



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA
REPÚBLICA**



**ANÁLISIS JURÍDICO, COMPARADO E
INSTITUCIONAL DEL SENADO MEXICANO
(PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN)**

Marzo 2004



INDICE

- Introducción	1
1. Evolución Constitucional del Senado de la República	5
1.1. Constitución de Apatzingán de 1814	5
1.2. Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	7
1.3. Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente de 1835 y Leyes Constitucionales de 1836	9
1.4. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843	11
1.5. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	12
1.6. Constitución de 1857	13
1.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	16
2. Antecedentes de la Normatividad interna del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos	32
2.1. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	32
2.1.1. Antecedentes	32
2.1.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente	38
2.2. Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso General	40

3. Análisis comparativo con otros países	42
3.1. América Latina	44
3.1.1. El bicameralismo federal en América Latina	44
3.1.1.2. El bicameralismo federal en la experiencia presidencial de América Latina (Argentina, Brasil, México)	47
3.1.2. El sistema bicameral unitario	60
3.1.2.1. Un acercamiento conceptual	60
3.1.2.2. Los rasgos particulares del bicameralismo unitario en Bolivia, Colombia, Chile, Uruguay y Paraguay	64
3.2. América del Norte y Europa Occidental	78
3.2.1. Estados Unidos de América	81
3.2.1.1. Composición de la Cámara Senatorial	81
3.2.1.2. Facultades y proceso legislativo	83
3.2.1.3. Medidas especiales	86
3.2.2. Canadá	87
3.2.2.1. Composición de la Cámara Senatorial	87
3.2.2.2. Facultades y proceso legislativo	88
3.2.2.3. Medidas especiales	89
3.2.3. Gran Bretaña	91
3.2.3.1. Composición de la Cámara Senatorial	91
3.2.3.2. Facultades y proceso legislativo	92
3.2.3.3. Medidas especiales	94

3.2.4. España	95
3.2.4.1. Composición de la Cámara Senatorial	95
3.2.4.2. Facultades y proceso legislativo	96
3.2.4.3. Medidas especiales	99
3.2.5. Italia	101
3.2.5.1. Composición de la Cámara Senatorial	101
3.2.5.2. Facultades y proceso legislativo	102
3.2.5.3. Medidas especiales	104
3.2.6. República Federal Alemana	105
3.2.6.1. Composición de la Cámara Senatorial	105
3.2.6.2. Facultades y proceso legislativo	106
3.2.6.3. Medidas especiales	108
3.2.7. Francia	111
3.2.6.1. Composición de la Cámara Senatorial	111
3.2.6.2. Facultades y proceso legislativo	113
3.2.6.3. Medidas especiales	115
3.2.8. Cuadros comparativos	118
4. Poderes Legislativo Federal y Estatales en México: Dimensiones Comparativas	124
4.1. Tamaño de los Congresos	125
4.2. Derechos y obligaciones de los legisladores	128
4.2.1. Compromisos y rendición de cuentas	128
4.2.2. Sanciones	129

4.2.3. Fuero	129
4.2.4. Reelección	131
4.3. Órganos de gobierno	132
4.3.1. Mesa Directiva	132
4.3.2. Órgano de gobierno	134
4.4. Órganos de apoyo	139
4.5. Grupos parlamentarios	141
4.6. Órganos de Trabajo	143
4.7. Comisión Permanente	149
4.8. Relaciones con el Congreso de la Unión	151
4.9. Trabajo en Pleno	152
4.10. Relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo	157
4.11. Relaciones entre el Congreso y el Poder Judicial	161
4.12. Consideraciones	163
5. Análisis del Senado de la República en México	168
5.1. Análisis del marco jurídico que rige al Senado Mexicano	168
5.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	169
5.1.1.1. Integración de la Cámara de Senadores	169
5.1.1.2. Tipos de normas en relación con el Senado	170
A. Normas de competencia	170
a. Facultades de nombramiento	170
b. Facultades en relación con el Ejecutivo	171
c. Facultades de control	171

d. Facultades en materia de garantía de las instituciones de la Federación	171
e. Facultades de creación de normas	171
B. Normas de organización	172
C. Normas sobre su funcionamiento	173
D. Normas sobre el estatuto de sus integrantes	173
5.1.1.3. Facultades exclusivas del Senado de la República	174
5.1.1.4. Aspectos generales	175
5.1.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	177
5.1.3. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	187
5.1.4. Acuerdos Parlamentarios	189
5.2. Análisis Institucional del Senado Mexicano	191
5.2.1. Ubicación del Senado en el sistema político	192
5.2.2. Relaciones entre el Senado y otros órganos del Gobierno Federal	193
5.2.3. Vinculación del Senado con las Entidades Federativas	194
5.3. Análisis estructural y funcional del Senado de la República	195
5.3.1. Clases de funciones del Senado de la República	196
5.3.2. Productividad Legislativa	199
5.3.3. Percepción del Senado ante la opinión pública	203
- Conclusiones y Propuestas	207
- Bibliografía	229

INTRODUCCIÓN

El compromiso para apoyar la calidad del trabajo legislativo que responda a las demandas de la creciente democracia mexicana constituye el motivo central que impulsa al Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, con la coadyuvancia de la Universidad Autónoma Metropolitana y la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A.C., a la elaboración del presente estudio en torno a la normatividad interna del Senado de la República.

De igual manera, nuestro estudio pretende cumplir con el propósito de impulsar las tareas de consulta y fundamentación de alternativas que permitan enriquecer el debate y el proceso de reformas actualmente en curso, alrededor de las diversas iniciativas de ley que han sido presentadas para adecuar tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento Interior.

El proceso de cambio político experimentado en México desde los años setenta concentró particularmente su objetivo en la construcción de la confianza de los ciudadanos alrededor de generar instituciones electorales imparciales, así como un sistema de partidos que pudiera procesar de manera adecuada las diversas preferencias y proyectos de nación en un marco de competencia y pluralidad política. Los efectos de esta compleja tarea permitieron asumir la adecuación del espacio de la representación por excelencia, como lo constituyen las cámaras legislativas.

Este impulso generado por la competencia electoral, tuvo efectos importantes no sólo para la integración numérica de las cámaras, sino también generaron exigencias inmediatas para modificar la dinámica de la organización interna y la toma de decisiones en el cuerpo bicameral mexicano. Este proceso ha implicado desde la década pasada consignar el desarrollo de dos grandes momentos que han mostrado la voluntad del poder legislativo por contextualizarse dentro de este esfuerzo democratizador; en este caso, nos referimos a las reformas que se realizaron a la Ley

Orgánica del Congreso de la Unión en 1994 y 1999. En ambas reformas se trató de dar curso a un esquema de pluralidad que fuera reconociendo el deseo de un modelo que permitiera el paso de la homogeneidad y la hegemonía, hacia el surgimiento de un esquema de concurrencia, negociación e inclusión de las diversas fuerzas políticas en el ánimo de mostrar a un Poder Legislativo fundamentado en una lógica de equilibrios y compartición de responsabilidades.

Sin embargo, cabe decir que dicho esfuerzo de adecuación funcional de la organización y desarrollo de las tareas legislativas nunca puede declararse concluido, sino que es uno de tipo abierto y en el que debe asumirse en todo momento la posibilidad de mejorar y perfeccionar dichos mecanismos de trabajo. En este sentido, se debe asumir que la existencia de tareas pendientes como la reforma del Reglamento para el Gobierno Interior vigente desde 1934, obligan con toda responsabilidad a ubicar cuáles podrían ser los ejes en los cuales se podría articular una propuesta integral que pueda apoyar las tareas del rediseño institucional del Congreso mexicano en su conjunto.

El presente estudio se sustenta en el desarrollo de un esquema teórico y metodológico adherido a revisar en primer término, la secuencia de los principales momentos de la historia constitucional que sustentan la propia existencia del Poder Legislativo mexicano, con el ánimo de señalar las condiciones que motivaron la presencia y práctica tanto del modelo bicameral como el de tipo unicameral. De manera natural, la revisión de dicho marco jurídico fundamental nos llevó hacia la ubicación y desarrollo de los ordenamientos que se han aplicado para la organización y funcionamiento interno de las cámaras legislativas, mismo que llega hasta el momento presente, cuestión que fundamentó el alcance del segundo capítulo de la investigación.

Una vez cubierto dicho marco normativo general, la investigación se plantea una estrategia de tipo comparativo, mismo que se desarrolla dentro del tercer capítulo de la investigación, en donde se aborda el objetivo de construir un catálogo de variables y parámetros que permitan situar similitudes y diferencias estructurales del Congreso

mexicano (y en particular del ámbito senatorial) con las experiencias de un conjunto selecto de naciones latinoamericanas, anglosajonas y europeas. Cabe señalar que las variables centrales de comparación se concentran en ámbitos específicos como las condiciones de la integración de la Cámara Alta, una visión sinóptica del proceso legislativo que se aplica en cada una de las naciones aquí analizadas. Finalmente, se plantea una revisión de las facultades y competencias constitucionales y no constitucionales que regulan el trabajo senatorial y su relación con los otros poderes y la sociedad.

De manera complementaria, se consideró que dentro de un estudio de esta naturaleza era necesario emprender una revisión exhaustiva de la normatividad existente dentro de los congresos de las entidades federativas en México (se anexa disco compacto que contiene las matrices que fundamentan el desarrollo de éste capítulo). Este amplio universo de 32 casos se puede valorar como un elemento de control acerca de la capacidad de adaptación y respuesta que ha tenido el Congreso federal mexicano para encabezar los cambios que son demandados en materia de poseer mayores capacidades legislativas. Dentro de este cuarto capítulo de la investigación se coloca al propio Congreso Federal como una suerte de “nivel cero” en relación a los casos estatales, a fin de considerar qué tantos avances a nivel de las prácticas y los procedimientos legislativos y de su organización interna, se han colocado por encima del mismo pero a la vez nos permite ubicar cuál puede ser el nivel de vanguardia que mantiene frente a aquellos casos que todavía se mueven bajo los parámetros de hace una o dos décadas.

El quinto apartado de nuestra investigación pretende ofrecer al lector un acercamiento jurídico, institucional, estructural y funcional del desempeño reciente que ha experimentado el Senado de la República, en tanto que nos facilita el acceso a evaluar (con el apoyo adicional de diversos indicadores estadísticos) las consecuencias e inconsistencias derivadas de la presencia de una Ley Orgánica que se ha mantenido con cierta evolución y reforma, misma que contrasta con la permanencia y creciente inaplicabilidad práctica del Reglamento Interno en vigor. De la misma manera, en esta

sección también se tratan de resaltar algunas de las áreas problemáticas que son, en nuestro parecer, el objetivo del ulterior proceso de potenciales reformas a ser consideradas para la definición de un nuevo Reglamento Interno y Ley Orgánica del Congreso en su caso, con particular atención a las necesidades concretas que se han venido experimentando en el contexto senatorial.

Por último, la investigación presenta un conjunto de conclusiones que ofrecen una serie de propuestas que procuran recorrer los principales aspectos sobre los cuales se pretende recuperar el núcleo de una reforma a los ordenamientos normativos del marco general del Congreso mexicano, y en particular del Senado de la República.

El Poder Legislativo en México -y especialmente, el Senado de la República- deben afrontar los retos de una creciente responsabilidad que demandan leyes con mayores niveles de calidad y trascendencia para la vida pública. La búsqueda de un diseño funcional en la integración, organización y procesamiento legislativos deben orientar a los diversos actores a fortalecer el conocimiento comparado y la evaluación autocrítica que nos permitan arribar a la proposición de instituciones que sean capaces de afrontar los compromisos y responsabilidades de la acción conjunta entre los poderes de la Unión. Por esta razón, esperamos que este trabajo contribuya al logro de este objetivo central para el avance legislativo en nuestro país.

1. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

A través de las distintas Constituciones de México, se puede observar el origen de nuestro sistema legislativo. En ellas se muestra que en varias ocasiones se implantó un Senado Federal (Constituciones Federales de 1824 y 1917); en otras dos se transformó su función (Constituciones Centralistas de 1836 y 1847); siendo que durante el año de 1857 se suprimió, para luego proceder a su restauración en 1874, cuya condición se ha mantenido hasta el momento actual.

Cabe mencionar, que la Constitución de Cádiz cuya vigencia ocurrió en Nueva España, hizo una revisión de la territorialidad sobre la que ejercía su hegemonía. Esta territorialidad fue la primera división geográfica y gubernativa que constituye un antecedente de representación a configuraciones políticas precisas, antes que una configuración de la representación popular tal y como la entendemos hoy en día. Bajo tales consideraciones, ésta Constitución implanta una representación territorial provincial, otorgando un peso específico a las demarcaciones. Así, “la importancia de este documento radica no sólo en el hecho de haber tenido vigencia durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales.”¹

1.1. Constitución de Apatzingán de 1814

José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, el cual se instaló en Chilpancingo, Guerrero, el 14 de septiembre de 1813, integrado por 6 diputados designados por Morelos y dos mas de elección popular, el cual después de modificar su integración preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán, Michoacán, el 22 de octubre de 1814, con el título de *Decreto Constitucional para la Libertad de la*

¹ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1994*, Porrúa, México, 1994, p. 59.

América Mexicana. Sus autores fueron, según lo estableció Morelos: Herrera, Quintana Roo, Sotero de Castañeda, Berdusco y Argáandar.

Se basó en los principios de la Constitución de Cádiz, aunque modificados, pues a diferencia de la Española, la de Apatzingán preveía la instauración del régimen republicano de gobierno y defendía el principio de la soberanía popular y el derecho del pueblo a cambiar al gobierno según su voluntad.

Proclamó la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, considerando como órgano supremo al Congreso,² compuesto por 17 diputados de las provincias, cuya función no podía ser mayor de dos años, con facultades legislativas, políticas y administrativas, entre las cuales estaba la de nombrar a los miembros del Gobierno (Ejecutivo y Supremo Tribunal de Justicia).

Establecía que los diputados eran inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo, ni caso, podía hacerseles cargo de ellas, pero eran sujetos a juicio de residencia por la parte correspondiente a la administración pública y podían ser acusados por los delitos de herejía y apostasía y por los del Estado, señalando los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres Poderes que instituía, las circunstancias de la guerra impidieron su actuación normal. Después de un año de promulgada la Constitución, Morelos fue capturado y en diciembre de 1815 el jefe insurgente Manuel Mier y Terán, disolvió en Tehuacan, Puebla, a los tres Poderes.

² La Constitución de Apatzingán introdujo las atribuciones exclusivas del Supremo Congreso, destacando: examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan, sancionar las leyes, interpretarlas, y derogarlas en caso necesario; examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública; aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía, entre otras (ver Capítulo VIII).

1.2. Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

El 20 de noviembre de 1823 se presentó el *Acta Constitucional*, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal, su discusión se efectuó del 3 de diciembre de ese año al 31 de enero de 1824, en donde se aprobó casi sin modificaciones con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*.

El 1 de abril, el Congreso comenzó a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con diversas modificaciones, fue aprobado por la Asamblea el 3 de octubre de 1824 con el título de *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, firmada el día 4 y publicada el 5 octubre por el Ejecutivo con la misma denominación.

El Constituyente tuvo dos preocupaciones fundamentales: por una parte, la necesidad de organizar funcionalmente un Estado federado; y por la otra, mantener el precepto de la soberanía popular que permitiera el mantenimiento de una República representativa, con división de poderes, en donde el pueblo fuera siempre el supremo elector.

En ésta primera Constitución Federal, se adoptó como forma de gobierno la de "una República representativa, democrática y federal"; pero lo más importante fue que dicha Constitución estableció por vez primera la división bicameral del Poder Legislativo en México: "Artículo 7: Se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores", y en el artículo 25 que establecía: "El senado se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, renovados por mitad de dos en dos años".³

³ Tena Ramírez Felipe, op.cit.

Ahora bien, el hecho más importante para esta división de poder es que los primeros constituyentes ya consideraban a la Cámara de Diputados como la de representantes de la soberanía popular; y a la Cámara de Senadores como la representación de los Estados que integraban a la República Democrática, Representativa y Federal de México, hecho que desde luego se fundamentaba en una concepción de lo federal expresado en la territorialidad y la particularidad de cada provincia o región que formaría parte de la Federación.

En el Título Tercero denominado *Del Poder Legislativo*, se definía la integración de dicho Poder. En la Sección Tercera del mismo Título, se establecía que el Senado se integraba de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad cada dos años; asimismo, mencionaba cuestiones generales del cargo de senador, tales como requisitos, elecciones, destitución, etc.

Se establecían de manera genérica las funciones económicas de ambas Cámaras y las prerrogativas de sus individuos, remitiendo para cuestiones de gobierno interior de cada Cámara, a un Reglamento que expediría el Congreso. Sin embargo, se desprenden del articulado disposiciones relativas específicamente para senadores, a saber, cualquier senador podía hacer por escrito proposiciones o presentar proyectos de ley o decreto en su Cámara, eran inviolables por las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y no podían ser reconvenidos por ellas. Asimismo, se da la primera connotación de una cámara revisora en cuanto al procedimiento para la formación de leyes.

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835, la misma establecía que no podía ser revisada sino a partir del año 1830, por lo que las reformas empezaron a proponerse desde 1826; sin embargo, ninguna llegó a ser votada por el Congreso, de tal manera que permaneció sin modificaciones hasta su abrogación.

1.3. Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente de 1835 y Leyes Constitucionales de 1836

El Congreso Federal reunido en 1835 obtuvo mayoría del partido conservador en las dos Cámaras que lo formaban, según el sistema bicameral de la Constitución de 1824 en vigor. Abrió sus sesiones el 4 de enero de 1835 y una comisión de diputados preparó la reforma a la Constitución, misma que fue aprobada por el Senado como Cámara revisora el 29 de abril de 1835.

El 16 de julio, fecha en que las Cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones, se propuso que el Congreso sería Constituyente, lo que fue aceptado tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores, integrada en una sola Asamblea el 14 de septiembre del mismo año.

El Congreso Constituyente, confió el proyecto de reformas a una comisión compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, de donde derivó el proyecto de las *Bases Constitucionales*, discutido y aprobado el 2 de octubre. Éste se convirtió en la ley constitutiva con el nombre de *Bases para la Nueva Constitución*, la cual terminó con el sistema federal.

Posteriormente, se creó la nueva ley fundamental dividida en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista se le conoce como la *Constitución de las Siete Leyes*. La primera de ellas, fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes se aprobaron en abril de 1836.

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, establecieron en su artículo 5° que “el ejercicio del Poder Legislativo

reside en un Congreso de Representantes de la Nación dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, elegidos popular y periódicamente”.⁴

En la segunda de las Siete Leyes, se consagró la institución llamada Supremo Poder Conservador, el cual se depositaba en cinco individuos renovados cada dos años por sorteo realizado por el Senado el día 1 de agosto inmediato anterior a la renovación.

La tercera Ley, se refería exclusivamente al Poder Legislativo, a sus miembros y a la formación de leyes. Establecía que la Cámara de Senadores estaría integrada por 24 miembros renovables por terceras partes cada dos años, respecto a la Constitución de 1824, aumentaba la edad mínima para ser senador de 30 a 35 años. Asimismo, establecía que toda ley se iniciaría en la Cámara de Diputados, ya que a la Cámara de Senadores sólo le correspondería la revisión y no podía hacerle alteraciones, ni modificaciones a los proyectos, únicamente podía decretarla como aprobada o desaprobada; en este último caso, remitía a la Cámara de Diputados la iniciativa para que ella realizara las modificaciones propuestas.

Como facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, se establecían las de prestar consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contuvieran disposiciones generales o trascendentales a la Nación; en el receso del Congreso General, atender acusaciones en contra de algún alto funcionario, dar o negar en caso urgente la entrada de tropas extranjeras en el territorio nacional y la salida del país de tropas nacionales; así como aprobar los nombramientos que hiciere el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la milicia activa.

Los diputados y los senadores eran inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos y no podían ser reconvenidos ni molestados en ningún tiempo

⁴ *Íbidem.*

por ellas, además se les prohibía renunciar al cargo sin causa grave y justificada, y admitir hasta un año después de terminar su función, alguna comisión o empleo en el Gobierno, así como obtener pensión o condecoración de provisión del Gobierno.

Durante la vigencia de las "Siete Leyes", el Senado se convirtió en una especie de junta de notables en donde la posición social era el elemento más importante para ocupar un cargo en él, representando los intereses de ciertos sectores sociales privilegiados en busca de posiciones de poder para perpetuar sus privilegios.

1.4. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843

El 23 de diciembre de 1842 el Presidente de la República, Nicolás Bravo, hizo la designación de la Junta Nacional Legislativa misma que elaboraría las Bases Constitucionales. Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría con opinión del Ministerio, que no formularían Bases Constitucionales sino que expedirían una Constitución. El 8 de abril el proyecto comenzó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados en su mayoría por unanimidad. Las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 de junio del mismo año.

En el Título Cuarto, en el artículo 25, se establecía que "el Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes".⁵

La Cámara de Senadores estaba compuesta por sesenta y tres individuos, dos tercios de los senadores, es decir, cuarenta y dos, se elegían por las Asambleas Departamentales nombrando a cinco de cada clase de agricultores, mineros,

⁵ Tena, Op. Cit.

propietarios o comerciantes y fabricantes, y el resto en personas que hubieran ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario de Despacho por más de un año, Ministro Plenipotenciario, Gobernador de un Estado o Departamento, Senador al Congreso General, Diputado en dos legislaturas, Consejero de Gobierno, Obispo o General de División; el otro tercio era postulado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

El Senado se renovaba por tercios, cada dos años. Únicamente fungía como Cámara revisora, ya que todas las iniciativas se debían presentar ante la Cámara de Diputados, por ende solo correspondía la iniciativa de las leyes al Presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas Departamentales en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Este ordenamiento, establecía como atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores: aprobar los nombramientos de los Plenipotenciarios, Ministros y demás agentes Diplomáticos y Cónsules, y los de oficiales superiores del Ejército y Armada desde Coronel.

1.5. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

El 15 de febrero de 1847, treinta y ocho diputados, propusieron que la Constitución de 1824 rigiera lisa y llanamente, en tanto no se reformara con arreglo a los artículos que en ella misma se instituían respecto al procedimiento de revisión; lo anterior implicaba que el Constituyente ante el que formulaban la solicitud, no llevara a cabo ninguna reforma.

El 16 de abril, el Congreso rechazó el dictamen de dicha proposición y el 22 del mismo mes comenzó la discusión de un voto particular presentado por Mariano Otero; con algunas modificaciones y adiciones, el *Acta Constitutiva y de Reformas* terminó de discutirse el 17 de mayo, fue jurada el día 21, y publicada el día 22 de mayo de 1847.

En ella se establecía respecto a la Cámara de Senadores, que ésta se renovarían por tercios cada dos años y reducía la edad para ser senador de treinta y cinco a treinta años; asimismo, se requería haber sido Presidente o Vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses Secretario de Despacho, Gobernador de Estado, individuo de las Cámaras; o por más de cinco años enviado diplomático, Ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años, juez o magistrado.

1.6. Constitución de 1857

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla en el que se desconocía al gobierno de Santa Anna, se convocó un Congreso Extraordinario el 16 de octubre de 1855, reunido en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856. Un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada la nueva Constitución por el Congreso Constituyente y por el Presidente Ignacio Comonfort, y el 11 de marzo se promulgó la *Constitución de 1857*. Sin embargo, los nuevos Poderes federales quedaron instalados de la siguiente manera: el 8 de octubre el Poder Legislativo, y el 1 de diciembre los Poderes Ejecutivo y el Judicial.

Esta Constitución retoma un sistema unicameral, al quedar el Poder Legislativo depositado en una sola Asamblea: “Se suprimía al Senado por su descrédito, prepotencia y lentitud en el proceso generador de leyes. La Asamblea única propuesta, sería doblemente numerosa por elección basada en una más reducida porción (...) de votantes”.⁶

El 13 de noviembre de 1874, se llevaron a cabo una serie de reformas y adiciones constitucionales, dentro de las cuales versaban las relativas al Poder Legislativo, en donde el Congreso General, se dividiría en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

⁶ Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. 3ª. Edición, UNAM, México, 2002. p. 67. Consultable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=431>

En el debate previo, se estableció la necesidad de equilibrar la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, al considerar que éste último carecía de autoridad ante el primero. Al proponer que el Poder Legislativo se depositaría en dos Cámaras, se señaló "... que en una República Federal sirven las dos Cámaras para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federativo. Ha sido una objeción vulgar, que el Senado representa un elemento aristocrático. Lo que pueden y deben representar los senadores, es un poco mas de edad, que dé un poco mas de experiencia y práctica en los negocios. También se ha hecho la objeción, de que en dos Cámaras una puede enervar la acción de la otra (...). Por lo demás el gobierno ha cuidado de no proponer (...) la idea precisa del senado, o cualquiera otra forma de una segunda Cámara. En el pensamiento del gobierno, lo sustancial es, la existencia de dos Cámaras, dejando a la sabiduría del Congreso, resolver sobre la forma y combinación de ellas".⁷

Esta reforma estableció que el Senado se integraría por dos senadores de cada Estado y dos del Distrito Federal, su elección sería indirecta en primer grado, la legislatura de cada Estado declaraba electo al que hubiere obtenido mayoría absoluta de los votos emitidos y elegía entre los que hubieren obtenido mayoría relativa, se renovaba por mitad cada dos años, la edad requerida era de 30 años cumplidos al día de la apertura de las sesiones.

El derecho de iniciar leyes, se otorgaba también a los senadores independientemente del Presidente de la Unión, de los diputados y las legislaturas de los Estados. Asimismo, en esta reforma se mencionaba que la formación de leyes y decretos podía comenzar indistintamente en cualquier Cámara, excepto las que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, las cuales debían discutirse primero en la Cámara de Diputados; sin embargo,

⁷ Tena. op. cit. pp. 693-694.

todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no era exclusiva de alguna Cámara se discutía sucesivamente en ambas.

Establecía como facultades exclusivas del Senado: aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo con las potencias extranjeras, ratificar los nombramientos que el Presidente de la República hiciera de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Armada Nacional; autorizar al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales fuera de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas de la República; consentir que el Ejecutivo pudiera disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos territorios; declarar cuando hubieren desaparecido los Poderes constitucionales; resolver cuestiones políticas entre Poderes y erigirse en Jurado de Sentencia.

Cada Cámara podía sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de las comisiones de su seno, nombrar a sus empleados, elaborar el reglamento interior de la Cámara, entre otras.

El 6 de mayo de 1904, se reforma nuevamente la Carta Magna para incorporar la figura del Vicepresidente de la República, el cual sería Presidente del Senado, con voz pero sin voto salvo en caso de empate. Asimismo, en esta fecha se reforma el artículo 103 para hacer responsables a los Senadores, Diputados, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho, por los delitos que cometieran durante el tiempo de su encargo.

1.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El 16 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza convocó a elecciones para integrar el Congreso Constituyente, el cual quedó instalado el primero de diciembre de ese año. En la Ciudad de Querétaro, el 21 de noviembre de 1916, el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias que, después de discutir sobre la necesidad de reformar la Constitución de 1857 o expedir una nueva, presentó el 29 de enero de 1917 el dictamen, el cual fue aprobado el 30 de enero. Al día siguiente se firmó la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que reforma la del 5 de febrero de 1857, promulgada el 5 de febrero de 1917 y que entró en vigor el 1 de mayo del mismo año.

En lo relativo al Poder Legislativo, retomaba en general el contenido de la Constitución de 1857, ya reformada. Sin embargo, cabe destacar entre las innovaciones fundamentales de la Constitución de 1917 lo siguiente: modificó el orden de los numerales, especificó las funciones de Diputados y Senadores; amplió las formalidades para la instalación y elección del Congreso; únicamente contemplaba un periodo de sesiones; especificó que los senadores se nombrarían por elección directa y deberían tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección y refrenda las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

A continuación se presenta un cuadro cronológico de las reformas en la materia que ha sufrido la Constitución de 1917 a la fecha.⁸

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003 ⁹
<p>Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni</p>	<p>- Lázaro Cárdenas: (D.O.F. 12/VIII/1938). Limitación para que el Ejecutivo ejerza facultades extraordinarias para legislar fuera del caso de la suspensión de garantías.</p> <p>- Miguel Alemán Valdés: (D.O.F.)</p>	<p>Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p>No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el</p>

⁸ Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, *La Constitución del pueblo mexicano*. Porrúa, México, 2001.

