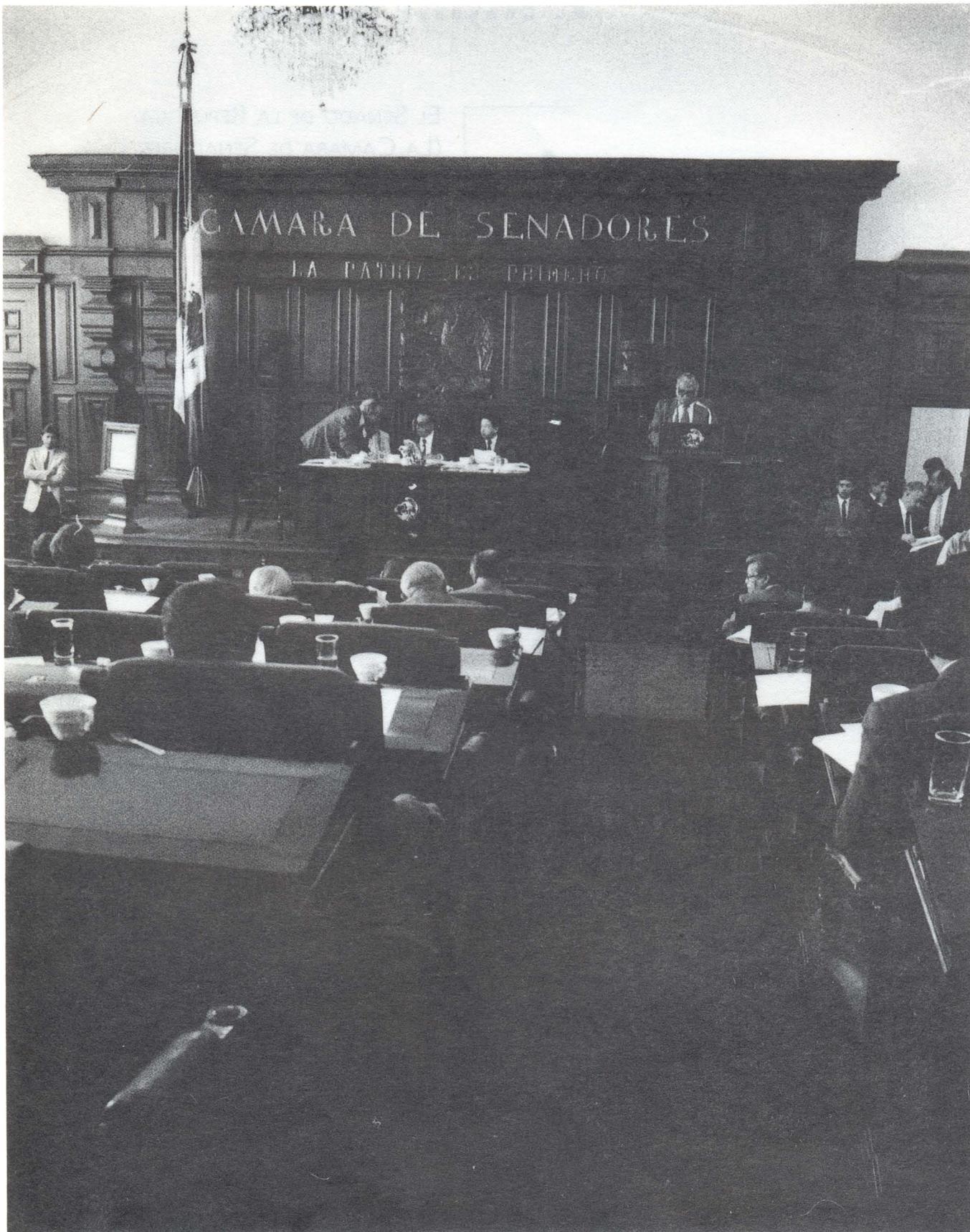


4

EL SENADO DE LA REPÚBLICA
(LA CÁMARA DE SENADORES,
ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y
FUNCIONAMIENTO)



EL SENADO DE LA REPÚBLICA (LA CÁMARA DE SENADORES, ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO)

ARTURO ALVARADO
*Centro de Estudios
Sociológicos
El Colegio de México*

INTRODUCCIÓN

El Senado de la República, Cámara Alta constitutiva del Congreso de la Unión, es la institución republicana que cristaliza el pacto federal y que, a partir de la próxima legislatura, se integrará por 128 senadores, 96 de ellos electos por el principio de mayoría relativa, y una cuarta parte restante (32) asignados a la fórmula electoral que haya obtenido el segundo lugar en la votación, esto es, la primera minoría en cada uno de los estados. Cada senador dura en su encargo seis años y es electo mediante el voto directo de los ciudadanos en sus respectivas entidades federativas.

La Cámara está presidida por la Gran Comisión, su órgano de gobierno, mismo que se integra actualmente con miembros del partido mayoritario, el PRI, y 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, que actualmente se inician cada uno el 1 de noviembre de cada año y terminan el 31 de octubre del año siguiente. Los trabajos regulares del Congreso se desahogan en dos períodos ordinarios de sesiones al año, y el número extraordinario de sesiones para los que sean convocados.

El Senado es el cuerpo que, simboliza la soberanía que surgió originalmente de la unión entre las entidades federativas, y que equilibra la representación que emana de la elección de diputados a la Cámara Baja, en distritos uninominales configurados bajo el criterio del volumen de población y no de su sede geográfica.

El Senado es el cuerpo legislativo que, efectivamente, consolida el pacto original, que crea la Federación de sus estados y produce sendos órdenes especiales, el federal y el estatal, coordinados para garantizar el ejercicio cabal de las libertades y de la igualdad y entre los estados integrantes, con la finalidad de crear un Estado superior y soberano, al que le entregan una serie de facultades y atribuciones sobre el conjunto nacional.

Además de mantener la representación paritaria de los estados de la Unión, es una Cámara revisora, de contrapeso legislativo, así como de vigilancia y supervisión de los poderes Ejecutivo y Judicial.

Desde su fundación y, sobre todo, hoy día, el Senado es el encargado de analizar y aprobar la conducción de las relaciones internacionales que se materializan en tratados, acuerdos, etcétera; de ratificar los nombramientos de la Suprema Corte de Justicia, de los de oficiales del Ejército, de los altos mandos de Hacienda, de supervisar el ejercicio del Poder Ejecutivo en acciones que afecten el funcionamiento de la República federal; de arbitrar y equilibrar las relaciones entre los estados de la Unión, así como de juzgar el cumplimiento cabal de las responsabilidades impuestas a las autoridades federales. En estos casos tiene la facultad de entablar juicio político para dictaminar sobre alguna falta o denuncia.

4.1 BREVE HISTORIA DEL SENADO MEXICANO Y DEL ESPÍRITU DE SU INSTITUCIÓN

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. En el mismo se esboza el primer proyecto para instituir la representación nacional dándole a cada provincia un número igual de representantes, para semejar el peso de cada uno de ellos en el seno del Congreso.

Así, el *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*, en el artículo 48 de su capítulo tercero, establece que el Supremo Congreso se compondrá de Diputados elegidos, uno por cada provincia e iguales en autoridad.¹

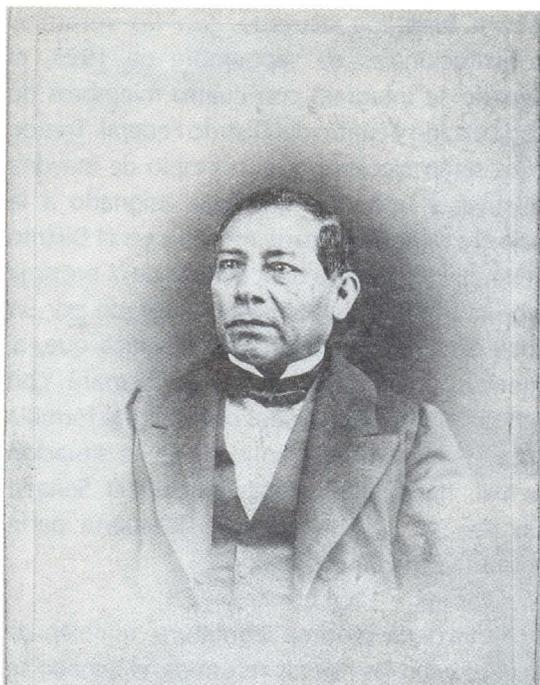
¹ Entonces, para ser diputado se requería ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y "tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo". "Decreto Constitucional del 22 de octubre de 1814, para la libertad de la América Mexicana", en: *Manual del Senado, leyes, reglas y procedimientos relativos al Senado de la República*, preparado por Hugo Castro Aranda. México, Senado de la República, 1971, p. 178. Los representantes eran electos indirectamente, en las asambleas o los órganos legislativos de las provincias.



En el capítulo XX, de la representación nacional, el artículo 232 establecía que el Supremo Congreso formaría, en el término de un año después de la instalación del gobierno, el plan conveniente para convocar la representación nacional bajo la base de la población, y con arreglo a los demás principios de derecho público. Así, fueron las provincias quienes originalmente integraron la primera Unión.

Aun cuando este documento no tuvo los alcances y vigencia que se propusieron sus redactores, en su espíritu se encontraba ya lo que sería la base del primer cuerpo legislativo que se daría la joven nación mexicana en su Constitución de 1824, en el que se estableció un Congreso bicameral.

En efecto, en 1823, al discutirse el proyecto de la primera Constitución de México los representantes de las provincias de Texas, Coahuila y Nuevo León, propusieron la



instauración del sistema bicameral, que permitiera el advenimiento de senadores representantes de cada provincia ante el Congreso nacional, y que, una Cámara sirviera de freno a la otra. Entre los constituyentes, 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 de 1824, como lo establecía el artículo 25, el Senado se compuso de dos representantes por cada estado, electos por mayoría absoluta en las legislaturas locales y que se renovaban por mitad cada dos años.

No obstante los debates que surgieron 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, el Senado compartió su vida ininterrumpida y agitada entre las jóvenes instituciones del nuevo México. Pero las polémicas y las pugnas entre grupos políticos, más que entre los estados, terminaron por minar su presencia. Producto de guerras civiles, de las pugnas entre liberales y conservadores, entre la Iglesia, entre republicanos y monárquicos, y hasta

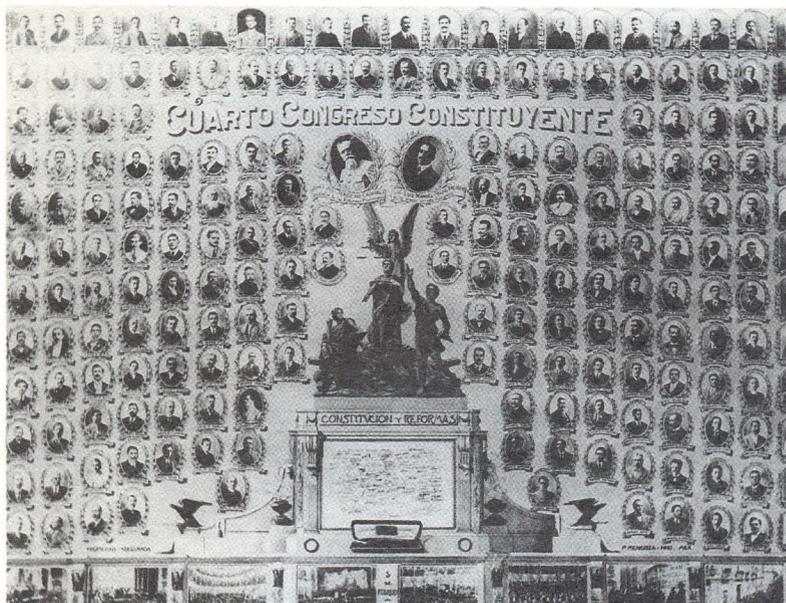
entre centralistas y federalistas, sucedió que, con el triunfo de los liberales y convocado el Congreso Constituyente para crear una nueva Constitución, durante 1856, surgiera y ganara la idea de suprimirlo.

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.

En el proyecto del artículo 53 de la nueva Constitución se depositó el ejercicio del Poder Legislativo en "una Asamblea que se denominará Congreso de la Unión". Más a pesar de la supresión del Senado, las discusiones sobre su importancia y necesidad, sobre sus funciones revisora y de equilibrio, de vigilancia del ejercicio de la Soberanía y de las libertades de los individuos y los estados, fueron interminables. No se esclarecía cómo podrían efectivamente trasladarse sus facultades, sobre todo la del juicio político y sus funciones efectivas de contrapeso.

