individuos en pro y dos en contra. En caso de que el presidente no observe las prescripciones del reglamento, podrá removersele, para lo cual se requiere presentar una moción, que sea secundada por lo menos por dos miembros presentes, se le someta a discusión y sea aprobada por la asamblea.

Además, son obligaciones del presidente las que se enumeran a continuación:

-Determinar los asuntos que deben ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general, a no ser que, por moción de algún miembro de la cámara, acuerde dar la preferencia a otro negocio.

-Conceder la palabra alternativamente, en pro y en contra, a los miembros de la cámara, en el turno en que la pidieren.

-Dictar todos los trámites del orden del día.

-Declarar, después de tomadas las votaciones por conducto de uno de los secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones a que éstas se refieren.

-Bajo ningún concepto podrá levantar una sesión sin antes haberse dado a conocer a la asamblea la orden del día para la siguiente sesión.

-Llamar al orden.

-Nombrar comisiones cuyo objeto sea de ceremonia.

-Anunciar al inicio de las sesiones, el orden del día.

-Firmar los nombramientos o remociones que haga la cámara de diputados de los empleados de la contaduría mayor de hacienda.

-Citar a sesiones extraordinarias, cuando ocurriese algo grave, ya por sí o por excitativa del ejecutivo o del presidente de la otra cámara.

-Declarar que no hay quórum.

-Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la cámara, a que presente dictamen si han transcurrido cinco días después de que se le turne un asunto y, si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, si ni así se presentare dictamen, propondrá a la cámara que pase a otra comisión.

-Por lo que respecta a las funciones de los secretarios, además de las establecidas en la ley orgánica, se prescribe que deben inspeccionar el trabajo que hace la oficialía mayor y oficinas de la secretaría, también cuidar la impresión, además de la distribución del diario de debates. Menciona las reglas para hacer uso de la palabra.

### **3.2.4 Historia de la ley y reglamentos de gobierno interior del congreso general**

El primer reglamento fue el expedido por José María Morelos y Pavón, del 11 de septiembre de 1913, con las disposiciones a seguir en el congreso de Chilpancingo.

El primero de septiembre de 1898, se promulga una nueva ley, el reglamento para el gobierno interior del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, que nos da los elementos básicos para rastrear la historia legislativa hasta nuestros días.

Esta ley tuvo vigencia hasta 1916 cuando surgió el congreso constituyente que forjó la carta magna vigente.

Son las modificaciones del 20 de marzo de 1934, la base o el cuerpo central de la ley orgánica vigente.

Otra innovación con la que se amplió la función investigadora de las comisiones, es la facultad de las mismas tanto para requerir documentos oficiales, como para entrevistarse con secretarios de estado o con otras comisiones de la cámara colegisladora.

La rendición del dictamen correspondiente constituye la tarea fundamental de las comisiones, desde 1897 hasta la ley de 1979.

La ley orgánica del congreso general, del 25 de mayo de 1979, corrige la designación equivocada del ordenamiento que había organizado al congreso desde 1823.

Es a consecuencia de la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977 e introduce nuevos aspectos.

Por primera vez en la ley de 1979 se determina expresamente las diferentes comisiones que integran ambas cámaras.

En realidad, el congreso se rigió hasta 1977 por el reglamento interior de 1934, fue por la reforma política iniciada ese año que se hicieron las adecuaciones, que se aprobaron en mayo de 1979.

El senado continuó el modelo de antes de 1834 en la terminología y clasificación de las comisiones, mientras que la cámara de diputados introdujo una nueva clasificación con dos aspectos:

Contempló formar una comisión transitoria para la función de investigación del congreso respecto del funcionamiento del sector paraestatal (facultad que le fue asignada en la reforma política de 1977, mientras que en el senado se encuentra todavía entre las "comisiones transitorias").

Introduce la nueva denominación del "comité" para las funciones operativas de la propia cámara.

En estas comisiones destaca la labor política que desempeña el senado.

Hoy día, en casos de urgente resolución, los ministros de la suprema corte y los magistrados del tribunal federal de

justicia fiscal y administrativa son conocidos, aprobados y toman la protesta de ley en la misma sesión del senado.

Al senado se le ha ido disminuyendo la facultad de intervenir en el análisis de la cuenta pública (actualmente es facultad exclusiva de la cámara de diputados).

También la ley de ingresos debe iniciarse con los diputados.

Habría que preguntarse si en los casos de destitución de gobernadores, se forman comisiones.

Sus prerrogativas se definen en los artículos 61, 62 y 68 de la constitución, así como a leyes y reglamentos internos del senado, como la Ley de responsabilidades de los servidores públicos.

Ninguna de las dos cámaras podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

En el reglamento interior del congreso, se establecen los procedimientos de instalación, de relaciones entre las cámaras y entre los demás poderes de la unión.

### **3.3 Responsabilidades y sanciones**

Conforme al título cuarto, "De las responsabilidades de los servidores públicos", los senadores también están sujetos a sus prescripciones a las leyes reglamentarias y al código penal.

No obstante, más que las sanciones y las penas, el aspecto más importante de éste apartado se refiere al juicio político:

Artículo 110 Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al congreso de la unión, los ministros de la suprema corte de justicia de la nación, los secretarios de estado, los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, los montos y términos de las sanciones se establecen tanto en la ley de responsabilidades de los servidores públicos, que van desde las multas, la suspensión del cargo, la inhabilitación o hasta el encarcelamiento, como lo establece el código penal.

Si la resolución de la cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior.

Asimismo, conforme al artículo 114 el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse, durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro del año siguiente.

Por otra parte, en cuanto a la vigilancia de la actividad de los servidores públicos, el senado, ha pedido de la mitad de sus miembros, tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del ejecutivo federal.

### **3.4 Presupuesto e ingresos del senado**

Poco se conoce sobre la formulación del presupuesto del congreso, así como los gastos del mismo.

La constitución estipula, en primer lugar, determina que el presidente de la república, los ministros de la suprema corte de justicia, los diputados y los senadores, recibirán una remuneración por el desempeño de su función, que se determinará anualmente en los presupuestos de egresos de la federación y del distrito federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales.

Como ingreso, los senadores perciben una dieta, a ella se pueden descontar los días que dejaren de asistir, de acuerdo con la lista de asistencia.

Existen dos tipos de licencia, ya sea para desempeñar un encargo en otra esfera institucional, la cual no puede ser con goce de ingresos o para desempeñar una comisión especial de la cámara, lo que sí permite recibir su ingreso. En ambos casos, las licencias no pueden ser mayores de doce meses. Además, se establece que no hay retribución extraordinaria por el desempeño de las comisiones.

Por lo que respecta a la administración, el senado cuenta con un tesorero nombrado a propuesta de la gran comisión.

Éste debe depositar una fianza para ejercer su cargo. La vigilancia de la tesorería queda a cargo de la comisión de administración.

El nombramiento o remoción del personal de la tesorería se establece por dictamen de la gran comisión.

El tesorero se encarga de recibir o cobrar de la tesorería de la federación los caudales correspondientes al presupuesto de los gastos que los secretarios de cada cámara o los de la comisión permanente en su caso, le pasen mensualmente.

Las relaciones de la cámara de diputados con el senado se inscriben en la estructura de un sistema legislativo bicameral para el funcionamiento del H. Congreso de la Unión, según lo establece el artículo 73 de nuestra carta magna.

El senado comenzó a legislar con una estructura sustancialmente modificada, en el período ordinario de sesiones que dio inicio el primero de noviembre de 1994.

La división del órgano legislativo en dos cámaras había sido diseñada, de acuerdo al principio de "contrapesos y balanzas" del modelo político estadounidense.

Fue uno de los principales argumentos que expusieron los legisladores como Sebastián Lerdo de Tejada, Francisco Zarco y el mismo Benito Juárez, para la reinstalación del senado, en el congreso.

De la misma manera lo hicieron los romanos, en la época de la república o consulado, en virtud de que nombraron a 2 cónsules, en sustitución del monarca, precisamente para que no recayera en una sola persona el poder absoluto del estado y

cada uno regulara el desempeño del otro, dividiendo el poder en ambos, en partes iguales.

Éste principio de "contrapesos y balanzas" es relativo, debido a que, si existen opiniones, dictámenes o tendencias políticas encontradas, contrarias o contradictorias, ambas cámaras podrán regularse así mismas, el senado a la cámara de diputados y viceversa, evitando algún exceso en el ejercicio de las facultades, atribuciones, así como de las resoluciones de cada cámara, pero si existe un total acuerdo, complacencia, permisibilidad o complicidad por parte de una cámara, hacia la otra, ¿quién funge como balanza y contrapeso?.

Las ventajas del sistema bicamaral, favorece el equilibrio de los poderes, en caso de conflicto entre el ejecutivo y una de las cámaras, puede la otra intervenir como mediadora.

Si el conflicto se presenta entre el ejecutivo y las dos cámaras, hay la presunción fundada de que el congreso tiene la razón.

La rapidez en las resoluciones, necesaria en el poder ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes.

La segunda cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas.

El tiempo que transcurre entre la discusión en la primera cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.