⁹ www.juridicas.unam.mx. y <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/index.htm>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.</p>	<p>28/III/1951). Se amplían para el Ejecutivo las facultades extraordinarias para legislar, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 131.</p>	<p>legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.</p>
<p>Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.</p>	<p>- Sin reformas.</p>	<p>Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.</p>
<p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de 2 miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.</p> <p>La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.</p>	<p>- Abelardo L. Rodríguez: (D.O.F. 29/IV/1933). El contenido del artículo 58 pasa a integrar la parte final del primer párrafo del artículo 57. Se aumenta de cuatro a seis años el tiempo que durará el encargo de senador.</p> <p>- Miguel de la Madrid Hurtado: (D.O.F. 15/XII/1986). Modifica el mecanismo de renovación de la Cámara de Senadores, para ser por mitad cada tres años. Agrega la declaración de elección por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para el caso del Distrito Federal.</p> <p>Carlos Salinas de Gortari: (D.O.F. 3/IX/1993). Establece que para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el D.F. se elegirán cuatro senadores, tres electos según el principio de votación mayoritaria relativa y un asignado a la primera minoría.</p> <p>- Ernesto Zedillo Ponce de León: (D.O.F. 22/VIII/1996). Se reforma totalmente, determinando que la Cámara de Senadores se integrará por 128 integrantes, dos elegidos por cada Estado y el Distrito Federal por votación mayoritaria relativa y uno a la primera minoría. Determina la forma en que se elegirá a los senadores de primera minoría.</p>	<p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en numero de votos en la entidad de que se trate.</p> <p>Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.</p> <p>La ley establecerá las reglas y formulas para estos efectos.</p> <p>La Cámara de Senadores se renovara en su totalidad cada seis años.</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.</p> <p>Artículo 58. Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.</p> <p>Artículo 59. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 35 años cumplidos el día de la elección.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Abelardo L. Rodríguez: (D.O.F. 29/IV/1933). Se aumenta de cuatro a seis años el tiempo que durará el encargo de senador. - El contenido original del artículo 59 pasa a formar íntegramente el artículo 58. Se establece la no reelección para los senadores y diputados para el periodo inmediato a excepción de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio. - Luis Echeverría Álvarez: (D.O.F. 14/II/1972). Artículo 59. Disminuye de 35 a 30 años la edad mínima para ser senador. - Ernesto Zedillo Ponce de León: (D.O.F. 29/VII/1999) Artículo 59. Disminuye de 30 a 25 años la edad mínima para ser senador. 	<p>Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.</p> <p>Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.</p> <p>Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.</p> <p>Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p>
<p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - José López Portillo: (D.O.F. 6/XII/1977). Obligación del presidente de cada Cámara de velar el respecto al fuero de los miembros y la inviolabilidad de su recinto. 	<p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>
<p>Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sin reformas. 	<p>Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.</p> <p>La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.</p>		<p>representativas, mientras dure la nueva ocupación.</p> <p>La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.</p>
<p>Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de mas de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.</p> <p>Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.</p> <p>Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adolfo López Mateos: (D.O.F. 22/VI/1963). Se establece responsabilidad para diputados y senadores si en los 30 días de iniciar sus funciones no se presentan a desempeñar el cargo; asimismo para los partidos políticos nacionales que acuerden que sus diputados electos no se presenten a desempeñar sus funciones. - Carlos Salinas de Gortari: D.O.F. 3/IX/1993). Se unifica el criterio sobre el quórum en ambas Cámaras para abrir sesiones, en la mitad más uno. - Vicente Fox Quesada: (D.O.F. 29/X/2003). Respecto al procedimiento para cubrir vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión. 	<p>Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de mas de la mitad del numero total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarara vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido ; la vacante de</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.</p>		<p>miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.</p> <p>Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a esta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.</p> <p>Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocara inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.</p> <p>Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionara, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
		candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.
<p>Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.</p>	<p>- Sin reformas.</p>	<p>Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.</p>
<p>Artículo 65. El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año, para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:</p> <p>I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y</p>	<p>- José López Portillo: (D.O.F. 6/XII/1977). Competencia genérica del Congreso.</p> <p>- Miguel de la Madrid Hurtado: (D.O.F. 7/IV/1986). Se cambia la fecha de reunión del Congreso al 1 de noviembre, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril un segundo periodo, se establece que en ambos periodos de sesiones se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y demás asuntos de su competencia. En cada periodo ordinario del Congreso se ocupará preferentemente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.</p> <p>- Carlos Salinas de Gortari: (D.O.F. 3/IX/1993). Se establece que el Congreso se reunirá para un primer periodo de sesiones ordinarias el 1 de septiembre y a partir del 15 de marzo para un segundo periodo.</p>	<p>Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.</p> <p>En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.</p> <p>En cada periodo de sesiones ordinarias el congreso se ocupara de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución.</p>		
<p>Artículo 66. El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año.</p> <p>Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Miguel de la Madrid Hurtado: (D.O.F. 7/IV/1986). Se establece el doble periodo ordinario de sesiones, aunque se mantiene inalterado el principio de su improrrogabilidad y el de su posible conclusión anticipada. - Carlos Salinas de Gortari: (D.O.F. 3/IX/1993). Se establece la duración del primer periodo de sesiones que no podrá prolongarse más allá del 15 de diciembre del mismo año. Podrá extenderse hasta el 31 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su periodo en la fecha que indica el artículo 83. Se establece que el segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. 	<p>Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durara el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el articulo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el articulo 83, en cuyo caso las sesiones podrían extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse mas allá del 30 de abril del mismo año.</p> <p>Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner termino a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.</p>
<p>Artículo 67. El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo convoque para ese objeto; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo Presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias cuando se trate de asunto exclusivo de ella.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alvaro Obregón: (D.O.F. 24/XI/1923). Deroga la facultad discrecional del Presidente de la República para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, en virtud de que dicha prerrogativa pasa a ser competencia de la Comisión Permanente. 	<p>Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos solo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresaran en la convocatoria respectiva.</p>
<p>Artículo 68. Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sin reformas. 	<p>Artículo 68. Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla,</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el ejecutivo terminara la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por mas de tres días, sin consentimiento de la otra.</p>		<p>designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el ejecutivo terminara la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por mas de tres días, sin consentimiento de la otra.</p>
<p>Artículo 69. A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país, y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieren necesaria su convocatoria y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alvaro Obregón: (D.O.F. 24/XI/1923). Instaura la obligación del presidente de la Comisión Permanente de informar acerca de los motivos que originaron la convocatoria a sesiones extraordinarias. - Miguel de la Madrid Hurtado (D.O.F. 7/IV/1986). La instauración de las sesiones del Congreso y la comparecencia presidencial se llevará a cabo a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del mismo. 	<p>Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.</p>
<p>Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgará en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - José López Portillo: (D.O.F. 6/XII/1977). Autonomía del Congreso para expedir y formular su Ley Orgánica, misma que determinará las formas y procedimientos para la agrupación de diputados. 	<p>Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicaran al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgaran en esta forma: "el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".</p> <p>El Congreso expedirá la ley que regulara su estructura y funcionamiento internos.</p> <p>La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.</p> <p>Esta ley no podrá ser vetada ni necesitara de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:</p> <p>I. Al Presidente de la República;</p> <p>II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y</p> <p>III. A las legislaturas de los estados.</p> <p>Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados, o por las diputaciones de los mismos, pasaran desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.</p>	<p>- Sin reformas.</p>	<p>Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:</p> <p>I. Al Presidente de la República;</p> <p>II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y</p> <p>III. A las legislaturas de los estados.</p> <p>Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados, o por las diputaciones de los mismos, pasaran desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.</p>
<p>Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.</p> <p>A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasara para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicara inmediatamente.</p> <p>B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este termino hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso este reunido.</p> <p>C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la</p>	<p>- Álvaro Obregón: (D.O.F. 24/XI/1923). El Ejecutivo de la Unión no podrá formular observaciones al decreto de convocatoria de sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.</p>	<p>Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.</p> <p>A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasara para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicara inmediatamente.</p> <p>B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este termino hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso este reunido.</p> <p>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. Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese confirmado</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del numero total de votos, pasara otra vez a la Cámara revisora.</p> <p>Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.</p> <p>Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.</p> <p>D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desecho, la cual lo tomara otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasara al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.</p> <p>E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versara únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasara todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la</p>		<p>por las dos terceras partes del numero total de votos, pasara otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.</p> <p>Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.</p> <p>D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desecho, la cual lo tomara otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasara al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.</p> <p>E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versara únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasara todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasara al ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.</p> <p>F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos tramites establecidos para su formación.</p> <p>G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.</p> <p>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.</p> <p>I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán</p>		<p>ambas Cámaras, se pasara al ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.</p> <p>F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos tramites establecidos para su formación.</p> <p>G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.</p> <p>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.</p> <p>I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos de que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.</p> <p>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</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos de que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.</p> <p>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, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.</p> <p>Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84.</p>		<p>o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.</p> <p>Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.</p>
<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras;</p> <p>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 ejercito y armada nacional, en los términos que la ley disponga;</p> <p>III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por mas de un mes, en aguas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plutarco Elías Calles: (D.O.F. 20/VIII/1928). Faculta al Senado para otorgar o negar su aprobación en el nombramiento de licencias y renunciias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, que someta a su conocimiento el Presidente de la República. Se le faculta para intervenir en la destitución de autoridades judiciales. - Manuel Avila Camacho (D.O.F. 10/II/1944). Faculta al Senado para ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de los jefes superiores de la Fuerza Aérea Nacional. - Luis Echeverría Alvarez: (D.O.F. 8/X/1974). Suprime el concepto territorios. - José López Portillo: (D.O.F. 6/XII/1977). Faculta al Senado para analizar la política exterior del Ejecutivo con base en los 	<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejercito, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;</p> <p>III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>mexicanas;</p> <p>IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria;</p> <p>V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;</p> <p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediando un conflicto de armas. En este caso el senado dictara su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado;</p> <p>La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;</p> <p>VII. Erigirse en Gran Jurado para</p>	<p>informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho rindan ante el Congreso.</p> <p>- Miguel de la Madrid Hurtado: (D.O.F. 28/XII/1982). Competencia del Senado para conocer, en los juicios políticos cuando se afecten los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Se elimina la facultad de analizar la petición del Presidente de la República para destituir autoridades judiciales en virtud del establecimiento del juicio político.</p> <p>- Carlos Salinas de Gortari: (D.O.F. 25/X/1993). Se adiciona una fracción IX, relativa a la facultad de nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.</p> <p>- Ernesto Zedillo Ponce de León: (D.O.F. 31/XII/1994). Se sujeta a la ratificación de la Cámara de Senadores el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal del Procurador General de la República.</p>	<p>país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por mas de un mes, en aguas mexicanas;</p> <p>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;</p> <p>V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;</p> <p>VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el senado dictara su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado;</p> <p>La ley reglamentara el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;</p> <p>VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución;</p> <p>VIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>		<p>servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;</p> <p>VIII. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;</p> <p>IX. Nombrar y remover al jefe del distrito federal en los supuestos previstos en esta Constitución;</p> <p>X. Las demás que la misma Constitución le atribuye.</p>
<p>Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:</p> <p>I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.</p> <p>II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.</p> <p>III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.</p> <p>IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.</p>	<p>- Miguel de la Madrid Hurtado: (D.O.F. 15/XII/1986). Se reforma la fracción IV de este artículo, para precisar en el caso de que ocurra la vacante de algún diputado electo mediante representación proporcional, ésta será cubierta por el candidato del mismo partido que siga en el orden de la lista regional correspondiente después de haber concluido con todas las asignaciones originales.</p> <p>- Vicente Fox Quesada: (D.O.F. 29/X/2003). Respecto a la convocatoria para cubrir vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión.</p>	<p>Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:</p> <p>I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.</p> <p>II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.</p> <p>III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.</p> <p>IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.</p>

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
<p>Artículo 78. Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - José López Portillo: (D.O.F. 29/XII/1980). Designación por las Cámaras de un sustituto para cada miembro de la Comisión Permanente. - Miguel de la Madrid Hurtado: (D.O.F. 10/VIII/1987). Se incrementa a 37 el número de miembros de la Comisión Permanente, de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores. - Ernesto Zedillo Ponce de León: (D.O.F. 30/VII/1999). Las fracciones en que se describen facultades de la Comisión Permanente y que anteriormente se señalaban en el artículo 79 constitucional, pasaron a este artículo. 	<p>Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombraran, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.</p> <p>La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV; II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; IV. Acordar por si o a propuesta del ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las 2/3 partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias; V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

TEXTO ORIGINAL 1917	TRAYECTORIA DEL ARTÍCULO	TEXTO VIGENTE AL 29 DE OCTUBRE DEL 2003
		<p>VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejercito, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga, y</p> <p>VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.</p>

2. ANTECEDENTES DE LA NORMATIVIDAD INTERNA DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A continuación se presenta la evolución de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue creada en 1979 con motivo de un proceso de reformas constitucionales que bajo el concepto general de reforma política, tuvo lugar a partir de 1977; cabe mencionar que anterior a esta reforma no existía Ley Orgánica en la materia, sino únicamente las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

2.1.1. Antecedentes

Mediante el Decreto de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se estableció que “el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”. Para tal efecto, el 9 de mayo de 1979, un grupo de diputados y senadores de la L Legislatura, presentaron la *Iniciativa de Ley Orgánica del Congreso de la Unión*, el cual fue discutido y aprobado en el mismo mes de mayo durante el periodo extraordinario de sesiones que entonces tuvo lugar, con el objeto de subsanar ese importante vacío jurídico en la normatividad del Poder Legislativo.

Este proyecto se integró por cuatro Títulos; en el Primero, se establecía la composición e integración del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y las funciones que ejercería cuando actuara como tal, precisándose además, las prerrogativas e inmunidades en que se traduciría el fuero constitucional de los legisladores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios, cuya custodia estaba a

cargo del Presidente de cada una de las Cámaras. El Segundo Título se refería específicamente a la Cámara de Diputados.

El Título Tercero, correspondía a la Cámara de Senadores, normándose la estructura y procedimientos internos de este órgano según la naturaleza representativa que le es propia. Al reformarse el artículo 60 constitucional se confirió entidad jurídica a un Colegio Electoral como órgano compuesto por todos los presuntos senadores, encargado de llevar a cabo la calificación de los miembros de la Cámara. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integraba con un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios.

La Gran Comisión del Senado era el órgano coordinador y organizador de las funciones legislativas, administrativas y políticas, prevista su integración con un senador de cada Estado y del Distrito Federal, cuya selección era por sorteo entre los senadores presentes.

Clasificaba a las Comisiones de trabajo en dos tipos, ordinarias y especiales. Las ordinarias tenían a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia 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. En el proyecto se enumeran las comisiones ordinarias. Los miembros de las mismas duraban en su encargo una Legislatura, de manera que su duración coincidía con el de los integrantes de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Las comisiones especiales eran las de Estudios Legislativos y la de Administración, cuyos integrantes eran renovados anualmente.

Finalmente, en el Título Cuarto se desarrollaba la composición y las funciones de la Comisión Permanente.

Esta iniciativa se turnó a la Comisión Primera de Gobernación para su estudio y dictamen, la primera y segunda lectura fueron el 15 de mayo de 1979, pasó a las

Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Tercera Sección de Estudios legislativos de la Cámara de Senadores, en donde se le dio primera lectura el 21 de mayo de 1979, se devolvió el proyecto a la Cámara de Diputados en donde se aprobó y pasó al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales, para finalmente mediante decreto publicado el 25 de mayo de 1979 en el Diario Oficial, el Poder Legislativo de la Unión expidió la primera *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* la cual fue objeto primeramente de una fe de erratas publicada el 15 de agosto, respecto a la redacción del artículo 9 y de dos decretos modificatorios publicados en el órgano oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del 28 de diciembre de 1981 y del 20 de julio de 1994.

La primera reforma, deriva de la iniciativa presentada el de 16 de diciembre de 1981, por los diputados Amador Hernández G., Rodolfo Alvarado Hernández, Carlos Ignacio Cortés, Norberto Aguilar Palancares, Juan Ugarte Cortés, Rubén Dario Somuano López, Gilberto Muñoz Esqueda, Eleazar Santiago Cruz y Jorge Flores Vizcarra; para el efecto de que quedara debidamente regulada la instalación del Colegio Electoral aludido en la propia Ley Orgánica en los artículos 15, 23 y 24.

Se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se le dio primera lectura al dictamen el 18 de diciembre de 1981, segunda lectura 19 de diciembre de 1981, pasó al Senado para sus efectos constitucionales y se turnó a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Estudios Legislativos, Cuarta Sección quienes dieron primera lectura al dictamen el 22 de diciembre de 1981 y segunda lectura el 23 de diciembre del mismo año, para finalmente publicar el decreto en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1981.

La segunda reforma, deriva de la iniciativa presentada el 1 de diciembre de 1992 por el Diputado Miguel González Avelar, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, para modificar los artículos 2, 3, 4, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 43, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 65, 66 y 108, respecto al mecanismo de presentación y aprobación de iniciativas de la

Cámara de Diputados, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación hasta el 20 de julio de 1994.

Con estas reformas, la Ley Orgánica acorde con lo establecido en el artículo 56 constitucional, establecía que el Senado de la República, estaría integrado por 4 miembros de cada Estado de la Federación y por el Distrito Federal, de los cuales tres eran electos por el principio mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría.

En la LVII Legislatura Federal, diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios del PAN, del PRD y del PT, presentaron el 30 de abril de 1998 una iniciativa de reformas a algunas disposiciones del Título Primero y al Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General.

Con fecha 24 de mayo de 1999, en el Pleno de la Comisión Permanente se presentaron iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, suscritas respectivamente por los senadores integrantes de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN. En la primera de ellas se planteaba tanto la modificación de los Títulos Primero, Tercero y Cuarto, referentes al Congreso General, a la organización de la Cámara de Senadores y a la Comisión Permanente, como la adición de cinco Títulos dedicados al proceso reformador de la Constitución, a las atribuciones del Congreso en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a las facultades del Poder Legislativo en materia de nombramiento y designaciones, al estatuto de los legisladores y a las previsiones de ceremonial y protocolo.

Con base en la Minuta Proyecto de decreto de reformas al Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso y las iniciativas de modificaciones a ese ordenamiento que suscribieron senadores integrantes de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN, durante ese periodo de sesiones extraordinarias se realizaron diversas reuniones de trabajo en conferencia para valorar y considerar las propuestas contenidas en esos instrumentos.

En ese contexto, pudieron identificarse algunas coincidencias de importancia en la concepción que de sus respectivos órganos tenían los diputados y los senadores, tales como la adopción de la Mesa de Decanos de la nueva Legislatura para reemplazar a la comisión instaladora, para efectos de la sesión constitutiva de las Cámaras, la transformación del órgano de dirección política de cada Cámara, entre otros.

La Cámara de Senadores en Pleno, aprobó la Minuta Proyecto de Decreto que abroga la Ley Orgánica del Congreso General de 1979, para expedir un nuevo ordenamiento que llevaría la misma denominación. Al respecto, en términos del apartado e) del artículo 72 Constitucional, como la Cámara revisora realizó modificaciones al Proyecto de Decreto que le fuera remitido el 22 de junio, se regresó a la Cámara de Diputados (Cámara de origen) para que conociera esas adecuaciones y expresara lo conducente.

La Cámara de Senadores no realizó ninguna modificación al texto aprobado por la Cámara de Diputados para el Título Segundo y los transitorios respectivos de la que sería la nueva Ley Orgánica del Congreso General, las modificaciones al Título Primero conllevaron a la supresión de un precepto del mismo, por lo que se renumeró el articulado correspondiente al Título Segundo.

A partir de las iniciativas de reforma y adiciones presentadas en la Cámara de Diputados, el Senado aprobó nuevos textos para los Títulos Primero y de manera integral para el Tercero, una renumeración del articulado contenido en el Título Cuarto para regir a la Comisión Permanente, así como un nuevo Título Quinto relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso; asimismo, se adoptó el criterio de numerar los párrafos de los distintos preceptos a fin de facilitar su consulta estructurada y la consolidación de agrupamientos temáticos en las disposiciones del ordenamiento.

La Cámara de Senadores integró en un solo decreto las partes de la revisión de la Ley Orgánica del Congreso General que corresponden a su actuación como Cámara de

origen y como Cámara revisora. Este ordenamiento normativo establecía nuevos órganos de decisión y consideraba la necesidad de que se realizaran procesos de deliberación en ambas Cámaras, a fin de garantizar la construcción de acuerdos y puntos de entendimiento sobre los temas de la agenda legislativa.

Asimismo, estableció bases jurídicas para permitir el desahogo oportuno de las atribuciones que por mandato constitucional corresponden al Poder Legislativo e instituyó procedimientos para un eficiente desarrollo del trabajo parlamentario.

Finalmente, el 3 de septiembre de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ misma que derogaba todas las disposiciones anteriores.

¹⁰ Posteriormente, para la integración de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se encuentra vigente, se tomaron en cuenta para el dictamen las siguientes iniciativas:

1. Iniciativa de reformas a los artículos 38 al 45 de la LOCGEUM, presentada el 28 de abril de 1998, por el diputado Américo A. Ramírez Rodríguez (PAN);
2. Iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la LOCGEUM, presentada el 30 de abril de 1998, por los diputados Sergio César Jáuregui Robles y Pablo Gómez Alvarez, a nombre de los grupos parlamentarios del PAN, del PRD y del PT;
3. Iniciativa de reformas a diversos artículos de la LOCGEUM, presentada el 30 de abril de 1998, por la diputada Laura Itzel Castillo Juárez, a nombre de diversos diputados de los grupos parlamentarios de la LVII Legislatura;
4. Iniciativa que adiciona un cuarto párrafo al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma los artículos 52 y 55 de la LOCGEUM, adiciona un capítulo VI al título tercero de es misma ley y adiciona un párrafo cuarto al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, presentada el 29 de octubre de 1998, por los diputados Margarita Pérez Gavilán Torres y Abelardo Perales Meléndez, del grupo parlamentario del PAN;
5. Iniciativa de reformas a los artículos 29 inciso o) y 78 inciso o) de la LOCGEUM, presentada el 29 de octubre de 98 por el diputado Juan José García de Alba Bustamante, del grupo parlamentario del PAN;
6. Iniciativa de reformas a la fracción III del artículo 45 de la LOCGEUM, y deroga la fracción III del artículo 33 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos

2.1.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente

La Ley Orgánica de 1999 ha sufrido varias modificaciones. En primer lugar, por la iniciativa de decreto que reforma el artículo cuarto transitorio, fracción VI de la LOCGEUM, presentada el 9 de noviembre de 1999, por los senadores Eduardo Andrade Sánchez y Juan Ramiro Robledo Ruiz, del grupo parlamentario del PRI, con el objeto de que los artículos 112 y 113 de la Ley entraran en vigor el 1 de enero de 2000 y el 114 a partir del 1 de septiembre del mismo año, respecto a la Contraloría Interna.

El 23 de noviembre 1999 se da la primera lectura, cuyo dictamen integra al artículo 114 a esta disposición, para que la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores inicie sus funciones el 1 de enero del 2000 y no el 1 de septiembre como se contemplaba, con el objeto de que existiera concordancia con los plazos en que iniciaría

Mexicanos, presentada el 19 de noviembre de 98 por el diputado Rubén Alonso Fernández Aceves, a nombre del grupo parlamentario del PAN;

7. Iniciativa de reformas y adiciones a la LOCGEUM, presentada el 12 de diciembre por la diputada Sara Velázquez Sánchez, a nombre de la Comisión de Equidad y Género;

8. Iniciativa de reformas y adiciones a la LOCGEUM, para la creación de una Comisión ordinaria de Protección Civil, presentada el 14 de diciembre de 1998, por el diputado Enrique Tito González Isunza, a nombre de la Comisión de Protección Civil;

9. Iniciativa de reformas a la fracción II del artículo 43 de la LOCGEUM, presentada el 7 de abril por la diputada Gloria Lavara Mejía, a nombre del grupo parlamentario del PVEM;

10. Iniciativa que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deroga el artículo 52 y adiciona una sección Primera al Capítulo V del Título Segundo de la LOCGEUM, denominado "De las comisiones investigadoras", presentada el 8 de abril de 1999 por el diputado Jorge Alejandro Jiménez Taboada, a nombre del grupo parlamentario del PVEM;

11. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones de los Títulos primero y segundo de la LOCGEUM, presentada el 22 de abril de 1999, por el diputado César Alejandro Jáuregui Robles, a nombre de integrantes de los grupos parlamentarios del PAN y PRD;

12. Iniciativa que adiciona a la LOCGEUM; presentada el 30 de abril de 1999, por el diputado Javier Corral Jurado, a nombre de los integrantes del grupo parlamentario del PAN;

13. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el Título Segundo de LOCGEUM, presentada el 26 de mayo de 1999, por el diputado Rafael Ocegüera Ramos a nombre de diputados del grupo parlamentario del PRI.

sus tareas la nueva entidad de fiscalización de la Federación que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, conforme al decreto publicado en el D.O.F el 30 de julio de 1999; el dictamen de segunda lectura fue el 25 de noviembre de 1999, se turnó a la Cámara de Diputados que recibió la minuta el 7 de diciembre, se consideró de urgente y obvia resolución y sin debate se aprobó y se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1999.

La segunda iniciativa de reforma se presentó el 29 de septiembre del 2000, por los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD, PVEM y PT, iniciativa por la que se reforman y adicionan los artículos 39, numeral 2 y 43 numeral 1 de la LOCGEUM, para dividir y cambiar la denominación de algunas comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, se publicó en el D.O.F. el 9 de octubre del 2000.

La tercera iniciativa de reforma se suscitó el 27 de septiembre del 2001, por el diputado Raúl Martínez González a nombre de integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, quien presentó la iniciativa de reformas al artículo 40 numeral 4 de la LOCGEUM, para uniformar lo correspondiente a la denominación que la Ley de Fiscalización hacía del órgano técnico de la Cámara de Diputados, a “Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación”, la cual fue publicada en el D.O.F. el 7 de diciembre del 2001.

Finalmente, el 4 de septiembre del 2003, los coordinadores de todos los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 34, se reforman las fracciones de la V a la XXXVI y se adicionan dos fracciones al artículo 46, del Título Segundo de la Ley Orgánica, con el objeto de precisar la facultad que tiene la Junta de Coordinación Política para conocer del estado que guardan las finanzas de la Cámara de Diputados, así como para analizar y evaluar la ejecución del presupuesto; crear una Comisión de Seguridad Pública y otra de Desarrollo Metropolitano; modificar la denominación de dos comisiones; y crear el Comité de Administración de la Cámara, cuya existencia no se

encuentra en el texto de la ley, para ser publicada en el D.O.F. el 29 de septiembre del 2003.

2.2. Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso General

La evolución de las normas relativas al Gobierno Interior del Congreso Mexicano, marcan un aspecto fundamental en cuanto a la trayectoria de los Reglamentos que en la materia se han creado; a partir del referente a Cádiz en donde se regulaba el funcionamiento de las Cortes (4 de septiembre de 1813), o el que expidió José María Morelos y Pavón, con fecha 11 de septiembre de 1813, cuyas disposiciones contenían las reglas a que debían de sujetarse los trabajos del Congreso de Chilpancingo.

Consumada la Independencia nacional el Congreso expidió en dos años sucesivos, 1823 y 1824, y otro en 1857 los Reglamentos para su Gobierno Interior, cuyas normas ordenaron y condujeron el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo Federal prácticamente durante todo el Siglo XIX.

El 1 de septiembre de 1898, comenzó a regir un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, cuya vigencia, salvo algunas reformas decretadas en octubre de 1916 para regular la instalación del Congreso Constituyente de Querétaro y otras de septiembre de 1925, relativas a la prohibición de portar armas en el salón de sesiones, prolongó su vigencia hasta la expedición del Reglamento actualmente en vigor que fue promulgado el 1 de marzo de 1934.

Todos los ordenamientos mencionados recogieron en su momento experiencias de las asambleas deliberantes, así como de otros países que se probaron como adecuadas para el medio constitucional mexicano, se crearon incluso antes de iniciar las labores legislativas de los Congresos Constituyentes o en otros casos, su redacción fue posterior a la promulgación de las Constituciones correspondientes.

De tal manera que antes del Reglamento Interior vigente de 1934, existieron los siguientes:

- Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, Decreto CCXCIII de 4 de septiembre de 1813;
- Reglamento expedido por José María Morelos para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso. Chilpancingo, 11 de Septiembre de 1813;
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano. Septiembre de 1821;
- Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823;
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. 23 de diciembre de 1824;
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión. 4 de diciembre de 1857;
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado el 20 de diciembre de 1897;
- Reglamento Interior para la Soberana Convención Revolucionaria de 1915;
- Modificaciones al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizadas por el Congreso Constituyente de 1916; y
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, marzo de 1934.

3. ANÁLISIS COMPARATIVO CON OTROS PAÍSES

La estructura de los senados y los sistemas bicamerales varían considerablemente de un país a otro. Los métodos de designación son un primer elemento para distinguir dicha diversidad, pero frecuentemente están basados en mecanismos electorales. El número y periodo de mandato de los Senadores está sujeto a cierto tipo de restricciones, como la reelección o los mecanismos de integración y/o las divisiones territoriales en el caso de los sistemas electivos; o la jubilación en los casos de los sistemas hereditarios o vitalicios.