El debate sobre la necesidad de una Cámara Alta que recuperara sus facultades originales se mantuvo como tema candente en el debate político e intelectual. 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 y se restauró al Senado entre nuestras instituciones republicanas. Esto simbolizó la verdadera fructificación de la República Restaurada. Desde entonces, el Senado ha formado uno de los pilares de la República federal, y se le ha considerado como la escuela del pensamiento y de la tradición legislativas.

A partir de entonces la función del Senado ha tenido diversos cambios. 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. Cada entidad gozaría de dos integrantes en la Cámara Alta. Éstos serían electos originalmente por períodos de cuatro años. Posteriormente, en 1932, una reforma amplió el período de cuatro a seis años y se implantó la no reelección inmediata de los senadores propietarios.² Y 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.

4.2 INTEGRACIÓN ACTUAL Y RECIENTES CAMBIOS EN EL SENADO

Hasta 1993, el Senado se integró con dos miembros de cada estado y dos por el Distrito Federal, electos por mayoría relativa y voto directo; se renovaba por mitad cada tres años de acuerdo con la reforma de 1986. Las legislaturas de los Estados y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declaraban electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos. Pero este procedimiento ha desaparecido.

² Cada titular tiene un suplente.

Ahora bien, de acuerdo con las reformas constitucionales de septiembre de 1993, el Senado se integrará con cuatro miembros de cada estado y cuatro del Distrito Federal. Tres de ellos serán electos por el principio de mayoría relativa, y uno más que será asignado a la primera minoría en cada estado y en el Distrito Federal. Esto implica que, a partir de la próxima legislatura, el Senado estará integrado por un total de 128 miembros. Esto significa que, al menos, una cuarta parte se formará con representantes de partidos distintos a la fórmula de mayoría en cada entidad. En la situación actual, hasta tres cuartas partes del Senado podrían ser del PRI, mientras la cuarta parte restante sería de la oposición.³

A partir de la próxima legislatura, también de acuerdo con las nuevas reformas, el Senado se renovará en su totalidad cada seis años, con la reserva de que, dado que hoy existen senadores cuyo período (de seis años) apenas llegaría a la mitad en 1994, entonces, la completa reposición ocurrirá hasta el año 2000.

La reforma constitucional de 1993 establece que el Instituto Federal Electoral queda encargado de declarar la validez de todas las elecciones federales, así como la asignación de senadores de primera minoría.

El procedimiento establecido en las reformas consiste en que los Consejos Locales efectuarán el cómputo de cada entidad federativa correspondiente a la elección de senadores y la declaratoria de validez de la propia elección. De acuerdo con el artículo 257 del Código Federal Electoral, el presidente del Consejo Local deberá expedir, al concluir la sesión de cómputo de cada entidad federativa y declarada la validez de la elección de senadores, las Constancias de Mayoría y Validez a las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo, y la Constancia de Asignación a la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese

³ Las reformas aparecieron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el viernes 3 y viernes 24 de septiembre de 1993.

logrado obtener el segundo lugar en la votación de la entidad. Puede no expedir constancias en el caso de que los integrantes de alguna fórmula fueran inelegibles, o porque se declarara nulo el proceso. Una vez terminado el cómputo, deberá remitir la información a la Oficialía Mayor del Senado.

Sus resoluciones podrán ser impugnadas por el Tribunal Federal Electoral, y revisadas en una Sala de Segunda Instancia como Tribunal de Plena Jurisdicción. Desaparece por ello tanto la jurisdicción de las legislaturas estatales en el proceso de elección del Senado, así como la autocalificación (en el antiguo Colegio Electoral).

Para la elección federal que tendrá lugar el 21 de agosto de 1994, en virtud de que aun existe un senador en funciones, se elegirán, para cada estado y el Distrito Federal, dos senadores de

mayoría y uno de la primera minoría a las legislaturas LVI (la próxima inmediata) y LVII del Congreso de la Unión. Éstos durarán en funciones del 1 de noviembre de 1994 a la fecha del término de la última legislatura.

Para esta elección del 21 de agosto de 1994, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos en cada entidad federativa.

Ahora bien, en la elección federal de 1997 se elegirá un senador por cada estado y el Distrito Federal según el principio de mayoría relativa, y durarán en funciones del 1 de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada legislatura. Para esta elección los partidos políticos deberán registrar solamente una lista con una fórmula de candidatos en cada entidad federativa.⁴

1. ¿QUÉ ES EL SENADO?

Es la Cámara Legislativa
compuesta por 128 representantes
que en Asamblea deliberan y legislan.

1. ¿Cómo se integra?

Tres senadores por mayoría
Un senador para primera minoría
1/4 oposición

32 entidades

3/4 partido mayoritario
(un suplente de cada uno)

2. ¿Quiénes pueden ser senadores?

Mexicanos por nacimiento
Mayores de 30 años
Sepados de sus cargos públicos 90 días antes de la elecciones
No ser ministro de culto religioso ni miembro de la Fuerza Militar

3. ¿Cómo se eligen?

a) Se presentan listas con fórmulas electorales
b) Campañas y voto directo de la ciudadanía
c) Calificación por Consejos Locales Electorales en cada estado y Congreso de la Unión en el D.F.
d) Impugnaciones T.F.E.

2. ÓRGANOS DEL SENADO



⁴ Artículo 3º transitorio del decreto de reformas.

3. CÓMO FUNCIONA EL SENADO

1. Sesiones — Ordinarias (2 veces al año regularmente)
 — Extraordinarias



2. Facultades — **Exclusivas**

- Vigilar nombramiento del Ejecutivo en ejercicio, grupo diplomático, Suprema Corte de Justicia y Hacienda
 - Vigilar y supervisar las relaciones entre los estados de la Unión y en su caso declarar desaparecidos los poderes de un estado y/o resolver los conflictos entre estos.
 - Ser jurado en los juicios políticos
- Al igual que la Cámara de Diputados se encarga de:
- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior
 - Comunicarse con la Cámara Colegisladora y con el Ejecutivo a través de sus propias comisiones
 - Nombrar empleados de su Secretaría y hacer su reglamento
 - Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias para cubrir

Concurrentes

C. Presidente

- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales
- Autorizar al Ejecutivo para el manejo de tropas
- Ratificar nombramientos de funcionarios que haga el Ejecutivo
- Autorizar al Ejecutivo para el paso o salida de tropas nacionales y/o extranjeras, dar el consentimiento para que la Guardia Nacional actúe fuera de sus respectivos estados y declarar la guerra como Estados Unidos Mexicanos
- Aprobar o negar los nombramientos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, así como a la solicitudes de licencia y renuncia de tales funcionarios

C. Diputados

- Formar la Comisión Permanente, la cual se compone de 37 miembros (18 de ellos senadores)
- Recibir, si es el caso, la protesta del presidente de la República y/o las iniciativas de dirigidas a la Cámaras para turnarlas a la Comisión respectiva
- Acordar por sí misma o por el Ejecutivo la convocatoria del Congreso o de alguna de las Cámaras para sesiones extraordinarias
- Otorgar o negar la aprobación a nombramientos de la Suprema Corte
- Ratificar los nombramientos que haga el presidente conforme a lo expuesto

Como Congreso

- Nombrar un presidente interino o sustituto si aquél llegase a faltar
- Sustituirlo si el presidente nombrado no se presentase para asumir su cargo

ley

4.3 EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El Título Tercero, capítulos 1 y 2 de nuestra Constitución, prescriben la estructura de la división de poderes, la funciones, órganos facultades y formas de elegir al Poder Legislativo. Éste se divide para su ejercicio en Cámara de Senadores o Cámara

Alta, y Cámara de Diputados o Cámara Baja. Dentro de estos, los artículos 56 a 64 comprenden la integración, funciones y responsabilidades de la Cámara de Senadores y sus integrantes. Veamos cuáles son estas atribuciones.

4. 3.1. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL SENADO

El artículo 56 constitucional establece que, en cada estado y en el Distrito Federal, se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos por el principio de mayoría relativa, y uno será asignado a la primera minoría. Para ello, en cada entidad federativa, los partidos políticos deben registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de la primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo, establece que la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

El artículo 58 indica los requisitos para ser senador, que son los mismos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección.

Los senadores no pueden ser reelectos para el período inmediato.⁵

El artículo 60 prescribe la forma en que se eligen los senadores. El organismo público encargado del proceso es el Instituto Federal Electoral, previsto en el artículo 41 de la Constitución; éste, de acuerdo con el Código Electoral, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría, de conformidad, con lo dispuesto en el artículo 56 de la misma Constitución y en la ley específica. La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas

⁵ Conforme al artículo 59 de la Carta Magna. En cambio, los suplentes podrán ser electos como propietarios siempre y cuando no hubieren estado en ejercicio. Además los senadores propietarios no podrán ser electos como suplentes.



del Tribunal Federal Electoral, y podrán revisarse por la Sala de Segunda instancia del mismo, siendo sus fallos definitivos e inatacables.

Es patente que las atribuciones de las Legislaturas estatales y del mismo Senado han sido concentradas en los órganos del poder electoral federal.⁶

Los diputados y senadores, durante el período de su encargo, no pueden 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. Así lo

⁶ La letra constitucional anterior versaba: "Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de las elecciones de sus miembros". Antes, las legislaturas locales se encargaban de extender las constancias de mayoría. Se modificó también la letra constitucional que determinaba que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraba con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su cargo, más los presuntos senadores. Las constancias otorgadas a los presuntos senadores cuya elección no había sido impugnada ante el Tribunal eran dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que se aprobaran, salvo que existieran hechos supervenientes. Las resoluciones del Tribunal Federal Electoral eran obligatorias y sólo podían modificarse o revocarse por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes, de sus miembros presentes. Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

indica el artículo 62 constitucional, agregando que entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.

El artículo 63 de la misma establece las reglas para el inicio de los períodos de sesiones y para el funcionamiento de las Cámaras. Éstas no pueden abrir sus sesiones ni ejercer cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número de sus miembros. Si no existiera quórum los ausentes tienen un plazo de treinta días para concurrir, y de faltar se llamará al suplente (y si ocurriera lo mismo con éste, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones).⁷

El Congreso tiene dos períodos ordinarios de sesiones de acuerdo con el artículo 65. Las nuevas reformas establecen que tendrá dos períodos ordinarios de sesiones, uno primero a partir del 1 de septiembre de cada año; otro a partir del 15 de marzo de cada año. Cada período durará el tiempo necesario para desahogar el trabajo, pero el primero no deberá prolongarse más allá del 15 de septiembre (excepto el caso en que el presidente inicie su encargo de acuerdo con el artículo 83, en cuya situación podrá extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Esto ocurrirá a partir de 1995.

Adicionalmente, conforme al artículo 67, cada vez que la Comisión Permanente lo convoque, dado un asunto particular el Congreso o alguna de las Cámaras, se reunirán en sesiones extraordinarias. Cabe recordar aquí que el Ejecutivo de la Unión tiene preeminencia sobre la convocatoria de las Cámaras.

4.3.2 FACULTADES CONSTITUCIONES EXCLUSIVAS DEL SENADO

Hay varias formas de clasificar las facultades que ejerce el Senado. Aquéllas que son exclusivas de

su cuerpo y que, para su ejercicio, se organiza y establece sus propias reglas; las facultades compartidas con otros órganos de la Federación y que para, su ejercicio, requiere la concurrencia de otras instituciones y aquéllas que pueden ejercer indistintamente.

El artículo 76 es el más importante en las facultades exclusivas del Senado, pues se refiere a las atribuciones históricas que ha tenido este cuerpo en el poder federal. Éstas consisten básicamente en cuatro:

–Primero: vigilar y sancionar los nombramientos de funcionarios o magistrados de los otros dos poderes de la Unión, así como verificar el desempeño de sus funciones en lo que respecta a los intereses comunes de la Unión. Así, supervisa las relaciones exteriores del país, los nombramientos de jueces del Poder Judicial, (lo que muestra su capacidad de contrapeso y control sobre el tercer poder) del Cuerpo Diplomático y Consular y de mandos del Ejército, así como, sobre todo, la de autorizar al Ejecutivo al movimiento de tropas y de toda declaratoria de guerra. En realidad, es patente que esta facultad es compartida con el Ejecutivo, y no exclusiva del Senado.

–Segundo: tiene la función política primordial de arbitrar y revisar el funcionamiento de las relaciones entre los distintos estados y, sobre todo, al suponerse un conflicto de poderes dentro de uno de ellos, declarar la desaparición de poderes en un estado.

–Tercero: otra función también política y de primer orden consiste en integrarse como jurado en los casos del juicio político a un funcionario público, que puede ser un miembro del mismo cuerpo, pero, sobre todo, también puede juzgar al Poder Ejecutivo de la Unión.