El senado y el sistema bicameral como institución por excelencia de la república federal, liberal y representativa.

La cámara de senadores representa a los cuerpos políticos y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva.

En el incesante cambio de las instituciones populares conserve la ciencia del gobierno, el recuerdo de las tradiciones, de una política nacional conservando en el senado íntegra la representación de los cuerpos confederados.

Si la duración de esta cámara es más larga que la de otros cuerpos y las otras autoridades del estado, con esto habremos conseguido que su acción sea la más permanente y regularizada.

Se extienden sus atribuciones, si se le deja, en parte de su totalidad, de cuerpo consultivo para que esté siempre al alcance de los grandes negocios de la política nacional.

Si se exige para pertenecer a él una carrera pública anterior, que suponga versación en los negocios, el senado se compondrá de hombres experimentados, el cuerpo más importante, el más influyente, duradero y respetable del estado.

En el congreso constituyente de 1856-1857, donde se suprimió el senado, el poder legislativo federal quedó depositado para su ejercicio en una sola asamblea llamada "Congreso de la Unión".

Sería hasta la república restaurada, quince años después, cuando se regresaría al sistema bicamaral.

Ponciano Arriaga, justificaba la desaparición del senado concibiéndolo como:

Oposición ciega y sistemática, incontrastable a todo proceso, a toda reforma.

En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados, se olvidaba de los débiles, los tiranizaba y oprimía.

Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era baluarte de la conspiración.

Distante del pensamiento de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto al senado en su propósito de disolver la república.

Poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaba, a él se debe la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos.

Da garantías contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa, es más fácil reparar los errores antes de que se vuelvan fatales al pueblo, dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes, a la calma de las pasiones, no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos cuerpos, se rearguye, que el senado ha puesto frecuentes y repetidos obstáculos a la cámara de diputados; si se evita que el senado ejerza un verdadero y absoluto veto en todas las

leyes, dejándose únicamente para las que afecten los intereses de la unión; y se exigen para ser senador las mismas cualidades que para diputado.

La cámara de senadores será representante verdadero de la mayoría y se habrán eludido los inconvenientes a la vez que aprovechado todas las ventajas.

El senado por haberse convertido en "cuartel de todas las nulidades políticas", pero era un problema estructural.

La acción de un congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura y la discusión, las votaciones, la revisión y las enmiendas, son nuevas garantías de acierto favorables a los intereses de la sociedad.

El senado se justifica por la estabilidad que otorga a las instituciones republicanas; la interdependencia de dos cámaras es altamente provechosa para darle mayor firmeza y respetabilidad a las relaciones exteriores del país.

Las leyes son el fruto de deliberaciones más reposadas; los funcionarios públicos cuidan mejor sus obligaciones ante la vigilancia de dos órganos legislativos; y el poder ejecutivo queda también mejor vigilado con dos cámaras.

Lo más relevante para justificar el sistema bicameral en una república federal, consiste, precisamente en la necesidad de la representación federativa que otorga el senado, la cual subsiste en íntima cooperación con la representación popular de la cámara de diputados.

### **3.5 Sesiones de las cámaras como congreso de la unión**

En lo que respecta al informe presidencial, el congreso de la unión, únicamente debe escucharlo, sin que ninguno de sus miembros tenga el derecho de interpelar al presidente.

El informe deberá ser analizado y evaluado en sesiones separadas de cada cámara, las cuales no tienen facultad para hacer comparecer en ellas al ejecutivo federal, quien, en ningún caso puede ser interpelado por dichos cuerpos legislativos, aunque éstos puedan censurar críticamente su actuación, posibilidad que no debe confundirse con la interpelación.

Las razones para oponerse al derecho de interpelación, derivan de dos criterios.

La interdependencia de los dos cuerpos legislativos de nuestro sistema bicameral, al sesionar conjuntamente y constituirse en una asamblea única, ya no pueden regirse por los criterios de reglamentación de sus procedimientos parlamentarios internos operantes cuando sesionan separadamente, como senado o como cámara de diputados.

En el caso de sesiones separadas, el derecho de interpelación al poder ejecutivo sí ha tenido validez y se ha ejercido.

En un sistema presidencialista, el presidente no le debe su cargo a los diputados, sino a un sufragio directo, en una elección autónoma, independiente, que le otorga la responsabilidad de gobernar.

El principio de la división de poderes implica, la imperiosa necesidad de mantener el respeto al mismo, no es admisible querer sujetar al titular del ejecutivo a las reglas parlamentarias del poder legislativo, no pueden aplicarse en un sistema presidencialista, el presidente no es un parlamentario.

La apertura de sesiones ordinarias del primer período del congreso no tendrá más objeto que celebrar la apertura del período de sesiones y que el presidente de la república presente su informe; durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores, artículo 8.

La constitución prevé situaciones extraordinarias en las cuales sesionen conjuntamente las dos cámaras como congreso de la unión.

Conforme al artículo 84 constitucional, corresponde al congreso erigirse en colegio electoral cuando, a falta absoluta del presidente de la república, sea necesario nombrar a un presidente interino.

El mismo congreso debe expedir, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo.

La relación interdependiente de las dos cámaras adquiere, una importancia fundamental para la resolución de situaciones extraordinarias como las previstas en los artículos 84, 85 y 86 de la constitución, referentes a la falta del presidente de la república o bien, para recibir la renuncia del presidente, únicamente cuando una causa muy grave lo amerite, artículo 86 constitucional.

La ley orgánica del congreso general, en su artículo 5, señala que las dos cámaras se reunirán en sesión conjunta para resolver cuestiones extraordinarias previstas en los artículos 84, 85 y 86 de la constitución y la celebración de sesiones solemnes, como la prevista en el artículo 69, referente a la apertura del primer período ordinario de sesiones con la lectura del informe presidencial o la prevista en el artículo 87 constitucional, referente a la protesta que el congreso toma al presidente al asumir éste la posesión de su cargo.

Las sesiones conjuntas del congreso tienen dos modalidades: de carácter solemne, como la toma de protesta del ejecutivo y la apertura del primer período de sesiones con la lectura del informe presidencial.

En la otra, la sesión conjunta se efectúa para tomar decisiones graves, referentes a la designación del presidente interino, provisional o sustituto.

También para aprobar la suspensión de garantías.

El artículo 29 constitucional consagra la suspensión de garantías en caso de:

Invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga en peligro y conflicto a la sociedad, solamente el presidente de la república puede declarar la suspensión, con la aprobación del congreso.

El congreso en sesión conjunta es el único que, puede determinar el tipo y la extensión de las facultades

extraordinarias del ejecutivo, una vez declaradas suspendidas las garantías individuales.

“La importancia política que tienen las sesiones conjuntas, los parlamentarios designarán al titular del poder ejecutivo, en casos de ausencia absoluta o temporal del presidente en funciones; las cámaras no se limitan a elaborar leyes, sino que tienen otras atribuciones, entre ellas, la de ser partícipes de la vida política de la nación”.<sup>35</sup>

Su función deliberativa queda de manifiesto, cuando deciden qué facultades extraordinarias tendrá el ejecutivo en caso de suspensión de garantías; diciendo, en primer término, si aprueba la suspensión y en segundo lugar, el tipo de facultades que otorga al presidente.

### **3.6 Comisión permanente**

Es un organismo que, tiene la función de operar durante los recesos de los órganos legislativos, para ir preparando las cuestiones que éstos deben tratar, discutir y resolver durante los períodos ordinarios de sesiones, así como para convocarlos a sesiones extraordinarias y para darles a conocer cuestiones que, por su urgencia, no puedan esperar a una sesión ordinaria.

La comisión permanente es una comisión mixta, constituida por treinta y siete miembros, diecinueve diputados y dieciocho senadores, nombrados por sus respectivas cámaras,

---

<sup>35</sup>.-BERLIN VALENZUELA, Francisco. Derecho parlamentario. Fondo de cultura económica. (México). 1993. Pág. 289.

para que funcione durante los recesos del congreso de la unión, artículo 78 constitucional.

Durante los recesos del congreso opera exclusivamente la comisión permanente. La comisión permanente carece de funciones legislativas.

La comisión permanente no tiene la potestad de elaborar ley alguna, no sustituye al congreso.

Sus atribuciones son político-jurídicas, sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva dicho congreso o alguna de las cámaras que lo forman.

Puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos.

Declarar que debe designarse gobernador provisional cuando hayan desaparecido todos los poderes de un estado de la federación. Esta facultad la comparte la comisión permanente con el senado.

“Los senadores que participan en la comisión adoptan decisiones exclusivas de los diputados y viceversa, con lo que se introduce una inconveniente excepción a los principios que dieron origen a la separación de competencias”.<sup>36</sup>

La comisión permanente desempeña funciones que afectan a las dos cámaras.

---

<sup>36</sup>.-VALADES, Diego. Constitución y política. Editorial Porrúa. (México). 1997. Pág. 135.