En todo caso, resulta posible detectar una representación nacional mediante la presencia del Senado, en tanto se consideran criterios como la integración territorial, la representación partidaria y la representación popular, siendo criterios para integrar la representación política.

Con respecto a las facultades legislativas, es decir, los poderes para decidir acerca del contenido de las leyes, cabe mencionar que el modelo dominante a nivel internacional es el de un bicameralismo paritario, que procura una capacidad simétrica de atribuciones para las dos cámaras. De esta manera, la mayoría de los senados poseen facultades legislativas similares con aquellas de la Cámara Baja, sobre todo en rubros tales como el derecho de iniciar leyes, el derecho de reforma y la capacidad para decidir en materia de revisión de las leyes. Sin embargo, como ya se indicó, esto no es una regla general y existen excepciones.

Por ejemplo, un segundo modelo es el llamado bicameralismo paritario *de facto*, en donde la Cámara Baja tiene la posibilidad de resolver en última instancia, pero en ocasiones este poder es neutralizado por el requerimiento de una mayoría calificada senatorial.

Conjuntamente a los dos modelos señalados, cabe ubicar otras excepciones: primeramente, existen senados de naturaleza estrictamente consultiva, en donde la

Cámara Alta únicamente asesora en el contenido de las leyes, pero las decisiones recaen en la Cámara Baja; y en segunda instancia, hay restricciones sobre el poder de decisión del Senado, tanto por las materias en las cuales puede legislar, como en la necesidad de tener la aprobación de otras instancias, como la del Poder Ejecutivo.

En adición a las capacidades de aprobación de las leyes y de invocar a la responsabilidad política del gobierno, los Senados poseen con frecuencia facultades extra-legislativas que pueden ser agrupadas bajo tres categorías: velar la debida aplicación de la Constitución, participar en las decisiones de nombramiento de los funcionarios gubernamentales de alto nivel y la de ejercer poderes judiciales en última instancia. Respecto a la primera, los senados poseen una influencia importante al participar en las revisiones constitucionales, en donde su aprobación es generalmente requerida para finalizar dicha revisión y las constituciones nacionales requieren frecuentemente de un voto senatorial mediante una mayoría calificada para su reforma; en segundo termino, los Senados pueden jugar un papel en el área del escrutinio constitucional, sea por medio de designar algunos de los jueces constitucionales o siendo facultados para iniciar dicho escrutinio.

Respecto al nombramiento de funcionarios, existe el nombramiento directo, así como también la posibilidad del requerimiento de la aprobación senatorial a los nombramientos hechos por otras autoridades.

En el ámbito judicial, los Senados frecuentemente participan, en combinación con las Cámaras bajas o en solitario, en el examen de casos en contra de cierto tipo de funcionarios; dependiendo del caso, su papel es indiciar y/o absolver al o los implicados. Este papel en general abarca al Jefe del Estado u los miembros del gobierno, pero también puede afectar a los ciudadanos. Por tanto aparece como una extensión del llamado a la responsabilidad política del Ejecutivo, en particular dentro de los sistemas presidenciales. Sin embargo, las facultades judiciales de los Senados pueden ir mucho más lejos y pueden ser consideradas, en algunos casos, asociadas con aquellas de las instituciones legales clásicas, en donde el Senado puede juzgar al

Presidente, el Vice-presidente, a miembros del gobierno e incluso primeros ministros y magistrados de la Suprema Corte.

La fiscalización de la política gubernamental es otra actividad esencial de los Parlamentos. Las segundas cámaras rápidamente han ejercido dicho papel, en la misma capacidad que las cámaras populares, aunque regularmente es una materia en la que no se les concede facultades en primera instancia. Esta supervisión es llevada a cabo a través de medios clásicos, tales como el trabajo de comités de procedimientos, la posibilidad de formular preguntas o generar investigaciones acerca de las actividades del gobierno y el derecho de obtener una respuesta.

A partir de estas consideraciones, en éste capítulo se presentará el desarrollo de casos en donde la experiencia bicameral aporta elementos relevantes de comparación con la experiencia mexicana. Estos se abordan en dos secciones, la primera dedicada a América Latina; y la segunda, relativa a América del Norte y Europa occidental.

3.1. América Latina

3.1.1. El bicameralismo federal en América Latina

Desde una visión general, el bicameralismo se manifiesta como la separación del órgano encargado de expedir la ley en dos cuerpos. En los casos en que se opta por este arreglo, una de estas entidades se vincula con la representación política de la ciudadanía, mientras que la otra asume como pilar de este principio un referente de tipo diverso, bien sea que su integración responda a una lógica de clase de oficio o de división territorial. De ahí que el unicameralismo se asocie con sociedades más o menos homogéneas, y el bicameralismo admita un mayor grado de pluralidad.¹¹

¹¹ Lijphart, Arend, *Las Democracias Contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1984.

En un buen número de experiencias en las que esta modalidad institucional ha logrado asentarse, una de las cámaras que conforman la legislatura, denominada por lo regular Senado, se encuentra vinculada con la organización federal del gobierno. Su creación responde, por lo tanto, a la empresa de dar cabida a la representación de las entidades que aceptan sumarse a ese pacto.¹²

En efecto, el bicameralismo denota una clara vocación a favorecer la prevención de errores mediante la postergación de decisiones carentes de suficiente reflexión, o de los consensos necesarios para garantizar una aplicación exitosa de sus disposiciones. En este sentido, puede decirse que el dispositivo permite la incorporación de un sistema de balances y contrapesos en la legislatura capaz de institucionalizar la emisión de segundas opiniones, la revisión de lo aprobado por un segmento de sus miembros, así como la atenuación de la influencia de intereses particulares en las decisiones encargadas a este cuerpo, lo que eleva la viabilidad para el logro de un ejercicio responsable del poder. No es casual que la asamblea agregada bajo este principio haya sido denominada por algún pensador como “cámara de enfriamiento”.¹³

No obstante, en algunas circunstancias, la existencia de una segunda cámara puede constituir también un obstáculo a la gobernabilidad o a la expresión de la voluntad popular. Esto ocurre especialmente cuando el partido de la mayoría de sus miembros no coincide con el que la ostenta en la otra cámara, o con el correspondiente al Poder Ejecutivo y la reconciliación de las diferencias o la cooperación se torna improbable o demasiado costosa.¹⁴ A ello hay que agregar que la descentralización de la autoridad pública promovida por el bicameralismo federal eventualmente alimenta la proliferación de localismos que cobijan relaciones clientelares cuando no alienta la confusión administrativa, la duplicación de esfuerzos, y el debilitamiento de la autoridad

¹² Patterson, Samuel C., y Mugham, Anthony, *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio, Ohio University Press, 1998, p. 10.

¹³ Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 30.

¹⁴ Véase: Patterson, Samuel y Mugham, Anthony, op. cit., p. 20.

central para enfrentar los problemas que suelen acompañar la consolidación de algunas nuevas democracias.¹⁵

Ahora bien, el bicameralismo de corte federal como el unitario pueden ligarse tanto a gobiernos presidenciales como parlamentarios, sin que exista ninguna regla aceptable para fundamentar las razones de esta articulación, más allá del contexto histórico que la anticipa. Esta apreciación es por ahora la más válida aunque, en ocasiones, suele también referirse la existencia de condiciones materiales tales como la extensión territorial y el volumen poblacional como las causas de fondo que la justifican.¹⁶

Unido al federalismo, el bicameralismo tiende a adquirir una forma “simétrica”, lo que significa que ambas cámaras comparten dos condiciones: por una parte, muestran una legitimidad democrática al haber sido elegidas directamente por voluntad popular; por la otra, poseen igual peso en el proceso legislativo, independientemente de que cada una de ellas tenga asignadas algunas funciones adicionales de manera exclusiva.¹⁷

Adicionalmente, el bicameralismo federal se inclina a equilibrar en su segunda cámara el peso de los integrantes de la Federación. Por último, de acuerdo con algunos autores, puede decirse que el bicameralismo federal tiende a atemperar el carácter excluyente de los regímenes presidenciales al reforzar la integración de las oposiciones a las tareas de gobierno y al ofrecer instancias institucionales de discusión, de negociación y de acuerdo.¹⁸

¹⁵ Schmitter, Philippe, *Federalism and the Euro-polity*, en *Journal of Democracy*, January 2000, Vol. 11 Num. 1, p. 41.

¹⁶ Stepan, Alfred, “Federalism and Democracy, Beyond the U:S: Model”, en *Journal of Democracy*, October 1999, Vol. 10, Num. 4, p. 19.

¹⁷ Algunos países unitarios con legislaturas bicamerales también distribuyen de manera equitativa entre sus dos cámaras la responsabilidad de expedir la ley. Patterson, Samuel y Mugham, Anthony, op. cit., p. 20.

¹⁸ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, pp. 23 y 24.

En América Latina, sólo tres países ostentan un bicameralismo que combina las cualidades del formato federal con el presidencial; estos son Argentina, Brasil y México.¹⁹ Más allá de las similitudes derivadas de su inserción en esta categoría, en todos ellos se observan matices en el diseño institucional que encuadra el comportamiento de los distintos actores políticos –en este caso de los partidos-- en su participación en el trabajo legislativo. Estas diferencias surgen de las diversas circunstancias históricas y políticas, y de la tradición y las costumbres.

3.1.1.2. El bicameralismo federal en la experiencia presidencial de América Latina

Una de las primeras diferencias en el bicameralismo unido a gobiernos presidenciales y federales en la región es el tamaño de los dos órganos que lo conforman. La cuestión es relevante por sus efectos en la organización y en el modo de operar de cada uno de ellos.²⁰

La integración de los cuerpos legislativos en los países analizados, muestra que en los tres casos, el Senado conforma un órgano más reducido, atendiendo a la propia naturaleza de las Cámaras Altas. Así, en Argentina, país con una población estimada en 37 millones de personas, la Cámara de Diputados se conforma con 257 miembros y el Senado con 69, mientras que Brasil, con 170 millones de habitantes tiene 513 diputados y 81 senadores, y México, para representar a una población de 100 millones, cuenta con 500 diputados y 128 senadores.

¹⁹ El caso de Venezuela queda excluido de este grupo toda vez que si tiene un gobierno federal, la Constitución de 1999 vuelve unicameral al Poder Legislativo.

²⁰ Wheare, K. C., *Legislaturas*, México, Cámara de Diputados de la LI Legislatura, 1981, p. 18 y ss.

NÚMERO DE LEGISLADORES

PAÍS	DIPUTADOS	SENADORES
Argentina	257	69
Brasil	513	81
México	500	128

En segundo lugar, la duración de los legisladores en el cargo exhibe también un patrón diverso.²¹ En Argentina y en Brasil, los diputados permanecen cuatro años, pero en México sólo tres. Los senadores en cambio, se quedan en el puesto seis años en Argentina y en México, y ocho en Brasil. Como se puede observar, el término del mandato es más dilatado para la segunda cámara, lo que permite que el trabajo legislativo de los Senadores goce de mayor continuidad que el realizado por los Diputados. En consecuencia, si se suma este dato con el anterior puede estimarse que el Senado cuenta en los tres países con condiciones para supervisar y contrapesar las actividades del cuerpo donde encarna mayormente la representación ciudadana. Esto es aún más válido cuando, como en éste último, los senadores son elegidos en forma directa e intervienen en la expedición de la ley de igual manera que los diputados.²²

DURACIÓN DE LOS LEGISLADORES EN EL CARGO

PAÍS	DIPUTADOS	SENADORES
Argentina	4 años	6 años
Brasil	4 años	8 años
México	3 años	6 años

²¹ Las referencias en este trabajo corresponde a la Constitución de la Nación Argentina de 1994, la Constitución de la República Federal de Brasil de 1988, con sus reformas posteriores, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 igualmente reformada.

²² Como más adelante se verá, en el caso de Argentina y Brasil esto incluye también la expedición de la Ley de Egresos y la revisión de la cuenta pública.

La duración del puesto tiene otras implicaciones. Influye por ejemplo, en el comportamiento del representante con respecto a sus votantes y al partido de su adscripción. Básicamente, esto ocurre al extender o reducir el plazo del momento en que éste deberá dar cuenta de sus actos. Desde luego, para que esta apreciación sea válida en lo que corresponde a su relación con los representados es necesario que éstos puedan reelegirse de manera inmediata.

En la situación contraria, su carrera política queda exclusivamente a merced del partido, el que puede premiar o castigar su desempeño, otorgándole o negándole una nueva oportunidad para ocupar un cargo de representación en el Congreso.²³

De los casos analizados, Argentina y Brasil permiten que sus diputados y senadores se reelijan sin ningún tipo de restricción. En contraste, en México la reelección inmediata en la misma Cámara está prohibida, lo que sin duda abate su responsabilidad ante los votantes y alienta su dependencia al partido.

REELECCIÓN DE LEGISLADORES

PAÍS	DIPUTADOS	SENADORES
Argentina	Reelegibles indefinidamente	Reelegibles indefinidamente
Brasil	Reelegibles indefinidamente	Reelegibles indefinidamente
México	No reelegibles inmediatamente	No reelegibles inmediatamente

La forma de renovación completa o escalonada de los miembros de cada cámara constituye también un elemento digno de considerarse en el estudio del Poder Legislativo, al limitar o estimular la continuidad en el trabajo parlamentario y por ende, aumentar o restringir su capacidad de influir en la toma de decisiones. En Argentina, los diputados se renuevan por mitades de manera bianual, y los senadores en una tercera parte cada dos años.

²³ Carey, John, *Term limits and legislative representation*, Cambridge, Cambridge Press University, 1996, p. 4 y ss.

En Brasil, esto se lleva a cabo también en forma escalonada al renovarse la representación de cada estado y del Distrito Federal cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente. La renovación en México de los miembros de ambas cámaras es completa en cada oportunidad.

TIPO DE RENOVACIÓN DE LOS LEGISLADORES

PAÍS	DIPUTADOS	SENADORES
Argentina	Por mitades c/2 años	Un tercio c/2 años
Brasil	Cada 4 años en 1/3 Y 2/3	Cada 4 años en 1/3 Y 2/3
México	Renovación completa	Renovación completa

La regla para determinar el inicio de las sesiones parlamentarias suele asumir distintas variantes, bien sea que únicamente se requiera la asistencia de una mayoría simple, de una mayoría absoluta o de una mayoría calificada del total de sus integrantes. En los tres casos, el quórum para abrir las sesiones del Pleno es de mayoría absoluta. Esto supone el cumplimiento de un requisito más elevado que el contemplado en la mitad de los países de América Latina, lo que puede dificultar el desahogo de sus quehaceres, especialmente de aquellos que no contemplan la aprobación de la ley.²⁴

QUÓRUM PARA INICIAR LAS SESIONES

PAÍS	DIPUTADOS	SENADORES
Argentina	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta
Brasil	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta
México	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta

²⁴ Para este trámite, el conjunto de la región reclama consultar por lo menos al 50% más uno de los miembros de la respectiva asamblea.

Para la atención adecuada los asuntos encomendados a la legislatura, la duración de sus sesiones ordinarias figura también como un tópico clave del diseño institucional de este órgano. Dos de los tres países incluidos en este apartado (Argentina y Brasil) suman nueve meses de sesiones, realizadas en un solo período en el primer caso y de dos en el segundo. Aunque las cámaras del Congreso de la Unión en México se reúnen en dos periodos ordinarios, éstas sesionan sólo cinco meses en total, lo que parece un plazo demasiado breve si se considera que el promedio en este renglón suele ser más extenso.²⁵

PERÍODO DE SESIONES

PAÍS	NÚM. DE PERIODOS	INICIO	FIN	INICIO	FIN	DURACIÓN TOTAL
Argentina	1	1 –III	30-XI	--	--	9 meses
Brasil	2	15-II	30-VI	1-VIII	15-XII	9 meses
México	2	1-IX	15-XII	15-III	30-IV	5 meses

El procedimiento para dar inicio al proceso de expedición de la ley en los regímenes presidenciales de América Latina ofrece distintas opciones. A este respecto, importa determinar quiénes son los agentes designados por la Constitución para expedir iniciativas o proyectos legislativos como un indicador de la distribución del poder entre el Congreso y otras entidades. Como norma regular, en los regímenes presidenciales los miembros de la legislatura comparten esta responsabilidad con el Ejecutivo. No obstante, en un buen número de países que comprenden también a Argentina y a Brasil se ha dado ya cabida a la ciudadanía en esta tarea bajo diferentes métodos. Esto no ha sucedido todavía en México, donde la sociedad no participa y esta facultad sólo incluye a los Congresos de los Estados como una forma de refrendar el pacto federal.

²⁵ Según la *Unión Interparlamentaria* el promedio es ocho meses.

INICIATIVA DE LEY

PAÍS	FACULTAD DE INICIATIVA
Argentina	Ejecutivo, legisladores y ciudadanos
Brasil	Ejecutivo, legisladores, magistrados y ciudadanos
México	Ejecutivo, legisladores, congresos de los estados

La expedición de la ley en su paso por las cámaras del Congreso regularmente sigue dos caminos. El primero, contempla que las propuestas legislativas van de una cámara a otra, hasta que ambas logran ponerse de acuerdo en lo que será el texto final de la ley discutida.²⁶ El segundo, alienta la formación de conferencias bicamerales como medio para dirimir las diferencias entre los diputados y los senadores. Lo más común para dar salida a estas situaciones es la adopción de una combinación de ambas técnicas, esquema que se reproduce en los tres países examinados.

En Argentina, se previene de manera expresa la formación de una Comisión Bicameral Permanente para atender los casos en que el Ejecutivo dicte decretos “por razones de necesidad y urgencia”,²⁷ y en Brasil se establece que la apreciación de los vetos expedidos por el Ejecutivo será en sesión conjunta de ambas cámaras.²⁸ En este último país, el Presidente de la República cuenta al igual que el titular del gobierno argentino, con la posibilidad de adoptar “medidas provisionales”, con fuerza de ley, las que de acuerdo con la Constitución, perderán eficacia si no fueran convertidas en ley por el Congreso en un plazo de 30 días²⁹. Esto no sucede en México, cuyo Poder Ejecutivo no tiene posibilidad de legislar salvo cuando el Legislativo lo dota con “facultades extraordinarias” para atender situaciones de emergencia.³⁰ El encargado de la administración pública mexicana manifiesta probablemente mayor vulnerabilidad que sus similares frente a la contingencia de una legislatura renuente, por diversas circunstancias, a discutir y apoyar sus iniciativas.

²⁶ En algunas partes de habla inglesa, esto se conoce como “*shuttle system*” o “*navette system*”. Ver Patterson, Samuel y Mugham, Anthony, *op. cit.*, p. 15.

²⁷ Art. 80 y 99 de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁸ Art. 66 de la Constitución de la República Federal de Brasil.

²⁹ Arts. 62 y 63 de la Constitución de la República Federal de Brasil.

³⁰ Arts. 29 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EXPEDICIÓN DE LEYES POR EL EJECUTIVO FEDERAL

PAÍS	FACULTAD DEL EJECUTIVO PARA EXPEDIR LEGISLACIÓN	FORMACIÓN DE COMISIONES BICAMARALES ESPECIALES
Argentina	En casos de “necesidad y urgencia”	Por decretos de “necesidad y urgencia”
Brasil	Como “medidas provisionales”	Por vetos presidenciales
México	Como “facultades extraordinarias”	En ningún caso señalado previamente

Desde otra óptica, el veto presidencial admite varios formatos en el diseño institucional de la legislatura, dependiendo si el Presidente de la República cuenta o no con la opción de promulgar aquella parte de los proyectos de ley aprobada por las cámaras, sobre la que este poder no tiene reparo alguno. En el primer escenario, éste dispone de un mayor espacio para imponer su voluntad al no exigirse el acuerdo de ambas entidades en todo el texto a ser promulgado.³¹ Asimismo, la votación requerida para superar el veto, bien sea ésta de mayoría calificada o únicamente absoluta, puede significar un grado mayor o menor de protección a las decisiones presidenciales.

Argentina y Brasil aceptan un veto total y parcial del Ejecutivo, pero las decisiones de quien ocupa ese cargo en Brasil son más frágiles que en México o en Argentina, al demandarse que sólo la mayoría más uno de los miembros del Congreso mantenga su posición frente a las enmiendas solicitadas por el gobierno.

VETO A INICIATIVAS DE LEY

PAÍS	TOTAL	PARCIAL	MAYORÍA PARA SUPERAR EL VETO
Argentina	X	X	Calificada
Brasil	X	X	Absoluta
México	X	-	Calificada

³¹ Shugart, Matthew y Carey, John, *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 135-138.

Otro aspecto de la relación entre ambos órganos del Estado es su rango de separación, lo que se expresa en el rechazo o la aceptación a la compatibilidad de cargos en la administración pública y el Congreso. En Argentina, los legisladores pueden, sin renunciar a su puesto, aceptar comisiones en el Ejecutivo, La única condición es obtener la autorización de su respectiva cámara. En Brasil esta posibilidad también existe, pero se prohíbe a los diputados y senadores ejercer cualquier empleo remunerado en organismos autónomos y empresas públicas o concesionarias del Estado.

La Constitución de México establece una postura distinta a las dos anteriores al vedarse de manera tajante a los parlamentarios el desempeño de cualquier encargo en la Federación o en los Estados, por los cuales disfruten un sueldo durante el tiempo de su mandato.³²

COMPATIBILIDAD DE CARGOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PAÍS	COMPATIBILIDAD DE CARGOS EN EL EJECUTIVO
Argentina	Aceptada con aprobación de la cámara respectiva.
Brasil	Aceptada con aprobación de la cámara respectiva, pero prohibida para el desempeño de empleo remunerado en empresas públicas.
México	Prohibida en cualquier caso.

Igualmente, la modalidad adoptada en cada país para la presentación del presupuesto de ingresos y egresos es un indicador importante de la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

A este respecto, conviene destacar los siguientes datos: 1) la concurrencia de las dos cámaras en este proceso, 2) la existencia de la exclusividad del titular del gobierno en la presentación de este documento, 3) la fijación de una fecha expresamente

³² Argentina, Art. XX Brasil, Art. 54, México, Art. 62.

señalada para ello en la Constitución, y 4) las disposiciones previstas en caso de que éste no sea aprobado. El primer punto, habla de la distribución del poder entre los órganos que integran la legislatura; el segundo, de la colocación del Congreso en una posición meramente reactiva frente al gobierno; el tercero, de la obligación del Ejecutivo de enviar dicha iniciativa y de la amplitud del tiempo disponible para que los legisladores puedan analizar y deliberar sobre su contenido; y el cuarto, de los incentivos para que ambos poderes busquen llegar a acuerdos y para reducir las presiones políticas ejercidas sobre cualquiera de ellos.³³

En este tema, el modo en que Argentina resuelve el asunto es interesante por la incorporación de un Jefe de Gabinete de Ministros en la estructura del gobierno federal, encargado de enviar al Congreso el proyecto de Ley del Presupuesto Nacional. Ahora bien, la Constitución no establece ninguna fecha precisa para efectuar este trámite, ni mecanismo alguno para darle continuidad a las finanzas públicas cuando la ley no cuenta con la aceptación oportuna de los legisladores.³⁴

En Brasil, al igual que en el caso anterior, las dos cámaras participan en la aprobación del presupuesto. El Ejecutivo ostenta además, la exclusividad de dicha iniciativa y está obligado a su envío, y aunque no existe ninguna disposición para aquellas situaciones en que el presupuesto no sea aprobado para su oportuno ejercicio, puede solicitar al Congreso “tramitación de urgencia” para todos los proyectos de su iniciativa.

El caso de México sigue la tendencia general con relación a la exclusividad del Ejecutivo en la presentación del proyecto de presupuesto. No obstante, su experiencia es peculiar en el contexto de los países bicamerales de la región, ya que la discusión del presupuesto de egresos es competencia sólo de la Cámara de Diputados.

³³ Shugart, Matthew y Carey, John, op. cit., pp. 139 y 140. También, Gutiérrez, Gerónimo, Lujambio, Alonso, y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, México, UNAM, 2001.

³⁴ Art. 100, numeral 6 de la Constitución.

PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO

PAÍS	CONCURRENCIA DE AMBAS CÁMARAS	EXCLUSIVIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA	FECHA DE PRESENTACIÓN	DISPOSICIONES EN CASO DE NO APROBARSE
Argentina	SI	Jefe de Gabinete	No consignada	No consignadas
Brasil	SI	Ejecutivo	15 de diciembre	Solicitud de "tramitación de urgencia"
México	NO	Ejecutivo	15 de noviembre	No consignadas

En el rubro relativo a la organización interna del Poder Legislativo, y específicamente del Senado, vale la pena apuntar algunos aspectos que merecen ser examinados, entre ellos, el modo en que se constituye la Mesa Directiva encargada de dirigir las sesiones del Pleno. A este respecto, importa destacar los mecanismos para su elección, el número de sus integrantes, y la duración del cargo, por su significado en el tipo de conducción a que está sujeta la asamblea y en la eficacia de las labores encargadas a este cuerpo.³⁵ En este sentido, puede pensarse que la designación del Vicepresidente de la República como Presidente del Senado, en el caso argentino, hace más fluida su interlocución con el Poder Ejecutivo. Esto resulta de colocar en este puesto a un individuo de su misma fórmula política; siendo que la decisión también apunta a la búsqueda de neutralidad en el manejo de la Cámara al requerirse su voto sólo en caso de empate.³⁶

Esta disposición aplica también en el caso de Brasil. En ese país, al igual que en México, la designación de ese cuerpo se hace por la mayoría de votos de la asamblea emitidos por cédula. Asimismo, el diseño institucional de las dos legislaturas se asemeja ya que los Secretarios de la Mesa son miembros del Senado, a diferencia de la experiencia de Argentina donde su designación recae en personas externas, las que, además dependen directamente de su Presidente.³⁷ Quienes integran el órgano pueden

³⁵ Más allá de la importancia indiscutible de estos aspectos de carácter formal, lo común en la práctica en las legislaturas multipartidistas es que la conformación de este órgano sea resultado de la negociación interpartidista. Olson, David, *Democratic Legislative Institutions*, New York, M.E. Sharpe, 1994, p. 41.

³⁶ Art. 34 del Reglamento del Senado.

³⁷ Se eligen 3 secretarios. Art. 39 del mismo documento.

reelegirse en forma inmediata tanto en Argentina como en México, pero no en Brasil. Sin embargo, mientras que en los dos primeros el cargo dura un año, en el segundo supone una permanencia de dos.

ORGANIZACIÓN INTERNA DEL SENADO

PAÍS	MECANISMOS DE ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA	NÚMERO DE INTEGRANTES	DURACIÓN DEL CARGO
Argentina	La presidencia del Senado es ocupada por el Vicepresidente del país. La elección de los vicepresidentes es por mayoría de sufragios y en caso de empate decide el Presidente.	1 presidente 3 vicepresidentes	1 año con reelección inmediata
Brasil	Escrutinio directo por mayoría de votos mediante cédula	1 presidente, 2 vicepresidentes 4 secretarios.	2 años sin reelección inmediata
México	Mayoría absoluta en votación por cédula	1 presidente 3 vicepresidentes 4 secretarios	1 año con reelección inmediata

Otra pieza fundamental del entramado institucional de las cámaras del Congreso son las comisiones permanentes que apoyan el trabajo de los legisladores. El arreglo adoptado en el Senado de cada uno de los países examinados en este apartado es diverso en más de un aspecto, lo que seguramente da como resultado una dinámica distinta a su labor. Para constatar las diferencias en el esquema de organización adoptado, simplemente obsérvese que el Senado de Argentina –integrado, como ya se dijo antes, por 69 miembros– cuenta con 47 comisiones permanentes, el de Brasil –con 81– se encuentra organizado en sólo 6 comisiones, y el de México –con 128 senadores– eleva este número hasta 29.

Aunque la norma en Argentina y en México no precisa el número de integrantes de estas unidades, cabe imaginar que los legisladores del primero deben encontrar mucha dificultad para dar un seguimiento puntual a lo que ocurre en su seno. En cambio, si esto se examina a la luz de lo que ocurre en Brasil, puede estimarse que la incidencia de las comisiones en las fallos que competen a la legislatura debe ser bastante mayor.

Esto se comprueba con simplemente señalar que bajo ciertas circunstancias, mientras en Brasil las comisiones poseen la facultad de aprobar los proyectos discutidos en su seno, sin necesidad de contar con el voto del pleno, ello no es viable en el Senado argentino ni en el mexicano.