–Cuarto: las funciones propiamente legislativas, tanto las exclusivas, como las concurrentes y de Cámara revisora.

Así, el artículo 76 en sus fracciones I a VIII, establece que tiene capacidad para:

⁷ A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asiste el presidente de la República y presenta un informe por escrito sobre la administración pública del país.

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso [...] aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga. Cabe mencionar aquí que la facultad original de ratificar mandos dentro del gabinete ha sido drásticamente suprimida, al grado de que la antigua Contaduría Mayor de Hacienda ya no está en manos de este cuerpo, y que en el análisis y aprobación de la misma cuenta pública interviene, en primer lugar, la Cámara Baja.⁸ Sin embargo, el Senado tiene atribuciones económicas más allá del nombramiento de funcionarios hacendarios, pues debe dar su aprobación para que el Ejecutivo suscriba convenios financieros internacionales y, aun en materia económica interior, debe dar su anuencia para cuestiones tales como la acuñación de moneda.

III. Autorizarlo también para las salidas de tropas nacionales y para que permita el paso de tropas extranjeras.

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

V. Declarar la desaparición de poderes en un estado de la Unión

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado.



VII. Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.

VIII. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y las renunciaciones de los mismos funcionarios.⁹

Ahora bien, con respecto a la segunda función, el apartado V de la Constitución establece otra de sus funciones históricamente importantes y que, por esto mismo, ha sido objeto de polémicas y de consecuentes reformas; nos referimos a la facultad del Senado de declarar la desaparición de poderes en un estado de la Unión. Como lo establece la mencionada fracción, puede: declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, llegado el caso nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado.¹⁰

El procedimiento consiste en que el Senado elija un gobernador entre una terna propuesta por el Ejecutivo.

Pero sobre todo, tiene atribuciones mayores para vigilar y supervisar las relaciones políticas

⁸ Debe recalarse que la Constitución faculta al Senado sólo a ratificar el nombramiento de la magistrados, no a nombrarlos.

⁹ El artículo 100 refiere que las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mayores a dos meses serán concedidas por el presidente, con la aprobación del Senado, o en sus recesos, de la Comisión Permanente.

¹⁰ Éste es un capítulo polémico, pues establece que el Senado podrá actuar siempre que las Constituciones de algún estado no prevean el caso, tema cuya interpretación ha sido muy debatida y criticada.

entre diversos cuerpos de los estados: resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o en casos de conflicto de armas.¹¹

Por otra parte, su función política tal vez más importante, es la de juzgar a los funcionarios de la Federación; de acuerdo con las fracciones VII y VIII del mismo artículo 76, puede erigirse en jurado de sentencia para conocer, en juicio político, las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos; esto con base al artículo 110 de la Constitución, que anota quiénes podrán ser sujetos de juicio político.

Cabe agregar que a el presidente de la República, en los términos de los artículos 108 y en el 111, sólo habrá lugar de acusarlo, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Existen además otra serie de facultades que se refieren al orden interno de cada órgano, y que pueden ejecutarse sin intervención de otra.

Cada una de las Cámaras puede, conforme al artículo 77, sin la intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de las Comisiones de su seno;
- III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

¹¹ No puede en cambio, supervisar las controversias constitucionales, y los conflictos entre un estado y la Federación, así como casos en los que la Federación sea parte, pues esta función corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Unión.

4. 3.3 FACULTADES CONCURRENTES Y COINCIDENTES CON OTROS ÓRGANOS

El Senado comparte diversas atribuciones con otros cuerpos e instituciones de la Federación.

4.3.3.1 ATRIBUCIONES COMPARTIDAS CON LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En este rubro tenemos una serie de facultades que comparte con la Cámara de Diputados, ya sea como Congreso de la Unión (artículo 73 constitucional), o en particular las de establecer conjuntamente la Comisión Permanente.

4.3.3.2 FACULTADES COMO CONGRESO

1° Para admitir nuevos estados a la Unión Federal.

2° Para formar nuevos estados.

3° Para arreglar definitivamente los límites entre los estados.

4° Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

5° Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

6° Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

7° Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar los mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

8° Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29 de la misma Constitución.

9° Para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones.

10° Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación.

11° Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

12° Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

13° Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales y para reglamentar su organización y servicio.

14° Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados, la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

15° Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

16° Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

17° Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

18° Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

19° Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

20° Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

21° Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

22° Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

23° Para establecer, organizar y sostener, en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, para legislar sobre monumentos nacionales, así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

24° Para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución.

26° Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.

27° Para establecer contribuciones.

28° Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.

29° Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas

competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

30° Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

31° Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios necesarios.

32° Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

33° Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

34° Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

35° Para 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.

4.3.3.3 FACULTADES COMO COMISIÓN PERMANENTE

Conforme al artículo 78 de la Constitución, la Comisión Permanente se compone de 37 miembros, 18 de ellos senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombran un sustituto entre sus miembros en ejercicio.

Las atribuciones de la Comisión Permanente forman parte de las facultades comunes de las dos Cámaras, al tiempo que ejercen algunas funciones exclusivas del Senado, cuando éste se encuentra en receso.

Atribuciones de la Comisión Permanente conforme al artículo 79 constitucional:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional;
- II. Recibir en su caso, la protesta del presidente de la República y de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- III. Recibir, si es el caso, las iniciativas del ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas;
- IV. Acordar por sí misma o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso o de una sola de las Cámaras a sesiones extraordinarias;
- V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, y
- VI. Ratificar los nombramientos que haga el presidente de la República conforme a los artículos previamente descritos.

Por otra parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General también es regulador de las actividades de la Comisión Permanente. Allí se indica que debe tener sesiones semanales, llevar

archivo, recibir los informes de las Comisiones de Administración, vigilar el funcionamiento e inviolabilidad del recinto, y proceder de modo reglamentado en cuanto a las votaciones. Además, nombrará para sus trabajos a las siguientes Comisiones:¹²

1. Gobernación
2. Puntos Constitucionales
3. Justicia
4. Relaciones Exteriores
5. Defensa Nacional
6. Educación Pública
7. Hacienda y Crédito Público
8. Agricultura y Fomento
9. Comunicaciones y Obras Públicas¹³

Para desarrollar sus trabajos, algunas Comisiones pueden unirse de acuerdo al reglamento y con aprobación de la Cámara.

En otro renglón, el Congreso tiene facultades constitucionales para actuar en el caso de la falta absoluta del Poder Ejecutivo, así como para proceder a nombrar o sustituir al mismo, conforme al artículo 84:

En caso de falta absoluta del presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá dentro de los diez días siguientes a esta designación, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.



Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

En adición, el artículo 85 establece el procedimiento para sustituir al presidente electo en caso de que éste no se presente para asumir el cargo.

Finalmente, en cuanto a las reformas a la Constitución y al Senado mismo, el Título Octavo constitucional intitulado "De las reformas de la Constitución" establece que se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso,

¹² Cuando sólo una de las Cámaras realice sesión extraordinaria la Comisión Permanente no suspende sus labores.

¹³ Congreso de la Unión, LV Legislatura, Comisión Permanente, enero de 1993, primer receso del año de ejercicio constitucional.

harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

4.3.4 FACULTADES DE SUPERVISIÓN DEL PODER EJECUTIVO

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 89, el presidente de la República está facultado para nombrar a un cierto número de funcionarios, pero para ello requiere la ratificación del Senado o, en caso de que el Congreso se encontrara en receso, de la Comisión Permanente; los casos son:

–Nombrar los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda.

–Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.¹⁴

–Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

–Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos (o con la aprobación de la Comisión Permanente en su caso).

4.4. ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL SENADO

Primero tenemos 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, y no se les permite reelección inmediata, en cambio, los demás integrantes duran un año en su encargo.¹⁵

El presidente de la Mesa Directiva tiene la obligación de hacer respetar el fuero constitucional de sus miembros y velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario. Asimismo, tiene como atribuciones:¹⁶

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.

	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	Total
Militares	85	59	272	447	168	254	1119	1165	912	43	4524
Magistrados						16	43	36	37	26	158
Ministros					16	4	26	22	20	8	96
Diplomáticos	1	2			1		10	1	7	2	24
Funcionarios	2		1	8	13	22					
Totales	88	61	273	455	198	1198	1224	976	976	79	4802

¹⁴ Además, los estados de la Unión no pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera (artículo 118 constitucional).

¹⁵ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 77-83, y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Ley Orgánica, *Ibidem*, artículo 83.

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 (recuérdese que, en principio, las sesiones son públicas, excepto las secretas y aquéllas en donde sea requerido retirar al respetable).

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 y en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros poderes de la Federación.

Por su parte, 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 y dictámenes propuestos a debate; recoger y computar las votaciones y proclamar los resultados; abrir, integrar y actualizar los expedientes de asuntos recibidos y formar las resoluciones; llevar riguroso trabajo de archivo y 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 y por la Gran Comisión.

4.4.1 DE LA CONTINUIDAD DEL CUERPO LEGISLATIVO

Hasta las reformas de septiembre de 1993, el Senado, al terminar su último período ordinario

de sesiones, nombraba una Comisión para instalar el Colegio Electoral que calificaba las elecciones de los integrantes de la Cámara sucesora; pero esto fue modificado por el nuevo Código Electoral. Asimismo, en los primeros artículos de la Ley, se establecía la forma de integrar esa Comisión instaladora, así como la Mesa Directiva del Colegio Electoral. Allí, también se prescribe como se trabajaría en el Colegio Electoral y las dos Comisiones dictaminadoras. De cualquier forma, la próxima legislatura deberá constituirse y hacer la protesta de ley (artículo 74 de la Ley Orgánica), para luego nombrar la Mesa Directiva de su Cámara (misma que nombrará a los miembros de las Comisiones de cortesía que participan en la instalación de la Cámara).

La primera junta de la legislatura tiene lugar diez días antes del período ordinario de sesiones, para elegir presidente, a los vicepresidentes, a los secretarios y a los prosecretarios.

4.5 LA GRAN COMISIÓN

Es el órgano de coordinación y organización de las funciones legislativas, administrativas y políticas. Está prevista su integración con un senador de cada estado y uno por el Distrito Federal, cuya selección se hace por sorteo de entre los dos senadores de cada entidad y del Distrito Federal, que estuvieren presentes.¹⁷

Su funciones más importantes en la Cámara de Diputados son: la de ser órgano de integración de la mayoría parlamentaria, así como también órgano de gobierno de la Cámara. Compete a ésta proponer a su Cámara el personal de las Comisiones Permanente y Especiales. Además, somete a consideración de la Cámara los nombramientos o remociones de los empleados de la misma.

Los artículos 103 a 106 de la Ley Orgánica del Congreso prescriben las funciones de la Gran Comisión del Senado.

¹⁷ Como existe hoy día, es el órgano de integración de la mayoría parlamentaria; pero algunas de sus funciones en la próxima legislatura estarán sujetas a una nueva concertación política.

4.5.1 FACULTADES DE LA GRAN COMISIÓN

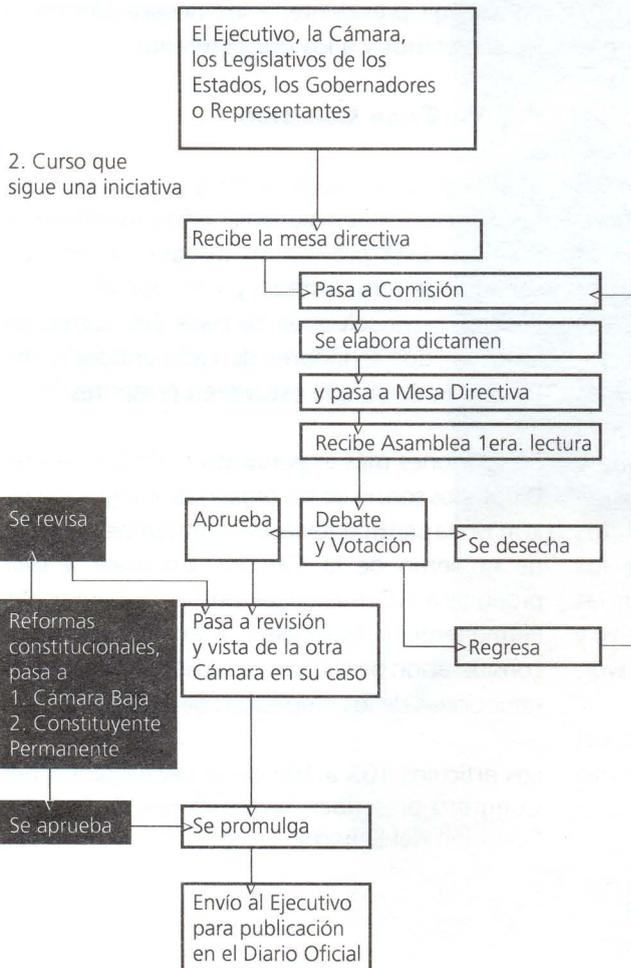
1. Proponer a la Cámara el personal de las Comisiones ordinarias y especiales.
2. Proponer a la Cámara la designación de los Comisionados ante la Comisión Federal Electoral.
3. Proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara.
4. Someter los nombramientos y remociones de los empleados de la Cámara a la consideración de la misma.
5. Prestar cooperación a la Mesa Directiva y a su presidente en la conducción de los asuntos y

para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas.