### **3.7 Cooperación entre comisiones: el caso de la reforma a la ley orgánica del congreso general**

Además de las comisiones mixtas, del tipo de la comisión permanente, existen otras formas de colaboración entre los dos órganos principales de nuestro sistema bicameral, expresadas en la cooperación que pueden llegar a tener las comisiones homólogas de ambas cámaras.

Un ejemplo ilustrativo lo constituye la colaboración sostenida, entre 1992 y 1994 por la comisión de reglamentos del senado con la comisión de régimen, reglamento y prácticas parlamentarias de la cámara de diputados para reformar la ley orgánica del congreso general.

En efecto, durante mayo de 1992, la comisión de régimen, reglamento y prácticas parlamentarias de la cámara de diputados, presidida por el diputado Miguel González Avelar, formuló una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la ley orgánica del congreso, misma que había sido presentada, en calidad de acuerdo, al pleno de la cámara para ser aprobada en la sesión del 13 de mayo de 1992, después de convenir la necesidad de actualizar la ley orgánica e incorporar diversas prácticas parlamentarias previamente acreditadas por la vía consuetudinaria.

En la exposición de antecedentes del dictamen con proyecto de decreto para reformar la ley orgánica, con fecha del 2 de diciembre de 1992, la mencionada comisión presidida por el diputado González Avelar hacía alusión a la imperiosa necesidad de contar, entre otras cosas, con un nuevo reglamento para el gobierno interior del congreso, dado que el vigente

tenía ya más de medio siglo, por haber sido promulgado desde el primero de marzo de ;1934!.

El dictamen agregaba que, con motivo de la reforma política de 1977, el congreso mexicano experimentó toda una serie de reformas en su composición y funcionamiento las cuales exigían ya una modificación al reglamento interior, misma que, no obstante, sería pospuesta, a pesar de promulgarse una nueva ley orgánica del congreso en 1979, la cual únicamente previó, en un simple artículo transitorio, que en tanto se elaboraran los reglamentos interiores y de debates para ambas cámaras, continuaría vigente el reglamento de 1934, "prolongándose así por más de trece años lo que había de tener un carácter provisional.

A partir de 1979, nuestra carta magna ha tenido importantes modificaciones en lo referente a la composición y funcionamiento del congreso, pero esos cambios no se habían visto reflejados ni en la ley orgánica, ni mucho menos en los reglamentos internos de las cámaras.

Tampoco aparecía reflejada en estos órganos normativos la abundante legislación relativa a las elecciones y a los partidos políticos, ejemplificada en el código federal electoral de enero de 1987 o el actual código federal de instituciones y procedimientos electorales de agosto de 1990.

Ante los trascendentales cambios experimentados en la vida política nacional, la práctica parlamentaria de las cámaras legislativas sustituyó la insuficiencia de sus normas internas con acuerdos suscritos por los diversos grupos

parlamentarios, a fin de implantar normas actualizadas para su vida interna y ampliar los espacios de participación.

## **CAPÍTULO IV**

### **REFORMAS LEGISLATIVAS**

La propuesta de reformas a la ley orgánica del congreso que presentó la comisión presidida por el diputado González Avelar en diciembre de 1992 perseguía, en consecuencia, los siguientes objetivos fundamentales:

- 1) Adaptar los órganos normativos del congreso a las disposiciones constitucionales y al código federal de instituciones y procedimientos electorales.
- 2) Incorporar en la ley orgánica y en el reglamento interior aquellos acuerdos parlamentarios aprobados por la LV legislatura de la cámara de diputados, relacionados con su funcionamiento y organización internos.
- 3) Ampliar y desarrollar esos acuerdos e incorporar prácticas parlamentarias deseables para un mejor funcionamiento de las cámaras y el congreso.

El proyecto mencionado propuso, en consecuencia, reformas, adiciones y modificaciones a 42 artículos de la ley orgánica del congreso, entre las que sobresalen los siguientes:

Regular mejor, en el artículo 8, la ceremonia de apertura de sesiones ordinarias del primer período del congreso, en concordancia con el artículo 69 constitucional, para que durante el informe presidencial no procedan interpelaciones, ni exposiciones de hechos alusiones personales por parte de los legisladores.

Derogar la sección tercera del artículo 26, referida al recurso de reclamación, por no coincidir ya con el texto constitucional.

Recoger en el artículo 28, la práctica parlamentaria vigente, según la cual la mesa directiva se integra no tan sólo con miembros del partido mayoritario, sino con un presidente y tantos vicepresidentes como fracciones parlamentarias existan en la cámara.

Establecer tanto la conducción rotativa de las sesiones entre el presidente y los vicepresidentes de la mesa, como la integración plural y mensualmente rotativa de la gestión de la secretaría y la prosecretaría.

Consagrar, en el artículo 46 de la ley (de hecho quedaría así en el artículo 44 de la ley aprobada en julio de 1994), la institución de la práctica parlamentaria acordada por los diversos grupos parlamentarios de la LV legislatura, para que la comisión de régimen interno y concertación política sea la encargada de optimizar, de manera plural, la conducción política de la cámara, erigiéndose así en el órgano de gobierno de la misma, para, entre muchas otras funciones, proponer a los diputados que integren las comisiones y los comités; proponer el presupuesto anual de la cámara de diputados y proponer la designación del oficial mayor y del tesorero.

Todas estas funciones, previamente desempeñadas por la gran comisión, se han ejercido en la práctica parlamentaria de los últimos tres años por la nueva comisión, dando corresponsabilidad a todos los grupos parlamentarios de la cámara y fortaleciendo, a la vez que se consagra ahora en la

nueva ley orgánica, el carácter pluralista de la nueva vida parlamentaria del país.

La gran comisión desempeña ahora, en cambio, la función de servir en calidad de órgano de integración de la mayoría parlamentaria y ya no como órgano de gobierno de la cámara, lo cual refleja el principio eminentemente modernizador de la creciente especialización de funciones en las sociedades y organizaciones complejas.

Esta división especializada de funciones, recogida como práctica parlamentaria consuetudinaria en el proyecto de reforma de 1992 del diputado González Avelar, quedaría consagrada en los artículos 38 al 47 de la nueva ley orgánica del congreso, aprobada en julio de 1994.

El proyecto de reforma de 1992 a la ley orgánica preveía también la disposición de recursos para los grupos parlamentarios atendiendo la importancia cuantitativa de los mismos, así como también incluía a las nuevas comisiones aprobadas, entre otras, la de régimen interno y la del instituto de investigaciones legislativas.

Finalmente, el proyecto de reforma de 1992 dejaba a criterio del senado, todas las modificaciones que pudieran afectar a éste directamente:

En cuanto al senado de la república, hemos considerado que sea la propia colegisladora la que analice y estudie las modificaciones y adecuaciones que deban efectuarse en las disposiciones que la afecten.

Con tan sabia disposición, quedaba en manos del senado, a partir de diciembre de 1992, la tarea de colaborar con la cámara de diputados en el proyecto de reforma a la ley orgánica del congreso.

Misma que sería especialmente ardua y laboriosa para el senado, en función de las trascendentes reformas que modificarían su composición al quedar establecido en septiembre de 1993, una duplicación en el número de senadores para el primer período legislativo de 1994, de los cuales una cuarta parte sería asignado a la primera minoría.

Se dice que el proyecto de reforma de 1992 a la ley orgánica, presentado tan eficientemente por la comisión presidida por el diputado González Avelar, se congeló en el senado y ahí durmió la noche de los tiempos, por algún elemento, aparentemente misterioso, que no fue del agrado de los senadores.

¿Acaso era que al senado no le agradaba la imposición de un proyecto por parte de la colegisladora, por muy urgente que fuera su resolución? ¿O más bien el problema consistía en que las reformas al senado implicaban una transformación tan radical que requerían de una fina y compleja consideración antes de quedar plasmada su reglamentación en la nueva ley orgánica?

¿Y qué tal si se trataba de la típica demora y lentitud en el modo de legislar del senado, de la cual se quejaban tan amargamente los constituyentes de 1857, ahora que estaba simple y nuevamente ante la cuestión de que, al fin y al cabo, el senado hacía su labor legislativa correspondiente? ¿Pero no se

ha dicho siempre que ésa es precisamente la gran virtud del senado, es decir, reflexionar calmadamente y enfriar el fogoso ímpetu legislativo de los diputados?

¿Después de todo, qué son solamente dos años de reflexión para cambiar el reglamento interno de las cámaras, si se ha vivido más o menos bien con uno que, digan, estaba tan bien hecho que ya llevaba funcionando, hasta 1992, sus buenos cincuenta y ocho años?

¿Por qué no darle dos años más de vida para que cumpliera sus seis (número cabalístico del sistema político mexicano) buenas décadas?.

Buena parte de estas interrogantes podrían resolverse si se atendiera cercanamente a la manera en que se dio la colaboración entre las comisiones homólogas de reglamento de ambas cámaras, lo cual es, después de todo, precisamente lo que convoca a tratar de aclarar y ejemplificar.

Dejemos pues la palabra al propio senado para detectar cómo vieron las cosas sus honorables integrantes.