Un aspecto relevante del marco institucional del Senado en México es que la designación de quienes integrarán las comisiones y de los cargos de dirección en las mismas corresponde a un órgano denominado “Junta de Coordinación Política”, conformado por los coordinadores de los grupos parlamentarios, lo que ofrece una idea del control que éstos ejercen sobre el trabajo de sus legisladores en comisiones. Este juicio es aplicable a Brasil, ya que más allá de que el Presidente del Senado haga tales nombramientos, sus resoluciones se derivan de las indicaciones de los líderes de las representaciones partidistas. En adición, el Reglamento de Sesiones señala de manera explícita que los lugares en las comisiones pertenecen “al partido o a los bloques parlamentarios”, por lo que su líder decidirá sobre su ocupación.³⁸

COMISIONES EN EL SENADO

PAÍS	NÚMERO DE COMISIONES	NÚM. DE INTEGRANTES	DESIGNACIÓN DE SUS MIEMBROS	DESIGNACIÓN DE CARGOS DIRECTIVOS	FACULTAD DE APROBACIÓN DE LA LEY
Argentina	47	---	Por el Senado o por su Presidente	Por los miembros de la comisión	No
Brasil	6	De 19 a 29, según la comisión de que se trate	Presidente del Senado por indicación de los líderes de las representaciones partidistas	Por los miembros de la comisión	En el ámbito de sus atribuciones y dispensada la competencia del pleno. Después de 5 días de publicada la ley, puede interponerse recurso para la apreciación de la materia por el pleno
México	29	indeterminado	Junta de Coordinación Política	Por la Junta de Coord. Política	No

³⁸ Art. 81 del Reglamento de Sesiones del Senado Brasileño.

Finalmente, los grupos o bloques parlamentarios constituyen un elemento que no puede ser obviado en la reflexión del diseño institucional que ordena y da sentido al desarrollo del proceso parlamentario en el Senado.

Las modalidades asumidas en este capítulo por los países de América Latina organizados bajo un formato federal de gobierno denotan matices significativos en el esfuerzo de entender los tintes propios de cada experiencia. Brasil muestra los rasgos más peculiares al alentar la formación de coaliciones mayoritarias con la formación de bloques parlamentarios. Con este propósito, el reglamento del Senado alienta la conjunción de distintas representaciones partidarias.

En contraste, en Argentina éstos se forman de manera natural con un mínimo de dos senadores asociados a la misma fórmula política. Este número se incrementa hasta cinco en el Senado mexicano, el que de acuerdo a la Ley Orgánica entrega todo lo relativo a la organización de sus grupos parlamentarios a cada uno de los coordinadores de las fracciones partidistas, quienes deberán basarse, para su conformación, en los estatutos de sus respectivos institutos políticos.

La participación de estos núcleos en la definición de la agenda legislativa es de igual manera diversa. Así, el Presidente del Senado brasileño tiene a su cuidado el diseño de la orden del día, para lo cual debe seguir las detalladas instrucciones que a este respecto establece el Reglamento de Sesiones, lo que deja escaso espacio a la negociación política. En Argentina y México en cambio, ésta tiene mayor oportunidad, al determinarse en el marco normativo del Senado que el Presidente de este órgano se hará cargo de dicha tarea, en colaboración con los líderes de los bloques o grupos parlamentarios respectivos. En el primer caso, su intervención tendrá lugar a través del Plenario de la labor parlamentaria, mientras que en el segundo, haciendo llegar sus propuestas a la Mesa Directiva de la Cámara.

FORMACIÓN DE BLOQUES PARLAMENTARIOS EN EL SENADO

PAÍS	NÚMERO DE INTEGRANTES	ELECCIÓN DEL COORDINADOR	PARTICULARIDADES
Argentina	2	Tema no abordado por el reglamento de sesiones	El Presidente del Senado y los presidentes de los bloques parlamentarios forman el "Plenario de labor parlamentaria" para decidir el curso de los quehaceres legislativos.
Brasil	Un décimo de composición del Senado	Elegido de entre los líderes de las representaciones partidarias que conformen el bloque parlamentario	La coalición de distintas representaciones partidarias constituye un bloque parlamentario. El Presidente de la República podrá indicar al Senador que será el líder del gobierno.
México	5	Determinada según el estatuto de cada partido	Formación de una Junta de Coordinación Política para las decisiones de índole política

3.1.2. El Sistema Bicameral Unitario

3.1.2.1. Un acercamiento conceptual

En las últimas dos décadas y como resultado del retorno a la democracia en la casi totalidad de los países de América Latina, se han desarrollado múltiples estudios comparativos de sus instituciones y de los efectos sobre los sistemas políticos y económicos que los caracterizan. Lo que inició como una discusión muy general sobre cuál sistema constitucional —presidencial o parlamentario— era mejor para la estabilidad política y el desarrollo económico del área, se transformó en un análisis mucho más detallado sobre cómo las diferentes configuraciones institucionales (que integran no sólo el sistema constitucional sino también el sistema electoral y de partidos, la distribución de facultades entre ejecutivo y legislativo y dentro del legislativo mismo, por mencionar algunas) aportan elementos para comprender el funcionamiento de dichos sistemas.

Sin embargo, pese a su innegable importancia en la región, el bicameralismo es una de las instituciones menos estudiadas, al grado que podemos advertir que actualmente no se cuenta con un análisis sistemático del bicameralismo latinoamericano.

Partimos de la premisa de que las instituciones³⁹ son fundamentales para entender y explicar el funcionamiento de los sistemas políticos y la provisión de políticas públicas dentro de los mismos; de ahí, la importancia de conocer la forma que adquiere el bicameralismo en América Latina.

El bicameralismo⁴⁰, al ser un componente básico del sistema institucional, se convierte en una variable estratégica para comprender la forma en que los sistemas políticos funcionan y generan políticas públicas. Sin embargo, la importancia del bicameralismo en cada sistema político de América Latina dependerá, por lo menos, de tres variables: primero, el tipo específico de bicameralismo del cual se trate (número de cámaras, simetría y congruencia); segundo, la configuración institucional del sistema (el número de puntos de veto institucionales); y tercero, la configuración partidaria de las cámaras (el número y naturaleza de los actores con veto).

Estudiosos de la división de poder, entre los que podemos contar a Montesquieu y los constitucionalistas norteamericanos, parecen estar de acuerdo en que el bicameralismo tiene dos virtudes. En primer lugar está la eficiencia, que implica un mejoramiento del producto legislativo final, y en donde es necesario que dos instancias independientes se pongan de acuerdo. En segundo lugar, el balance de poder entre diversas preferencias sociales, ya que cada cámara agrega intereses sociales diferentes (generalmente de la población en su conjunto frente a grupos tradicionales de poder, territoriales o étnicos). Así, el bicameralismo genera una legislación de mayor calidad que expresa el balance de poder entre los diferentes grupos que conforman la sociedad nacional.

Sin embargo, del otro lado del bicameralismo, la existencia de dos cámaras que representan intereses diferentes aumenta las posibilidades de conflicto entre sí y entre

³⁹ Por *instituciones* entendemos el conjunto de reglas formales e informales que constriñen las acciones e iniciativas de los actores políticos inmersos en un ambiente estratégico al moldear, a través de incentivos, sus preferencias, creencias e intereses.

⁴⁰ Para los propósitos de este estudio, definimos al *bicameralismo* como la división del Poder Legislativo en dos cámaras: Cámara Alta o de Senadores y Cámara Baja o de Diputados.

éstas y el Poder Ejecutivo, incrementando de tal manera, las posibilidades de parálisis legislativa; es decir, de no creación de leyes por falta de acuerdo entre los poderes.

En la mayor parte de los países latinoamericanos con Estados unitarios, el bicameralismo ha sido resultado de una decisión racional basada en la experiencia histórica y en consideraciones sobre el buen funcionamiento del órgano legislativo. Al definir sus diseños institucionales se ha estimado conveniente la creación de una segunda Cámara, con el propósito de realizar mejor la labor legislativa (mayor detenimiento y reflexión en las iniciativas); contar con la colaboración de personas especialmente capacitadas por su conocimiento y experiencia de gobierno; dar entrada a determinados intereses de grupo, de sector o regionales, o bien, dividir al Poder Legislativo como precaución ante su posible predominio en perjuicio de los otros detentadores del poder político.

Asimismo, el bicameralismo sirve mejor al propósito de balancear las tendencias centralizadoras inherentes al sistema de gobierno unitario y las fuerzas descentralizadoras asociadas a la diversidad regional, debido a que en la Cámara baja predomina el principio de representación poblacional y en la Cámara alta predomina el principio de representación territorial.

En los países unitarios⁴¹ el poder es ejercido por una estructura u organización de autoridad única que constituye el motor de toda la actividad de producción de las normas jurídicas, con vigencia generalizada para la población y el territorio. Por ejemplo, en Chile, existe una única estructura ejecutiva, a cuya cabeza se encuentra el Presidente de la República, un ente legislador, el Congreso Nacional, y una organización de tribunales que ejercen la función jurisdiccional.

⁴¹El Estado unitario tiene como rasgo fundamental *la centralización*, es decir, existe un único centro de poder o impulso político; además, hay un solo gobierno que va a llevar a cabo todas las funciones y atribuciones, con un único ordenamiento jurídico y un único poder homogéneo. La forma de Estado unitario es perfectamente compatible con un sistema democrático y libre; pero también es cierto que las dictaduras y fascismos tienen más fácil su actuar en un Estado unitario, como lo muestran los casos de Chile y Paraguay en América del Sur.

Por otro lado, el bicameralismo no puede considerarse una categoría homogénea; todo lo contrario, existen diferentes tipos de bicameralismo de acuerdo con sus características institucionales específicas. De acuerdo con Lijphart⁴², son tres las características fundamentales que determinan el tipo de bicameralismo: la distribución de poderes constitucionales formales entre las cámaras, expresados principalmente en los procesos de control y elaboración de leyes; el método de selección de los integrantes de la cámara alta, que involucra criterios de evaluación de experiencia legislativa o representatividad de intereses territoriales o unidades subnacionales determinadas; y la fórmula de elección de la cámara alta que se traduce en su composición, la cual puede ser de sobrerrepresentación de minorías o similar a la cámara baja⁴³.

Con base en las características definidas por Lijphart podemos advertir la existencia de cuando menos, tres diferencias importantes entre la configuración de las cámaras altas y bajas en América Latina: primero, las cámaras altas tienden a ser considerablemente más pequeñas que las bajas; segundo, el periodo de duración de funciones suele ser mucho mayor en las cámaras altas que en las bajas; tercero, la elección de las cámaras altas son, en muchos casos, por partes, mientras que las cámaras bajas siempre son renovadas en su totalidad.

Para la supervivencia de un sistema bicameral es necesaria una legitimación democrática directa de ambas cámaras, pero esta legitimación no es suficiente. Además, es indispensable que se diferencien en su composición y que cada cámara acuse una cierta particularidad, la cual puede traducirse en una legitimación democrática diferenciada.

⁴² Lijphart, Arend, *Modelos de Democracia. Formas de Gobierno en 36 países*. Ariel, Barcelona, 2000, pp. 200-340.

⁴³ Con base en Lijphart, la *no-congruencia* de las cámaras se relaciona con el grado de diferenciación entre las funciones constitucionales que realizan. Entre los dispositivos de diferenciación o *no congruencia* para distinguir la función de ambas cámaras se encuentran: a) una edad mayor para la cámara alta que para la cámara baja, con el fin de contar con legisladores con opiniones más formadas; b) criterios especiales para la selección de senadores; c) periodos de cargo más largos para la cámara alta para fortalecer su posición en el sistema de pesos y contrapesos; d) una renovación parcial de la cámara baja para ganar estabilidad en la producción legislativa, entre otras. Ibid, Lijphart, pp. 200-340.

Si presentan un alto parecido en su desempeño y composición resultará difícil justificar la duplicación de la representación popular y es poco probable que cumplan con funciones diferenciadas (legitimidad funcional). Debido a ello, la no congruencia es un principio importante del bicameralismo, que puede basarse en diferentes mecanismos de ingeniería política, como son: a) diferentes tamaños de las dos cámaras; b) diferentes tamaños de los distritos electorales; c) diferentes sistemas electorales; d) diferentes requisitos para presentarse como candidato; y e) diferentes principios de representación.⁴⁴

Por otro lado, los motivos coyunturales para la creación o abolición de un parlamento bicameral varían de un país a otro y son por regla general, una combinación de diferentes factores, como lo ilustran los casos latinoamericanos. En el caso chileno, la preservación del Senado en la Constitución de 1980 y la función asignada a esta segunda cámara, que en parte no es de elección popular (9 de 47 senadores y los ex presidentes como senadores vitalicios), corresponden claramente a la intención de hacer difícil el surgimiento de mayorías parlamentarias, que pudieran cuestionar significativamente el *statu quo* político.

3.1.2.2. Los rasgos particulares del bicameralismo unitario en Bolivia, Colombia, Chile, Uruguay y Paraguay

En este apartado se analizan cinco países que comparten dos rasgos centrales: son repúblicas centralistas o unitarias, y su poder legislativo se encuentra dividido en dos cámaras, una cámara baja –de diputados o representantes– y una cámara de senadores.

⁴⁴ Según Lijphart, el principio de *no congruencia* caracteriza a los sistemas bicamerales, y se refiere a los criterios con los cuales se eligen a sus integrantes. Por parte de la Cámara de Diputados, el criterio principal es de tipo poblacional, mientras que en la de Senadores, el criterio dominante es el de territorialidad.

En la práctica, en los países federales la Constitución Nacional precisa un reparto de atribuciones y responsabilidades entre las autoridades centrales y las locales, dejando siempre un amplio espacio de autogobierno a los estados; la diferencia con los países centralistas radica en que en éstos la autonomía que concedan a sus departamentos siempre será menor que la correspondiente a los Estados de una Federación.

Esto no quiere decir que en los países centralistas las unidades territoriales carezcan de facultades para gobernarse ellas mismas. Las autoridades locales pueden ser electas por el Congreso nacional o directamente por los ciudadanos de cada departamento; sus instituciones son, en algunos casos, extensiones de las nacionales y en otros figuras locales que sólo rinden cuentas ante el Poder Legislativo; la propia Constitución de estas Repúblicas reconoce los ámbito de acción de lo local, precisando sus alcances y sus límites, además de que, en algunos casos, existen órganos consultivos o de representación facultados para crear leyes o reglamentos departamentales. Ante tales consideraciones, no resulta extraño que, a la manera de los países federales, los centralistas reserven la cámara alta para la representación de sus unidades territoriales.

Bolivia, Colombia, Chile, Uruguay y Paraguay presentan, elementos de similitud con los países federalistas, cuentan con un poder legislativo dividido en dos cuerpos, justificados porque cada uno de ellos alude a un tipo diferente de representación, y porque las atribuciones del Congreso también están distribuidas entre ambos.

Además de la división de facultades entre las cámaras legislativas, en la normatividad que determina el funcionamiento de los Congresos, los cinco casos señalados conservan el carácter de la cámara alta como una institución menos numerosa que la cámara baja. La teoría del bicameralismo considera que esta integración confirma el carácter de instancia revisora de las leyes enviadas por la cámara de diputados o representantes. La diferencia entre el número de escaños que

integran la cámara baja y la cámara alta se relaciona de manera directa con el principio de representación al que cada una de ellas invoca.

En efecto, el principio según el cual la existencia de dos cámaras de legisladores se justifica por las diferencias en el origen de los congresistas se cumple en la medida en que los diputados o representantes son electos en circunscripciones regionales que en ningún caso exceden los límites geográficos de un departamento y por lo tanto, se consideran representantes cercanos a la población que los eligió. Los senadores, por su parte, representan a cada uno de los departamentos en los que fueron elegidos, o bien, como en el caso de Uruguay, de una sola circunscripción nacional. Los intereses del distrito o la zona, quedan a cargo de los miembros de la cámara baja y los asuntos propios de las grandes unidades territoriales son responsabilidad de los senadores.

NÚMERO DE LEGISLADORES

PAÍS	NÚMERO DE ESCAÑOS		POBLACIÓN TOTAL
	Diputados	Senadores	
Bolivia	130	27	8' 300, 000
Colombia	199	100	40' 300, 000
Chile	120	48	15' 400, 000
Paraguay	80	45	5' 700, 000
Uruguay	99	30	3' 360, 000

Sin embargo, existe una paradoja presente en la idea de que diputados y senadores obedecen a diferentes criterios de representación, y es que una vez en posesión del cargo, los legisladores están obligados a velar por el interés nacional y a poner este interés por encima de los asuntos regionales. Diputados y senadores representan a la Nación aún cuando el principio geográfico de su elección sea distinto.

A pesar de lo anterior, queda a salvo el principio según el cual, por provenir de unidades geográficas distintas, se consigue una diferencia en la actuación entre los integrantes de las distintas cámaras. En el caso chileno, sobrevive además el elemento

elitista que dio origen a la existencia de una cámara alta: nueve de sus 48 senadores son ex ministros de Estado, ex rectores de la Universidad, ex ministros de la Suprema Corte y ex presidentes de la República. Esta regla se justifica con la experiencia de quienes fueron altos funcionarios en las ramas ejecutiva y judicial puede enriquecer el debate y las resoluciones del cuerpo legislativo, reforzando una vez más, el carácter de segunda instancia en la revisión de los proyectos de ley.

La diferencia más sustantiva entre el quehacer de una y otra cámara se encuentra en el reparto de atribuciones. Cada órgano legislativo puede revisar los proyectos enviados por su contraparte y hacer las observaciones que correspondan; pero el Senado tiene en todos los casos la última palabra antes de enviar el proyecto, para su promulgación y publicación, al Poder Ejecutivo. La división de competencias se hace más clara al observar que las atribuciones del Senado incluyen la aprobación o ratificación de los miembros del servicio diplomático y los tratados internacionales, mientras que la reglamentación de la cámara baja suele motivar relaciones más estrechas con los Ministerios de Estado, empresas públicas y autoridades departamentales.

En cuanto a la duración en el cargo, en cuatro de los cinco países aquí estudiados, las elecciones de diputados y senadores son simultáneas, y sólo en el caso chileno el periodo de gestión de los senadores equivale a dos legislaturas de la cámara de diputados. Conviene señalar además, que en todos los casos, la renovación de la cámara baja ocurre el mismo año que se celebran las elecciones presidenciales.

DURACIÓN DEL PERIODO LEGISLATIVO

PAÍS	PERIODO (AÑOS)	
	Diputados	Senadores
Bolivia	5	5
Colombia	4	4
Chile	4	8
Paraguay	5	5
Uruguay	5	5

A pesar de que la reelección es un factor que favorece la formación de legisladores de carrera, sólo Colombia, Paraguay y Uruguay permiten la reelección inmediata. En Bolivia y Chile, los legisladores pueden volver a competir por una curul una vez que transcurre al menos un periodo, si bien no hay restricciones para que los diputados salientes se postulen para el Senado o viceversa. El congreso chileno presenta, además, un rasgo particular, ya que en el Senado hay nueve escaños con carácter vitalicio.

REELECCIÓN DE LEGISLADORES

PAÍS	INMEDIATA	TRANSCURRIDO UN PERIODO
Bolivia	x	✓
Colombia	✓	x
Chile	x	✓
Paraguay	✓	x
Uruguay	✓	x

En cuanto a las reglas para el funcionamiento de las Cámaras Legislativas, sobresalen aquéllas destinadas a garantizar la asistencia de los congresistas, como parte de la búsqueda de eficiencia y racionalidad en el quehacer legislativo. En Bolivia, Chile y Paraguay la asistencia de la mitad más uno de los legisladores es insuficiente para declarar el inicio de una sesión y ésta puede posponerse hasta contar con al menos dos tercios de los congresistas.

QUÓRUM PARA INICIAR UNA SESIÓN

PAÍS	QUÓRUM
Bolivia	Mayoría absoluta
Colombia	Mayoría simple
Chile	Mayoría calificada
Paraguay	Mayoría absoluta
Uruguay	Mayoría simple

Cabe mencionar que en todos los países analizados existen medidas disciplinarias para desalentar el ausentismo. La más común es descontar la inasistencia del salario del legislador o descontar la dieta de la sesión a la que no se presentó. Estas pueden llegar, como en Bolivia, al grado de penalizar hasta las inasistencias justificadas por el tratamiento de asuntos oficiales; o Paraguay, en donde por inasistencia los legisladores pueden recibir una sanción de hasta dos meses de suspensión, sin derecho a dieta.

En lo que respecta a los periodos de sesiones establecidos para cada año, Bolivia, Colombia, Chile y Paraguay cuentan con dos. Los dos periodos de sesiones de Bolivia suman seis meses y los legisladores están obligados realizar gestiones a favor de sus departamentos durante los recesos; Colombia sesiona durante cinco meses al año, ambos periodos de sesiones en Chile, suman siete meses y Paraguay sesiona durante seis meses de cada año. Uruguay, por su parte, establece un periodo de sesiones único, cuyas fechas de inicio y conclusión dependen de que sea o no, año electoral y se extienden de nueve hasta diez meses.

En los cinco países unitarios y bicamerales de Sudamérica, la posibilidad de convocar a un periodo extraordinario para atender asuntos de urgencia nacional está abierta, siempre que sea aprobada por mayoría de votos en la Comisión Permanente o convocada por el Presidente de la República.

PERIODO DE SESIONES

PAÍS	NÚMERO PERIODOS (ANUAL)	DURACIÓN				MESES ANUALES DE SESIONES	PERIODO EXTRA-ORDINARIO
		Inicio	Fin	Inicio	Fin		
Bolivia	2	2º lunes Agosto	Nov. o Dic.	Enero 15	Abril o mayo	6	✓
Colombia	2	Julio 20	Diciembre 16	Marzo 16	Junio 20	5	✓
Chile	2	Mayo 21	Sept.18	Dic. 21	Marzo 1	7	✓
Paraguay	2	Julio 1*	Junio 30	Mzo. 15- 31		6	✓
Uruguay	1 (5)	**				9 a 10	✓

* Receso de diciembre 21 a marzo 1.

**Febrero 15 a diciembre 15; 2,3,4: marzo 1 a diciembre 15; 5: marzo 1 a septiembre 15.

Las reglas para la creación y modificación de las leyes son un asunto central para comprender las dinámicas de funcionamiento de los congresos, tanto en lo que se refiere a los procedimientos internos, como a su relación con los otros poderes.

En todos los casos aquí analizados, las leyes pueden ser iniciadas en cualquiera de las dos cámaras y siempre es el senado la segunda instancia revisora. Destacan, sin embargo, los casos de Colombia, Paraguay y Uruguay, en donde las leyes pueden ser iniciadas, además de por el Poder Ejecutivo o el Legislativo, por los Magistrados del Poder Judicial, por los ciudadanos a través de la Iniciativa Popular y, en el caso de Colombia, por el Defensor del Pueblo.

INICIATIVA DE LEY

PAÍS	TIENEN INICIATIVA DE LEY
Bolivia	Ejecutivo, Legisladores, Magistrados
Colombia	Ejecutivo, Legisladores, Magistrados, Defensor del Pueblo, Ciudadanos
Chile	Ejecutivo, Legisladores
Paraguay	Ejecutivo, Legisladores, Magistrados, Ciudadanos
Uruguay	Ejecutivo, Legisladores, Ciudadanos

Sin embargo, la presentación de iniciativas no revela por completo las relaciones y las atribuciones institucionales relacionadas con la creación de las leyes. La capacidad de veto es un mecanismo que muestra el estado que guarda el equilibrio entre poderes y refleja los límites a los que está sujeto el Ejecutivo por parte del Legislativo. En los casos aquí reseñados sólo en Colombia y Paraguay las atribuciones del Poder Ejecutivo para vetar una iniciativa del Congreso son amplias, mientras que en Bolivia, Chile y Uruguay, el veto presidencial está sujeto a una reglamentación más estricta. El caso chileno es singular, ya que para revocar el veto presidencial basta contar con una mayoría simple de votos en el Congreso.

VETO

PAÍS	FACULTAD DEL EJECUTIVO PARA VETAR		VOTACIÓN REQUERIDA PARA ROMPER EL VETO
	Parcial	Total	
Bolivia	✓	–	Mayoría calificada
Colombia	–	✓	Mayoría absoluta
Chile	✓	–	Mayoría simple
Paraguay	–	✓	Mayoría calificada
Uruguay	✓	–	Mayoría calificada

La integración de la Comisión Permanente refleja, a su vez, la disposición de las legislaturas a compartir la responsabilidad de los asuntos públicos y las contingencias nacionales que pueden ocurrir durante los recesos. En todos los casos, las atribuciones de la Comisión Permanente son limitadas, de suerte que para realizar modificaciones a la Constitución o tratar materias tales como las relacionadas con la hacienda pública o los juicios a funcionarios, se exige convocar a un periodo extraordinario de sesiones. El ánimo por compartir esta responsabilidad se refleja en Bolivia, Colombia y Uruguay, cuyos reglamentos camarales prevén la participación de todas las fuerzas políticas representadas, en la integración de la Comisión Permanente.

INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE

PAÍS	NÚMERO DE INTEGRANTES	MECANISMOS DE ELECCIÓN	INTEGRACIÓN PLURAL
Bolivia	27	Mayoría simple	Sí
Colombia	8	Votación mayoría simple	Sí
Chile	✳	✳	✳
Paraguay	18	Mayoría absoluta	No
Uruguay	11	Sistema proporcional.	Sí

✳ *No existe Comisión Permanente.*

Respecto a la Mesa Directiva de las cámaras, se observa que a pesar de que sólo en Colombia y Bolivia su integración plural está determinada por el reglamento, en todos los casos es un reflejo de las alianzas y de las negociaciones realizadas, ya sea durante las elecciones, o durante la instalación de la legislatura. Como resultado, la Mesa Directiva, aunque invariablemente es presidida por un legislador perteneciente al partido, coalición, bloque o fracción mayoritaria, tiene espacios reservados para las minorías.

INTEGRACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA

PAÍS	NÚMERO DE INTEGRANTES	MECANISMOS DE ELECCIÓN	INTEGRACIÓN PLURAL
Bolivia	7	Mayoría absoluta	Sí
Colombia	3	Mayoría simple	Sí
Chile	3	Mayoría absoluta	No
Paraguay	3	Mayoría absoluta	No
Uruguay	4	Mayoría relativa	No

Las reglas no escritas a favor de la pluralidad se reproducen en el resto de las comisiones, ya que aún cuando los reglamentos relativos a cada cámara no estipulen cuotas de representación para las minorías, éstas suelen reflejar en mayor medida la fuerza de las diferentes representaciones; si bien, en casos como el uruguayo o el boliviano, la integración de las comisiones es más una expresión de las alianzas parlamentarias, ya que sus sistemas electorales y de partidos favorecen la formación de coaliciones.

INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES

PAÍS	NÚMERO DE INTEGRANTES	MECANISMOS DE ELECCIÓN	INTEGRACIÓN PLURAL
Bolivia	Varía	Elegidos por los grupos parlamentarios	Sí
Colombia	10 a 15	Por cociente electoral	Sí
Chile	13	Mesa directiva	Sí
Paraguay	No menos 6	Mayoría simple	No
Uruguay	No más de 15	Elegidos por los grupos parlamentarios a propuesta del Presidente de la Cámara.	No

Los grupos parlamentarios pueden conformarse por los legisladores que pertenecen a un mismo partido o a una coalición de partidos. Como parte de la dinámica del trabajo legislativo, la conformación de grupos, fracciones o bloques de diputados varía de un país a otro y suele relacionarse con la disciplina de los partidos, tanto en lo que se refiere a la votación, como en la conservación de las coaliciones que se conforman para competir en las elecciones o al momento de integrarse en la legislatura. En los casos en que por reglamento, los legisladores están obligados a formar grupos parlamentarios, esta disposición viene aparejada con otras acciones, tales como asignación de cuotas para cada fracción en la integración de las comisiones, representación de cada grupo en la Comisión Permanente o, la votación en grupo, sobre algunos asuntos⁴⁵.

⁴⁵ Los casos más frecuentes en que está contemplada la votación por grupo parlamentario se refieren a cuestiones como la remoción o confirmación de miembros del gabinete, así como la elección del Poder Ejecutivo en segunda vuelta.

TRABAJO EN GRUPOS PARLAMENTARIOS

PAÍS	CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES
Bolivia	Sí	Sí
Colombia	No	No
Chile	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Uruguay	No	No

No es menos trascendente la obligación que tienen los diputados de pertenecer a un grupo o fracción parlamentaria, que en países como Bolivia o Paraguay es vista como una forma de conservar el vínculo del legislador con los electores que votaron por él. En el caso de Bolivia, la renuncia de un legislador a su partido (o bloque legislativo) conduce de manera automática a la separación del cargo, sin conceder la posibilidad de adscripción a otro grupo.

VOTACIÓN EN GRUPOS PARLAMENTARIOS

País	Voto Individual o por fracción	
	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Bolivia	Individual	Individual
Colombia	☒	☒
Chile	Individual	Individual
Paraguay	Individual	Individual
Uruguay	☒	☒

Nota: ☒ Con este símbolo identificamos a los países que no trabajan en grupos parlamentarios.