6. Proponer a la Cámara el Programa Legislativo. A este efecto, jerarquizará las iniciativas de ley o decreto observando las disposiciones del artículo 71 constitucional y tomará las providencias necesarias para asegurar el estudio, análisis y debate de las iniciativas.
7. Vigilar las funciones de la Oficialía Mayor.
8. Proveer a través de la Oficialía Mayor lo necesario para el trabajo de las Comisiones.
9. Dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.

4. PROCESO LEGISLATIVO EN EL SENADO

1. Quienes legislan



5. COMISIONES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

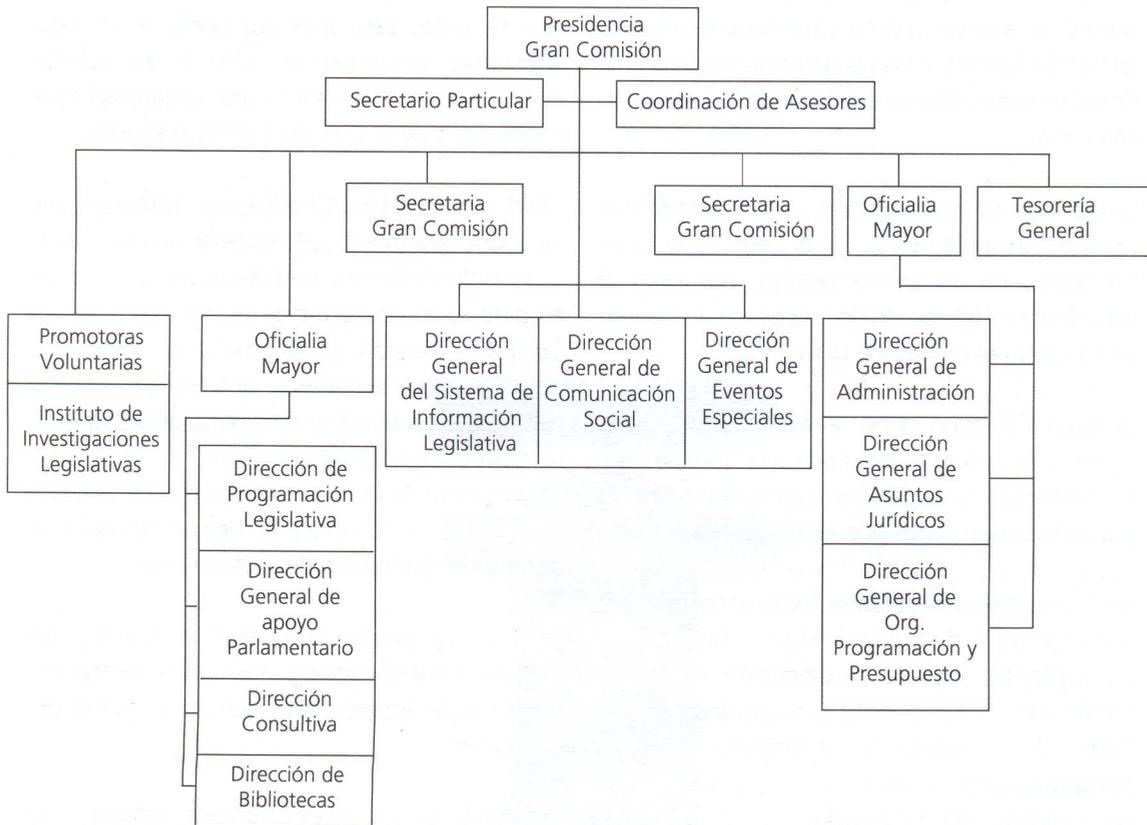
LV Legislatura
(1991-1994)

Comisiones Ordinarias

- Primera de Gobernación
- Segunda de Gobernación
- Puntos Constitucionales
- Relaciones Exteriores
(primera a cuarta secciones)
- Defensa Nacional
- Marina
- Hacienda
- Desarrollo Económico y Social
- Energéticos
- Planeación Democrática del Desarrollo
- Comercio y Fomento Industrial
- Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales
- Asentamientos Humanos y Ecología
- Obras Públicas
- Comunicaciones y Transportes
- Educación
- Salubridad General
- Del Sector Social del Trabajo
- Del Sector Social Agrario
- Turismo
- Pesca
- Distrito Federal
- Justicia
- De Reglamento
- Corrección de Estilo

Comisiones Especiales

- Estudios Legislativos
- Administración
- Biblioteca
- Medalla Belisario Domínguez
- Jurisdiccional
- Asuntos Relativos al Pacto Federal
- Derechos Humanos
- Informática
- Editorial
- De Asuntos Fronterizos, Zona Norte
- De Asuntos Fronterizos, Zona Sur
- Población y Desarrollo



4.6 COMISIONES PARLAMENTARIAS

Las Comisiones de trabajo del Senado se clasifican en dos tipos: ordinarias y especiales. Conforme al artículo 70 constitucional, toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso (en sus artículos 86 a 102), hay dos tipos de Comisiones, ordinarias y especiales,¹⁸ las cuales se eligen en la primera sesión que verifica la Cámara en el primer período ordinario

de sesiones. Los integrantes de las Comisiones ordinarias duran toda una legislatura, mientras que los de las Comisiones especiales se renuevan anualmente.

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

Adicionalmente, pueden nombrarse Comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia por la que se designaron o desempeñar un encargo específico. Cada Cámara puede modificar el número de Comisiones especiales que considere conveniente.

¹⁸ Entre otras, las de Estudios Legislativos y la de Administración

Las Comisiones Permanentes se eligen en la primera sesión, después de la primera apertura de sesiones. Otras Comisiones, como la de Administración y la de la Contaduría Mayor de Hacienda, se renovararán cada año.

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.

La Gran Comisión debe, al día siguiente de la apertura de sesiones, presentar a la Cámara para su aprobación, la lista de Comisiones Permanentes y la de los insaculados por el Gran Jurado

Las Comisiones no reglamentadas se componen, por lo general, de tres individuos propietarios y un suplente. Preside la Comisión el primer nombrado. El presidente y secretarios de las Cámaras no podrán tener ninguna comisión durante el ejercicio de su encargo. No obstante los recesos del Congreso, las Comisiones continúan su labor y tratan, tanto sus asuntos pendientes, como los que le envíe la Comisión Permanente durante el receso.

Respecto de las reglas para integrar las Comisiones, tenemos en primer lugar las establecidas en la Ley Orgánica:

–Artículo 95. Las Comisiones contarán con un presidente, que coordina sus trabajos, un secretario y los vocales que autorice la Cámara.

–Artículo 96. Durante su encargo, el presidente, los vicepresidentes y los secretarios de la Cámara no actuarán en ninguna Comisión ordinaria o especial.

–Artículo 97. Las reuniones de las Comisiones Ordinarias no serán públicas. Cuando así lo acuerden sus miembros, podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las Comisiones consideren que puedan aportar

conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate. Esto muestra cómo el proceso legislativo envuelve no sólo a las esferas institucionales, sino a los grupos organizados y a interesados de la sociedad en su conjunto.

–Artículo 98. Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Su presidente tendrá voto de calidad en caso de empate. Cuando alguno de los miembros de una Comisión disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su parecer por escrito, firmado como voto particular y dirigido al presidente de la Comisión, para que éste, si lo estima conveniente, lo remita al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara a fin de que decida si se pone a consideración de la Asamblea.

La Cámara puede aumentar el número de sesiones o subdividirlas en los ramos necesarios. Éstas siguen funcionando aun en el receso del Congreso.

El artículo 89 de la Ley Orgánica, establece las 46 Comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores:

4.6.1 COMISIONES DEL SENADO ESTABLECIDAS EN LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO:

1. Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos
2. Aranceles y Comercio Exterior
3. Asistencia Pública
4. Asuntos Indígenas
5. Colonización
6. Comercio Interior
7. Corrección de Estilo
8. Correos y Telégrafos
9. Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito
10. Defensa Nacional
11. Departamento del Distrito Federal
12. Economía
13. Editorial
14. Educación Pública
15. Ferrocarriles Nacionales
16. Fomento Agropecuario
17. Fomento Cooperativo
18. Fomento Industrial

19. Gobernación
20. Hacienda
21. Industria Eléctrica
22. Insaculación de Jurados
23. Justicia
24. Justicia Militar
25. Marina
26. Medalla Belisario Domínguez
27. Migración
28. Minas
29. Obras Públicas
30. Patrimonio y Recursos Nacionales
31. Pesca
32. Petróleo
33. Planeación del Desarrollo Económico y Social
34. Previsión Social
35. Puntos Constitucionales
36. Reforma Agraria
37. Reglamentos
38. Relaciones
39. Salubridad
40. Sanidad Militar
41. Seguros
42. Servicio Consular y Diplomático
43. Tierras Nacionales
44. Trabajo
45. Turismo
46. Vías de Comunicación

Sin embargo, en la actual LV Legislatura de acuerdo con su programa de trabajo, se han organizado la siguientes Comisiones:

4.6.2. COMISIONES DE LA LV LEGISLATURA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA (1991-1994)

Comisiones ordinarias

- I. Primera de Gobernación
- II. Segunda de Gobernación
- III. Puntos Constitucionales
- IV. Relaciones Exteriores
(primera a cuarta secciones)¹⁹
- V. Defensa Nacional

- VI. Marina
- VII. Hacienda
- VIII. Desarrollo Económico y Social
- IX. Energéticos
- X. Planeación Democrática del Desarrollo
- XI. Comercio y Fomento Industrial
- XII. Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales
- XIII. Asentamientos Humanos y Ecología
- XIV. Obras Públicas
- XV. Comunicaciones y Transportes
- XVI. Educación
- XVII. Salubridad General
- XVIII. Del Sector Social del Trabajo
- XIX. Del Sector Social Agrario
- XX. Turismo
- XXI. Pesca
- XXII. Distrito Federal
- XXIII. Justicia
- XXIV. De Reglamento
- XXV. Corrección de Estilo

Como observará el lector, en realidad se trata prácticamente de las mismas, no obstante al integrarlas los legisladores cambiaron algunas denominaciones. Destaca también que, en los asuntos relevantes de la Cámara, es en donde se estructuran más subcomisiones.

Comisiones especiales

- I. Estudios Legislativos (que comprende tres secciones)
- II. Administración
- III. Biblioteca
- IV. Medalla Belisario Domínguez
- V. Jurisdiccional
- VI. Asuntos Relativos al Pacto Federal
- VII. Derechos Humanos
- VIII. Informática
- IX. Editorial
- X. De Asuntos Fronterizos, Zona Norte
- XI. De Asuntos Fronterizos, Zona Sur
- XII. Población y Desarrollo²⁰

Por otra parte, la Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las Comisiones ordinarias,

¹⁹ En realidad se trata de subcomisiones; incluso en el lenguaje ordinario, algunos juristas las han llamado Comités.

²⁰ Directorio de Comisiones, julio de 1993.



analiza las iniciativas de leyes o decretos y formula los dictámenes correspondientes. Se divide en las secciones que necesite (conforme al artículo 90).

Adicionalmente, conforme al artículo 90, serán Comisiones especiales la de Estudios Legislativos, la de Administración y la de Biblioteca.

Según el artículo 92, la Comisión de Administración tiene las siguientes atribuciones:

- a) Presentar a la Cámara para su aprobación el presupuesto para cubrir las dietas de los Senadores.
- b) Presentar de igual manera el presupuesto de sueldos de los empleados de la Cámara.
- c) Dar cuenta mensualmente del ejercicio del presupuesto.
- d) Presentar durante los recesos del Congreso, a la Comisión Permanente, para su examen y aprobación los presupuestos a que se refieren los incisos anteriores.

En cuanto a la Comisión de Biblioteca (artículo 93), tendrá a su cargo la atención de la Biblioteca del Senado de la República y todo lo que se relacione con actividades de esa naturaleza.