En la minuta de evaluación de la comisión de reglamentos de la cámara de senadores, se informaba, el 6 de julio de 1994, al pleno de la cámara lo siguiente:

Como se ha señalado, un grupo de integrantes de la comisión de régimen, reglamento y prácticas parlamentarias de la honorable colegisladora elaboró y presentó a la consideración del pleno de esa asamblea una iniciativa de

modificaciones a diversas disposiciones de la ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha iniciativa se presentó el 1 de diciembre de 1992, debemos destacar que dicha iniciativa fue objeto de estudio por parte de la propia comisión de régimen, reglamento y prácticas parlamentarias de la propia cámara de diputados, presentándose el dictamen correspondiente en la sesión del 9 de diciembre de 1992.

En la misma, el pleno de la colegisladora otorgó la aprobación correspondiente.

Debemos precisar que la minuta de referencia consideró en forma exclusiva lo relativo a los títulos primero, segundo y cuarto de la ley orgánica del congreso general, referentes al propio congreso general, a la cámara de diputados y a la comisión permanente, respectivamente.

Es decir, no se contempló la remisión a este senado de ningún texto sobre las normas que para regir su vida interna se hallan en el ordenamiento señalado.

De ahí que dentro del proceso legislativo se hacía indispensable que la cámara de senadores propusiera, dictaminara y aprobara las modificaciones al título tercero de la ley orgánica del congreso general, para en su oportunidad enviar la minuta a la cámara de diputados en los términos aplicables del artículo 72 de la carta magna.

En este testimonio queda de manifiesto el reconocimiento de la comisión de reglamentos del senado a la comisión homóloga

de la colegisladora, por haber iniciado el proyecto de reforma a la ley orgánica del congreso, al mismo tiempo que se pone énfasis en el respeto mostrado por la última hacia la primera, en lo referente al ámbito de competencia para regir su vida interna, a pesar de la estrecha interdependencia característica de nuestro sistema bicameral.

Pero lo más interesante para los propósitos ilustrativos de ésta sección de este capítulo, radica en la manera como la comisión de reglamentos del senado describe los mecanismos de cooperación legislativa con la comisión homóloga de la cámara de diputados.

Es necesario ir nuevamente al testimonio directo de la comisión del senado:

Esta comisión de reglamentos intercambió puntos de vista con la comisión de régimen, reglamento y prácticas parlamentarias de la cámara de diputados, a fin de establecer los mecanismos de trabajo que resultaran idóneos para revisar la minuta procedente de la colegisladora.

Al respecto, se estableció la conveniencia de preparar conjuntamente distintos textos para que, en su oportunidad fueran considerados por las comisiones señaladas en sesiones de conferencia.

Sobre esa base, se celebraron distintas reuniones entre los grupos de redacción de textos y tres sesiones formales de conferencia para buscar puntos de acuerdo sobre la redacción de las disposiciones de la ley orgánica del congreso general.

Se debe dejar constancia de la práctica de diálogo y el ánimo de entendimiento y colaboración que privó en los trabajos de conferencia con la comisión de régimen, reglamento y prácticas parlamentarias de la cámara de diputados.

Si bien es cierto que los representantes de los distintos grupos parlamentarios que participaron en estas tareas tenían algunos puntos de vista diferentes y hasta discrepantes, se pudo lograr el acuerdo fundamental de proponer en el dictamen que ahora se presenta a la consideración de esta cámara de senadores, aquellos planteamientos donde pudo lograrse el consenso para cumplir los objetivos de adecuar su ley orgánica a los textos de la ley suprema y de algunas disposiciones del código federal de instituciones y procedimientos electorales; de incorporar a dicho ordenamiento los acuerdos y las prácticas que han sido útiles para dar cauce a los trabajos de la LV legislatura de la cámara de diputados y de establecer en la propia ley aquellas disposiciones novedosas que contaron con el respaldo de los grupos parlamentarios representados en los referidos trabajos de conferencia.

Del testimonio expuesto se desprenden los siguientes elementos ilustrativos del tipo de cooperación que puede llegar a darse entre las dos cámaras de nuestro poder legislativo:

- a) Las comisiones homólogas establecen mecanismos idóneos de trabajo para llevar a cabo las misiones que les han sido asignadas por sus respectivos plenos, lo cual puede hacerse preparando textos que, eventualmente puedan fusionarse y realizando reuniones de trabajo entre los confeccionadores del texto compartido.

- b) La práctica de cooperar mediante reuniones o sesiones de conferencia, constituye un mecanismo de trabajo idóneo para resolver diferencias, negociar puntos de acuerdo y de desacuerdo, alcanzando así acuerdos y consensos satisfactorios para todas las partes involucradas.

El secreto del saber cómo, así como del saber hacer de los acuerdos interparlamentarios de nuestro sistema bicameral, muy bien pudiera estar cifrado en este tipo de mecanismos de trabajo.

- c) La práctica del diálogo, el ánimo de entendimiento y la buena predisposición a la colaboración y la cooperación, a fin de resolver expeditamente la tarea asignada, constituyen precondiciones básicas para el éxito ya probado de las reuniones o sesiones de conferencia.
- d) El aspecto más espinoso para alcanzar el éxito en las reuniones de conferencia, no se encuentra tanto en las diferencias que presenten entre sí los diputados y los senadores, sino, más bien, en las que puedan tener entre sí los distintos grupos parlamentarios pertenecientes a distintas tendencias partidistas.
- e) De hecho, por qué tardó dos años el senado en dar una resolución positiva a la propuesta de reforma de la cámara de diputados, el líder del senado, Humberto Lugo Gil, respondió amablemente, en una entrevista concedida en la víspera de la primera lectura del proyecto de decreto de reforma a la ley orgánica del congreso ante el pleno del senado, que

lo más difícil había sido precisamente conciliar los intereses y puntos de vista de los distintos grupos parlamentarios.

Generados los mecanismos idóneos de cooperación y trabajo, el reto para las comisiones de reglamento de ambas cámaras consistió en cómo llegar a integrar un texto conjunto, sobre todo, porque el proyecto de reforma de 1992 a la ley orgánica del congreso, proveniente de la cámara de diputados, no había contemplado, según hemos visto, ninguna modificación a los capítulos referentes al senado.

Ante esto, una vez más, el testimonio directo del senado es por demás elocuente:

Como se ha apuntado, la minuta procedente de la cámara de diputados contempló únicamente la modificación de diversas disposiciones correspondientes al congreso general, a la cámara de diputados y a la comisión permanente.

En la minuta que se propone por parte de esta comisión de reglamentos en la parte dispositiva de este dictamen, se contemplan también modificaciones a las disposiciones referentes a la cámara de senadores.

#### **4.1 Influencia de las prácticas parlamentarias de la cámara de diputados en la integración plural del senado, prevista en la ley orgánica del congreso (1994)**

Entre las modificaciones más importantes, contempladas por la minuta de la comisión de reglamentos del senado, se tomaron en cuenta, sobre todo, dos aspectos fundamentales:

La valoración del elemento federal en la conformación de la cámara de senadores, pero también del papel de los partidos políticos en la vida constitucional reciente del país y la fortalecida presencia que tendrán en el senado, a partir de la reforma de septiembre de 1993 al artículo 56 constitucional, para ampliar a cuatro el número de senadores por cada entidad federativa y por el distrito federal, con un mecanismo que garantiza la presencia del partido político mayoritario y del partido político que tenga la primera minoría en los comicios del caso.

Dado que tal situación fué radicalmente nueva en la experiencia parlamentaria del senado, éste buscó apoyarse en la de la cámara de diputados, la cual había intentado, con su proyecto de reforma de 1992 a la ley orgánica, precisamente institucionalizar, en términos normativos, sus propias prácticas parlamentarias consuetudinarias.

Las reformas elaboradas por el senado buscaron así, deliberadamente, aprovechar la rica experiencia de su colegisladora, tanto en lo referente a las garantías, derechos y obligaciones de los legisladores provenientes de los partidos políticos minoritarios, como en el modo de funcionamiento de la representación proporcional para la integración de las legislaturas.

En fin, de lo que se trataba fundamentalmente era de mantener:

La congruencia que, sin demérito de las diferencias de integración y naturaleza, debe existir entre las disposiciones

que norman la cámara de diputados y las que rigen para la cámara de senadores.

A manera de ejemplo ilustrativo de la forma en que el senado aprovecha la congruencia con la cámara de diputados, sin demérito de sus diferencias, puede citarse el artículo 77 de la nueva ley orgánica del congreso, donde se establece para el senado la atribución homóloga, planteada para la colegisladora en el artículo 46 de la misma ley, con respecto a la constitución de comisiones o comités conjuntos por parte de las dos cámaras del congreso para atender asuntos de interés común.

Tal propuesta se relaciona con la necesaria atención de algunas funciones por parte de las cámaras del congreso general que requieren una acción coordinada por parte de los cuerpos federales de representación popular.

Lo mismo podría decirse con respecto a la modificación del segundo párrafo de la ley orgánica de 1979, que, en la de 1994, pasa a ser el segundo párrafo del artículo 90, en la que se precisa que el propósito de las reuniones de conferencia de comisiones de senadores con las comisiones correspondientes de la cámara de diputados, no se limita a tratar de agilizar la resolución de misiones asignadas, sino también y sobre todo, a fortalecer sus lazos de cooperación mediante el intercambio y ampliación mutua de información para la emisión de los dictámenes a su cargo.