OBLIGACIÓN DE PERTENECER A UNA FRACCIÓN

PAÍS	CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES
Bolivia	Sí	Sí
Colombia	▫	▫
Chile	▫	▫
Paraguay	Sí	Sí
Uruguay	▫	▫

DIPUTADOS INDEPENDIENTES

PAÍSES	IGUALES PRERROGATIVAS PARA LOS DIPUTADOS EN FRACCIÓN Y LOS INDEPENDIENTES
Bolivia	No
Colombia	▫
Chile	Sí
Paraguay	Sí
Uruguay	▫

NÚMERO DE GRUPOS PARLAMENTARIOS POR PARTIDO

PAÍS	CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES
Bolivia	1	1
Colombia	▫	▫
Chile	1	1
Paraguay	1 ó más	1 ó más
Uruguay	▫	▫

GRUPOS MIXTOS

PAÍS	CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES
Bolivia	No	No
Colombia	⌘	⌘
Chile	No	No
Paraguay	No	No
Uruguay	⌘	⌘

MECANISMOS DE NOMBRAMIENTO DE LOS COORDINADORES DE LAS FRACCIONES

PAÍS	CÁMARA DE DIPUTADOS		CÁMARA DE SENADORES	
	Según los Estatutos del Partido	Reglamentado por la Cámara	Según los Estatutos del Partido	Reglamentado por la Cámara
Bolivia	x		x	
Colombia	⌘	⌘	⌘	⌘
Chile	x			
Paraguay	x		x	
Uruguay	⌘	⌘	⌘	⌘

Las reglas que norman las relaciones del Congreso con el Poder Ejecutivo, son de gran trascendencia. Los cinco países estudiados en este apartado tienen en común textos constitucionales que precisan con detalle el reparto y división de atribuciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, además de que establecen procedimientos para hacer valer la función de contrapeso a la autoridad presidencial, propia de la teoría de la división de poderes. El procedimiento más importante, en este sentido, se encuentra en la atribución de conocer, dar seguimiento y en su caso, criticar las acciones emprendidas por el presidente y los ministros.

Bolivia, Colombia, Uruguay y Paraguay prevén la presentación de un informe anual por parte del Presidente de la República a las cámaras unidas. En todos los casos, además, los legisladores o las comisiones, previa aprobación del pleno de la cámara respectiva, tienen facultades para solicitar información o llamar a cuentas a los miembros del gabinete. En los países que contienen matices de tipo parlamentario (Bolivia y Uruguay) el llamado a cuentas puede concluir con la destitución del ministro cuestionado o hasta con la disolución del gabinete, medidas extremas que revelan un poder de vigilancia y fiscalización, poco frecuente en regímenes presidencialistas.

INFORME DE GOBIERNO

PAÍS	MODALIDAD		INTERVENCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS		
	Escrito*	Sesión Pública	Antes	Durante	Después
Bolivia	✓				
Colombia		✓	✓		
Chile	–	–	–	–	–
Paraguay		✓			✓
Uruguay	✓				

* Sin obligación de presentarlo en sesión pública.

La aprobación del presupuesto es una atribución que consolida de manera definitiva el contrapeso del Poder Legislativo al Ejecutivo. En los casos analizados el Presupuesto anual de Egresos de la República es presentado por el Poder Ejecutivo para su revisión y en su caso, aprobación por el pleno del Congreso.

APROBACIÓN PRESUPUESTO

PAÍS	FECHA DE PRESENTACIÓN DEL PROYECTO	SOLUCIONES EN CASO DE NO APROBARSE
Bolivia	Agosto 30	No precisadas
Colombia	Diciembre 10	Regirá la propuesta enviada por el presidente
Chile	3 meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir	No precisadas
Paraguay	Septiembre 1	Vigencia del presupuesto anterior
Uruguay	Junio 30	Vigencia del presupuesto anterior

Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay constituyen cinco soluciones distintas al modelo del bicameralismo aplicado en una República unitaria. En todos ellos el senado es una institución en donde las unidades territoriales o departamentos encuentran voz y representación independientemente de los grados de autonomía que en cada nación se conceda a las administraciones locales.

En los cinco casos reseñados, ambas cámaras funcionan como asamblea general o congreso nacional para resolver asuntos de relevancia, como son la elección del Presidente, la aprobación del Presupuesto o la modificación de la Constitución.

3.2. América del Norte y Europa Occidental

Las experiencias bicamerales europeas y anglosajona representan dos importantes rutas en el desarrollo institucional de los regímenes políticos. No obstante su relativa colindancia geográfica y conceptual, la evolución y peculiaridades alcanzadas por los principales países ubicados en dichas regiones no permiten construir un criterio de comparación tan particular como el ofrecido por la experiencia latinoamericana, cuyas líneas fundamentales de estudio han permitido presentarlos bajo dos importantes parámetros, como lo son el tipo de forma de gobierno (el cual recae enteramente sobre

el modelo presidencial) y por otra parte respecto al modelo de organización territorial administrativa (que permite identificar como alternativas a los sistemas unitarios y federales).

En el caso de los siete países que se presentan a continuación, el modelo de comparación adoptado se remite expresamente a un conjunto de variables que abordan el diseño y prácticas institucionales básicas que configuran a dichos sistemas legislativos, poniendo especial énfasis en las características mostradas por la cámara senatorial. Los casos que fueron seleccionados son:

- Estados Unidos de América;
- Canadá;
- Gran Bretaña;
- España;
- Italia;
- República Federal Alemana; y
- Francia;

Algunos países han sido ubicados como parámetros de experiencias que tienen un origen común, el cual puede ser ubicado en el paso de experiencias monárquicas absolutas a sistemas constitucionales parlamentarios, la cual posee una dualidad de ejercicio entre el monarca (como jefe del Estado) y el Primer Ministro o Jefe del Gobierno (bajo la figura regular del Primer Ministro). En este sentido, la experiencia británica y española son muestras vivas de un sistema que practica una organización unitaria, mientras que el esquema canadiense funciona bajo una dinámica federal.

En otros casos, el sistema monárquico fue suprimido totalmente dando paso en consecuencia a los modelos republicanos de naturaleza democrático-liberal, los que a su vez pueden ser ubicados primero en los modelos presidenciales puros que privilegian una separación de poderes con capacidades moderadas para la instancia ejecutiva frente a los poderes legislativo y judicial (los Estados Unidos de América),

para trasladarse luego a la configuración de modelos híbridos que tratan de equilibrar e incluso privilegiar a los cuerpos legislativos en tanto se realiza una división funcional entre la jefatura de estado (Presidente) y la jefatura de gobierno (Primer Ministro). En esta condición, se pueden identificar esquemas de tipo semi-presidencial (Francia) o de tipo semi-parlamentario con gran peso en el jefe de gobierno (Italia y Alemania).

Sin embargo, se observa que si la comparación se sustentara en la estructura de la organización territorial, este factor obligaría a reacomodar a los países mencionados, en tanto Estados Unidos y Alemania se definen como sistemas federados, mientras que Francia e Italia son ubicados como sistemas unitarios.

Tomando en cuenta los factores antes descritos, la ruta de clasificación comparativa de los casos aquí seleccionados, trata de apoyarse en los siguientes parámetros:

- Composición de la Cámara Senatorial;
- Facultades y Proceso Legislativo;
- Medidas Especiales.

A su vez, en cada uno de los apartados generales aquí referidos, se valora el alcance particular que poseen la duración del mandato, el proceso legislativo, las facultades de control, sus competencias puntuales en materia constitucional, de revisión judicial o en asuntos exteriores, así como las condiciones de su participación en caso de que sea necesario renovar al gobierno en situaciones extraordinarias. Otro elemento importante se mueve hacia el ámbito de la fiscalización y el nombramiento/ratificación de los funcionarios públicos de alto nivel.

Lo observado en los casos seleccionados, muestra que las cámaras senatoriales son menos débiles de lo que se piensa, ya que si bien muchas veces no son consideradas como instancias promotoras de iniciativas, sus capacidades de control y supervisión de las colegisladoras son muy puntuales y permiten incluso un esquema de

negociación que lleva incluso a la redefinición de los esquemas y programas de gobierno.

En tanto se construye como una institución usualmente de alcances territoriales y regionales, adecuada para el desarrollo de los modelos de corte federalista, los Senados dentro de los países con altos índices de desarrollo se van desplazando hacia una abierta co-gobernación de los asuntos públicos, dada la rica variedad de previsiones que pueden ser halladas con sólo atisbar a las características básicas de las naciones seleccionadas.

3.2.1. Estados Unidos de América

3.2.1.1 Composición de la cámara senatorial

El Senado norteamericano se compone por dos senadores por cada Estado electos el voto popular, haciendo así un total de 100 senadores (2 por estado) quienes duran en su encargo seis años, pudiéndose reelegir sin limitación alguna.

El Presidente del Senado es el Vicepresidente de los Estados Unidos, pero éste sólo ejerce su derecho de voto en caso de empate. En la práctica, el Vicepresidente usualmente no preside las sesiones del Senado, en tanto las mismas son regidas por un presidente pro tempore electo por los propios integrantes de la Cámara.

Asimismo, cuenta con una Mesa Directiva, en donde como ya se mencionó, el Senado elige un Presidente *pro tempore* quien, por tradición, es el Senador del partido de la mayoría que ha servido mayor tiempo en el Senado de manera continua. Cuando el Presidente *pro tempore* no está presidiendo al Senado, otros Senadores de la mayoría pueden fungir como el presidente de la sesión. Igualmente, los trabajos del Senado son apoyados por las labores de los líderes (Speakers y Whips) de la mayoría y la minoría, más el Secretario del Senado.

Los Senadores son electos por mayoría relativa en elecciones estatales abiertas en 48 estados. En dos estados, Georgia y Louisiana, el candidato ganador debe recibir la mayoría absoluta de los votos emitidos. Si existen tres o más candidatos y ninguno de ellos recibe un voto mayoritario, se realiza entonces una segunda ronda con los dos candidatos que recibieron más votos. El candidato que recibe la mayoría de votos en la segunda elección es el designado.

La renovación de los Senadores se realiza en forma escalonada por lo que un tercio de los Senadores expira cada dos años, lo que permite que dicho proceso coincida con la elección general de la Cámara de los Representantes y cada cuatro años con la presidencial. Ninguna cámara puede ser disuelta por el Ejecutivo u cualquier otro poder.

Dentro de los criterios de elegibilidad de los senadores, se encuentran tener 30 años de edad y ser ciudadano de los Estados Unidos por lo menos con nueve años de antigüedad y ser residente del Estado por el cual pretende ser electo.

El Senado, como la Cámara de Representantes, en primera instancia es el juez final de la elección y calificación de sus miembros en tanto se constituye como Colegio Electoral, a menos de que se presente un recurso ante los tribunales estatales o que éste llegue ante la Suprema Corte.

Respecto a la organización de los periodos de sesiones, existen el periodo ordinario y sesiones extraordinarias. En el periodo ordinario la Constitución señala que debe llevarse a cabo al menos una sesión al año comenzando el 3 de enero, salvo que el Congreso emita una ley que disponga una fecha posterior.

Ni el Senado ni la Cámara de Representantes pueden dejar de sesionar por más de tres días sin el consentimiento previo de la otra cámara. En ciertos días, el Senado se reúne muy brevemente en sesiones *pro forma* en las cuales no se discute ningún asunto.

Respecto a las sesiones extraordinarias, el Presidente tiene la autoridad constitucional para reunir al Senado o a ambas cámaras del Congreso en condiciones excepcionales. Dicho poder raramente ha sido ejercido después del inicio de cada periodo ordinario que es cuando se pronuncia el informe presidencial sobre el estado que guarda la administración pública .

3.2.1.2. Facultades y Proceso Legislativo

Los senadores tienen autoridad similar a la de los Representantes para proponer legislación, con excepción de la disposición constitucional que establece que todas las iniciativas de ley en materia de ingresos deben originarse en la Cámara de Representantes, dejando al Senado en calidad de cámara revisora. La Cámara de Representantes tradicionalmente ha insistido que dicha previsión constitucional también se extienda a las iniciativas en materia de adquisiciones.

Los senadores también poseen el derecho de enmienda sobre todas las iniciativas de ley, incluyendo las relativas en materia de ingresos y adquisiciones. Adicionalmente, los senadores usualmente pueden proponer reformas en sesiones plenarias que estén ligadas al asunto de la iniciativa que el Senado esté considerando. Dicha facultad permite a los senadores establecer nuevas propuestas de ingresos y gastos, aún cuando dichas propuestas son presentadas como minutas de reformas a iniciativas que la Cámara de Representantes ya haya aprobado, incluyendo las acciones de veto y revisión que también fueren presentadas por el Ejecutivo.

El Senado, como la Cámara de Representantes, tiene la facultad constitucional para establecer sus propios reglamentos de trabajo. Existen sólo unos pocos requerimientos constitucionales que regulan la manera en que el Senado debe desarrollar sus actividades. Los procedimientos legislativos del Senado son peculiares en dos aspectos. Primero, como se advirtió líneas atrás, los Senadores usualmente pueden proponer reformas sobre cualquier asunto en el pleno durante las sesiones, sin mediar

relación con la materia que el Senado esté debatiendo en ese momento. En segundo lugar, no existe limitación en tiempo a la duración de las intervenciones en tribuna de los legisladores. Esto crea la oportunidad de obstaculizar ciertas intervenciones (práctica conocida como *filibuster*, en alusión metafórica a la toma u abordaje de la tribuna por parte del legislador), la cual sólo puede ser suspendida si se demanda la votación inmediata de la iniciativa (lo que se conoce como *cloture*), lo que requiere el apoyo de las 3/5 partes de los Senadores. Toda iniciativa debe ser aprobada después de tres lecturas y haber sido procesada en alguno de los 16 comités senatoriales ordinarios, o en los comités especiales u conjuntos. El número se eleva a 19 en el caso de los comités ordinarios en la Cámara de Representantes. Los tamaños de los comités senatoriales (los que a su vez tienen múltiples subcomités en donde se procesan y dictaminan las iniciativas) son fijados dentro del reglamento senatorial, mientras que en la Cámara de Representantes se definen de manera convencional mediante negociaciones entre los partidos y aprobados en el Pleno.

Asimismo, existe la posibilidad de que el Presidente vete una iniciativa de ley que ambas Cámaras del Congreso hayan aprobado en los mismos términos, por lo que el Congreso para que pueda convertir en ley dicha iniciativa necesita el apoyo conjunto de dos terceras partes del Senado y el voto de dos terceras partes de la Cámara Baja. La cámara de origen de la iniciativa tiene la primera opción para votar acerca de eliminar el veto presidencial sobre dicha iniciativa. La Constitución requiere que cualquier voto en el Senado o en la otra cámara, para romper un veto presidencial deba ser llevada a cabo por medio de una votación en la que cada miembro manifieste su postura de manera pública. Sin embargo, no existe requerimiento de cada cámara deba votar dentro de un cierto periodo de tiempo para realizar la superación del veto. En cambio, el Ejecutivo solo dispone de 10 días en primera instancia para solicitar la revisión de una ley aprobada. De no hacerlo, se asume que la iniciativa aprobada entra en vigor.

La Cámara Alta interviene en todos los casos en los cuales la Cámara de Representantes haya demandado la destitución de un funcionario del Gobierno Federal con motivo de algún delito grave. Para destituir a un funcionario se requiere el voto de las 2/3 partes de los Senadores presentes. Cuando el Presidente ha sido cuestionado con una eventual revocación de mandato, el Presidente de la Suprema Corte preside dicho juicio en el Senado.

Por otra parte, el Senado tiene la facultad constitucional exclusiva, mediante el voto de una mayoría de dos tercios de los Senadores presentes, para autorizar al Presidente negociar o ratificar un tratado que ha sido convenido en nombre de los Estados Unidos. Si la aprobación legislativa es requerida para implementar un tratado que el Presidente haya ratificado después de recibir la opinión y consentimiento del Senado, ambas cámaras del Congreso deben aprobar dicha legislación

Igualmente posee la facultad constitucional para confirmar, mediante el voto de la mayoría simple, el nombramiento de los funcionarios que hayan sido propuestos por el Presidente para desempeñar altos puestos administrativos o judiciales, lo que incluye a secretarios de gabinete, embajadores, y jueces federales. La Cámara de Representantes no está involucrada en dicha confirmación de nombramientos.

De forma similar que la Cámara de Representantes, el Senado puede establecer comités especiales de investigación. Adicionalmente, las comisiones ordinarias del Senado están autorizadas a conducir investigaciones conjuntas con la colegisladora en asuntos que caigan dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los comités ordinarios, conjuntos (bicamerales) y especiales de investigación tienen la autoridad para expedir citatorios que requieran a la persona para comparecer ante el comité y, si es necesario, para producir y entregar todos los documentos que se le soliciten.

3.2.1.3. Medidas especiales

Entre las medidas a destacar se encuentra el hecho de una reforma constitucional puede ser propuesta por el voto de dos tercios de cada cámara del Congreso o mediante la convocatoria de dos terceras partes de las legislaturas de los Estados para una convención que proponga dichas reformas a la Constitución.

Para volverse parte de la Constitución, una reforma que haya sido propuesta debe ser ratificada por las legislaturas o convenciones especiales por las tres cuartas partes de los Estados.

La Constitución le otorga al Congreso la potestad para declarar la guerra, y convierte al Presidente en Comandante en Jefe de las fuerzas armadas. La última vez que el Congreso declaró la guerra fue en 1941, cuando Estados Unidos entró en la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, las fuerzas armadas se han utilizado en hostilidades sin declaración formal de guerra. Sin embargo, la capacidad presidencial se encuentra limitada por el propio Congreso conforme al *Acta de Poderes de Guerra*.

En referencia al proceso de nombramiento del presidente, la Constitución establece candidato que reciba una mayoría de los votos electorales dentro del Colegio Electoral de 538 delegados es electo Presidente. Si ningún candidato recibiera la mayoría de los votos electorales, la Cámara de Representantes elige al Presidente de entre los tres candidatos que hubieran recibido el mayor número de votos electorales. Al votar por el Presidente, los miembros de la Cámara de Representantes actúan como delegaciones estatales, con lo que cada delegación posee un voto.

La 25ta. Enmienda a la Constitución ratificada en 1967, autoriza al Vicepresidente y la mayoría de los Secretarios del Gabinete a declarar que el Presidente es incapaz para asumir los deberes del cargo. El Vicepresidente sirve entonces como Presidente provisional. Si el Presidente notifica al Congreso que no está incapacitado, el Presidente reasume los poderes y responsabilidades del cargo a menos que el propio

Congreso, mediante el voto de dos terceras partes en cada cámara, se avala la determinación hecha por el Vicepresidente y la mayoría de los secretarios en el sentido de que el Presidente se encuentra inhabilitado.

3.2.2. Canadá

3.2.2.1 Composición de la cámara senatorial

La Cámara Alta canadiense está compuesta por 105 senadores designados de manera vitalicia por el Gobernador General, a partir de la recomendación del Primer Ministro y divididos por regiones; los miembros permanecen activos hasta la edad de 75 años, a partir de la cual pasan a retiro aunque conservando todos los privilegios del cargo. De esta manera, el Senado posee una representación regional en donde hay un total de 24 senadores por cada una de las 4 regiones (Ontario, las Provincias Occidentales, las Provincias Marítimas y la región de Québec –que es la única donde los senadores son designados para representar lo que es conocido como “ciudadanía senatorial”). Adicionalmente, la cámara se completa con la designación de 6 senadores para Newfoundland; 1 senador para los territorios del Noroeste; 1 senador para el Yukon; 1 senador para la región Nunavut desde 1999. La edad mínima para ser senador es de 30 años. El Presidente o Líder (*Speaker*) del Senado es designado por el Gobernador General, a propuesta del Primer Ministro. En la Cámara de los Comunes, el *Speaker* es electo en votación dentro del pleno. En este caso, el *Speaker* sólo tendrá voto en caso de empate.

El Acta Constitucional del Canadá permite al Gobernador General, con la aprobación de la Reina, agregar de 4 a 8 escaños sobre una base temporal. El Gobernador General puede usar dicha medida extraordinaria con el propósito de establecer un veto legislativo que pueda apoyar al Primer Ministro en turno.

3.2.2.2. Facultades y Proceso Legislativo

El Senado desarrolla de manera ordinaria sus sesiones bajo un esquema a partir de la convocatoria promovida por su Líder (*Speaker*). Con base en la reglamentación interna vigente, las cámaras sesionan tantas veces como sea necesario durante el año.

Asimismo, los poderes del Senado son iguales en términos legales a los de la Cámara de los Comunes, excepto en los asuntos financieros y en materias constitucionales posee un veto suspensivo de seis meses.

Dentro de las facultades del Senado, se encuentran las siguientes:

- 1) Derecho a proponer legislación, excepto en materias de finanzas públicas donde este derecho reside en el Gobierno y la Cámara de los Comunes,
- 2) Derecho de enmienda, con la misma excepción del apartado anterior. Las reformas o enmiendas sólo son admisibles si reducen impuestos, obligaciones o gasto público; sin embargo, ninguna propuesta de reforma que propongan alzas en estas materias es procedente.
- 3) Procedimiento Legislativo, cualquier iniciativa de ley puede ser presentada indistintamente por el Senado o por la Cámara de los Comunes en los mismos términos y aprobada de igual manera.

En cada cámara, el procesamiento ordinario de toda iniciativa de ley se da en tres lecturas: Dentro de la 1ª lectura, se da la recepción y difusión de la iniciativa ante el pleno; de ahí se pasa a la 2ª lectura, en donde surge el debate preliminar de la iniciativa en el pleno. A partir de este punto, se procede a la remisión de la iniciativa al comité respectivo (sea éste de tipo ordinario, especial, selecto (suma de los dos anteriores), un conjunto (bicameral) que la examina artículo por artículo, después de celebrar las audiencias - usualmente públicas- que sean consideradas necesarias, y permita pasar a la elaboración del dictamen respectivo rechazándola o aprobándola con o sin modificaciones. En el senado canadiense actualmente se cuenta con 19 comisiones ordinarias.

La 3ª lectura consiste en el debate del dictamen elaborado por el comité respectivo en el pleno; a partir de éste, la cámara puede aprobar, modificar, aceptar o rechazar el dictamen y la ley; una vez aprobada, la ley es enviada a la otra cámara para su ratificación.

En caso de persistir un desacuerdo entre las dos cámaras, se convoca a una conferencia de cámaras – la cual está compuesta de representantes de los dos cuerpos legislativos –igualmente, la presencia de un comité selecto con integrantes de comisiones ordinarias y especiales durante los recesos del pleno, permite hacerlo equivalente (aunque no exactamente igual) a la llamada Comisión Permanente en México. Este procedimiento es usado muy rara vez en la práctica. De hecho, las iniciativas reformadas pueden ser remitidas de una a otra cámara para revisión hasta se obtenga consenso o la iniciativa sea rechazada, sin que necesariamente se hubiere empleado dicho mecanismo. Las iniciativas de ley en materia financiera inicialmente son examinadas por la Cámara de los Comunes. El Senado puede reformarlas pero solo para reducir tributación, pago de deberes o gasto público.

Al igual que el caso inglés, que se verá más adelante, el Senado canadiense puede dar cabida a iniciativas presentadas por individuos y/o grupos de interés privado (conocidas como “*private bills*”). Dichas iniciativas permiten resaltar deficiencias en la legislación existente por cuanto reflejan acciones concretas y demandas de atención inmediata.

3.2.2.3 Medidas especiales

En primera instancia, debemos definir las tareas de fijar la responsabilidad del Gobierno ante el poder legislativo. El Senado no puede poner en cuestión de manera directa una remoción del gobierno. Sólo la Cámara de los Comunes puede llevar a cabo una moción de confianza bajo ciertas circunstancias.

Existen grupos de trabajo selectos y/o conjuntos con la tarea -en adición a su área de competencia legislativa- de examinar a profundidad los asuntos públicos de interés, formulando recomendaciones, así como supervisar el gasto gubernamental. Cada comité ordinario se especializa en un área particular. Las comisiones consultan con (y pueden sostener audiencias en cualquier parte del Canadá o en el exterior con la autorización del Senado) ministros, servidores públicos y expertos, así como pueden solicitar la elaboración de estudios y documentos que permitan apoyar su trabajo.

En las diversas modalidades que poseen los comités legislativos, éstos se encuentran autorizados para investigar y elaborar reportes sobre cualquier asunto que le sea remitido por el pleno del Senado. De igual manera, los parlamentarios canadienses pueden formular periodos para preguntas o peticiones que se incluyen en cada sesión diaria del Senado. Un senador puede presentar una pregunta sin previo aviso al senador que también sea un ministro o al líder del gobierno y también puede hacerlo a los legisladores que presidan un comité senatorial; en ambos casos, se puede solicitar que la respuesta a dicha pregunta sea por escrito.

El líder del partido mayoritario en el Senado se convierte en representante directo del gobierno y también dispone de un asiento en el Consejo de Ministros. Sus funciones se concentran en poder responder a las preguntas de los senadores y dar seguimiento a las medidas propuestas por el gobierno. Automáticamente desempeña un papel activo en todos los comités ordinarios del Senado.

Una distinción importante es el mecanismo de aprobación de reformas que sólo afectan a los poderes federales y las que afectan simultáneamente los poderes federales y provinciales, por cuanto para el primer caso, se necesita el acuerdo del Senado y la iniciativa es expedida por el Parlamento en pleno.

En el segundo caso, las propuestas recaen conjuntamente en el Senado, la Cámara de los Comunes y las asambleas legislativas provinciales. Pero, en este particular, si las provincias dan su consentimiento a la reforma, la misma puede ser expedida sin la

aprobación del Senado si éste no ha pasado una resolución dentro de un lapso de 180 días posteriores a la aprobación hecha por la Cámara de los Comunes.

3.2.3. Gran Bretaña

3.2.3.1 Composición de la Cámara Senatorial

La Cámara Alta está compuesta por 675 miembros, 557 vitalicios y 118 hereditarios -92 nobles y 26 integrantes de la jerarquía de la iglesia anglicana-. La Cámara de los Lores ciertamente se encuentra experimentando el paso de convertirse a una cámara de corte meritocrático. El decreto de reforma (*House of Lords Act*) emitido en noviembre de 1999 hizo que se abolieran 750 escaños hereditarios; sin embargo, se pactó que un pequeño segmento continuara provisionalmente con escaños (a partir de una selección entre sus pares y los grupos de interés hasta ahora representados dentro de la Cámara). Es presidida por el Lord Canciller, quien funge como el líder de la misma. Las condiciones de actividad de dicho funcionario y de composición de la propia cámara lo colocan en una condición que le permite participar como integrante del gobierno y ser responsable de votar y participar en los debates parlamentarios, a diferencia del *Speaker* en la Cámara de los Comunes que debe mantenerse en una postura neutral y concentrado en la administración y en el cumplimiento de las *Standing Orders* (reglamento) de dicha cámara.

La Cámara de los Lores se ha visto disminuida en sus atribuciones desde las actas parlamentarias de 1919 y 1949, en tanto sólo ejercen un voto suspensivo sobre las decisiones pactadas desde la Cámara de los Comunes, siendo éstos de 30 días en materia económica y de un año en otras materias.

En compensación, la Cámara de los Lores se mantiene como la Corte final de apelación jurisdiccional para la totalidad del Reino Unido en casos civiles y para Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte en casos criminales, por lo que los jueces Lores (12

integrantes) son nombrados de manera vitalicia, pero ellos renuncian a sus funciones a la edad de 75 (alrededor de 20 se encuentran retirados), lo que prefigura un caso único en el cual una cámara legislativa posee atribuciones usualmente adscritas al Poder Judicial.

Existe un periodo anual de sesiones, inaugurado a principios del mes de noviembre por la Reina quien dirige un discurso a la Nación y es a su vez, la única persona facultada para convocar a un nuevo periodo de sesiones y clausurar el previo, por eso, en la práctica, la Cámara de los Lores tiene varios periodos de suspensión de actividades durante el año.

En promedio, la Cámara se reúne 35 semanas al año, esto son 140 días. Los días de trabajo van de lunes a miércoles, teniendo sesiones los días jueves y viernes.

3.2.3.2. Facultades y Proceso Legislativo

La Cámara de los Lores tiene el derecho a presentar o reformar iniciativas de ley excepto en los temas presupuestales. Por otra parte, también posee el derecho para reformar sobre temas públicos y privados. Si una Iniciativa de ley pública es adoptada por la Cámara de los Comunes en dos sesiones consecutivas y remitida a la Cámara de los Lores, durante cada uno de estos periodos por lo menos un mes antes del término del periodo y esta es rechazada por la Cámara de los Lores durante cada periodo, esta puede ser presentada a la Reina para su aprobación después de que haya sido rechazada por segunda vez por la Cámara de los Lores (a menos que los Comunes decidan lo contrario). Se convierte en *Acta del Parlamento* tan pronto como haya pasado un año entre la segunda lectura de la iniciativa hecha por la Cámara de los Comunes durante el primero de estos periodos y la fecha en la cual la iniciativa fuera aprobada por la propia Cámara durante el segundo periodo.