Debe hacerse notar que de acuerdo con el artículo 96 de la Ley Orgánica, durante su encargo, el presidente, los vicepresidentes y los secretarios de la Cámara no actuarán en ninguna Comisión ordinaria o especial.

4.6.3 CRITERIOS ADICIONALES PARA INTEGRAR LAS COMISIONES

Además de los criterios de la Ley Orgánica, deben siempre considerarse criterios políticos, partidistas, institucionales e internos, no sólo los técnicos y legales establecidos. Así, ha sido tradición considerar a los sectores y a los estados de la República. Hoy día no existen disposiciones en el reglamento que determinen nombramientos de la oposición, pero, desde la próxima legislatura, en virtud de que ingresarán grupos parlamentarios nuevos, es probable que se determine una práctica parlamentaria nueva que habrá de sancionarse; ésta es que en la Mesa Directiva habrá tantos vicepresidentes como fracciones parlamentarias existan en la Cámara. En consecuencia, no sólo debe hacerse labor parlamentaria sino de concertación política.

4.7 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 y promulgación. Cabe aquí analizar tres aspectos: las atribuciones de la Constitución, las de las leyes orgánicas del cuerpo legislativo, las normas y principios del derecho constitucional, las reglas y la costumbre.

4.7.1 QUIÉN LEGISLA

La Sección II de la Carta Magna establece quiénes pueden iniciar leyes o decretos. Conforme a su artículo 71, este derecho compete:

- Al presidente de la República (que debe enviar todas sus iniciativas por medio de oficio)
- A los diputados y senadores
- A las legislaturas de los estados

Toda iniciativa pasa, desde luego, al estudio de una Comisión durante los períodos ordinarios o extraordinarios de sesiones, que se encarga de analizarla y redactar un dictamen de la misma que debe ser entregado a la Asamblea. La Mesa

Directiva recibe y da curso a la misma, y en los recesos la Comisión Permanente se encarga de hacerlo. Las iniciativas presentadas por los diputados o los senadores, se sujetan a los trámites que designa el reglamento de debates.

4.7.2 NORMATIVIDAD DENTRO DEL PROCESO LEGISLATIVO

El proceso legislativo está regido de acuerdo a normas tanto escritas como del derecho constitucional, y 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 (para un ejemplo ilustrativo imagínese el lector 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 sí en su diseño y normatividad.

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

–Primero: la Constitución establece el procedimiento para la recepción y elaboración de iniciativas y así como para la formación de las leyes.

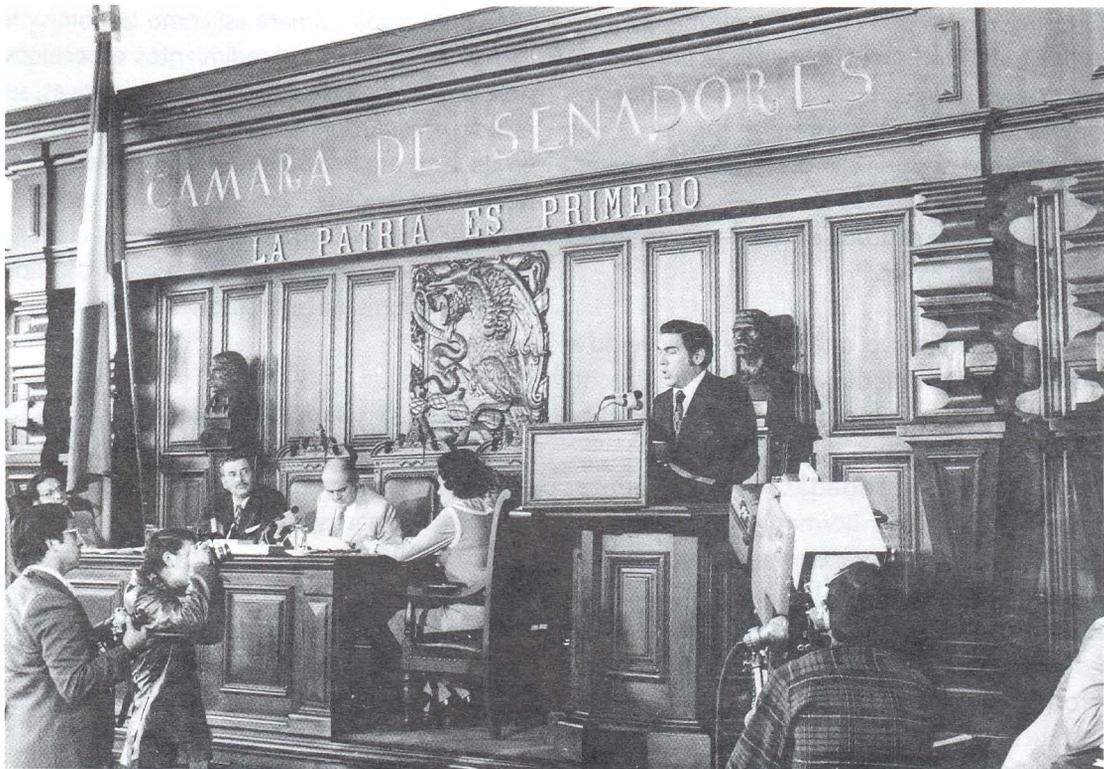
–Segundo: cada Cámara así como la Comisión Permanente tienen procedimientos específicos para la recepción o elaboración de iniciativas, su estudio y resolución; éstos se describen tanto en las leyes orgánicas como en los reglamentos respectivos de cada Cámara, así como también en manuales de procedimientos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

–Tercero: aun cuando éste 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 aun 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.²¹ 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 mismo Congreso ha sido capaz de superar sus problemas, por lo que hoy se muestra como un órgano más eficaz y productivo.

4.7.3. CÓMO SE LEGISLA (ASPECTOS PROCEDIMENTALES)

Ambas Cámaras pueden legislar indistintamente del origen de la iniciativa, a excepción de los

²¹ De esta experiencia la Cámara de Diputados se abocó a reformar la Ley Orgánica. El hecho de que aun no se aprobaran todas sus reformas en 1993 y que, aun 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 meses.



proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deben iniciarse en la Cámara de Diputados.

4.7.4 DE LA INICIATIVA

Una iniciativa es un documento o propuesta, debidamente documentada y fundada, en la cual se establecen los motivos o consideraciones que llevan a los legisladores a proponer tal como ley o decreto. Tanto ésta como el dictamen y la ley promulgada contienen una serie de motivaciones y un estudio de diversa profundidad. Asimismo, en cuanto a las iniciativas de actores específicos, como el Ejecutivo, tiende a diseñarse con base, tanto en las normas legales mencionadas, como en los ordenamientos constitucionales específicos, relativos a las atribuciones del Ejecutivo en materia económica, administrativa o de planeación. Asimismo, el Ejecutivo debe sujetarse en sus iniciativa a las leyes y reglamentos que rigen su acción, tales como la de la Administración Pública o la leyes de hacienda, acuñación de moneda, etcétera. Así,

encontramos iniciativas de ley que tienden a regir el trabajo del Ejecutivo en materias tales como la asignación, uso o enajenación de recursos, o los mismos presupuestos anuales.

En cuanto a iniciativas de otros actores, como legisladores, en muchas ocasiones más que apelar a una normatividad específica pueden surgir de su experiencia y práctica legislativa, y en sus considerandos puede uno entender los motivos sociales o políticos que se sustentan en la práctica legislativa.

Ahora veamos *cómo se tramita una iniciativa*:

—Las *iniciativas* de ley presentadas por el Ejecutivo, por las legislaturas de los estados o por varios miembros de las Cámaras, así como las que remita una de las Cámaras a la otra, pasan desde luego a Comisiones.

—Las *proposiciones* que no sean iniciativas de ley se sujetan al siguiente trámite:

1. Se presentarán por escrito por sus autores al presidente de la Cámara y serán leídas una sola

vez en la sesión en que sean presentadas (sus autores podrán exponer los fundamentos y razones de su proyecto).

2. Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto.

3. Se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión el proyecto; en caso afirmativo, se turnará a Comisiones; en caso negativo se tendrá por desechada.

El artículo 60 establece que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución. En esos casos, la Comisión legislativa correspondiente podrá formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez, integrando en el proyecto de decreto tantos artículos como permisos se concedan, sin perjuicio de que, puestos a discusión, si un legislador lo solicita, cualquier artículo será reservado.

Por otra parte, el mismo artículo prescribe que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho a iniciativa, se mandará pasar directamente por el presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse en cuenta tales peticiones.

Como lo expresamos al inicio, la formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Asimismo, todo proyecto de ley que no sea exclusivo de alguna de las dos Cámaras, debe discutirse sucesivamente en ambas. Finalmente, en la interpretación, reforma o derogación de las

leyes deben observarse los mismos trámites establecidos para su formación.

4.7.5 DEL DICTAMEN

Ahora bien, los artículos 87 y subsiguientes de la Ley Orgánica determinan el procedimiento de trabajo. Toda Comisión debe presentar un dictamen en los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes a la fecha que los hayan recibido. Éste deberá tener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Puede, sin embargo, considerar necesario demorar un dictamen.

Para que haya dictamen de Comisión deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. En caso de disentir, se puede presentar un voto particular por escrito.

El material con el que trabajan las Comisiones consiste en el material de todos los archivos y oficinas de la nación, todas las informaciones y documentos que estimen convenientes. Adicionalmente, para normar su juicio, pueden tener conferencias con los funcionarios públicos,²² o con la otra Cámara.

Una vez firmado el dictamen, se imprime junto con los votos particulares que hubiere y se remiten a los senadores.²³ Así, al abrirse el período de sesiones, se tiene por hecha la primera lectura de todo dictamen.

Todo dictamen que no sea resuelto por una legislatura quedará como proyecto para la siguiente (véase el rezago legislativo).

²² Éstos pueden también tomar parte en los debates cuando el asunto en cuestión compete a sus funciones o a su dependencia.

²³ Un voto particular es el juicio personal razonado y jurídicamente fundamentado de un representante sobre un dictamen.

4.7.6 PROCEDIMIENTO PARA DISCUTIR LOS DICTÁMENES

Una vez elaborado el dictamen, se remite a la Mesa Directiva para que su presidente organice el orden del día y lo someta a discusión. Ya el pleno en discusión en la sala, primero se lee la iniciativa y después el dictamen de la Comisión; a continuación, el presidente forma la lista de oradores que pidan la palabra en pro y en contra y hablarán alternativamente.

Todo proyecto de ley se discute primero en lo general, esto en su conjunto, y después, en lo particular, cada uno de sus artículos. Los individuos de la Comisión y los autores de la propuesta podrán hablar en más de dos ocasiones, mientras el resto sólo tendrá dos intervenciones. Asimismo tienen derecho de intervención los individuos para hechos o alusiones personales, por un tiempo límite de cinco minutos. Quienes intervengan tienen un límite de treinta minutos y no se permite, excepto por moción, la interrupción o el diálogo.

Si al principio de la discusión algún individuo lo pidiera, la Comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer la constancia. En todo debate, se observará el orden, se vigilará la presencia del quórum y no podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por diversas faltas, excepto en caso de injurias o calumnias, cuando se puede reclamar en la misma sesión, cuando el orador termine, o en otra subsiguiente.

Las discusiones sólo pueden suspenderse por el término de la hora fijada para las mismas, porque se acuerde dar preferencia a otro asunto; por graves desórdenes o por falta de quórum.

Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en favor y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión y de los funcionarios involucrados. En los demás asuntos económicos de la Cámara, bastará que hablen tres en cada sentido.

Terminada la ronda de oradores el presidente mandará preguntar si el asunto se considera suficientemente discutido. Si así se considera, se procederá a la votación, en caso contrario continuará el debate, pero bastará que hable uno en pro y otro en contra para repetir la pregunta.

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procede a votarlo y, si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular (pueden apartarse los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la Asamblea deseen impugnar). En caso contrario se preguntará, en votación económica, si vuelve o no el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuese afirmativa, se le regresará para revisarlo, mas si fuere negativa, se tendrá por desechado.

Encuanto a la discusión en lo particular, terminada ésta, se preguntará si ha lugar la votación; en caso afirmativo se votará, y en caso negativo se devolverá el artículo a la Comisión.

Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrán a discusión separadamente una después de otra, señalando previamente su autor o la Comisión que la presente. Pueden también presentarse por escrito adiciones o modificaciones. Una vez leídas, éstas deberán votarse y, si se admiten, se turnarán a la Comisión.