Reviste también una enorme relevancia, para la influencia de las prácticas parlamentarias de la cámara de diputados en el senado, la manera en que se hizo la modificación del artículo 103 de la ley orgánica de 1979, que

en la de 1994, pasa a ser el artículo 91, relativo a la integración de la gran comisión del senado.

Al respecto, se tomó en consideración la nueva conformación plural de la cámara de senadores, así como la participación que, en la misma, tuvieron distintos partidos políticos nacionales, para proponer la integración de la gran comisión con un senador de cada estado y del distrito federal y con los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios que se formen al interior del senado.

Se prevé que la designación de los senadores de cada entidad federativa se haga mediante el voto mayoritario de los senadores de dichas entidades, siempre que en el momento de la elección por lo menos tres de ellos estén presentes.

También se plantea que, si en la primera reunión para integrar la gran comisión no concurre la mayoría de los senadores de cada entidad federativa, la oficialía mayor citará a una segunda junta, en la cual decidirán quienes asistan.

A su vez, se plantea que en caso de empate, la designación se hará por sorteo entre quienes hubieren recibido votación.

La integración plural del senado es prevista también en los artículos 92 y 93 de la nueva ley, donde se especifica que la mesa directiva de la gran comisión del senado deberá tener, como segundo vicepresidente, al coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría y donde se faculta a la gran comisión para designar a los comisionados del grupo

parlamentario mayoritario y de la primera minoría ante el consejo general del instituto federal electoral.

El artículo 99 de la ley orgánica del congreso general, retoma la propuesta del proyecto de reforma de 1992 a la ley orgánica, elaborada por la cámara de diputados, para asignar también diversos recursos a los grupos parlamentarios del senado atendiendo a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos y de acuerdo con las posibilidades, el presupuesto de la propia cámara.

Con ello, en este artículo, como en varios otros, se calcó en el senado la propuesta de reforma de la cámara de diputados para resolver las cuestiones de la integración plural de una cámara parlamentaria, aún cuando, claro está, siempre podrá decirse que eso no es de extrañar, desde el momento en que el autor de la propuesta de los diputados había sido previamente un líder del senado.

A este respecto, cabe mencionar que la experiencia acumulada por la líder de la mayoría parlamentaria en la LV legislatura de la cámara de diputados, María de los Ángeles Moreno, seguramente tendrá un impacto decisivo en el éxito de la integración plural del senado.

El buen nivel de cooperación y entendimiento que ya existe entre las dos cámaras del congreso, se vio fortalecido con la llegada al senado de la república de experimentados miembros de la LV legislatura de la cámara de diputados, quienes pudieron aportar al éxito de la integración del senado un enorme cúmulo de prácticas parlamentarias, flexibles y eficaces, a fin de desarrollar vías y mecanismos que lleven a

consensos y acuerdos parlamentarios plurales, democráticos y tolerantes en el senado.

Al mismo tiempo, parece existir también la decisión de impulsar la participación senatorial en la vida republicana.

Con su composición plural, seguramente el senado demandó más atribuciones para participar con mejores recursos en la solución de los grandes problemas nacionales.

Esta última posibilidad nos lleva a analizar las relaciones de la cámara de diputados con el senado desde un nuevo ángulo, referido ahora a las atribuciones que en el interdependiente sistema bicamaral de nuestro congreso, desempeñan las funciones de las dos cámaras separada y no sucesivamente, en lo referente a las facultades exclusivas de cada una de ellas.

Lo cual es importante analizar porque en función de las facultades exclusivas de cada cámara, será posible calibrar en buena medida la manera en que pueden fortalecerse en el futuro las capacidades de acción o bien del senado o bien de la cámara de diputados.

#### **4.2 Las atribuciones del poder legislativo**

Para tener una idea clara de la influencia del poder legislativo es preferible hacer una clasificación de sus facultades, según se trate de su capacidad natural como legislador que puede traducirse en una injerencia directa en el ejercicio gubernamental y las que podrían entenderse como sus funciones de control sobre el poder ejecutivo.

Ésta es, simplemente, una reordenación de la muy común separación de facultades que los constitucionalistas acostumbran hacer, de acuerdo con la influencia de cada cámara y del congreso en su conjunto.

Como es previsible, la influencia de este poder como entidad creadora de leyes es más amplia que la primera.

Quizá debido a ello y a que la historia contemporánea convirtió al ejecutivo en el principal legislador al promover la gran mayoría de iniciativas, esta responsabilidad natural ha sido muy poco atendida.

Sin embargo, el congreso tiene en esta función natural uno de los recursos más importantes para tomar parte en el ejercicio gubernamental.

Aunque es obvio que, como legislador, el congreso pueda elaborar leyes prácticamente sobre cualquier asunto, el constituyente no quiso dejar al azar algunos temas que consideró fundamentales, por eso los hizo explícitos en el texto.

Para fines de exposición, estas facultades pueden clasificarse en tres grandes apartados:

Asuntos hacendarios y de política económica.

Educación y cultura.

Organización gubernamental.

La constitución establece en su artículo 73, la facultad del congreso para imponer las contribuciones necesarias para el

presupuesto, lo que da origen para que ambas cámaras aprueben la ley de ingresos de la federación, artículo 74.

El precepto se complementa con las atribuciones de aprobar la ley de egresos y la cuenta pública anual, ambas sólo por la cámara de diputados.

Al margen de la incongruencia que casi todos los juristas han señalado, porque al senado se le impide tomar parte en dos tareas fundamentales para el país, lo importante en este caso es que el poder legislativo tiene la capacidad de influir en el presupuesto gubernamental cada año.

Esta facultad es de enorme importancia porque los representantes populares podrían modificar tanto el origen de la recaudación de ingresos con que se ejecutan los programas del gobierno, como las áreas y montos que el ejecutivo asigna por su cuenta, es decir, podría influir en la distribución de los recursos.

De esta manera, el congreso tiene en sus manos la posibilidad de modificar las políticas económica y sobre todo social.

Esta capacidad sobre los ingresos y egresos se complementa con la de fijar las bases sobre las cuales el ejecutivo puede contratar deuda nacional e internacional, reconocerla y pagarla artículo 73.

Como ha sido obvio, el enorme endeudamiento externo que el país adquirió entre 1970 y 1982 no contó con la aprobación

explícita del congreso, sino que fue resultado de la voluntad del ejecutivo.

Esta renuncia tácita ha llegado a ser, en algunos casos, bastante expresa.

Por ejemplo, la ley de ingresos ha facultado al ejecutivo para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.

Esta autorización es anticonstitucional porque pasa por encima del artículo 73, pero más grave es que equivale a una renuncia voluntaria del congreso a una atribución que le permitiría vigilar el ejercicio del ejecutivo.

Algo similar ocurre con la revisión de la cuenta pública anual.

La constitución señala que la cámara de diputados deberá recibir este documento para comprobar que se haya aplicado el presupuesto de acuerdo con los lineamientos aprobados.

Más aún, el congreso tiene autoridad para fincar responsabilidades a los funcionarios, si encontraran en la cuenta pública discrepancias o no se justificaran los gastos.

Hasta ahora, sin embargo, todas las cuentas públicas han sido aprobadas sin que aparecieran estas deficiencias, lo cual supone que el presupuesto nunca ha sido rebasado o alterado por el gobierno.

No hace falta averiguar demasiado para reconocer que ésta es una exageración. Si la cámara no ha ejercido cabalmente su facultad en la materia no se debe del todo a una debilidad sino a una limitación natural de la cuenta pública que, en los hechos, la hace inútil a ella misma y a la revisión de los legisladores.

La constitución establece que la cuenta del año anterior deberá presentarse en el mes de junio de cada año lo que serviría, en el mejor de los casos, únicamente para calificar su aplicación.

Para que tuviera verdadera importancia el análisis de la cuenta sería necesario que sus conclusiones sirvieran para mejorar o ajustar el presupuesto siguiente, pero los tiempos lo impiden:

Si cuando se presenta la cuenta ya tiene seis meses de aplicación el nuevo presupuesto, para cuando la cámara concluye el análisis (en los últimos meses del año), no sólo está por terminar el presupuesto sino que ya debe aprobar el del año siguiente.

Así, los resultados de la revisión de la cuenta pública se conocen casi dos años después de ejercido el presupuesto, lo que hace irrelevantes las conclusiones de los diputados.

Como es evidente, la revisión de la cuenta en sí misma es inútil.

Para que no fuera así, sería necesario que la cámara fincara responsabilidades sobre los funcionarios cuando

encontrara irregularidades serias, pero esto supondría que antes hubiera ejercido su tarea en cuanto a los ingresos y los egresos de la federación.

No hay duda de que los constituyentes no sólo le concedieron al congreso la posibilidad de participar en la política económica sino de vigilar y controlar la actuación del ejecutivo.