Si una iniciativa de ley en materia monetaria o presupuestal previamente adoptada por la Cámara de los Comunes y remitida hacia la Cámara de los Lores antes del término de un periodo, fuera votada sin enmiendas por la Cámara de los Lores en el mes posterior a su remisión, la propuesta de ley es aprobada y enviada (a menos que los Comunes decidan lo contrario) a la Reina para su aprobación final convirtiéndose así en un Acta (Ley) del Parlamento.

El proceso seguido por una iniciativa de ley (*bill*) primero la remite como materia de discusión por el Comité plenario (*Committee of the Whole*) para luego ser turnada en alguno de los 14 comités ordinarios en que se divide la Cámara Alta. La iniciativa es considerada como rechazada por la Cámara de los Lores a menos de que sea adoptada sin modificaciones o con reformas aceptadas por ambas Cámaras en tres lecturas para luego ser publicada por la Reina.

Una iniciativa de ley será considerada como similar a cualquier otra previa que haya sido remitida a la Cámara de los Lores durante el periodo de sesiones previo si aborda similar materia o contiene sólo las modificaciones que se consideraron necesarias por el Líder (*Speaker*) de la Cámara de los Comunes debido al tiempo transcurrido desde que la iniciativa previa fue considerada, o bien que representen las modificaciones hechas por la Cámara de los Lores.

Sin embargo, la Cámara de los Comunes puede proponer reformas a las iniciativas, cuando al examinar dicha propuesta durante el segundo periodo, propone enmiendas sin incluirlas en el texto de la iniciativa. Cualquier enmienda propuesta de esta manera será examinada por la Cámara de los Lores y sólo si tiene su aprobación, éstas serán consideradas como una enmienda plena a cargo de la Cámara de los Lores y aceptada por la Cámara de los Comunes.

En casos como el anteriormente descrito, las reformas propuestas a la Cámara de los Lores son analizadas por los Comités Selectos o Conjuntos de la Cámara según sea la importancia de la iniciativa desde la perspectiva del gobierno u de la oposición.

3.2.3.3 Medidas especiales

Gracias a la presencia de los operadores políticos (*Whips*) dentro de la estructura parlamentaria británica, facilita que las cámaras cumplan con la responsabilidad de organizar y debatir los asuntos de manera pública, a menos de que se decida lo contrario. Al menos una vez, el miércoles de cada mes, se podrán dar dos debates con duración máxima de dos horas y media para desahogar y presentar las iniciativas.

Las Cámaras están autorizadas a solicitar pronunciamientos y comparecencias por parte del Gobierno sobre asuntos urgentes o importantes, mismos que pueden ser seguidos de sesiones de preguntas y respuestas con el ministro a partir de un lapso de tiempo pactado con la Cámara. En dichas sesiones, así como en las del tipo plenario se pueden presentar hasta cuatro preguntas orales que pueden ser expuestas al inicio de cada sesión diaria hasta por $\frac{1}{2}$ hora cuando exista la presencia de un gran número de miembros presente. También pueden ser organizados mini-debates que pueden durar alrededor de una hora y media, y en donde un miembro del Gobierno habla al final de los mismos. Las sesiones de los Comités también son destinadas para el examen de los decretos que implementan las Actas (Leyes) del Parlamento.

Como se mencionó previamente, la Cámara de los Lores es el tribunal de apelaciones en última instancia en el país. Dicha función la ejerce desde el Comité de Apelaciones consistente de cinco Lores Magistrados y el Lord Canciller.

Por otra parte, La Cámara de los Lores ejerce su facultad de opinión experta a través de sus Comités Selectos, principalmente en tres áreas: asuntos europeos; ciencia y tecnología; y aprobación presupuestal.

En el año 2001, la Cámara de los Lores creó un comité para la redacción de una Constitución. Dicho comité busca examinar las consecuencias constitucionales de cualquier propuesta que fuera sometida y sus reportes tratan textos concernientes a cuales serían los contenidos de principio de dicha Constitución.

3.2.4 España

3.2.4.1 Composición de la cámara senatorial

Las Cortes Generales se componen del Congreso de los Diputados y el Senado. Este último se integra a partir de una representación territorial de 255 miembros, de los cuales 208 son electos mediante un sistema de representación que define a 4 senadores por cada una de las 47 provincias continentales. Adicionalmente se eligen a 3 senadores por cada una de las islas principales (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife); a un senador por cada una de las otras islas o grupos de islas (Ibiza-Formentera, Minorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma), dos senadores más son asignados para Ceuta y dos para Melilla. A su vez, otros 51 senadores son electos de manera indirecta, bajo la base de asignar un senador por cada una de las 17 Comunidades Autónomas y éstas a su vez tienen derecho a nominar otro más por cada millón adicional de habitantes. Los senadores tienen un periodo de mandato de 4 años, pudiendo ser reelegidos para el periodo siguiente. Es admisible poder ser electo al Parlamento y ser miembro del Gobierno al mismo tiempo.

La Mesa Directiva del Senado está integrada con 1 presidente, 2 vicepresidentes y 4 secretarios, mismos que se corresponden bajo el esquema de representación partidaria, configurando un nivel mínimo de 10 integrantes para definir a un grupo parlamentario y obligándose a disolverse si su número llega a ser menor de seis. Sólo puede haber un grupo por partido político y en caso de no configurarse puede darse la creación de grupos mixtos voluntarios o forzoso, con lo que ningún parlamentario se queda sin adscripción. Asimismo, se contempla la posibilidad de integrar grupos territoriales que incluyen a senadores de partidos diversos pero procedentes de comunidades autónomas o provincias cercanas. Existe además una Junta de Portavoces, en donde pueden participar los grupos parlamentarios partidarios y los territoriales. La estructura y capacidades de la Junta de Portavoces y la Mesa Directiva procuran diferenciar sus ámbitos de competencia particularmente en el manejo

administrativo de la cámara. El presidente del Senado está facultado para poder estar al frente de cualquier comisión de trabajo si lo considera pertinente.

3.2.4.2 Facultades y Proceso Legislativo

Las *Cortes Generales* (o Parlamento) consisten del Congreso de los Diputados y el Senado; ambas pueden reunirse en sesión conjunta encabezada por el Presidente del Congreso. En caso de periodo extraordinario, sólo podrá ser convocado para tratar de manera expresa los puntos que constituyen el motivo de la convocatoria. En su organización interna cuenta con 15 comisiones legislativas, 8 no legislativas, y las de tipo especial o de investigación que se valoren convenientes.

El Senado se reúne en dos periodos ordinarios al año: el primero cubre el lapso de los meses de septiembre a diciembre; mientras que el segundo se desarrolla entre los meses de febrero a junio. Entre ambos periodos o en el caso de la disolución anticipada del Gobierno por parte del Rey opera una Diputación Permanente. El Senado puede ser convocado a periodos o sesiones extraordinarias con una agenda delimitada a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente (cuya membresía es proporcional respecto a la representación partidaria), o por la mayoría absoluta de los senadores.

Excepto cuando una moción de censura esté siendo debatida, el Senado (similar al Congreso y las *Cortes generales*) puede ser disuelto por un Decreto Real y a petición del Presidente del Gobierno y después de una deliberación por el Consejo de Ministros.

El Senado no puede ser disuelto de nuevo hasta pasado un año, excepto por el Rey y avalado por la firma del Presidente del Congreso dentro de los dos meses posteriores al voto inicial de confianza que el Congreso solicitara para la persona que aspira a la Presidencia de gobierno, y que el mismo o ningún otro candidato no hubiera logrado dicha aprobación del Congreso.

El derecho a proponer legislación recae en el Senado, el Gobierno y el Congreso de los Diputados. La Constitución también establece el derecho de los ciudadanos para promover iniciativas de ley, mismas que requieren el apoyo de 500,000 firmas, así como también la capacidad de facultar que las comisiones ordinarias puedan emitir legislación de manera directa. Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas también podrán desarrollar dicha facultad de iniciativa.

De la misma manera, la Constitución española indica que las Cortes Generales pueden ejercer la delegación legislativa hacia el gobierno, para que éste expida decretos-leyes que sólo refieran al punto en concreto solicitado y que no toquen las materias exclusivas del Congreso. Las iniciativas de ley gubernamentales son remitidas al Congreso de los Diputados en primera instancia para ser posteriormente revisadas y sancionadas por el Senado.

Cualquier proyecto de ley adoptado por el Congreso es remitido al Senado en condición de cámara revisora, la cual tiene dos meses para vetarla (por mayoría absoluta) o modificarla (en un lapso de 20 días en caso de que el Gobierno u el Congreso haya establecido que el asunto es urgente).

La iniciativa de ley sólo puede ser promulgada si el Congreso ratifica el proyecto original con la aprobación de la mayoría absoluta, mediante la superación del veto senatorial (por mayoría simple después del periodo de dos meses a la fecha de expedición del mismo), o si entrega sus observaciones a la modificaciones en el sentido de aceptarlas o de rechazarlas por mayoría simple.

Salvo en cuestiones que involucren una revisión constitucional, los asuntos exteriores, leyes orgánicas, reglamentos y el presupuesto general del Estado, el Senado y el Congreso de los Diputados pueden delegar la aprobación de leyes por parte de actores públicos y privados a las comisiones legislativas ordinarias. Sin embargo, dentro de las sesiones en el Pleno, en cualquier momento se puede llamar a

debate y/o votación sobre cualquier iniciativa de ley promovida por el gobierno o de manera privada durante todo el proceso legislativo.

El Senado, para su trabajo en comisiones, las divide en tres tipos: no legislativas, legislativas y especiales. De manera individual o (si lo considera apropiado) conjuntamente con el Congreso, puede promover comisiones de investigación sobre cualquier materia de interés público. Los ciudadanos convocados a comparecer ante dichas comisiones enfrentan sanciones si no lo hacen. Asimismo, el Senado puede aprobar las peticiones que recibe del Gobierno. En esta situación, el Gobierno está obligado a explicar sus contenidos en todo momento que se lo solicite el Senado, a través de sus comisiones, mismas que pueden solicitar cualquier información y la asistencia que pudieran necesitar del Gobierno y sus dependencias, o de cualquier otro cuerpo del Estado o las Comunidades Autónomas.

Las comisiones senatoriales pueden ordenar la comparecencia a los miembros del Gobierno. El Senado debe ser informado inmediatamente de la firma de los tratados o acuerdos internacionales que no hayan necesitado ser previamente sometidos a las *Cortes*. De igual forma, el Gobierno y cada uno de sus ministros pueden ser sujetos a cuestionamientos generales e interrogatorios por parte de los senadores. Dentro de los procedimientos del Senado, un periodo mínimo es reservado cada semana para dichas actividades de debate. Cualquier cuestionamiento general puede remitir a una moción en la cual el Senado hace saber su posición.

Los proyectos de ley que conlleven una reforma constitucional deberán ser adoptados en cada cámara por una mayoría de tres quintas partes, a partir de iniciativas promovidas por el propio Congreso o el Gobierno. Si las dos cámaras no llegan a un acuerdo, al igual que en los demás procesos de conciliación parlamentaria, se podrá integrar una comisión conjunta presenta un documento al Congreso y el Senado para su voto respectivo.

Si se alcanza un acuerdo, el Congreso puede aprobar dicha revisión mediante una mayoría de dos tercios, y en tanto el Senado haya adoptado el documento bajo examen por mayoría absoluta. Tan pronto como la revisión sea aprobada por las *Cortes*, la decisión se somete a la ciudadanía mediante un referéndum si dentro de los 15 días posteriores a su aprobación, lo solicita un diez por ciento de los miembros de alguna de las dos cámaras.

3.2.4.3 Medidas especiales

Cualquier reforma de la Constitución o de sus disposiciones relativas con respecto a los principios fundacionales del Estado, a los derechos fundamentales o las libertades públicas o la Corona, deberá ser aprobado por la mayoría de las tres quintas partes en cada cámara y las *Cortes* son inmediatamente disueltas. La revisión tendrá que ser aprobada por las dos terceras partes de las cámaras recién electas antes de que sea ratificada por las *Cortes* y decididas en referéndum. Los recursos de constitucionalidad deben ser presentados al Tribunal Constitucional por 50 senadores.

De manera integral, se puede mencionar que las *Cortes* están primordialmente facultadas en los asuntos de la administración local y en aquellos relativos a las Comunidades Autónomas, particularmente en aprobar cualquier alteración a los límites provinciales, además de que en ciertos casos autoriza el establecimiento de una Comunidad Autónoma o (posiblemente decidir) el estatuto autonómico para territorios que no están integrados dentro de la organización provincial; igualmente están en la capacidad de aprobar revisiones de los estatutos de las Comunidades Autónomas, otorgar facultades legislativas a las Comunidades Autónomas en materias relativas a la competencia del Estado; aunque en este rubro, la legislación adoptada por las Comunidades bajo esta modalidad será supervisada por las *Cortes* también se liga con la necesidad de ratificar los proyectos estatutarios de autonomía. Es también facultad del Senado dar aprobación de las medidas necesarias adoptadas por el Gobierno para

obligar a una Comunidad Autónoma a cumplir con sus obligaciones o para proteger el interés general de España.

En ciertos casos, las decisiones de las *Cortes* son adoptadas por una mayoría en cada cámara; ellas incluyen autorizar la declaración de guerra y la conclusión de los acuerdos de paz., así como ratificar ciertos tratados y acuerdos internacionales; de manera similar materia de cooperación sanciona la autorización de ciertos acuerdos entre las Comunidades Autónomas, así como la distribución entre las Comunidades Autónomas y las Provincias de los fondos de compensación dedicados para la inversión.

En el primer ejemplo, el procedimiento comienza con el Congreso; en los otros dos, se inician desde el Senado. En todos los casos, si no existiera acuerdo entre el Senado y el Congreso, una comisión conjunta tratará de proponer un texto que tendrá que ser votado por las dos cámaras. De lo contrario, el Congreso decidirá por mayoría absoluta.

En lo relativo al estatuto de la *monarquía*, las *Cortes* serán competentes en la sucesión al trono en la eventualidad de no existir descendencia directa. Las Cortes Generales pueden excluir de la sucesión real a una persona que sea elegible pero quien haya roto un decreto matrimonial expedido por el Rey y las *Cortes*. También son competentes para reconocer la incapacidad del Rey para cumplir con sus deberes; designar un Consejo de Regencia, cuando se considere apropiado; y nombrar un tutor para un Rey que permanezca en su minoría de edad. Conviene señalar que el manejo de las facultades de fiscalización y control recaen directamente bajo su injerencia, y está facultada por las Cortes Generales para examinar y supervisar las cuentas generales del Estado.

Finalmente, debemos llamar la atención sobre las capacidades del nombramiento. El Senado propone para la designación por parte del Rey a 4 de los 20 miembros del Consejo General del Poder Judicial y mediante mayoría de tres quintas partes en el

Senado a 4 de los 12 miembros del Tribunal Constitucional, amén de otros niveles de funcionarios similares.

3.2.5. Italia

3.2.5.1 Composición de la cámara senatorial

Uno de los elementos primordiales dentro del sistema bicameral italiano reside en el hecho de que ambas cámaras poseen facultades reglamentarias y constitucionales simétricas. El Senado se compone de 315 miembros electos a partir de una base regional y en proporción a la población de cada región, la cual no puede tener menos de 7 senadores, excepto la región de Molise (a la cual se le asignan dos senadores) y Valle d'Aosta (que posee un senador). El 75 % de los senadores (232) son electos mediante sistema de mayoría relativa en distritos uninominales y 83 más se eligen a través del sistema de representación proporcional, durando en su encargo 5 años (si no hay disolución prematura del Parlamento) con posibilidad de reelección indefinida. El Senado adicionalmente se ve enriquecido con la incorporación como miembros de los Presidentes de la República quienes al término de su mandato se convierten senadores por ley y de manera vitalicia (actualmente son 3).

Por otra parte, el Presidente de la República en turno tiene la facultad de nombrar hasta cinco ciudadanos destacados como senadores vitalicios (existen actualmente 5 miembros designados bajo esta modalidad), lo que hace que el Senado posea en este momento un total de 323 senadores. La edad mínima para acceder a dicho puesto de representación popular es de 40 años. Igualmente cabe decir que existe compatibilidad entre el mandato senatorial y la función de ministro en el gabinete. Los legisladores no están regidos por el mandato imperativo, aunque están obligados a formar parte de grupos parlamentarios monopartidarios o mixtos cuya composición mínima es de 10 integrantes, sólo aceptándose un número menor en caso de que represente a un partido nacional

El Senado funciona bajo la modalidad de dos periodos ordinarios de sesiones por año, los cuales comienzan en los primeros días laborales de Febrero y Octubre. Las sesiones o periodos extraordinarios se convocan a propuesta del Presidente del Senado (o de la Cámara de Diputados), del Presidente de la República o de un tercio de los senadores (o de los diputados). Cuando una de las cámaras convoca a un periodo extraordinario, la otra también lo hace de manera reglamentaria. En la práctica, el Senado sesiona durante todo el año dejando sólo de laborar en Semana Santa (por una semana) y en Agosto (4 a 5 semanas). La presidencia del Senado se elige mediante el procedimiento de obtención de la mayoría absoluta de votos en una de las dos primeras rondas. En caso contrario, bastará sólo con la mayoría simple de los miembros presentes al momento de la votación.

La función del presidente del Senado italiano es central por cuanto busca la conciliación directa entre los grupos parlamentarios, así como está facultado para presidir al Grupo de Conferencia de Líderes, organizar y calendarizar los trabajos de la Cámara con el apoyo de la Oficina de la Presidencia, designa en forma directa a los titulares de las comisiones de reglamentos, elecciones y la de autorizaciones, además de proponer al Secretario General de la Cámara. La Mesa Directiva senatorial se complementa con 3 vicepresidentes, 3 cuestores (personal de apoyo para el manejo interno de los procedimientos de sesión y de la administración general) y 8 secretarios. Todos ellos son igualmente electos por el pleno de la Asamblea.

3.2.5.2 Facultades y Proceso Legislativo

Como se mencionó, los senadores tienen el derecho de iniciativa en materia de legislación conjuntamente con los diputados, el Gobierno, las instituciones constitucionalmente designadas (en particular, las asambleas legislativas regionales o el Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo), así como los ciudadanos (un mínimo de 50,000 electores).

Toda iniciativa de ley puede ser discutida por cualquiera de las cámaras en primera lectura ante el Pleno, para luego ser examinada en comité y luego nuevamente por el pleno de la asamblea para su votación en su caso. Sin embargo, cabe aclarar que como en el caso español, está contemplada la delegación legislativa hacia comisiones. También se disponen de procedimientos de emergencia que facilitan el trámite de asuntos de necesaria resolución.

Existen los comités ordinarios y especiales, los cuales son integrados en proporción a la membresía de los grupos parlamentarios. Se conforman con un mínimo de 25 miembros. Actualmente existen 13 comisiones ordinarias, mismos que se suman a los de investigación, especiales y conjuntos (bicamerales). La aprobación de leyes en comisiones está autorizada excepto en los asuntos constitucionales y electorales, así como para iniciativas de ley que tengan que ver con la propia delegación de facultades legislativas. De igual manera, se requiere la votación del pleno para la autorización para ratificar tratados internacionales, con la aprobación de presupuestos y de los procedimientos de ley y para la dispensa de iniciativas de ratificación de los decretos legislativos.

Las leyes constitucionales son aprobadas por cada una de las asambleas en dos debates sucesivos, en un periodo de por lo menos tres meses y son aprobadas por una mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara durante el segundo debate. A menos de que la ley haya sido aprobada, en segunda vuelta, por cada una de las dos cámaras con una mayoría de dos tercios de sus miembros, dicha ley debe ser sometida a referéndum cuando, en el lapso de tres meses posteriores a su publicación, ello sea solicitado por una quinta parte de los miembros de una cámara o por 500,000 electores o por 5 consejos regionales.

3.2.5.3. Medidas especiales

Una iniciativa puede ser vetada y regresada a la cámara si el Gobierno, una décima parte de los senadores o una quinta parte del comité respectivo lo solicita para que sea examinada y votada, o para su aprobación final mediante el registro individual de los votos. Al igual que en el caso inglés, el Senado italiano puede fungir como una Corte de Apelación en situaciones de amnistía o revocación de sentencias, las cuales son otorgadas mediante un decreto de ley aprobado –con votación particular de cada artículo y luego un voto final- por una mayoría de dos terceras partes de los miembros de cada cámara.

Adicionalmente, el Senado puede crear comités de investigación en asuntos de interés público. Estos comités tienen los mismos poderes y las mismas limitaciones que el Poder Judicial. Por último, también se ubican los comités bicamerales, compuestos de senadores y diputados, los cuales son creados mediante acciones conjuntas que procuran generar la conciliación de intereses entre ambas cámaras o con el gobierno en la materia de aprobación de leyes.

El Senado puede respaldar o rechazar mediante un voto de confianza a todo gobierno mediante votación nominal y abierta. Cada nuevo gobierno debe recibir un voto de confianza en ambas cámaras en un lapso de 10 días posteriores a su formación. Un voto en contra por cualquiera de las dos cámaras si fue emitido a propuesta del propio Gobierno no conduce inevitablemente a su caída. Una moción de no confianza debe ser firmada al menos por una décima parte de los miembros de la cámara y esto sólo puede ser sujeto a desarrollarse en los siguientes tres días a su presentación.

El Senado tiene facultad para disolver un consejo regional, siguiendo la recomendación de un comité formado por diputados y senadores. De igual forma, cuando el Gobierno considera que una ley regional rebasa el ámbito de actividad de la región u opera en contra de los intereses nacionales o de otras regiones, puede

turnarse el problema a las cámaras cuando se considere apropiado. En cambio, el Senado sólo puede ser disuelto por el Presidente de la República, pero quien no puede ejercer dicha facultad durante los últimos seis meses de su mandato.

Una de las tareas más importantes de la Cámara Alta es la elección del Presidente de la República. Esta se realiza por reunión del Parlamento en sesión conjunta. Los delegados regionales también pueden tomar parte. El Presidente del Senado desempeña interinamente las funciones del Presidente de la República en caso de ausencia. El Senado puede promover el *impeachment* (destitución) del Presidente de la República y éste se realiza en sesión parlamentaria conjunta, contando con una mayoría absoluta, en el caso de alta traición u ofensa en contra de la Constitución. También puede ejercerlo en su caso, contra los ministros del gobierno.

Finalmente, cabe decir que el Senado mediante reunión conjunta con la Cámara Baja aprueba a un tercio de los miembros del *Consejo Superior de la Magistratura* y a un tercio de los 15 jueces de la *Corte Constitucional*.

3.2.6 República Federal Alemana

3.2.6.1 Composición de la cámara senatorial

Una característica del *Bundesrat* alemán es la de ser una Asamblea no electa, sino que responde a ser un Consejo de Representación de los gobiernos de las regiones que integran a la estructura federal. Está compuesto de 69 miembros de los gobiernos de los 16 *Länder*, mismos que pueden designarlos y removerlos. La representación de cada *Land* varía entre tres votos y hasta un máximo de seis. Los *Länder* con población mayor a dos millones de habitantes tienen cuatro votos. Aquellos con más de seis millones de habitantes tienen cinco y aquellos con más de siete millones tienen seis votos.

Los votos de los representantes de cada *Land* sólo pueden ser emitidos en bloque y por los miembros presentes o sus representantes en la sesión. No se permite la formación de bloques parlamentarios por partido. Ello hace que las afiliaciones partidarias obliguen a la práctica de que los representantes de un *Land* lleguen ausentarse en alguna votación importante a efecto de no perjudicar al *Land*, en tanto se privilegia la representación de los intereses territoriales. La duración en el cargo varía en función de que los miembros designados sean integrantes de los gobiernos de los *Lander*.

El *Bundesrat* tiene un solo periodo de sesiones al año. El presidium se integra por 1 presidente anual rotatorio entre los 16 *Länder*, comenzando el ciclo en función de la población representada. Existe una mesa de la Presidencia que se apoya en tres vicepresidentes y un secretario general. El *Bundesrat* adicionalmente está apoyado por un Consejo Permanente o también conocido como la Conferencia de los Ministros Presidentes de los *Länder* con 16 miembros (1 por cada *Land*) quienes configuran una conferencia de negociación y representación de la agenda parlamentaria. Las decisiones se toman por la mayoría de los integrantes y sólo en ciertos procedimientos se requieren dos tercios de los votos. Adicionalmente, en complemento al ejercicio de la presidencia del *Bundesrat*, el presidente de cada *lander* encabeza una conferencia/comisión que se relaciona con la cobertura de los ministerios de gobierno, siendo éstas un total de 16.

3.2.6.2 Facultades y Proceso Legislativo

El *Bundesrat* posee facultades concurrentes con el gobierno federal y los miembros del Bundestag. Sin embargo, la mayoría de las leyes se originan desde el gobierno, por lo que los proyectos de ley son remitidos al *Bundestag*, aunque también las iniciativas del gobierno son puestas a la consideración del *Bundesrat* (para su evaluación preliminar en el seno de la conferencia respectivo). El *Bundesrat* está facultado para formular una postura respecto de dichos proyectos dentro de las seis semanas

siguientes a su recepción (o tres semanas en casos de emergencia, según sea señalado por el gobierno federal). El *Bundesrat* puede invocar una extensión de hasta nueve semanas para emitir su dictamen si considera que la importancia de la materia lo amerita.

El gobierno federal envía los dictámenes de ley del *Bundesrat* al *Bundestag* junto con su opinión. Las leyes federales son puestas a votación por el *Bundestag*. Una vez aprobadas, el Presidente del *Bundestag* inmediatamente las reenvía al *Bundesrat* para proceder a su presentación final y promulgación.

El *Bundesrat* está facultado para requerir el establecimiento de una comisión conjunta bicameral en las siguientes tres semanas, si existiera necesidad de conciliación con la Cámara Baja. La comisión está compuesta de miembros de ambas asambleas de acuerdo a las reglas de integración y los procedimientos establecidos por el *Bundestag* y avalados por el *Bundesrat*.

Los miembros del *Bundesrat* designados para dicha comisión no están limitados por directivas previas. Cuando una ley requiera la aprobación del *Bundesrat*, el establecimiento de la comisión puede ser también solicitado por el *Bundestag* y el gobierno federal. Ambas cámaras deben deliberar nuevamente y la comisión debe proponer una reforma al ordenamiento, después del trabajo conjunto en la comisión bicameral, la iniciativa de ley debe obtener la aprobación del *Bundesrat*, el cual puede expresar su oposición al proyecto de cualquier medida aprobada por el *Bundestag* en un plazo no mayor a dos semanas.

Si la propuesta de veto es apoyada por una mayoría de votos en el *Bundesrat*, la iniciativa puede ser retomada para su deliberación por la mayoría de los miembros del *Bundestag*. Si la oposición del *Bundesrat* fuera apoyada por una mayoría de dos tercios de sus integrantes, para remover dicho obstáculo se requiere de una mayoría similar de dos terceras partes de los miembros del *Bundestag*. Dichas medidas aplican cuando la comisión bicameral mediadora no pueda alcanzar un acuerdo. En la práctica, el acuerdo

bicameral es usualmente logrado. Debe señalarse que toda abstención es asumida como un voto en contra de la propuesta de ley.

3.2.6.3 Medidas especiales

Una peculiaridad del sistema alemán es el llamado “estado de necesidad legislativa”, el cual surge en la situación de que no se otorgue un voto de confianza al Canciller federal por parte del *Bundestag*, pero éste no sea disuelto. En este caso, el Presidente de la República Federal puede declarar un “estado de necesidad legislativa” a petición del Gobierno Federal y con la aprobación del *Bundesrat* respecto a resolver un proyecto de ley que hubiera sido rechazado por el *Bundestag*, aún cuando el Gobierno Federal lo hubiera declarado como urgente.

En la situación de que el *Bundestag* rechace nuevamente dicho proyecto de ley, o si fuera adoptado en términos que el gobierno federal declare inaceptables, o si el *Bundestag* no votara el proyecto dentro de las cuatro semanas posteriores a la recepción de la última versión de la iniciativa, la ley se considerara aprobada si el *Bundesrat* emite su aprobación.

Durante el mandato del Canciller federal, las mismas previsiones aplicarán para relanzar leyes rechazadas por el *Bundestag* dentro de los seis meses en los que estuviera en curso el estado de necesidad legislativa. Después de dicho periodo, un estado de necesidad legislativa no puede ser declarado por segunda vez durante el mandato del Canciller federal.