Cuando nadie pida la palabra en contra del dictamen, uno de los comisionados explicara los motivos del dictamen y se procederá a votar.

En el caso de la concurrencia de funcionarios públicos involucrados en las iniciativas de ley, éstos podrán exponer sus fundamentos, y gozarán del uso de la palabra en primer lugar. En este caso también se les puede interrogar; sin embargo, no pueden proponer adiciones o modificaciones a la ley.

4.7.7 CÓMO SE VOTA UN PROYECTO DE LEY

Están previstas tres clases de votaciones: nominal, económica y por cédula. La primera consiste en que cada representante se pone de pie, dice

su nombre y expresa sí o no; un secretario anota los que aprueben y otro los que reprueben; al terminar, se pregunta en voz alta si falta alguien de votar y luego votarán el presidente y el secretario. Enseguida, los secretarios y prosecretarios computan los votos, y se leen en la tribuna los nombres de los que aprueban y los de los que reprueban; después se comunica el resultado total de votos. En la segunda, se efectúan, poniéndose de pie quienes aprueban y quedándose sentados los que reprueban.

Las votaciones nominales tienen lugar cuando se pregunte si ha lugar a aprobar algún proyecto en lo general; segundo, cuando se evalúe cada artículo que componga el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando algún representante así lo pida apoyado por cinco más. Las demás votaciones serán económicas.

Las votaciones para elegir personas se harán por cédulas que se entregarán al presidente de la Cámara, y éste las depositará, sin leerlas, en un ánfora. Luego, el secretario procede a sacar y leer una por una las cédulas, mientras un prosecretario hace el cómputo y, finalmente, se publica el resultado.

Otro tipo de votación especial es el establecido por los artículos 84 y 85 constitucionales, que determinan que, para la elección de un presidente interino, la votación debe realizarse por escrutinio secreto, y resultará electo por mayoría absoluta de votos de al menos dos terceras partes del Congreso. (Asimismo, en cuanto a la elección del presidente de la República, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales indica la forma de su elección.)

Todas las votaciones deben verificarse por mayoría absoluta, a no ser aquellos casos en que la Constitución y el Reglamento exijan las dos terceras partes de los votos (*v.gr.* en casos de urgente u obvia resolución).

En caso de empate debe repetirse la votación. Antes de votar, el secretario debe llamar a todos a

la misma, dentro del salón y en la sala de desahogo. Mientras se verifica la votación, nadie puede salir del salón ni excusarse de votar. Los secretarios de Despacho se retirarán mientras dure la votación.

4.7.8 CÓMO SE REVISAN LOS PROYECTOS DE LEY

Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufre todos los trámites que prescribe el reglamento. Sin embargo, solamente se discuten y someten a votación los artículos observados, modificados o adicionados.

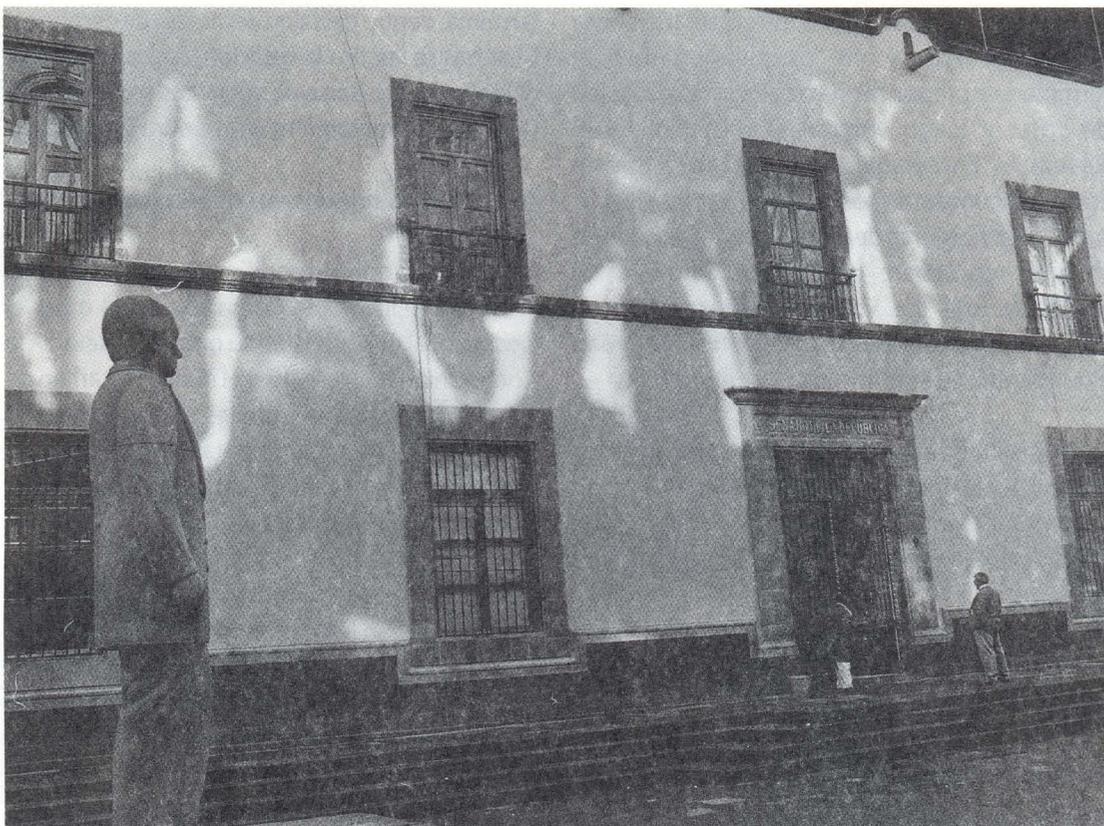
Los proyectos que pasen a una u otra Cámaras para su revisión irán firmados por el presidente y dos secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolver aquéllos. Respecto a los documentos que obren impresos en el expediente, será bastante que vayan foliados y marcados con el sello de la Secretaría. Para la revisión, puede asistir el autor del dictamen y puede ser revisada por el Pleno o por una Comisión nombrada por el presidente de la Cámara revisora, en caso de urgencia o gravedad de la ley.

4.7.8.1 BASES CONSTITUCIONALES DE LA REVISIÓN

Además de los considerandos previos, el artículo 72 constitucional establece que todo proyecto de ley o decreto se discute sucesivamente en ambas Cámaras, observándose el reglamento de debates:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, y si no hubiese observaciones, se publicará inmediatamente.

b) Si el Congreso no hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, se reputará aprobado todo proyecto no devuelto en el término de diez días.



c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen y, si nuevamente fuese confirmado (por dos terceras partes del número total de votos), pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. (Claro, algunas reformas constitucionales requieren de revisión y aprobación por el Constituyente Permanente.) Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si alguno fuese desechado en la totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen, con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si en la siguiente vuelta, la Cámara de su origen lo vuelve a aprobar, se repetirá el trámite, de lo contrario no podrá volver a presentarse.

e) Cuando un proyecto fuese desechado en parte o modificado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre esto sin poder alterarse en

manera alguna los artículos aprobados. Si la Cámara revisora insistiere en una tercera vuelta sobre sus adiciones o reformas con una mayoría absoluta de votos de los presentes, el conjunto del proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionales o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Si transcurre un mes después de haber pasado a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda respuesta, tal proyecto podrá presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, ni en ocasión de delitos oficiales de altos funcionarios, aunque tenga capacidad de veto.

4.7.9 CÓMO SE PROMULGA UNA LEY

Una vez revisado y aprobado un proyecto, se convierte en ley y debe promulgarse. Las leyes son promulgadas por el Ejecutivo en el *Diario Oficial de la Federación*. Para ello, antes de remitirle una ley, ésta debe asentarse en el libro de leyes de la Cámara respectiva. Y, todavía antes de enviarla, pasa por la Comisión de Corrección de Estilo, para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible. Esta minuta debe contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras sin otras variaciones que el correcto uso del lenguaje.

Existe una fórmula para la expedición de leyes, que establece que deben redactarse con claridad, y que al expedirse deben ser autorizadas por la firma de los presidentes de ambas Cámaras y al menos por un secretario de una de ellas, si la ley hubiere sido votada por ambas. La fórmula de expedición reza: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta" (sigue el texto de la ley o decreto).²⁴ Y en el caso de las leyes votadas en ejercicio de las facultades exclusivas deben decir: "La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede [el artículo o fracción respectivos] de la Constitución Federal, decreta" (texto de ley).

²⁴ Cuando se trata de la elección de presidente interino, la fórmula será: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos declara..."

4.7.10 DÓNDE SE CONOCE Y DIVULGA EL PROCESO LEGISLATIVO

Para dar a conocer al pueblo de México sus actividades, cada Cámara tiene un órgano oficial denominado *Diario de los Debates* en el que se publica la fecha y lugar donde se verifican las sesiones, el sumario, el orden del día, los nombres de quienes las presiden, los textos de las actas de sesión, la versión estenográfica de las discusiones y la inserción de todos los documentos a los que se da lectura. No se publican en cambio, las sesiones secretas.

Conforme al artículo 133 constitucional, las leyes del Congreso y todos los tratados que estén de acuerdo con ella, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se apegarán a dicha Constitución, a pesar de las leyes y tratados que en contrario pueda haber en las Constituciones de los mismos.

4.7.11 PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL SENADO

4.7.11.1 LAS SESIONES DE TRABAJO

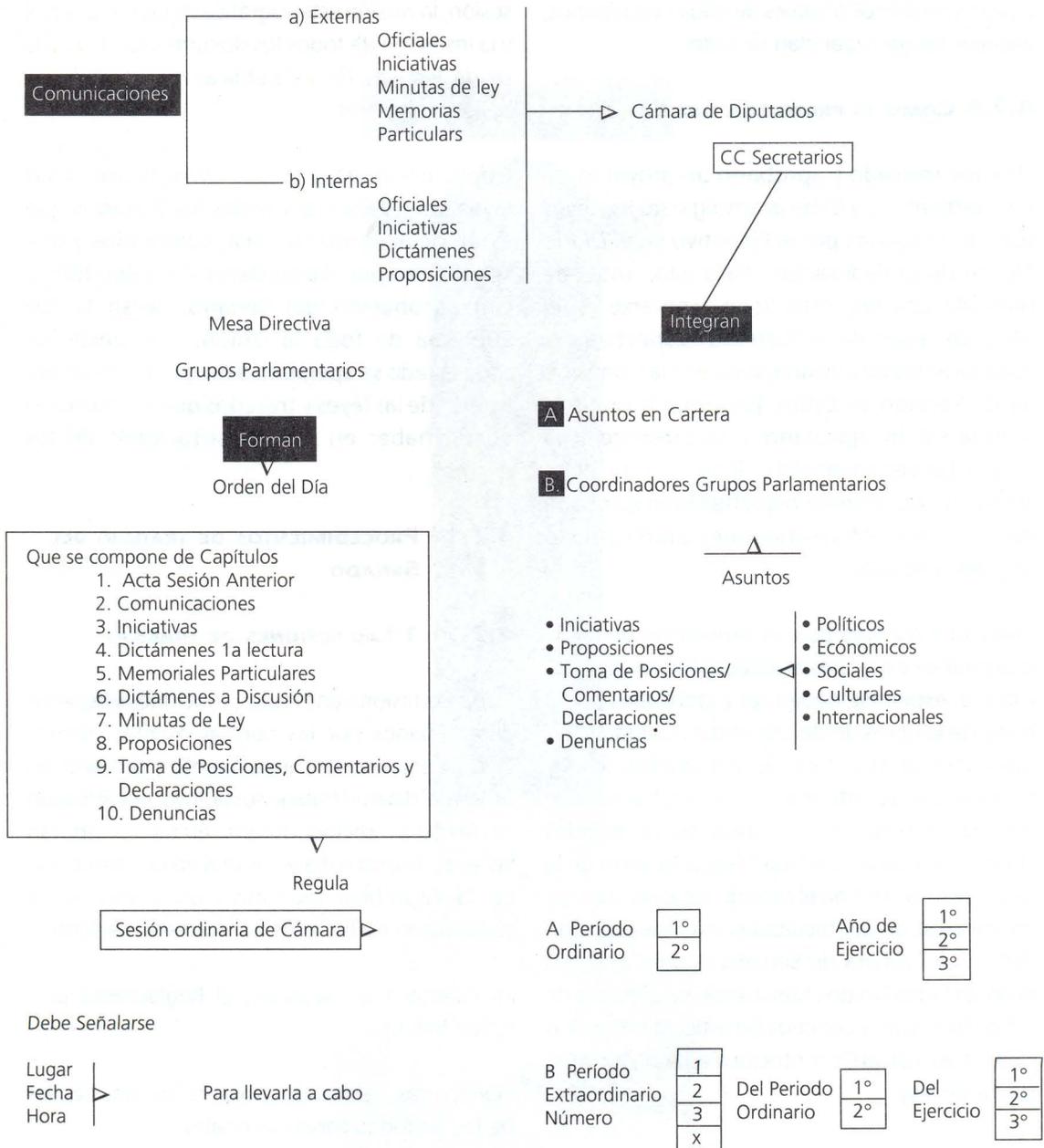
Cada Comisión tiene reglas, funciones y horarios determinados por las normas escritas; dentro ellas, la elaboración, seguimiento y término del orden del día es el trabajo sustantivo, encaminado por la Mesa Directiva, durante el cual se elaboran las leyes. El orden día es central en la conducción de la Asamblea legislativa así como en la elaboración de las leyes conforme a derecho.