Naturalmente que no se trata de sugerir que el congreso se convierta en un policía gubernamental, sino de que emplee sus facultades para cuestionar el desempeño del ejecutivo, sobre todo cuando se trata de la aplicación de los recursos públicos en tareas útiles para el desarrollo económico y para el bienestar de la población.

La injerencia del legislativo es más amplia en el campo de la política económica.

El mismo artículo 73 establece que el congreso puede legislar sobre hidrocarburos, minería, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, también en asuntos laborales;

Para establecer casas de moneda y dictar reglas para determinar el valor de las monedas extranjeras;

Sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

Para programar, promover y ejecutar acciones que permitan elevar la producción de bienes y servicios necesarios;

Para promover y regular la inversión nacional y extranjera.

La amplitud de disposiciones constituye, en general, la posibilidad de intervenir en el diseño y vigilancia de la política económica.

Es cierto que, para hacerla realidad, el congreso tendría que promover por sí mismo leyes particulares mediante las cuales pudiera modificar la acción gubernamental, lo que probablemente lo llevaría a una confrontación entre poderes.

No obstante, la sola posibilidad de ejercer su derecho podría servirle para llamar la atención del ejecutivo y presionarlo sobre algún aspecto que considerara trascendente.

Lo mismo puede decirse respecto de sus facultades acerca de la educación, cultura y estructura de la administración pública.

Tanto el artículo 3 como el 73 autorizan al congreso para establecer, organizar y sostener escuelas de todos los tipos y niveles, así como instituciones de investigación científica y tecnológica, destinadas al arte, museos, bibliotecas, etc.

Es decir, para intervenir en educación y cultura y, más aún, para distribuir convenientemente su ejercicio entre la federación, los estados y municipios.

Resulta obvio que el establecimiento de un tipo de escuela o institución cultural supone por sí mismo un juicio

acerca de las necesidades que a los ojos del congreso existan en una determinada área.

Por eso la facultad va más allá de la simple revisión de iniciativas enviadas por el ejecutivo, pues le permite intervenir activamente en campos particularmente importantes para el desarrollo del país.

“Si todo lo anterior representa potenciales vías para que el congreso intervenga en las políticas económica, social y cultural del gobierno, la constitución le concede injerencia directa en la estructura de la administración pública, ya que puede crear y suprimir empleos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, artículo 73. Como lo han señalado algunos juristas, esta atribución y el hecho de que la estructura gubernamental dependan de la ley de secretarías de estado que, como tal, puede ser cambiada a iniciativa del congreso, le da al legislativo una poderosa arma para presionar al ejecutivo”.<sup>37</sup>

En suma, el poder legislativo tiene la posibilidad de influir y controlar las acciones gubernamentales y de modificar su estructura por medio de la facultad que lo define: crear leyes.

Pero las anteriores no son las únicas atribuciones que posee el poder legislativo;

---

<sup>37</sup>.-BARQUÍN, Manuel. Las funciones de control del senado en relación con la preeminencia del ejecutivo. El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica. UNAM. (México). 1977. Pág. 82.

Todavía existen algunas otras que bien pueden considerarse como instrumentos de control directo sobre el poder ejecutivo.

Estas facultades no pertenecen al congreso sino principalmente al senado de la república lo que, dicho sea de paso, revela la importancia que la organización federal de la nación y sus representantes tenía para los constituyentes.

El primer mecanismo es el de los nombramientos. El senado puede conocer o negar las designaciones que el presidente haga de ministros de la suprema corte de justicia, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, oficiales de las fuerzas armadas y con la autonomía del banco central, también a las autoridades del banco de México.

Esta facultad ha sido desdeñada tradicionalmente pues se ha puesto el acento más en la ratificación de los nombramientos (lo que ha sido la norma del senado), que en la posibilidad de un rechazo. Lo cierto es que esta cámara puede desaprobado las propuestas del ejecutivo, sugerir otras personas y, por tanto, también ciertos perfiles en cuanto a la política exterior y el poder judicial.

Además de lo anterior, al senado le corresponde autorizar las licencias y renunciaciones de los magistrados, lo que implica, de nuevo, la posibilidad de rechazarlas cuando se presumen presiones del poder ejecutivo.

Como lo usual ha sido que se ratifiquen los nombramientos y las licencias o renunciaciones, el senado en la

práctica ha inutilizado un vital medio para corregir una costumbre viciada por el ejecutivo, en más de una ocasión tanto el servicio exterior como la suprema corte se han convertido en el destino de funcionarios y políticos en desgracia, con lo cual no sólo se impide que diplomáticos y juristas competentes se hagan cargo de estas áreas, sino que las coloca al servicio y disposición del ejecutivo.

Otra facultad estrechamente ligada a este punto es la de ratificar tratados internacionales y convenios diplomáticos.

Es cierto que el senado no tiene como en Estados Unidos el derecho de aconsejar al ejecutivo, lo que equivale a participar en las negociaciones y confección de los tratados, pero la ratificación implica la posibilidad de negarse por desacuerdos en su contenido, ya sea parcial o totalmente.

Esta facultad, como lo han advertido los juristas, constituye un veto sobre el ejecutivo, pero si a ella se añaden su derecho a analizar la política exterior (con los informes presidenciales) y la ratificación de diplomáticos, la atribución senatorial equivale a una intervención directa en la política exterior de México que los constituyentes le encomendaron al poder legislativo.

La cámara de diputados ya no interviene en el nombramiento de magistrados del tribunal superior de justicia del distrito federal, pues la facultad pasó a la asamblea legislativa.

Artículo 72 constitucional, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las

cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a) Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare.

La constitución prevé algunas salvaguardias importantes para evitar excesos presidenciales.

La primera, mencionada casi siempre porque mediante ella se faculta al ejecutivo para legislar por sí mismo, es la autorización del congreso para establecer la suspensión de garantías, artículo 29.

Ésta es la llamada situación de emergencia que supone una amenaza grave para el país que debe ser informada por el ejecutivo.

Con todo, el constituyente no confió en su sola apreciación y por ello lo obligó a solicitar el respaldo del congreso.

Como en otros casos, está implícita la posibilidad de la discrepancia.

El punto importante, por consiguiente, no radica en la prevención de un exceso legislativo, sino que el congreso se erige en un impedimento de los posibles excesos del ejecutivo.

En las mismas circunstancias se encuentran las declaraciones de guerra y de neutralidad, el envío de tropas

mexicanas al extranjero, la suspensión de relaciones comerciales y la autorización para permitir que el presidente salga del país.

Excepto en los casos de envío de tropas y la salida del mandatario, en los demás casos el jefe del ejecutivo debe enviar una iniciativa de ley en la cual informe y justifique ante el congreso su petición, de tal manera que cuando éste la apruebe y se convierta en ley, el ejecutivo simplemente la aplique.

De nuevo lo relevante es que el congreso puede negarse a secundar los deseos presidenciales con lo cual lo estaría controlando.

Por último, existen otros dos importantes procedimientos para que el legislativo vigile y aun cuestione al poder ejecutivo.

El primero es el juicio político a los servidores públicos (entre los cuales se cuentan los funcionarios de la administración pública federal), por actos que lesionen el interés público, artículo 109.

Mediante esta atribución el poder legislativo puede calificar, por sí o a petición de cualquier ciudadano, el desempeño de los funcionarios públicos.

"Aunque no se incluye al jefe del ejecutivo (lo cual es considerado por los juristas como una protección ante abusos del poder legislativo) sí puede cuestionar a los secretarios y

por medio de ellos, la propia actuación del jefe del ejecutivo".<sup>38</sup>

El alcance de la atribución es más claro si se considera que puede citar a los secretarios, jefes de departamento y directores de organismos descentralizados para que informen de sus actividades, artículo 93.

Más aún, los legisladores pueden solicitar toda la información que estimen necesaria para despachar sus asuntos y los funcionarios están obligados a atenderlos, pues de lo contrario podrán quejarse ante el presidente.

Si bien el recurso disponible ante una negativa es apenas formal, la posibilidad de llamar a los secretarios a los plenos de las cámaras o de las comisiones de trabajo, le otorga al congreso el poder de criticar y aun censurar las acciones gubernamentales.

De ello no se deriva la renuncia del funcionario, toda vez que el ejecutivo no es responsable ante el legislativo, pero sí podría servir para intentar que el gobierno modificara una política.

Por eso es que la atribución es relevante:

Bastaría una censura fundamentada del congreso para que el presidente cambiara una política y, acaso, aceptara remover a un secretario.

---

<sup>38</sup>.-CARPIZO Mc. GREGOR, Jorge. La constitución mexicana de 1917. UNAM. (México). 1969. Pág. 345.

Frente a todas estas facultades del poder legislativo, el ejecutivo apenas cuenta con tres recursos para influir sobre él.

El primero es su derecho a iniciar el proceso legislativo que si bien no le es exclusivo, sí se ha convertido en una práctica que, en los hechos, ha colocado al congreso en un papel secundario.

En este caso, como en muchos otros, la importancia del recurso ha dependido de una omisión de los legisladores y no de una facultad que por sí misma subordine al congreso.