En cuanto a las sesiones, el Reglamento prescribe tres tipos:

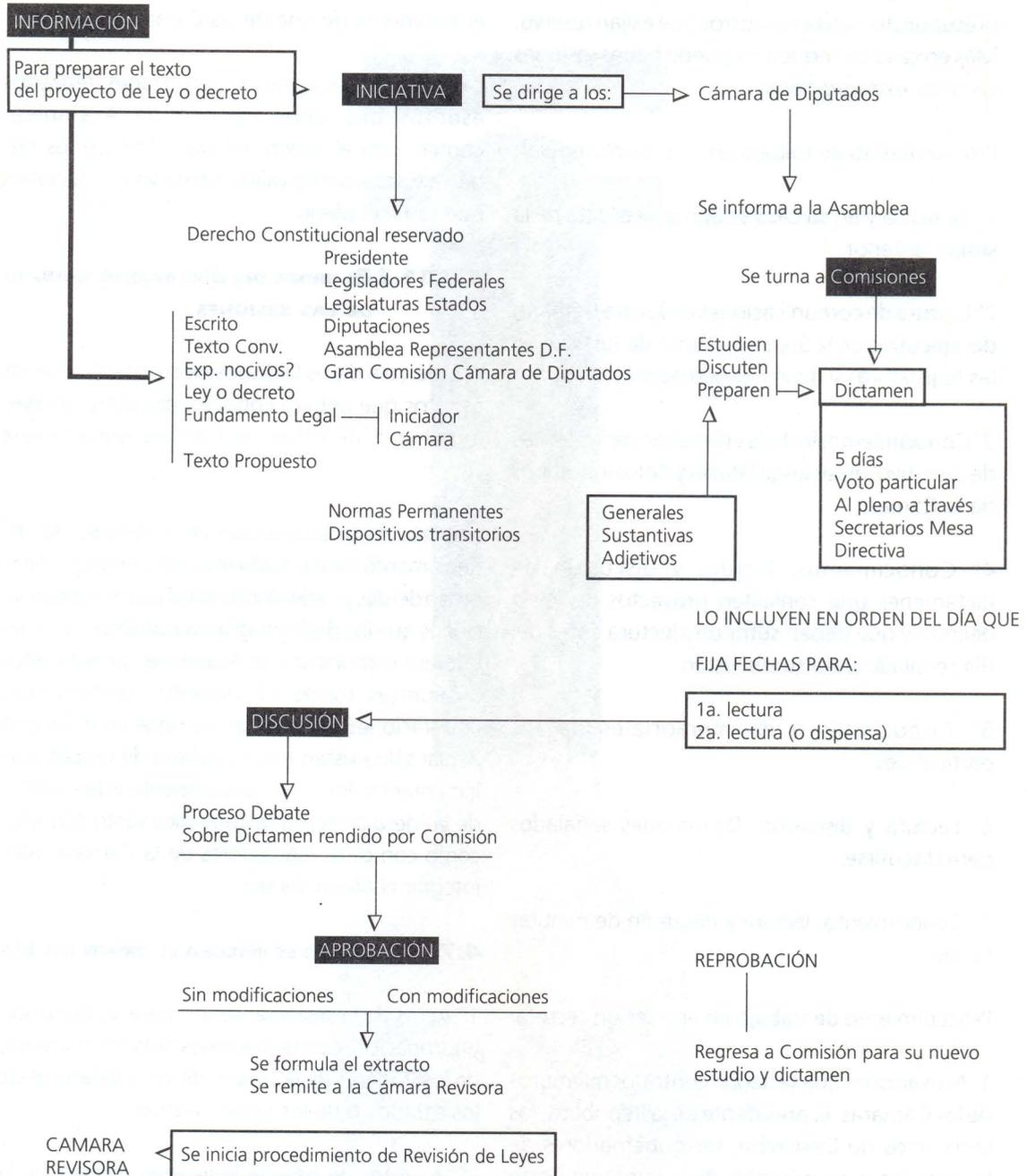
–Ordinarias, celebradas durante los días hábiles de los períodos constitucionales.

–Extraordinarias, las que se celebren fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados dentro de ellos.

Esquema de un proceso



de producción legislativa



–Permanentes, las celebradas por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

Hay días especiales de trabajo; por ejemplo, los miércoles se dedican de preferencia a negocios particulares; los lunes de cada semana se celebra sesión secreta para despachar los asuntos económicos de la Cámara, la aprobación del presupuesto, las dietas y otros que exijan reserva. Más en caso de requerirse puede haber sesiones secretas extraordinarias.

Procedimiento de trabajo en una sesión regular:

1° Se revisa y en su caso se aprueba el acta de la sesión anterior.

2° Lectura de comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Suprema Corte de Justicia, de las legislaturas y de los gobernadores.

3° Conocimiento, lectura y discusión de iniciativas de Ejecutivo, de las legislaturas y de los individuos de la Cámara.

4° Conocimiento, lectura y discusión de dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión.

5° Conocimiento de memoriales de los particulares.

6° Lectura y discusión. Dictámenes señalados para discutirse.

7° Conocimiento, lectura y discusión de minutas de ley.

Procedimiento de trabajo en una sesión secreta:

1. Acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el presidente de la República, los secretarios de Despacho, los gobernadores de los estados o los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

2. Los oficios con nota de “reservados” que dirijan otros organismos.

3. Los asuntos puramente económicos de la Cámara.

4. Los asuntos relativos a las Relaciones Exteriores.

Las sesiones extraordinarias son convocadas por la Comisión Permanente, por el Ejecutivo o por el presidente de una de las Cámaras.

La Mesa Directiva prepara las sesiones, reúne los asuntos que debe conocer la Asamblea, confecciona el orden del día, conduce los debates y documenta validamente las resoluciones que toma el pleno.

4.7.11.2 EL ORDEN DEL DÍA: BASE DE TRABAJO DE LAS SESIONES

El orden del día es la disposición ordenada de los asuntos que deberá conocer, discutir y resolver (aprobar o desechar) la Cámara durante una sesión.

Además de lo establecido en el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno del Congreso, en el orden del día, pueden incluirse los asuntos, proposiciones que los distintos grupos parlamentarios les interesa comunicar a la Asamblea, ya sean estas propuestas tomas de posición, comentarios, declaraciones y denuncias. Aunque en el Senado actual sólo existen tres senadores de grupos parlamentarios distintos, generalmente el presidente de la Mesa Directiva se comunica tanto con ellos como con otros legisladores de la Cámara, para integrar el orden del día.

4.7.11.3 CÓMO SE INTEGRA EL ORDEN DEL DÍA

1° Actas de la sesión anterior, para su discusión y aprobación; comunicaciones de la otra Cámara, de los Poderes de la Unión, de las legislaturas de los estados o de los gobernadores.

2°: Asuntos de trámite legislativo propios de la Cámara, tales como iniciativas del Ejecutivo, las

legislaturas o de los legisladores; dictámenes de proyectos de ley o de decreto, para discusión (que debieron tener una primera lectura antes de ese día; todo dictamen debe leerse dos veces en el Pleno, a menos que exista dispensa); dictámenes señalados para discutirse e iniciar el debate, y minutas de ley (con los cuales se inicia el proceso de revisión de la ley).

3° Todas las participaciones de los parlamentarios que tienen interés político en que sean planteadas ante la Asamblea y la opinión pública.

Corresponde a la Oficialía Mayor redactar y formar el documento definitivo y entregarlo a la presidencia de la Mesa Directiva para que se lleve a cabo la sesión y deben entregarse copias para cada uno de los representantes.

El orden del día puede incluir memoriales de particulares.

4.7.11.4 CÓMO SE DESAHOGA EL ORDEN DEL DÍA

1° Lista de asistencia.

2° Se da cuenta del orden del día.

3° Entonces, es probable que algún parlamentario proponga que se adicione otro asunto y el presidente puede —de acuerdo con sus facultades— solicitar al secretario que incluya dicho punto al final de la lista, o bien que consulte a la Asamblea si aprueba o no que se adicione éste, en el capítulo respectivo del orden del día.

4° Inicia desahogo de los asuntos dando lectura del acta de la sesión anterior. Allí también pueden intervenir los legisladores para aclaraciones, modificaciones, etcétera.

4.8 LEYES Y REGLAMENTOS QUE RIGEN LAS ACTIVIDADES DEL SENADO

Además de la Carta Magna y diversos ordenamientos de enmarcados del Derecho Constitucional, encontramos que existen sendos

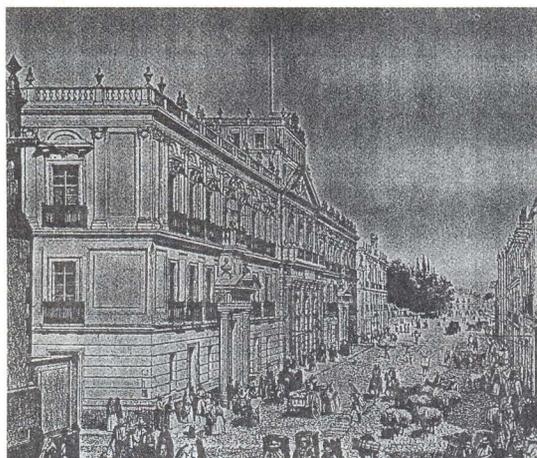
documentos que guían la acción legislativa del Senado. Ellos son la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en funciones. Ambas establecen tanto las disposiciones básicas relativas a la estructura, organización 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 cómo funcionan el pleno y las Comisiones para legislar, y otros manuales elaborados para orientar el trabajo de las Comisiones. Existen también disposiciones reglamentarias que rigen la administración, los debates, las discusiones y votaciones.

4.8.1 LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Esta ley tendrá que reformarse porque, entre otras cosas, a partir de la próxima legislatura desaparece el Colegio Electoral y el proceso de autocalificación, y porque el Senado tendrá 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 y, 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.

4.8.2 REGLAMENTOS 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 presente siglo y ha tenido muy pocas reformas, como las



de 1981 y de 1989 publicadas en el *Diario Oficial*. 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, nuevamente tendrán que reformarse para regir las actividades de la próxima legislatura, 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 Régimen, Reglamento 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, etcétera. 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 modificará la instalación de las Cámaras. Así, el Senado de la próxima legislatura se integrará con la mitad de los representantes que aun no terminan su mandato, así como el resto de los presuntos senadores, que, en realidad, ya llegarán con su credencial de mayoría aprobada en definitiva. Los trabajos previos serán más sencillos, y se concentrarán en nombrar un presidente, un vicepresidente, etcétera, tomar la protesta y declararse

legítimamente constituida.²⁵ En alguna medida, el reglamento repite las funciones establecidas en la Ley Orgánica, pero precisa otras de las funciones y, 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 removerse, 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:

- Determinar qué asuntos 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 que éstas se refieren.
- Llamar al orden.
- Nombrar Comisiones cuyo objeto sea de ceremonia.

²⁵ Para esto véase el apartado de Protocolo.

- Anunciar al inicio de las sesiones, el orden del día.
- Bajo ningún concepto podrá levantar una sesión sin antes haberse hecho conocer a la Asamblea la orden del día para la siguiente sesión.
- 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 y, 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, y cuidar la impresión y distribución del *Diario de Debates*. Menciona las reglas para hacer uso de la palabra.