El más importante de todos los instrumentos en manos del ejecutivo es, sin duda, el de veto; pero, tiene limitaciones importantes.

De acuerdo con los constitucionalistas, este recurso busca evitar precipitaciones legislativas que pudieran dar lugar a leyes equivocadas o dañinas y proteger al ejecutivo de alguna imposición del congreso.

Si con el primer objetivo se previene a los ciudadanos y a la nación de un abuso, con el segundo el ejecutivo ejerce un control sobre el legislativo.

De ahí que, a diferencia del caso estadounidense donde el veto sólo puede ser total, en México también puede ser parcial.

Sea como fuere, en cualquier caso, puede superarse si cada cámara consigue aprobar la ley mediante dos tercios del

total de votos, en esa circunstancia, el ejecutivo está obligado a promulgar la ley, aún cuando mantenga sus diferencias de criterio.

Como lo explican los juristas, no puede más que retrasar su publicación, pero no puede negarse a hacerlo porque cometería una violación constitucional.

Es interesante advertir que el veto no se aplica en cinco casos:

1.-Cuando se trate de disposiciones propias del congreso.

2.-Cuando las reformas son resultado de la labor de una asamblea revisora de la constitución, pues se trataría de un poder superior a los tres instituidos.

3.-Cuando sean resoluciones surgidas del congreso en funciones de colegio electoral o de jurado que analiza acusaciones contra funcionarios.

4.-Cuando la comisión permanente convoca a sesiones extraordinarias, artículo 72.

Son evidentes las razones que impiden al ejecutivo aplicar el veto en los cuatro primeros, pues se trata de funciones ajenas, superiores o bien porque lo tienen a él como objeto de discusión (el caso del colegio electoral y del jurado).

Pero en la quinta se trata de una notable salvaguardia de la autonomía legislativa, estrechamente relacionada con otra atribución distintiva de los regímenes presidencialistas, como es la convocatoria de sesiones extraordinarias.

En Estados Unidos, por ejemplo, el ejecutivo puede convocar cuando quiera las sesiones extraordinarias de cada cámara o del congreso en su conjunto.

En México tiene que obtener el consentimiento de la comisión permanente, de tal suerte que, si este órgano no lo considera conveniente, el ejecutivo no puede obligarlo.

Pero, por el contrario, si la comisión permanente lo quiere, por su libre cuenta puede llamar al congreso y el ejecutivo no puede impedirlo con el único recurso del que dispone, el veto.

La importancia del caso se advierte si se tiene presente que este tipo de reuniones deben tener un tema preciso que la propia comisión permanente determina.

Así el congreso puede reunirse para elaborar una ley que no sea del agrado presidencial o, peor aún, que esté dirigida en su contra.

Ésta no es una simple conjetura. El artículo 73 de la constitución, permite al congreso "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de la unión".

Aunque el espíritu del artículo, se refiere sólo a los medios para hacer efectivas las atribuciones expresamente señaladas en el texto, una lectura literal podría conducir a que el legislativo extendiera o aumentara su influencia con el consiguiente enfrentamiento entre poderes.

Al expedir la ley el congreso tiene amplio margen para interpretar la disposición.

#### **4.3 Propuestas**

**Primera.-** Que la Secretaría de la Función Pública regule los ingresos y egresos de las cámaras de diputados y de senadores exigiéndoles la justificación de ambos y la comprobación de los egresos.

**Segunda.-** Por decreto presidencial establecer los salarios y prestaciones del personal del poder legislativo a todos los niveles; administrativos, asesores, diputados y senadores.

Determinando en forma precisa, sus percepciones de acuerdo a la categoría, responsabilidad y características que requiere el cargo o función que desempeñen.

**Tercera.-** Asimismo reglamentar los incrementos salariales de acuerdo con el índice nacional de precios al consumidor que dictamina el Banco de México.

**Cuarta.-** También, mediante decreto del ejecutivo, implementar la realización de auditorías internas al congreso en cualquier momento, por parte de la secretaría de la función pública, con la finalidad de supervisar y controlar el manejo

de los recursos, así como detectar cualquier anomalía en las actividades realizadas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, a su vez en la administración y contabilidad tanto de los recursos materiales, como de los económicos.

**Quinta.-** Que el desempeño de los legisladores se mida a través de indicadores encaminados a la obtención de resultados concretos y precisos y que se les exija un mínimo de dictámenes y leyes aprobadas por legislatura.

**Sexta.-** Que sea el poder judicial de la federación el que precise cuales son las violaciones graves a la constitución y a las leyes que de ella emanen, mediante el establecimiento de preceptos y criterios de interpretación.

**Séptima.-** Incrementar las edades requeridas por la constitución para ser senador o diputado.

**Octava.-** Exigir mayor experiencia laboral a los aspirantes a legislador.

**Novena.-** Establecer, en ambas cámaras, una cantidad mínima de licenciados en derecho, del total de los legisladores.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** En aquella época no estaba dividido ni delimitado el poder público en el estado romano, esto trajo como consecuencia que no existiera ninguna regulación normativa u orgánica específica, que delimitara los poderes, ni los alcances de las diferentes instituciones gubernamentales.

**Segunda.-** Tampoco se encontraban determinadas las facultades y atribuciones estatales, lo que propició una duplicidad de funciones entre los órganos de gobierno, debido a que ninguna institución las consideraba su obligación, ni su responsabilidad.

**Tercera.-** Un ejemplo de lo antes mencionado fueron los magistrados, que una vez terminado su encargo formaban parte del senado, lo que hoy corresponde al poder legislativo, pero la historia no especifica cuáles eran las funciones de un magistrado romano, independientemente de las que ejercían, posteriormente en el senado, en virtud de que no estaban precisamente determinadas las obligaciones ni las responsabilidades en que podían incurrir los funcionarios que fungían como servidores públicos, tampoco las sanciones a las que se hacían acreedores por incumplimiento. Actualmente los magistrados pertenecen al poder judicial.

**Cuarta.-** Era una compra-venta de los cargos públicos, la que efectuaban los hispanos al estado romano, lo cual demeritó mucho a la institución del senado, en virtud de que, el hecho

de exigir un determinado status económico para poder ingresar a él, no garantizaba una preparación adecuada, tampoco la experiencia necesaria, mucho menos un verdadero compromiso e interés en la cuestión social.

**Quinta.-** Consideramos un desacierto el hecho de que hayan duplicado una institución de la trascendencia del senado, porque creó una ambigüedad confusa, tanto de órganos legislativos como de funciones, pudiendo provocar, incluso, la creación de criterios encontrados ó contradictorios.

**Sexta.-** Contradictoriamente, para poder proceder en contra de algún legislador penalmente, se requiere la declaración de procedencia del juicio político, para que a través del mismo se le quite el fuero del que goza ilegítimamente, contraviniendo el artículo 13 de nuestra carta magna.

**Séptima.-** En ningún precepto legal se definen o determinan cuales son las violaciones graves a la constitución y a las leyes.

**Octava.-** Todo este procedimiento se lleva a cabo de manera "imparcial", puesto que la cámara de diputados inicia la acusación, la cámara de senadores se erige en jurado de sentencia y tanto sus declaraciones como sus resoluciones son inatacables, todo queda en el H. Congreso de la Unión. Sin ninguna intervención externa, ajena e independiente que determine si la sentencia se dictó conforme a derecho.

**Novena.-** Resultan absurdas las edades mínimas que exige el máximo ordenamiento jurídico de la nación para ocupar cargos

de la jerarquía, trascendencia y responsabilidad, como lo son los de diputado o senador.

**Décima.-** Qué experiencia laboral puede tener una persona a los 21 o 25 años, además generalmente concluyen sus estudios universitarios (los que alcanzan el nivel de licenciatura), cuando menos a los 22 años y eso suponiendo que no recursaron ninguna materia o perdieron algún semestre o año escolar.

**Décimo primera.-** Por eso la imperiosa necesidad de incrementar, cuando menos 5 años, la edad mínima requerida, tanto para ser diputado como para ser senador.

**Décimo segunda.-** Asimismo, exigir un nivel académico mínimo de licenciatura, preferentemente a fin de sustentar con mayores y mejores conocimientos sólidos, la creación de las leyes.

**Décimo tercera.-** Sería conveniente que se estipulara, tanto en la cámara de diputados, como en la de senadores, un número predeterminado de abogados.

**Décimo cuarta.-** Es incomprensible que para cargos tal vez, de menor importancia para la sociedad, se deban cubrir mucho más requisitos, además de percibir ingresos y prestaciones inferiores.

**Décimo quinta.-** Por ejemplo, para ser notario público (y no gozan del fuero constitucional), es necesario ser licenciado en derecho, acreditar el examen de aspirante a notario (no tener más de 60 años al momento de solicitarlo) y acreditar cuando menos 12 meses de práctica notarial ininterrumpida.

**Décimo sexta.-** Éste principio de "contrapesos y balanzas" es relativo, debido a que, si existen opiniones, dictámenes o tendencias políticas encontradas, contrarias o contradictorias, ambas cámaras podrán regularse así mismas, el senado a la cámara de diputados y viceversa, evitando algún exceso en el ejercicio de las facultades, atribuciones, así como en las resoluciones de cada cámara, pero si existe un total acuerdo, complacencia, permisibilidad o complicidad por parte de una cámara, hacia la otra, ¿quién funge como balanza y contrapeso para el congreso?.

**Décimo séptima.-** El senado de la república como instrumento de equilibrio y contrapeso de la cámara de diputados, fue uno de los principales argumentos que expusieron los legisladores como Sebastián Lerdo de Tejada, Francisco Zarco y el mismo Benito Juárez, para la reinstalación del senado, en el congreso.

**Décimo octava.-** De la misma manera lo hicieron los romanos, en la época de la república o consulado, en virtud de que nombraron a 2 cónsules, en sustitución del monarca, precisamente para que no recayera en una sola persona el poder absoluto del estado y cada uno regulara el desempeño del otro, dividiendo el poder en ambos, en partes iguales.

## BIBLIOGRAFÍA

- 37.-BARQUÍN, Manuel. Las funciones de control del senado en relación con la preeminencia del ejecutivo. El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica. UNAM. (México). 1977. Pág. 82.
- 3.-BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. Teoría del derecho parlamentario. Editorial Oxford. UNAM. UIA. (México). 2002. Pág. 45.
- 35.-BERLIN VALENZUELA, Francisco. Derecho parlamentario. Fondo de cultura económica. (México). 1993. Pág. 289.
- 2.-BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y BRAVO VALDÉS, Beatriz. Derecho Romano. 16ª Edición. Editorial Porrúa. (México). 2004. Pág. 40.
- 17.-BUENROSTRO, Felipe. Historia del primer congreso constitucional de la república mexicana. (Volumen 3). Tomo 1. H. Congreso de la Unión. Comité de asuntos editoriales. (México). 1990. Pág. 189.
- 14.-BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa. (México). 2003. Pág. 629.
- 38.-CARPIZO Mc. GREGOR, Jorge. La constitución mexicana de 1917. UNAM. (México). 1969. Pág. 345.
- 4.-CASTILLEJO, José. Historia del derecho romano. Escuela libre de derecho, (Madrid). 1935. Pág. 180.
- COSSÍO, José Ramón. Los órganos del senado de la república. Senado de la república. ITAM. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 2003. Pág. 255.
- CHARDENAGOR, André. Razón de ser del parlamento. Serie (3) Estudios parlamentarios. LI Legislatura. Cámara de diputados. 1981. Pág. 49.
- 31.-De Zitácuaro a San Lázaro. 170 Años de historia legislativa de México. (1811-1981). LIX Legislatura. 2003. Pág. 87.

- 5.-ELLUL, Jacques. Historia de las instituciones de la antigüedad. Presses Universitaires de France, 1967. Editorial Aguilar. (España), 1970. Pág. 238.
- 20.-El poder legislativo en la actualidad. Cámara de diputados del congreso de la unión. UNAM. (México). 2004. Pág. 233.
- 21.-FARAH GEBARA, Mauricio. La institución parlamentaria en América del Norte y su impacto en el quehacer político de México. Enciclopedia parlamentaria de México. (Tomo 2). 2000. Pág. 211.
- 23.-FERRER MUÑOZ, Manuel. La constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España. UNAM. (México). 1993. Pág. 300.
- 15.-FUENTES DÍAZ, Vicente. El senado de la república, Qué ha sido, Qué es, Qué representa. Editorial altiplano. (México). 1974. Pág. 224.
- GIMETA-WELSH, Adrián. La argumentación parlamentaria. (1982-1996). Enciclopedia parlamentaria de México. (Tomo 1). 2004. Pág. 703.
- 29.-HARO BELCHEZ, Guillermo. El régimen disciplinario de la función pública. Instituto de administración pública del Estado de México. 1993. Pág. 187.
- 33.-HERRERA PÉREZ, Agustín. Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Editorial Porrúa. (México). 2001. Pág. 199.
- 16.-LOMELÍ GARDUÑO, Antonio. Breve historia de la cámara de diputados. Ediciones de la cámara de diputados. (México). 1977. Pág. 6.
- 32.-LÓPEZ MORENO, Javier. El trabajo de los diputados. Cámara de diputados. (México). 2001. Pág.469.
- Los constituyentes ante su obra (1917). Senado de la república. (México). 1985. Pág. 65.
- 6.-LOZANO CORBÍ, Enrique. Historia e instituciones de derecho romano. Mira Editores. (Zaragoza, España). 2005. Pág. 204.

-LUJAMBIO IRAZABAL, José María. La justicia constitucional y las comisiones especiales "antidesvíos" de la cámara de diputados. Instituto tecnológico autónomo de México. (México). D.F. 2002. Pág. 53.

**24.-**Marco jurídico del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos. H. Cámara de diputados. LIX Legislatura. Editorial Miguel Ángel Porrúa. (México). 2006. Pág. 307.

**30.-**MATEOS, Juan Antonio. Historia parlamentaria de los congresos mexicanos. (1835 a 1837). Editorial Miguel Ángel Porrúa. (Tomo 6). 1987. Pág. 36.

**34.-**México y sus congresos. Cámara de diputados del congreso de la unión. 1997. Pág. 345.

**7.-**MIQUEL, J. Historia del derecho romano. PPU (Promociones y publicaciones universitarias S.A.). (Barcelona). 1990. Págs. 39 y 40.

**28.-**MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Editorial Porrúa. (México). 2004. Pág. 281.

**8.-**MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat. El espíritu de las leyes. 16ª Edición. Editorial Porrúa. (México). 2005. Pág. 163.

**9.-**MORA-DONATTO, Cecilia. Temas selectos de derecho parlamentario. (Estudios constitucionales). Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. Universidad Anáhuac. (México). 2001. Pág. 153.

-MORALES BECERRA, Alejandro. Manual de procedimientos legislativos y sus formatos. Grupo parlamentario del PRD. Cámara de diputados. Congreso de la Unión. LIX Legislatura. (México). 2005. Pág. 223.

**26.-**MORENO, Daniel. El congreso constituyente de (1916-1917). UNAM. (México). 1982. Pág. 37.

**18.-**NORIEGA ELIÓ, Cecilia. El constituyente de 1842. Instituto de investigaciones históricas. UNAM. (México). 1986. Pág.85.

- Normas y lineamientos en materia administrativa de la cámara de diputados. Cámara de diputados del H. Congreso de la unión. LIX Legislatura. 2006 Pág. 377.
- PALAVICINI, Félix. Historia de la constitución de 1917. (Volumen 1). Gobierno del Estado de Querétaro. Instituto nacional de estudios históricos de la revolución mexicana. SEGOB. 2005. Pág. 65.
- 1.-**PARICIO, Javier. Historia y fuentes del derecho romano. Editorial Centro de estudios Ramón Areces S.A., (Madrid). 1992. Pág. 55.
- 27.-**ROMERO FLORES, Jesús. Historia del congreso constituyente (1916-1917). Palacio legislativo. 2005. Pág. 35.
- 10.-**ROMERO VARGAS YTURBIDE, Ignacio. La cámara de senadores de la república mexicana. Ediciones del senado de la república. (México). 1967. Pág. 120.
- SEMPÉ MINIVIELLE, Carlos. Técnica legislativa y desregulación. Editorial Porrúa. (México). 1998. Pág. 237.
- 19.-**SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Los tribunales de la Nueva España. UNAM. (México). 1980. Pág. 363.
- SOLIS FALLAS, Alex. El control parlamentario. Editorial investigaciones jurídicas, S.A. 1998. Pág. 229.
- 12.-**TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa. (México). 1986. Pág. 153.
- TOSI, Silvano. Derecho parlamentario. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. Comité del instituto de investigaciones legislativas. 1996. Pág. 333.
- 36.-**VALADES, Diego. Constitución y política. Editorial Porrúa. (México). 2006. Pág. 135.
- VIÑAS MEY, Carmelo. El régimen jurídico y la responsabilidad en la América indiana. UNAM. Instituto de investigaciones jurídicas. (México). 2003. Pág. 56.

13.-ZARCO, Francisco. Historia del congreso constituyente de 1857. Instituto nacional de estudios históricos de la revolución mexicana. Gobierno del estado de Puebla. 2001. Pág. 1042.

### LEGISLACIÓN CONSULTADA

25.-CARBONELL, Miguel. Ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos. 10ª. Edición. Editorial Porrúa. (México) 2004. Pág. 64.

- CARBONELL, Miguel. Reglamento para el gobierno interior del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos. 10ª. Edición. Editorial Porrúa. (México) 2004. Pág. 133.

22.-Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Alco. (México) 2003. Pág. 51.

- Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. 2ª. Edición. Ediciones Delma. (México). 2003. Pág. 869.

-Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. 2ª. Edición. Ediciones Delma. (México). 2003. Pág. 835.

### FUENTES ELECTRÓNICAS

11.-<http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=historia>.

**Nota:** Los números iniciales de cada fuente consultada, corresponden al orden de aparición del trabajo. Las fuentes sin número fueron consultadas, pero no utilizadas como *citas a pié de página*.