4.8.3 UN POCO DE HISTORIA DE LA LEY Y REGLAMENTOS DE GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL

En el siglo XIX existieron los diversos Reglamentos de operación del Congreso. El primero de ellos es el expedido por José María Morelos y Pavón, del 11 de septiembre de 1913, con las disposiciones a seguir en el Congreso de Chilpancingo. Posteriormente, en 1823 y 1824, se crearon Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso, que rigieron prácticamente por el resto del siglo. En 1897 se propone y, el 1 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. Luego, se modificó en septiembre de 1925, pero son las modificaciones del 20 de marzo de 1934, la base o el cuerpo central de la Ley Orgánica vigente.²⁶ Entre las innovaciones está la transformación de las Comisiones Especiales y de la Permanente, y que además se introducen nuevas Comisiones, como la denominada de Presupuestos y Cuentas, así como la Inspectoría o de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.²⁷ 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, tanto desde 1897 como hasta la ley de 1979.²⁸

La Ley Orgánica vigente tiene una estructura similar a la revisada durante los años treinta. Ésta ha tenido algunas reformas, como implementada por la L Legislatura y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de mayo 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, 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 determinan expresamente las diferentes Comisiones que integran ambas Cámaras.

Por otra parte el archivo del Palacio Legislativo registra las siguientes modificaciones para el Reglamento de Gobierno del Congreso:

²⁶ 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 en un período extraordinario de sesiones.

²⁷ Manuel González Oropeza, "Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión", en *op. cit.*, p. 256.

²⁸ *Ibidem*, p. 257.



- 5 de octubre de 1925
- 21 de noviembre 1934
- 31 de diciembre 1935
- 16 de octubre 1937
- 27 de enero de 1940
- 21 de diciembre 1957
- 31 de diciembre 1963
- 21 de octubre 1966
- 20 de enero 1975
- 11 de diciembre 1975
- 27 noviembre 1981.

El Senado continuó el modelo de la ley de 1834 en la terminología y clasificación de las Comisiones, mientras que la Cámara de Diputados introdujo una nueva clasificación con dos aspectos: 1) 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"), y 2) introduce la nueva denominación del "Comité" para las funciones operativas de la propia Cámara. El Senado sigue con la tradicional denominación de Comisión. Luego, existen Comisiones *ad hoc* para realizar diversos objetivos, desde protocolo parlamentario, hasta casos graves políticos (por ejemplo, existe una Comisión sobre el caso Colosio). En estas Comisiones destaca la labor política que desempeña el Senado.²⁹

En cuanto a las ratificaciones, el procedimiento se ha hecho más flexible con el tiempo. Todavía a principios de siglo, pasaban por dos lecturas, incluso no del dictamen, sino de la revisión de los expedientes de quienes serían ratificados, y se establecía una tercera etapa de discusión y, en su caso, de aprobación. A partir de 1932 estas ratificaciones se conocen y aprueban en simplificación de trámites y votaciones económicas. Hoy día, en casos de urgente resolución, los ministros de la Suprema Corte y los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación son conocidos y aprobados y toman la protesta de ley en la misma sesión del Senado. (Así tenemos el ejemplo más reciente del licenciado Diego Valadés.)³⁰

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 y también la Ley de Ingresos debe iniciarse con los Diputados).

De 1979 a 1982, de las 164 iniciativas de ley y decreto enviadas por el Ejecutivo tan sólo 32 fueron enviadas al Senado, las 132 restantes se

²⁹ José Luis Soberanes cita el primer caso de 19 de febrero de 1923 que se designó una Comisión para investigar hechos del gobernador de Coahuila, Arnulfo González, en los que estaban involucrados un desafuero de la legislatura, una solicitud de auxilio federal y un conflicto de poderes. Además cita una investigación del gobernador de Nayarit, Pascual Villanueva, el 25 de octubre de 1923; investigación del "golpe de Estado" de la legislatura al gobernador, ocurrida en San Luis Potosí el 19 de noviembre de 1925; una más para conocer diversos hechos ocurridos en Morelos entre el 28 y 29 de diciembre de 1927, una más de hechos en Puebla entre 8 de octubre y 28 de diciembre de 1928 y 7 de octubre de 1929, y una más para estudiar actos del gobernador de Zacatecas por haber destituido a un presidente municipal, 7 de octubre de 1930. Habría que preguntarse si en los casos de destitución de gobernadores se forman Comisiones.

³⁰ Senado de la República, *El Senado mexicano, por la razón de las leyes*, México, Cámara de Senadores de la República Mexicana, 1987, libro dos, p. 308.

iniciaron en la Cámara de Diputados. Además, mientras los diputados realizaron 178 iniciativas propias, el Senado únicamente diez.³¹

4.9 PRERROGATIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus encargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional y por la inviolabilidad del recinto legislativo. Sus prerrogativas se definen en los artículos 61, 62 y 68 de la Constitución, principalmente, aunque las reglas para el ejercicio de las mismas están sujetas tanto a las leyes y reglamentos internos del Senado, como la Ley de Responsabilidades del Servicio Público.

Las dos Cámaras deben residir en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro, a menos que puedan convenir entre ellas en el tiempo, modo y lugar del nuevo recinto. En los casos en que no logren ponerse de acuerdo, decidirá el Ejecutivo. Ninguna de las dos Cámaras podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

4.10 PROTOCOLO PARLAMENTARIO (CEREMONIAL, DISCIPLINA, RESPONSABILIDADES Y SANCIONES)

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. Asimismo, establece los procedimientos a seguir para recibir y despedir al encargado del Ejecutivo.

4.10.1 PROTOCOLO Y CEREMONIAL DE INSTALACIÓN DEL SENADO

En la próxima legislatura, una vez presentadas las credenciales de los nuevos integrantes, a continuación, la presidencia del Senado solicitará que se nombren tres Comisiones de cinco individuos de las respectivas Cámaras, más un

secretario, que participarán su instalación a la otra Cámara y a los demás poderes de la Unión. Además, cada Cámara nombrará una Comisión que, unida a la de la otra Cámara, acompañe al C. presidente de su residencia al recinto de la Cámara, y otras dos Comisiones: una que lo recibirá en el acto de la apertura de sesiones del Congreso y otra, que lo acompañará nuevamente a su residencia. Se establece también que el día (1 de noviembre por ahora), a las 17 horas se reunirán las dos Cámaras para el solo efecto de la apertura del Congreso y quien lo presida declarará abierto su período ordinario de sesiones.

Se prescribe también que diez días antes de la instalación del Congreso, se verificará una junta y cuando hubiese quórum se elegirá presidente y vicepresidente para el mes primero del período ordinario y secretarios y prosecretarios para las sesiones de un año y, después de declarar la Cámara instalada, se nombrarán las Comisiones. Se determina también que en el caso del Senado, éste no podrá abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia de las dos terceras partes de sus miembros.

Cuando el presidente de la República asista al Congreso para hacer la protesta de toma de posesión, al entrar y salir del salón, se pondrán en pie todos los asistentes a excepción del presidente del Congreso, que solamente lo verificará en la entrada del primero, cuando éste haya llegado a la mitad del salón.

El presidente hará la protesta de pie ante el presidente del Congreso, y concluido el acto, se retirará, con el mismo ceremonial prescrito en los artículos anteriores.

Cuando el presidente de la República asista al Congreso a la apertura de las sesiones, tomará asiento al lado izquierdo del presidente del Congreso.

Se establece también que, al discurso que el presidente de la República pronuncie en el acto, el presidente del Congreso contestará en términos generales. En otro renglón se prescribe que



cuando el Ejecutivo Federal rinda su informe de gobierno, la sesión del Congreso tendrá como solo objetivo escuchar al mismo, pero no tienen lugar las intervenciones, interpelaciones o comentarios al informe, mismas que se realizarán posteriormente en sesión regular.

En cuanto a la comunicación entre ambas Cámaras, además de lo establecido en cuanto al informe de los dictámenes por escrito y firmados, acompañados de los anexos correspondientes, se agrega que siempre que una Comisión pase de una a otra Cámara, en ésta se nombrará una Comisión de seis individuos quienes les acompañarán a su ingreso y su salida.

Por otra parte, el artículo 193 establece que las Cámaras jamás asistirán ni juntas ni separadas a función alguna pública fuera de su palacio (debe decir recinto). Sin embargo, en virtud de circunstancias extraordinarias, puede el Congreso establecer un recinto alterno, como sucedió a raíz del incendio de 1989 que destruyó el actual y ya renovado Palacio Legislativo. Motivo por el cual, la Cámara de Diputados tuvo que mudarse temporalmente, aunque la de Senadores permaneció en su domicilio.

Por lo que respecta a nombramientos y consultas, cuando algún funcionario, representante

diplomático o persona de relieve se presente en la Cámara a invitación de ésta o por sí, se nombrará una Comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento. Asimismo, existe un protocolo para tomarles la protesta de ley a los nuevos senadores.

Las primeras curules alrededor de la tribuna se destinan a los secretarios de Estado que concurran a la sesión.

También existen reglas en cuanto a nombramientos, reconocimientos, medalla al mérito o a la inscripción del nombre de un prócer en el recinto legislativo. Por ejemplo, el artículo 94 de la Ley Orgánica, de acuerdo con el Decreto que crea la "Medalla de Honor Belisario Domínguez del Senado de la República", la Cámara de Senadores celebra sesión solemne en el mes de octubre de cada año, para imponer tal medalla y otorgar el diploma al ciudadano que haya sido seleccionado.

A la sesión solemne se invita al titular del Poder Ejecutivo federal, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al presidente de la Cámara de Diputados y a los demás funcionarios y personalidades que la Mesa Directiva determine.

En otro renglón, se prescribe que, diez días antes de la instalación del Congreso, se verificará una junta y, cuando hubiese quórum, se elegirá presidente y vicepresidente, para el mes primero del período ordinario y secretarios y prosecretarios para las sesiones de un año, y después de declarar la Cámara instalada, se nombrarán las Comisiones. Se determina también que, en el caso del Senado, éste no podrá abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo sin la concurrencia de las dos terceras partes de sus miembros.

A continuación, se nombrarán tres Comisiones de cinco individuos de las respectivas Cámaras, más un secretario, que participarán su instalación a la otra Cámara y a los demás poderes de la Unión. Además, cada Cámara nombrará una Comisión que, unida a la de la otra Cámara, acompañe al C. presidente, de su residencia al recinto de la Cámara, y otras dos Comisiones: una que lo recibirá en el acto de la apertura de sesiones del Congreso y otra que lo acompañará nuevamente a su residencia. Se establece también que el día (1 de noviembre por ahora), a las 17 horas, se reunirán las dos Cámaras para el solo efecto de la apertura del Congreso y quien lo presida declarará abierto su período ordinario de sesiones.

Finalmente, las sesiones regulares del Congreso y de sus Cámaras son públicas y, en virtud de ello, se prescriben reglas para el acceso, el comportamiento y, en su caso, el retiro del mismo público. Las galerías son el lugar específico en cada Cámara para alojar al público, donde se reservan espacios para el Cuerpo Diplomático, para los ministros de la Suprema Corte de Justicia, para los gobernadores de los estados y otros funcionarios públicos.

A los asistentes a las galerías se les prohíbe portar armas, fumar, deben guardar silencio, respeto y compostura y no participar en los debates. Quienes perturben el orden serán desalojados, o, si se cometiera algún delito, se ordenará su detención. En caso de mayor desorden el presidente del Senado levantará la sesión pública y la sesión podrá continuar en secreto.

El presidente del Senado puede ordenar guardia militar en el recinto, la que estará sujeta exclusivamente al mismo.

Sólo con permiso del presidente pueden entrar al salón de sesiones personas que no sean senadores, pero no a los pasillos, que estarán resguardados por ujieres.

Los senadores tampoco pueden entrar armados al salón de sesiones; quienes así se presenten, serán conminados a desarmarse; no podrán intervenir ni votar mientras permanezcan armados y de ser necesario, se removerá del salón a los renuentes.³²

4.10.2 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 despacho [...] Los gobernantes de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales [...] por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Para la aplicación de las sanciones, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores [...] después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. La Cámara de Senadores aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes

³² Ésta es una de las reformas de 1924-1925.

de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes, y con audiencia del acusado. Las declaraciones de las dos Cámaras son inatacables.

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.

—Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores por la Comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior. La misma prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 constitucional. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base a la legislación penal aplicable.

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, a 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.

4.11 PRESUPUESTO E INGRESOS DEL SENADO

Poco se conoce sobre la formulación del presupuesto del Congreso, así como los gastos del mismo. La Constitución estipula algunos aspectos relevantes sobre el tema.

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.

³³ Agradezco la colaboración de Teresa Elizabeth Cueva en la compilación del material bibliográfico y presentación de las gráficas.

El Tesorero del Senado sólo está obligado bajo su estricta responsabilidad, a rendir cuentas del manejo de fondos a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración del Senado. La remoción del Tesorero se hará por la Cámara, a moción de cualquier miembro de ella, con plena justificación o por dictamen de la Gran Comisión.