Otro campo de facultades legislativas especiales se refieren a las leyes se remiten específicamente para resolver intereses de los *Länders* y que entran en vigor sólo si han sido formalmente aprobadas por el *Bundesrat*. El *Bundestag* y el Gobierno federal pueden promover un simple intento de conciliación al remitirlo a la comisión de mediación bicameral. Los proyectos de ley son declarados nulos y vetados si el

Bundesrat continuara reteniendo su aprobación. Estas leyes pueden ser ubicadas en cuatro grupos:

1. Leyes que enmienden a la Ley Fundamental (Constitución Federal). La aprobación de una mayoría de dos-terceras partes del *Bundesrat* es requerida.
2. Leyes que afecten los recursos fiscales de los *Länders*. Esto aplica especialmente a las leyes que fijan los impuestos con los que contribuye cada *Länder* y las autoridades locales, tales como el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y la tenencia de vehículos.
3. Leyes que afecten la soberanía administrativa de los *Länders*. Cualquier ley que contenga aunque sea un solo artículo en esta materia requiere la aprobación total del ordenamiento por parte del *Bundesrat*. Este es el caso, por ejemplo, cuando las regulaciones relativas a jurisdicción, formas, plazos, impuestos administrativos y los términos de notificación son recomendados a las autoridades de los *Länder* por la ley federal. Dichas previsiones por lo tanto pueden requerir la aprobación del *Bundesrat* aun cuando las mismas no afecten básicamente a los intereses de los *Länders*, por ejemplo, en el caso de los tratados internacionales y los asuntos de la defensa
4. Leyes de traslado de soberanía hacia la Unión Europea. El nivel de importancia otorgados al *Bundesrat* en términos constitucionales están sustentados en el derecho de codecisión ejercido con respecto a la aprobación de leyes. El *Bundesrat* puede tener una fuerte influencia en la legislación gracias a este derecho porque casi la mitad de las leyes federales requieren requisitos de aprobación conjunta, dado que abarcan los asuntos de política interna más controversiales. Por tanto, el *Bundestag* no está autorizado a legislar individualmente en una de cada dos leyes. En sus decisiones, debe tomar en consideración el punto de vista del *Bundesrat*, el cual a su vez tampoco puede legislar por si solo.

En materia de presupuesto y el paquete de leyes financieras, el sistema alemán asume que los proyectos son enviados al *Bundesrat* y el *Bundestag* al mismo tiempo. El

Bundesrat puede adoptar una posición sobre dichos proyectos de ley en las siguientes seis semanas (pudiendo tomar tres semanas para rectificaciones). Igualmente, el ministro federal de finanzas debe someter al *Bundesrat* (y al *Bundestag*) un informe justificando todos los ingresos y gastos que se ejercerán al año siguiente, así como una propuesta de las deudas y créditos que requieran aprobación para el gobierno federal. Cada año, el Tribunal Federal de cuentas debe elaborar un reporte sobre el presupuesto y su manejo para ser remitido al *Bundesrat*, al *Bundestag* y el gobierno federal.

Con respecto a los asuntos europeos, el *Bundesrat* ha diseñado una cámara / conferencia para los asuntos europeos (un "mini *Bundesrat*") que sirve como un foro para la discusión de asuntos urgentes y confidenciales relativos a la Unión Europea. Dicha cámara/comisión adopta opiniones para y en nombre de la asamblea plenaria.

En materia de reforma constitucional, las leyes que reformen a la Ley Fundamental deben ser aprobadas por dos terceras partes del *Bundestag* y por dos tercios de los integrantes del *Bundesrat*. Las regulaciones específicas expedidas por el gobierno federal o un ministro federal respecto de la administración de la propia federación están sujetas a la aprobación del *Bundesrat*. Por esta razón resulta de particular importancia la facultad que dicha cámara posee para la elección de la mitad de los miembros de la *Corte Federal Constitucional* (la otra mitad es electa por el *Bundestag*).

Finalmente, el *Bundesrat* posee la capacidad de seleccionar al Presidente Federal, y de removerlo (junto el *Bundestag*) mediante consignación ante la Corte Federal Constitucional por infracción deliberada de la Ley Fundamental o cualquier otra ley federal. Para ello requiere dos tercios de los votos. En la situación de incapacidad del Presidente federal, sus poderes serán asumidos por el Presidente del *Bundesrat*.

3.2.7. Francia

3.2.7.1. Composición de la cámara senatorial

El Senado francés es una asamblea parlamentaria prevista por la Constitución, cuyas tareas son la representación de los territorios franceses y la representación de los ciudadanos franceses en el exterior. Está compuesto por 321 senadores quienes tienen un mandato de 9 años y cuya renovación se realiza en tercios cada 3 años. Estos se asignan mediante votación indirecta en colegios electorales integrados por los diputados, consejeros regionales y generales de cada departamento y por representantes de los consejos municipales, sus números varían de acuerdo al tamaño de la población que dichas autoridades representan.

Esto da un sistema de asignación de escaños definido bajo la siguiente división: 296 a los departamentos que estructuran a la llamada Francia metropolitana, 13 más corresponden a los territorios de ultramar y colonias y finalmente 12 senadores representan a los franceses en el extranjero, los cuales son designados por el Consejo Superior de Franceses en el Extranjero. Dichos colegios electorales proceden primero de una elección popular en 108 circunscripciones cuyo número de escaños por asignar depende de la densidad poblacional. En dos tercios de dichos colegios se requiere de una mayoría en un sistema a dos vueltas en caso de elegir a 4 o menos senadores, o los que provengan de los territorios de ultramar; otro tercio del Senado se elige procediendo mediante un mecanismo proporcional para las regiones que tengan derecho a más de 5 representantes. Como los diputados, los senadores votan a partir de un mandato personal y las funciones de los miembros del Gobierno y del Consejo Constitucional son incompatibles con las de ser miembro del Parlamento. Las controversias relativas a la elección de los senadores caen dentro de las competencias del Consejo Constitucional.

Existe un periodo ordinario de sesiones al año, comienza en el primer día laborable en octubre y terminan en el último día de labores en junio. El número de días que

sesiona durante un periodo ordinario no puede exceder de 120. El pleno de la Asamblea puede elegir al presidente de Senado y demás integrantes de la mesa directiva cada tres años, sin restricción alguna en materia de reelección. El Senado se integra con seis comisiones permanentes y un número variable de comisiones especiales. Entre las prerrogativas específicas del presidente del Senado, se puede contar la del nombramiento directo que puede realizar de tres miembros del Consejo Constitucional, un miembro del Supremo Consejo de Justicia, un miembro de la Comisión Nacional para la Información Tecnológica y las Libertades; tres miembros Consejo Nacional Audiovisual; un miembro de la Comisión para las Operaciones Bursátiles; y un miembro de la Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones.

El Primer Ministro, en consulta con el Presidente del Senado y la Asamblea Nacional o por medio de una mayoría de los miembros de cada cámara pueden decidir sesionar días adicionales a los marcados en el calendario parlamentario y sólo trabaja en los temas predeterminados en el orden del día. El Senado puede prolongar sus sesiones públicas a propuesta de la Conferencia de Presidentes de los Grupos Parlamentarios, el Gobierno o de una comisión interesada. Cuando un periodo extraordinario es convocado, el decreto de clausura de los trabajos aplica tan pronto como el Parlamento completa la agenda conjunta convenida y no podrá durar más de 12 días. El Primer Ministro puede solicitar un periodo o sesión adicional antes del término del mes posterior al cierre de los trabajos ordinarios. Los periodos extraordinarios son abiertos y clausurados por el Presidente de la República. El Parlamento sesiona cuando se debe proveer al Presidente de la República con poderes especiales.

Un periodo obligatorio de sesiones por 15 días debe iniciarse después de la realización de las elecciones legislativas que siguieron a la disolución de la Asamblea Nacional previa. En caso de no sesionar, el Parlamento deberá reunirse obligatoriamente para escuchar el mensaje que el Presidente de la Republica hubiera decidido pronunciar conforme a lo marcado por la Constitución.

3.2.7.2 Facultades y Proceso Legislativo

Los Senadores, conjuntamente con el Primer Ministro y los diputados tienen el derecho de proponer iniciativas de ley. Sin embargo, los proyectos de ley respaldados por los parlamentarios no son admisibles si su adopción resultara en una reducción de los recursos públicos, o en el establecimiento o incremento de tarifas públicas. Los proyectos legislativos del Gobierno pueden ser recibidos en cualquiera de las dos cámaras, excepto en el caso de iniciativas en materias de finanzas y financiamiento de la seguridad social; en cuyo caso son examinadas en primera instancia por la Asamblea Nacional.

Las iniciativas del gobierno o de particulares son remitidas para su examen a una de las seis comisiones ordinarias o a una comisión especial diseñada para tal propósito, a la vez que se revisarán de manera conjunta en las dos cámaras a efecto de llegar a una redacción común. En caso de persistir desacuerdo después de dos lecturas en cada cámara (o en una lectura, si se considerara el asunto como urgente), el Primer Ministro puede solicitar reunirse con una comisión conjunta integrada por siete senadores y siete diputados, esta comisión tiene la tarea de producir un texto a partir de los temas que permanecen bajo discusión. El texto producido por dicha comisión bicameral puede ser remitido por el Gobierno al pleno de las dos asambleas para su aprobación. Ninguna modificación es admisible excepto con el acuerdo del gobierno.

Si la comisión conjunta falla en pactar un documento, o si el texto no es aprobado por las dos cámaras, el Gobierno puede solicitar explícitamente a la Asamblea Nacional la elaboración de una redacción definitiva. En este sentido, la Asamblea Nacional sólo puede referirse al texto que haya sido elaborada por la comisión bicameral, o a la última versión votada por la Asamblea Nacional. El Presidente de la República promulga la ley durante los 15 días posteriores a que el Gobierno publica el texto finalmente adoptado.

Por otra parte, el Senado tiene 20 días en primera lectura para examinar las iniciativas de ley en materia financiera. De ser necesario, el procedimiento deliberativo

de emergencia de una sola lectura puede ser aplicado. Si por su parte, la Asamblea Nacional no alcanza una decisión en la primera lectura en los 40 días posteriores a su recepción, el Gobierno remite la materia al Senado, el cual debe emitir su dictamen en los siguientes 15 días. Si el Parlamento no obtuviera una decisión conjunta en 70 días, los proyectos de ley entran automáticamente en funciones. Sin embargo, el Presidente de la República puede solicitar antes de que termine el tiempo límite para la promulgación de una ley, solicitar al Parlamento que la ley o alguno de sus artículos sean examinados nuevamente.

De igual manera, el Gobierno puede solicitar al Parlamento la facultad de delegación legislativa, para los propósitos de implementar su programa de trabajo, la autorización para expedir una ordenanza con un lapso de tiempo limitado para cubrir medidas que serían normalmente procesadas por la vía legislativa. Las Ordenanzas o decretos entran en efecto tan pronto como son publicadas, pero se vuelven nulas si el proyecto de ratificación de ley no es presentado al Parlamento en la fecha establecida por dicha ley habilitante. Cuando el periodo de habilitación expira, las ordenanzas sólo pueden ser modificadas por ley en las áreas que recaen dentro del propio ámbito legislativo.

A su vez, el Presidente de la República puede promover un referéndum sobre las propuestas de organización del gobierno, sobre reformas a las políticas sociales y económicas, los servicios públicos o autorizar la ratificación de un tratado que mientras no contradiga a la Constitución, pueda tener implicaciones para la operación de las instituciones. Cuando un referéndum legislativo es organizado a sugerencia del gobierno, éste elabora un pronunciamiento para cada asamblea, el cual es seguido de un debate.

3.2.7.3. Medidas especiales

El Gobierno es responsable ante el Parlamento, pero sólo responde a sus acciones a la Asamblea Nacional; ésta posee el poder de censurar al Gobierno. Sin embargo, el Senado tiene capacidad para crear comisiones de investigación a efecto de obtener información relevante por parte de los funcionarios públicos. La Constitución prevé que se sostenga una sesión a la semana para presentar cuestionamientos de los miembros del Parlamento y las respuestas del gobierno. Dichas sesiones pueden tener o no debate, pero se tiene la obligación de que dichos debates sean televisados en una estación pública. El Senado puede solicitar programar debates para revisar los planteamientos de Gobierno.

Adicionalmente en materia de información, la facultad del derecho a la información por parte de los parlamentarios está atribuida a las seis comisiones ordinarias que tienen como misión monitorear las acciones del gobierno mediante grupos de trabajo o la organización de audiencias públicas. Cualquier rechazo a responder o comparecer ante una comisión es penado con una multa, excepto si se afectan a la defensa nacional, las relaciones exteriores, o los sistemas de seguridad del Estado o la independencia de la impartición de justicia. El Senado puede crear comisiones de investigación que sesionan por lapsos no mayores a seis meses y que tienen la tarea de procesar información sobre el manejo de los servicios y las empresas públicas, y la implementación de las leyes. Toda persona que no decida cooperar con dichas comisiones, será sancionada de manera económica y será acreedora a prisión de dos años.

Existe otro rasgo que hace singular al modelo parlamentario francés, consistente en haber desarrollado mecanismos para auto-evaluación mediante unidades que incluso pueden apoyarse en expertos independientes. La Oficina de Evaluación Legislativa reúne y procesa información para establecer el grado de aplicación e implementación de la legislación dentro de las situaciones que supuestamente sanciona, así como también procura el estudio de la simplificación de las leyes u otros ordenamientos

existentes; también se tiene a la Oficina de Evaluación de las Políticas Públicas, la cual particularmente se concentra en los derechos de las mujeres y en la igualdad de oportunidades, así como en las tareas de planeación y el desarrollo sustentable del país.

Adicionalmente, las atribuciones del Senado en materia de política exterior le permiten supervisar el proceso de integración europea y los efectos que éste posee para los intereses nacionales en materia de la consistencia que debe existir entre la legislación transnacional y la francesa, además de que ratifica o aprueba por ley los tratados de paz y los de índole comercial, así como los acuerdos que remitan a las organizaciones internacionales o a las finanzas nacionales.

El Senado francés guarda una estrecha relación política y legislativa con el Presidente de la República, quien se comunica regularmente con las cámaras por vía escrita, pero cuyos efectos no remiten necesariamente a discusiones directas. Durante los recesos, el Parlamento es reunido especialmente para dicho fin. Los miembros del Gobierno tienen acceso a ambas asambleas y pueden ser escuchados cuando lo soliciten.

Los Senadores, junto con el Presidente de la República (a propuesta del Primer Ministro) y los diputados pueden iniciar una revisión constitucional. Las iniciativas del Gobierno y de los parlamentarios para revisar la Constitución deben ser votadas por ambas asambleas en términos idénticos. Una revisión es definitiva después de que haya sido aprobada mediante referéndum. Sin embargo, un proyecto de revisión no es sujeto de referéndum si el Presidente de la República lo somete al Parlamento en forma de sesión conjunta; de esa manera, la iniciativa puede ser aprobada si obtiene una mayoría de tres quintas partes de los votos. Ningún procedimiento de reforma constitucional puede ser iniciado si se amenaza la integridad nacional. La forma republicana de gobierno no puede ser jamás sujeta a reforma.

Esto también aplica en el caso de que la Presidencia de la República se halle vacante, o si esto se da durante el periodo existente entre la declaración final de la destitución del Presidente y la elección de su sucesor. Si el puesto de la Presidencia de la República estuviera vacante, y con la aprobación de la mayoría de los integrantes del Consejo Constitucional, las funciones del Presidente de la República (excepto el poder para disolver la Asamblea Nacional y el de organizar referéndum) son asumidos temporalmente por el Presidente de Senado. El Presidente del Senado es consultado por el Presidente de la República antes de la disolución de la Asamblea Nacional, de la implementación, de la prolongación de los poderes de excepción y del estado de guerra.

En materia de revisión constitucional, el Presidente del Senado o 60 senadores (junto con el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional o 60 diputados) pueden solicitar al Consejo Constitucional la revisión y conformidad de las leyes o tratados de manera previa a su promulgación o ratificación. Igualmente son susceptibles de ser consideradas para dicho trámite, las leyes orgánicas ya que antes de su promulgación deben ser remitidas al Consejo Constitucional, el cual determinará si éstas cumplen con la Constitución. Las mismas disposiciones aplican para los Reglamentos de las propias asambleas parlamentarias antes de que sean implementados.

Finalmente, cabe analizar que el Senado mantiene ciertas capacidades en materia jurisdiccional, ya que el Presidente de la República puede ser procesado por alta traición por ambas asambleas mediante un voto de referéndum que debe ser idéntico a los votos emitidos por la ciudadanía y la existencia de una mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras. En su caso, el Poder Judicial también puede enjuiciar a los miembros del gobierno por acciones desarrolladas en el ejercicio de sus funciones, y definidos como crímenes u ofensas al momento que se llevaron a cabo. La Suprema Corte de Justicia consiste de miembros electos por la Asamblea Nacional y el Senado después de cada elección general e intermedia. La Corte consiste de 15 jueces: 12 son

parlamentarios electos en números iguales de los miembros de la Asamblea Nacional y el Senado, y 3 son Magistrados de la Corte de Apelaciones.

3.2.8. Cuadros comparativos

A continuación se presentan una serie de cuadros comparativos de los países analizados en este apartado, con el objeto de mostrar gráficamente los aspectos de mayor trascendencia entre ellos, tales como número de legisladores y método de elección, reelección y duración del mandato de los legisladores, periodos de sesiones, iniciativas de ley, organización interna y comisiones de sus respectivos Senados, y aspectos relacionados con grupos parlamentarios:

NÚMERO DE LEGISLADORES Y MÉTODO DE ELECCIÓN

PAÍS	DIPUTADOS	SENADORES
Estados Unidos de América	435 (MR)	100 (MR) más el Vicepresidente de la Nación con voto en caso de empate.
Canadá	301 (MR)	105 a 113 (vitalicios)
Gran Bretaña	659 (MR)	675 (557 vitalicios y 118 hereditarios)
España	350 (RP)	255 (208 electos MR y 47 designados)
Italia	630 (475 MR y 155 RP)	326 (232 MR, 83 RP y 10 vitalicios)
República Federal Alemana	603 (299 MR y 299 RP más 5 escaños por compensación de votos entre regiones, que pueden variar de elección a elección)	69 (designados por gobiernos regionales) periodo ligado al cargo
Francia	577 (MR a doble vuelta)	321 (309 en colegios electorales y 12 por el Consejo Superior de Franceses en el Exterior)

REELECCIÓN Y DURACIÓN DEL MANDATO DE LOS LEGISLADORES

PAÍS	DIPUTADOS	SENADORES
Estados Unidos de América	Reelegibles indefinidamente Renovación integral cada 2 años	Reelegibles indefinidamente 6 años Renovación de la Cámara por tercios cada 2 años
Canadá	Reelegibles indefinidamente 5 años	Designados por el Gobernador General del Canadá. Vitalicios Jubilación a los 75 años
Gran Bretaña	Reelegibles indefinidamente 5 años	Designados por la Reina en forma vitalicia y / o hereditaria
España	Reelegibles indefinidamente 4 años	Reelegibles Indefinidamente 4 años
Italia	Reelegibles indefinidamente 5 años	Reelegibles indefinidamente 5 años Los designados son vitalicios
República Federal Alemana	Reelegibles indefinidamente 4 años	Permanecen en el cargo mientras tengan mandato en el gobierno regional
Francia	Reelegibles indefinidamente 5 años	Reelegibles Indefinidamente 9 años Renovación de la Cámara por tercios

PERÍODO DE SESIONES

PAÍS	NÚM. DE PERIODOS	INICIO	FIN	INICIO	FIN	DURACIÓN TOTAL
Estados Unidos de América	1	3 de enero	Se fija en cada periodo	--	--	Variable
Canadá	1					Variable
Gran Bretaña	1					Variable
España	2	septiembre	diciembre	febrero	junio	9 meses
Italia	2	febrero	abril	octubre	diciembre	6 meses
República Federal Alemana	1					Variable
Francia	1	octubre	junio			9 meses

INICIATIVA DE LEY

PAÍS	FACULTAD DE INICIATIVA
Estados Unidos de América	Ejecutivo y legisladores
Canadá	Monarca, Gobernador General, legisladores
Gran Bretaña	Ejecutivo, legisladores, Ciudadanos (<i>private bills</i>)
España	Ejecutivo, Legislativo, Comunidades Autónomas, Ciudadanos
Italia	Ejecutivo, Legisladores, Asambleas Regionales, Ciudadanos
República Federal Alemana	Ejecutivo, Legislativo, Asambleas Regionales
Francia	Ejecutivo, Legislativo y Ciudadanos

ORGANIZACIÓN INTERNA DEL SENADO

PAÍS	MECANISMOS DE ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA	NÚMERO DE INTEGRANTES
Estados Unidos de América	La presidencia del Senado es ocupada por el Vicepresidente del país. En su ausencia hay un presidente pro tempore	Vicepresidente de la Nación 1 presidente pro tempore Líder de la mayoría Líder de la minoría Coordinadores de la Mayoría y Minoría (Whips) 1 secretario de la cámara 1 secretario de la mayoría y 1 secretario de la minoría
Canadá	Designación por parte del Gobernador General a propuesta del Primer Ministro	1 presidente (Speaker), 1 secretario (Clerk) Líderes de la Mayoría y Minoría (s)
Gran Bretaña	Mayoría absoluta en votación por cédula	1 presidente (Lord Canciller) 1 secretarios (Clerk)
España	Mayoría absoluta en votación por el pleno	Mesa Directiva 1 presidente 2 vicepresidentes 4 secretarios 1 Letrado Mayor Junta de Portavoces (integración por grupos parlamentarios y territoriales)
Italia	Obtener Mayoría Absoluta en alguna de las 2 primeras rondas. Mayoría simple a partir de la tercera ronda	Mesa Directiva 1 presidente 3 vicepresidentes 3 cuestores 8 secretarios 1 secretario general 1 Conferencia de Lideres

PAÍS	MECANISMOS DE ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA	NÚMERO DE INTEGRANTES
República Federal Alemana	Sistema de designación anual rotatorio en todos los puestos	Presidium 1 presidente 3 vicepresidentes 1 director secretario 1 Conferencia de Ministros Presidentes
Francia	Mayoría absoluta por votación en el pleno cada tres años	Mesa Directiva 1 presidente 6 vicepresidentes 3 cuestores 12 secretarios 1 Conferencia de Presidentes de Grupos Parlamentarios

COMISIONES EN EL SENADO

PAÍS	NÚMERO DE COMISIONES	NÚM. DE INTEGRANTES	DESIGNACIÓN DE SUS MIEMBROS	DESIGNACIÓN DE CARGOS DIRECTIVOS	FACULTAD DE APROBACIÓN DE LA LEY
Estados Unidos de América	16 ordinarias 4 especiales 4 bicamerales	Variable 5 a 28	Por el pleno del Senado a propuesta de los grupos parlamentarios	Sistema de antigüedad	Toda ley se aprueba mediante tres lecturas y su revisión por la colegisladora
Canadá	19 Comisiones	No mayor de 12	Presidente del Senado por indicación de los líderes de las representaciones partidistas	Por los miembros de la comisión	Aprobación mediante tres lecturas y su revisión por la colegisladora
Gran Bretaña	16 ordinarias El Comité de Comités es la más importante de todas	Variable Nombramientos conforme al interés del llamado Comité de Comités	Consulta con líderes de los grupos parlamentarios	Por los miembros de la comisión	Aprobación mediante tres lecturas y revisión por la colegisladora
España	16 legislativas 8 no legislativas	Variable Proporcionalidad conforme al tamaño de los grupos parlamentarios representados	Consulta con los líderes parlamentarios y votada en el Pleno	Por los miembros de la Comisión	Aprobación Mediante dos lecturas y revisión por la colegisladora Procedimiento de Delegación Legislativa en Comisiones y al Gobierno mediante decretos ley

PAÍS	NÚMERO DE COMISIONES	NÚM. DE INTEGRANTES	DESIGNACIÓN DE SUS MIEMBROS	DESIGNACIÓN DE CARGOS DIRECTIVOS	FACULTAD DE APROBACIÓN DE LA LEY
Italia	13 ordinarias	10	Consulta con los líderes parlamentarios y votada en el Pleno	Por los miembros de la Comisión	Aprobación Mediante dos lecturas y revisión por la colegisladora Procedimiento de Delegación Legislativa en Comisiones
República Federal Alemana	16 Conferencias	Representación de cada uno de los Länder	Designación de los gobiernos regionales	Por los miembros de la Comisión pero siguiendo un criterio rotatorio regional	Aprobación mediante 3 lecturas y revisión por la colegisladora
Francia	6 Comisiones Permanentes Comisiones Especiales (número variable)	Proporcional conforme a la representación de cada grupo parlamentario	Consulta con los líderes parlamentarios y votada en el Pleno	Por los miembros de la Comisión pero siguiendo la proporcionalidad de las fuerzas políticas	Aprobación mediante 2 lecturas y revisión por la colegisladora En casos de emergencia se concede aprobación mediante 1 lectura Delegación Legislativa al Gobierno mediante decretos ley

VOTACIÓN INDIVIDUAL O EN GRUPOS PARLAMENTARIOS

País	Voto Individual o por fracción	
	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Estados Unidos de América	Individual	Individual
Canadá	individual	Individual
Gran Bretaña	Individual	Individual
España	Individual	Individual
Italia	Individual	Individual
República Federal Alemana	Individual	Bloque
Francia	Individual	Individual

OBLIGACIÓN DE PERTENECER A UN GRUPO PARLAMENTARIO

PAÍS	CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES
Estados Unidos de América	No	No
Canadá	No	No
Gran Bretaña	No	No
España	Sí	Sí
Italia	Si	Si
República Federal Alemana	No	<i>NO existen grupos sino bloques regionales</i>
Francia	No	No

LEGISLADORES INDEPENDIENTES Y/O GRUPOS MIXTOS EN EL SENADO

PAÍSES	MODALIDAD
Estados Unidos de América	Se permiten legisladores independientes
Canadá	Se permite la presencia en grupos mixtos de 5 integrantes aún cuando su partido de origen haya desaparecido
Gran Bretaña	Se permiten legisladores independientes
España	Se permiten grupos mixtos partidarios o territoriales
Italia	Se permiten grupos mixtos
República Federal Alemana	No existen en el Senado
Francia	Se permiten grupos mixtos y legisladores independientes

4. PODERES LEGISLATIVO FEDERAL Y ESTATALES EN MÉXICO: DIMENSIONES COMPARATIVAS

Una de las principales características que presenta el cuadro de los poderes legislativos estatales es la condición unicameral de los mismos. Esta situación ha repercutido indudablemente en la manera de concebir el alcance del marco de competencias que éstos poseen frente a las contrapartes federales. A pesar de dichas limitaciones, debe indicarse que los congresos locales sirven como un parámetro de comparación muy importante para definir el peso y la influencia con que el Congreso de la Unión marca pautas en la estructura y diseño institucional de los mismos, y el suyo propio.

Ciertamente, los congresos locales revisten una pieza desaprovechada para el proceso de construcción de las leyes federales en nuestro país, a pesar de las facultades de iniciativa y ratificación que poseen en materia constitucional.

Considerando esta situación, resulta necesario emprender el estudio de los poderes legislativos locales bajo el criterio de conocer las condiciones en que se presentan las diversas estructuras legales (Constitución local, Ley Orgánica y Reglamento Interior) y cómo éstas reflejan características que reproducen o no el esquema federal del Congreso.

La información que se presenta en esta sección recupera aquellas diferencias o aportaciones que puedan considerarse de interés en materia de organización y funcionamiento para mejorar los procesos legislativos.

De igual manera, se realizarán observaciones puntuales de la situación actual que guarda el Senado de la República a la luz de las experiencias revisadas en el comparativo del trabajo relativas a los Congresos Estatales y de algunos trabajos de estudiosos en la materia.

4.1. Tamaño de los Congresos

En una lectura inicial encontramos que la evolución de la representación política en los órganos legislativos en prácticamente todas las entidades federativas de la República (salvo el caso del Distrito Federal), se ha movido de principios de los años noventa del siglo XX al día de hoy, con un aumento de escaños en las Asambleas, lo cual ha sucedido con propensión a incrementar los espacios de la representación proporcional. En este sentido, cabe indicar que en esos años los desafíos estuvieron centrados en acompañar el crecimiento poblacional con la exigencia de mayor pluralismo político.

Como se observa en el siguiente cuadro de integración de los congresos locales, entre 1992 y 2003, esto es en poco más de diez años, el número total de diputados locales aumentó en términos absolutos de 896 a 1133, esto es, 237 en total; de estos, 92 corresponden hoy a la mayoría relativa y 145 a la representación proporcional, lo cual en términos porcentuales representa, en el caso de los diputados de mayoría relativa respectivamente, pasar en 1992 de una proporción de 66.29 a 60.65 por ciento del total, es decir, se produce una disminución de casi seis puntos porcentuales en el número de escaños de mayoría; por su parte, la representación proporcional se incrementó en el mismo periodo de 33.70 a 39.34 por ciento, aumentando en casi seis puntos. De lo anterior, podemos destacar que la relación de proporcionalidad entre los dos tipos de elección al 2003 en el ámbito local, es prácticamente idéntica al modelo federal de 60% de mayoría relativa (300 curules) y 40% de representación proporcional (200 curules) en la Cámara de Diputados; mientras que en el caso de la Cámara de Senadores la relación es diferente, siendo 50% de mayoría relativa (64 escaños), 25% de representación proporcional (32 escaños) y 25% de primera minoría (32 escaños).

INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES

Número máximo de diputaciones de Mayoría Relativa (MR) y Representación Proporcional (RP) al 31 de diciembre de cada año *

Entidad Federativa	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	mr	rp	mr	rp	mr	rp	mr	rp	Mr	rp	mr	rp	mr	rp	mr	rp	mr	rp	mr	rp	mr	rp	mr	rp
Aguascalientes	18	7	18	7	18	7	18	9 ^a	18	9	18	9	18	9	18	9	18	9	18	9	18	9	18	9
BC	15	4	15	4	15	4	15	10	15	10	15	10	16	9 ^a	16	9	16	9	16	9	16	9	16	9
BCS	15	6	15	6	15	6	15	6	15	6	15	6	15	6	15	6	15	6	15	6	15	6	15	6
Campeche	21	7	21	7	21	9	21	9	21	9	21	14	21	14	21	14	21	14	21	14	21	14	21	14
Coahuila	15	6	15	6	20	12 ^a	20	12	20	12	20	12	20	12	20	12	20	12	20	12	20	15	20	15
Colima	12	8	12	8	12	8	12	8	12	8	12	8	12	8	12	8	16	9	16	9	16	9	16	9
Chiapas	15	6	15	6	15	6	24	16 ^a	24	16	24	16	24	16	24	16	24	16	24	16	24	16	24	16
Chihuahua	18	10	18	10	18	10	18	13	18	13	18	13	22	11	22	11	22	11	22	11	22	11	22	11
Distrito Federal	40	26	40	26	40	26	40	26	40	26	40	26	40	26	40	26	40	26	40	26	40	26	40	26
Durango	15	9	15	9	15	9	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10
Guanajuato	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	22	14 ^a	22	14	22	14	22	14	22	14	22	14	22	14
Guerrero **	28	14	28	14	28	14	28	14	28	14	28	14	28	14	28	18 ^a	28	18	28	18	28	18	28	18
Hidalgo **	15	5	15	9	15	9	15	9	18	9	18	9	18	9	18	11	18	11	18	11	18	11	18	11
Jalisco ***	20	17	20	17	20	17	20	17	20	17	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
México	34	23	40	26	40	26	40	26	40	26	40	26	40	26	40	26	45	30	45	30	45	30	45	30
Michoacán	18	6	18	6	18	6	18	12 ^a	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	24	16	24	16	24	16
Morelos	12	6	12	6	15	10	15	10	15	10	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12
Nayarit	18	12 ^a	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12
Nuevo León	26	14	26	14	26	16 ^a	26	16	26	16	26	16	26	16	26	16	26	16	26	16	26	16	26	16
Oaxaca	21	8	21	8	21	8	25	17	25	17	25	17	25	17	25	17	25	17	25	17	25	17	25	17
Puebla	22	7	22	7	22	7	26	13 ^a	26	13	26	13	26	13	26	13	26	13	26	13	26	13	26	15
Querétaro	14	7	14	7	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10
Quintana Roo	13	5	13	5	13	5	13	5	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10
San Luis Potosí	11	9	13	11	13	11	13	11	13	11	15	12 ^a	15	12	15	12	15	12	15	12	15	12	15	12
Sinaloa	23	6	23	6	23	6	24	16	24	16	24	16	24	16	24	16	24	16	24	16	24	16	24	16
Sonora	18	9	18	9	21	12 ^a	21	12	21	12	21	12	21	12	21	12	21	12	21	12	21	12	21	12
Tabasco	17	8	17	8	17	12	17	12	17	12	18	13	18	13	18	13	18	13	18	13	18	13	18	13
Tamaulipas	19	7	19	7	19	7	19	13	19	13	19	13	19	13	19	13	19	13	19	13	19	13	19	13
Tlaxcala	9	6	9	6	9	6	19	13	19	13	19	13	19	13	19	13	19	13	19	13	19	13	19	13
Veracruz	24	16	24	16	24	16	24	16	24	16	24	16	24	21 ^a	24	21	24	22	24	22	24	22	30	20
Yucatán	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10	15	10
Zacatecas	15	6	15	6	15	6	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12	18	12
TOTAL	594	302	602	311	614	335	645	407	650	412	660	426	665	427	665	434	674	440	680	444	680	447	686	447

Fuente: Elaborado por Miguel González Madrid con datos diversos consultados en: Miguel González Madrid y Manuel Larrosa, «Las estadísticas de las elecciones locales de 1994 y 1995», en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*, coedición CEDE / Fundación Rafael Preciado Hernández, México, 1999; *Voz y Voto* de enero de 1998, enero de 1999 y septiembre de 2001, México; *Carta de política mexicana* núm. 189, Grupo Consultor Interdisciplinario, México, 26 de junio de 1998; *Información básica de los municipios*, CEDEMUN, México, marzo de 1992; páginas Internet de varios organismos electorales locales; y sitio en Internet de la Secretaría de Gobernación; *Panorama Electoral. Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México; y todas las legislaciones electorales locales actualizadas a 2002 (Leyes y Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados de la República Mexicana) consultadas en el banco de datos de Miguel González Madrid.

* Los números en cursivas indican que en el año de la columna correspondiente se realizaron elecciones de diputados locales. La variación del número de diputados se debe a modificaciones a las legislaciones locales; en algunas fuentes consultadas, incluyendo el CEDEMUN, se pasa por desapercibido este hecho, por ejemplo para 1997, en los casos de Jalisco y Tabasco. La asignación real de diputaciones de representación proporcional puede estar por abajo del máximo posible legal en algunos casos. En Jalisco, en la elección del 12 de noviembre de 2000, por primera vez se incluye la figura de «diputado de primera minoría». La cifra mostrada en la celdilla incluye, pues, 19 diputaciones de representación proporcional y una de primera minoría (ésta, asignada al PRD para el periodo 2000-2003).

** Incrementan el número de DRP en 1999: Guerrero, a 18; Hidalgo, a 11. El número de diputados de MR y de RP se incrementa en Tabasco a 20 y 17, respectivamente.

*** Jalisco es la única entidad federativa en donde, a partir de 2000, se asignan «diputaciones de minoría». La introducción de esta figura es novedosa y complementa a las de mayoría relativa y de representación proporcional.

^a Número máximo. La redacción, en las legislaciones electorales correspondientes, es prácticamente común: «... hasta *n* diputaciones por representación proporcional», lo cual es característico de un esquema abierto de integración del Congreso local. La reforma constitucional de Coahuila, en 2001, introdujo otra redacción, para regresar al esquema cerrado de integración del Congreso local. Del mismo modo, la reforma constitucional de Michoacán, en 2000, significó regresar al esquema cerrado.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, las proporciones de la relación entre los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional en el ámbito local muestran al menos tres combinaciones posibles. El caso paritario (50/50 por ciento) se presenta únicamente en Jalisco; mientras que en Baja California Sur encontramos el caso más lejano a la relación de 60/40 por ciento del modelo federal, ya que es de 71% de mayoría relativa y de 29% de representación proporcional. En trece entidades la simetría es de 60/40 por ciento, por lo que el resto de los casos, es decir, diecisiete se encuentran localizados entre el rango de San Luis Potosí y el de BCS:

INTEGRACIÓN POR TIPO DE ELECCIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES (a diciembre de 2003)

ENTIDAD	MAYORÍA RELATIVA	%	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	%	TOTAL
Aguascalientes	18	66.7	9	33.3	27
Baja California	16	64	9	36	25
Baja California Sur	15	71	6	29	21
Campeche	21	60	14	40	35
Coahuila	20	57.1	15	42.9	35
Colima	16	64	9	36	25
Chiapas	24	60	16	40	40
Chihuahua	22	67.7	11	33.3	33
D.F.	40	61	26	39	66
Durango	15	60	10	40	25
Guanajuato	22	61.1	14	38.9	36
Guerrero	28	60.9	18	39.1	46
Hidalgo	18	62.1	11	37.9	29
Jalisco	20	50	20	50	40
Estado de México	45	60	30	40	75
Michoacán	24	60	16	40	40
Morelos	18	60	12	40	30
Nayarit	18	60	12	40	30
Nuevo León	26	61.9	16	38.1	42
Oaxaca	25	59.5	17	40.5	42
Puebla	26	63.4	15	36.6	41
Querétaro	15	60	10	40	25
Quintana Roo	15	60	10	40	25
SLP	15	55.6	12	44.4	27
Sinaloa	24	60	16	40	40
Sonora	21	63.6	12	36.4	33
Tabasco	18	58.1	13	41.9	31
Tamaulipas	19	59.4	13	40.6	32
Tlaxcala	19	59.4	13	40.6	32
Veracruz	30	60	20	40	50
Yucatán	15	60	10	40	25
Zacatecas	18	60	12	40	30

Fuente: Directorio 2003, Congresos Locales de la Federación, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2003.

El Senado, desde 1994, modificó el sistema electoral para su integración al añadir un escaño de primera minoría, además de los de mayoría relativa; para 1997 se agrega una lista de 32 escaños por representación proporcional. Lo anterior significa que, a la par de los Congresos de las entidades federativas y de la Cámara de Diputados, el Senado también contempla un sistema mixto para su conformación.

4.2. Derechos y obligaciones de los legisladores

4.2.1. Compromisos y rendición de cuentas

Entre los aspectos importantes que han evolucionado en esta materia, se puede destacar la obligación de los legisladores para visitar los distritos que representan (BCS, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas -esto en los recesos al menos una vez al año); promover la gestoría (BC, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala), así como generar la rendición de cuentas del legislador ante la ciudadanía mediante la presentación de informes (BCS, Durango, Morelos, Oaxaca, Puebla y Quintana Roo). La situación que guarda esta relación de los legisladores con respecto a los electores y la ciudadanía va desde la obligación de realizar visitas, rendir informe y hacer labor de gestoría, como sucede en los de Oaxaca y Puebla, entidades donde los diputados están obligados a realizar las tres tareas antes señaladas, hasta los casos en donde no realizan ninguna de ellas, éste último grupo constituyen casi dos tercios del total de las entidades. Al respecto véase el cuadro siguiente:

OBLIGACIONES DE LOS DIPUTADOS LOCALES

ENTIDAD FEDERATIVA	VISITAR DEMARCACIÓN	RENDIR INFORME	HACER LABOR DE GESTORÍA	ENTIDAD FEDERATIVA	VISITAR DEMARCACIÓN	RENDIR INFORME	HACER LABOR DE GESTORÍA
Aguascalientes	Sí	No	Sí	Morelos	No	Sí	Sí
Baja California	No	No	Sí	Nayarit	No	No	No
Baja California Sur	Sí	Sí	No	Nuevo León	No	No	No
Campeche	No	No	No	Oaxaca	Sí	Sí	Sí
Chiapas	No	No	No	Puebla	Sí	Sí	Sí
Chihuahua	Sí	No	No	Querétaro	No	No	No
Coahuila	No	No	No	Quintana Roo	Sí	Sí	No
Colima	No	No	No	San Luis Potosí	No	No	No
DF	No	No	No	Sinaloa	No	No	No
Durango	Sí	Sí	No	Sonora	No	No	No
Estado de México	No	No	Sí	Tabasco	No	No	No
Guanajuato	No	No	No	Tamaulipas	Sí	No	No
Guerrero	Sí	No	Sí	Tlaxcala	No	No	Sí
Hidalgo	No	No	No	Veracruz	No	Sí	Sí
Jalisco	No	No	No	Yucatán	No	No	No
Michoacán	No	No	No	Zacatecas	Sí	Sí	No

Fuente: para todos los cuadros de esta sección elaboración propia a partir de las legislaciones de las entidades federativas a diciembre de 2003, véase Legislación en las páginas electrónicas.

4.2.2. Sanciones

En lo general, se observa que no existen diferencias sustantivas con lo estipulado en el marco del Congreso Federal en materia de descuentos a la dieta del parlamentario y el llamado a los legisladores suplentes con motivo de ausencias reiteradas a los trabajos legislativos.

4.2.3. Fuero

Una peculiaridad de lo que existe dentro de las legislaturas locales es la repetición de las disposiciones federales, las cuales no han logrado dimensionar la figura del fuero en, por lo menos, tres de sus ámbitos: opiniones, actos y negocios. En el caso de las

opiniones el legislador, al igual que cualquier ciudadano, es libre de manifestar sus ideas, convicciones y expresiones, mientras no vulnere al estado de derecho. Respecto los actos y negocios es indispensable distinguir las actividades del ámbito público de aquellas relativas a la vida privada del legislador, donde se ubican los conflictos de interés.

En la revisión de los casos locales encontramos que el fuero no tiene regulaciones. Esto obedece a que normalmente el fuero aparece en los textos constitucionales y no vuelve a ser tratado ni en el nivel legal ni en el reglamentario por lo que las normas aplicables quedan sin concreción alguna.

También, el fuero entraña otra dificultad que es relativa a su dimensionamiento. Se ha confundido hasta hoy que las actividades políticas de un legislador son equiparables a sus actos privados; esta confusión ha permitido que acciones como la gestión de negocios o la representación comercial o conductas delictivas (verbigracia: difamación o calumnia), sean tratadas a la par que sus expresiones públicas. Lamentablemente tanto en el ámbito federal como en el local persiste esta ausencia de regulación y se mantiene la noción del fuero como un mecanismo cercano a la arbitrariedad.

Respecto a las incompatibilidades tenemos que precisar que estas se refieren a las limitaciones en el ejercicio del encargo (Art. 62 constitucional) como distintas a los impedimentos que son los requisitos de elección (Art. 58 constitucional). Nos encontramos que, en general, no existe regulación alguna a las actividades que los legisladores pueden realizar en el periodo de su encargo.

La situación anterior implica la posibilidad que los legisladores se dediquen a otras actividades, tanto públicas (responsabilidades de partido) como privadas (gestoría o profesionales), abandonando la idea de un parlamentario de tiempo completo dedicado casi de manera exclusiva a las actividades legislativas.

Lo anterior se agrava si tomamos en cuenta que en lo relativo a la rendición de cuentas, en el ámbito federal, no tenemos disposición alguna que obligue al parlamentario a dar a conocer sus actividades. En el ámbito local encontramos que existe una tendencia a que los legisladores informen de sus actos de representación y gestoría pública, aunque sus actos profesionales siguen reservados.

Es conveniente incorporar las visitas a las demarcaciones, los informes anuales y la gestoría pública como obligaciones de los parlamentarios federales, a la par que plantear las incompatibilidades en el ejercicio del encargo y revalorar el fuero como una garantía constitucional.

Al igual que en lo relativo a la rendición de cuentas ante los ciudadanos, los legisladores tampoco tienen alguna obligación ante los grupos parlamentarios. Mientras que en el caso del desempeño en el Pleno, Comisiones y Comités existen regulaciones que castigan el incumplimiento, siendo necesario volver más severas las sanciones aplicables.

4.2.4. Reelección

En el caso de la reelección son necesarias algunas precisiones. Primera, la reelección legislativa sí existe, lo que no se permite es la reelección inmediata e ilimitada en el mismo cargo. Segunda precisión: debido a lo anterior un legislador puede ser electo inmediatamente para otro cargo.

La reelección tiene, por lo menos, dos niveles de problema: el político y el jurídico. En lo político, la historia del país entraña más dificultades que razones para respaldarla; mientras que en lo jurídico implica plantear una normatividad clara y transparente acerca de las posibilidades y limitaciones de la reelección.

Algunas experiencias internacionales han mostrado que prohibir la reelección ilimitada termina restringiendo la carrera parlamentaria. En ese sentido un estudio reciente señala:

“Si se desea que el legislador se especialice éste debe tener la garantía de permanecer en su cargo, salvo tres restricciones: sus ambiciones futuras y las estrategias para alcanzarlas, los criterios de reelección de su partido y la competitividad de su distrito. La introducción de un modelo de limitación de mandato tras varias reelecciones sólo ampliará sus horizontes de estancia en un cargo, pero al saber que su tiempo está definido previamente no tendrá incentivos para desarrollar una carrera parlamentaria a largo plazo.”⁴⁶

4.3. Órganos de Gobierno

4.3.1. Mesa Directiva

Aquí se puede ubicar un tópico de notoria importancia en la funcionalidad y la planificación de los trabajos legislativos. En primer término, cabe indicar que en el ámbito federal se ha modificado el concepto de una Gran Comisión (1917-1994) que desempeñó las funciones del gobierno de las cámaras y la selección de una Mesa Directiva, básicamente orientada al desahogo de las sesiones y con renovación mensual. Entre 1994 y 1999 se conformó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano máximo de las cámaras de diputados y senadores, manteniendo la presencia de la Mesa Directiva mensual.

A partir del 2000 se establece el modelo vigente en el ámbito federal de desconcentración que diversifica, en varios cuerpos, las actividades de gobierno a partir de una Mesa Directiva anualizada y una Junta de Coordinación Política permanente, sin

⁴⁶ Fernando F. Dworak (coordinador), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Política y Derecho, FCE-LVIII Legislatura, México, 2003, p. 270.

dejar de mencionar la presencia de una instancia de organización como la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos exclusiva de la Cámara Baja.

Es de notarse que la transformación de la Mesa Directiva en el órgano de gobierno significó un cambio cualitativo para la autonomía y estabilidad de la misma, además de repercutir en la programación de los trabajos legislativos.

Conviene decir que dicho criterio pretende lidiar con las exigencias y necesidades de ofrecer una mejor representación y acceso para los grupos parlamentarios, además de repercutir en las condiciones de integración de las comisiones legislativas, en donde con cierta claridad se patentiza el objetivo de lograr mayor control en el funcionamiento de éstas.

Un dato relevante es que hasta la fecha sólo Veracruz ha adoptado el concepto federal de llamar *Mesa Directiva* al máximo órgano de gobierno; las demás entidades federativas la han mantenido como instancia para el desarrollo de las sesiones en apoyo de del órgano de gobierno. En cuanto al periodo de duración de la Mesa Directiva varía desde una temporalidad mensual hasta anual o bien por periodo de sesiones completo.

A diferencia de lo que sucede en el ámbito federal, en el local se contempla únicamente la presencia de Mesa Directiva y de un órgano de gobierno, sin necesariamente estipular la existencia de alguna instancia de coordinación o de organización similar a la Junta establecida para ambas cámaras del Congreso Federal o la Conferencia en el caso de los Diputados, como sí acontece en Michoacán en donde es muy similar al caso de la Cámara de diputados.

En cuanto a los mecanismos de elección de estos órganos de los Congreso locales se establecen en las respectivas leyes muy diversos métodos de elección, al respecto veamos el cuadro:

MESA DIRECTIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	NUMERO DE INTEGRANTES	MECANISMOS DE ELECCIÓN*
Aguascalientes	5	Votación por cédula a propuesta de los grupos parlamentarios
Baja California	4	Mayoría simple
Baja California Sur	4	Mayoría simple en votación por cédula
Campeche	7	Por planilla a propuesta de los grupos parlamentarios
Coahuila	7	Electos mediante cédulas y por mayoría de votos de los diputados presentes.
Colima	4	Mayoría simple mediante votación secreta.
Chiapas	7	Mayoría calificada en votación por cédula
Chihuahua	7	Mayoría simple
DF	9	Mayoría simple en votación por cédula
Durango	4	Mensualmente en votación por cédula
Guanajuato	5	Mayoría simple en votación por cédula
Guerrero	5	No contemplado
Hidalgo	4	No contemplado
Jalisco	7	Mayoría Simple, Mensualmente
Estado de México	7	Mensualmente por mayoría simple en votación secreta
Michoacán	4	Mayoría simple en votación por cédula
Morelos	4	Mensualmente en votación por cédula
Nayarit	4	Mensualmente en votación por mayoría por fórmula
Nuevo León	5	No contemplado
Oaxaca	6	Votación secreta y por cédula.
Puebla	6	Votación secreta por planilla propuestas por los diputados
Querétaro	4	Mayoría simple votación por cédula
Quintana Roo	4	Mayoría Simple por escrutinio secreto
San Luis Potosí	7	Votación por cédula
Sinaloa	7	Mensualmente en votación por mayoría
Sonora	4	Votación nominal del Pleno
Tabasco	4	No contemplado
Tamaulipas	3	Mayoría de votos por cédula
Tlaxcala	6	Votación por mayoría, por cédula
Veracruz	3	Votación por cédula, escrutinio secreto
Yucatán	4	Mayoría simple
Zacatecas	4	Votación por cédula, mensual

* Para la elección de la Mesa Directiva están contemplados tres procedimientos: mediante cédula, por planilla y nominal. En el caso de la votación por cédula, el legislador vota a través de una boleta depositada en urna; mientras que cuando es por planilla es una lista la que se elabora y deposita. En el caso de la votación nominal, el legislador desde la curul en voz alta emite su voto. Respecto al tipo de votación en la totalidad de los casos en que se encuentra prevista es por mayoría simple, lo que implica contar con la mayoría de los legisladores presentes.

4.3.2. Órgano de Gobierno

En las entidades federativas donde se conserva una Comisión como el órgano de gobierno encontramos una diversidad de denominaciones de aquella. También se observan variaciones en el número de integrantes del órgano de gobierno, yendo desde tres miembros en Coahuila y Sonora hasta doce integrantes en el Estado de México;

adicionalmente, tenemos diecisiete casos en donde la conformación depende del número de grupos parlamentarios. Por último, en una entidad de la República cabe destacar que su Ley Orgánica recupera la figura decimonónica de un órgano de gobierno unipersonal denominado Coordinador General del Congreso (Hidalgo).

ÓRGANOS DE GOBIERNO

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	NUMERO DE INTEGRANTES	COMPOSICIÓN Y MECANISMOS DE ELECCIÓN
Aguascalientes	Comisión de Gobierno	6	3 de la primera fuerza, dos de la segunda y uno de la tercera
Baja California	Comisión de Régimen Interno y Práctica Parlamentaria	Variable *	Diputados coordinadores de los grupos parlamentarios
Baja California Sur	Gran Comisión	3	Un presidente y dos secretarios
Campeche	Comisión de Gobierno	Variable	Los cargos se reparten de acuerdo al tamaño de los grupos parlamentarios
Coahuila		3	Presidente: será el coordinador del grupo parlamentario mayoritario. Secretarios: mayoría absoluta de votos emitidos por cédulas.
Colima	Comisión de Gobierno	Variable	Comisión de Gobierno se integrará por los Coordinadores de los grupos parlamentarios acreditados -
Chiapas		Variable	Coordinadores de cada grupo parlamentario
Chihuahua	Junta de Coordinación Parlamentaria	Variable	Depende del número de grupos parlamentarios
D.F	Comisión de Gobierno	Variable	Coordinadores de cada uno de los diversos grupos parlamentarios , mas otros tantos Diputados del grupo mayoritario en la Asamblea
Durango	Gran Comisión	Variable	Presidente que será el diputado coordinador del grupo parlamentario mayoritario, dos secretarios, y dos vocales que corresponderán a diputados de la primera y segunda minoría Por mayoría absoluta y mediante votación por cédula
Guanajuato	Comisión de Régimen Interno	Variable	Coordinadores de cada grupo parlamentario; así como por el Presidente del Congreso o la Diputación Permanente
Guerrero		Variable	Comisión de Gobierno
Hidalgo	Coordinador General del Congreso	1	Coordinador General del Congreso

Nota: El concepto "variable" depende del número de grupos parlamentarios que se constituyan.

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	NUMERO DE INTEGRANTES	COMPOSICIÓN y MECANISMOS DE ELECCIÓN
Jalisco		Variable	Representación paritaria de grupos parlamentarios voto unánime
Estado de México	Gran Comisión	12	Anualmente votación nominal y mayoría simple
Michoacán	Junta de Coordinación Legislativa	Variable	Coordinadores de los grupos parlamentarios y por el Diputado o Diputados Únicos de Partido y el Presidente de la Mesa Directiva
Morelos	Junta de Coordinación Política	Variable	Coordinadores de cada grupo parlamentario
Nayarit		Variable	Presidente será el coordinador del grupo parlamentario mayoritario, Vicepresidentes y según el número de grupos parlamentarios, 1 secretario
Nuevo León		Variable	1 presidente, 1 vicepresidente, 1 secretario y vocales que resulten de su integración
Oaxaca	Gran Comisión	6	Votación nominal y por mayoría de votos.
Puebla	Gran Comisión	8	5 diputados del Grupo Parlamentario mayoritario, 2 diputados de la primera minoría y 1 Diputado de la segunda minoría
Querétaro	Junta de Coordinación Política	Variable	Coordinadores de cada grupo parlamentario
Quintana Roo	Gran Comisión	7	Presidente será el coordinador del grupo parlamentario mayoritario y Presidentes de las Comisiones: Puntos Constitucionales, Legislativos, Justicia, Hacienda, Presupuesto y Asuntos municipales
San Luis Potosí		3	No especificado
Sinaloa		5	Una sola ocasión por mayoría absoluta y votación nominal
Sonora		3 diputados	voto ponderado
Tabasco	Gran Comisión	9	Presidente será el coordinador del grupo parlamentario mayoritario, 3 secretarios se eligen por mayoría simple y 4 vocales por mayoría y un prosecretario por los grupos minoritarios.
Tamaulipas		5 diputados	Mayoría absoluta y votación nominal
Tlaxcala	Gran Comisión	Variable	Mayoría de voto mediante cédula
Veracruz	Mesa Directiva	3	Mesa Directiva
Yucatán	Gran Comisión	4	votación nominal, mediante planilla
Zacatecas	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política	Variable	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política: diputados coordinadores y sub coordinadores de cada una de las fracciones legislativas,

En éste rubro, en el ámbito federal, la tradición mantuvo el esquema de una Gran Comisión, la cual duraba toda la legislatura, y una Mesa Directiva mensual; actualmente no existe Gran Comisión, las atribuciones de esta fueron trasladadas a un órgano plural denominado Junta de Coordinación Política (L. 81.1), en cuanto a la Mesa Directiva (L. 62.1 y 66.2) se estableció con una duración anual.

La elección de la Mesa Directiva por un año la ha dotado de mayor estabilidad y funcionalidad. En el ámbito local observamos, además de las opciones anual y mensual, otra alternativa: una Mesa Directiva nombrada para cada periodo legislativo; esta otra posibilidad nos permite reflexionar acerca de la pertinencia de la periodicidad para elegir la Mesa.

Por una parte, es necesario señalar que para disminuir la inestabilidad en su funcionamiento es conveniente mantenerla integrada el mayor tiempo posible; empero, la duración no debe prolongarse más allá de cierta temporalidad que convierta el control de la Mesa en una suerte de prebenda partidista.

Por contrapartida, la Mesa Directiva está concebida como un organismo institucional no partidario, lo cual implica que en su conformación participen las diversas fuerzas políticas representadas en el poder legislativo. Esta concepción permite que la Mesa sea un órgano de gobierno y no la representante de algún partido político, por lo tanto el método de integración y el número de miembros debieran corresponder al peso y a la diversidad de los partidos.

Además, debido a las atribuciones que se tienen contempladas para la Mesa Directiva, esta debe generar mecanismos de concertación y consenso entre los distintos actores por lo que no puede asumir permanentemente una postura partidaria, sino institucional; en este sentido es más una instancia de coordinación y conducción que de control o representación política. Una muestra de ello es que para remover a los integrantes de la Mesa se requiere la mayoría calificada del Pleno, lo que significa que

es necesario generar un acuerdo de distintos partidos para modificar la composición de la propia Mesa.

En el caso de la integración de la Junta de Coordinación Política, que se compone por los coordinadores de los grupos parlamentarios, dos Senadores de la fuerza mayoritaria y uno de la primera minoría, observamos que tiene una conformación peculiar: paritaria y mayoritaria.

Por una parte, la representación igualitaria de los grupos parlamentarios queda asegurada al contar con un integrante cada uno de ellos; por la otra, la representación mayoritaria se produce con los tres Senadores restantes. Es pertinente apuntar que tal integración no es común en los Congresos Locales ni en la Cámara de Diputados, ya que en esta la conformación es paritaria y en aquellos o es mayoritaria o es igualitaria (véase el cuadro anterior), más no encontramos integraciones mixtas como la del Senado.

Una de las competencias importantes de la Junta es que puede proponer a los integrantes de las Comisiones ordinarias, los cuales serán aprobados o rechazados por el Pleno. Esta relación entre el órgano de gobierno y los órganos de trabajo significa mantener los vínculos entre las instancias de coordinación, de discusión y de análisis.

Un asunto que es conveniente clarificar es el relativo a la remoción de los integrantes de la Junta de Coordinación Política. Si partimos de que los Coordinadores son nombrados por los Grupos Parlamentarios, entonces son estos quienes pueden cambiar a su coordinador. Desde esta perspectiva el reconocimiento por parte de la Mesa Directiva únicamente puede circunscribirse a la revisión de las formalidades del procedimiento, sin entrar a valorar la remoción de los miembros.

4.4. Órganos de apoyo

Respecto a los órganos de apoyo conviene situar, en el ámbito federal, dos “modelos” de instancia concentradora de las tareas. El primero fue un esquema de Oficialía Mayor; el vigente dispone de una Secretaría de Servicios Parlamentarios y una de Administración, ambas dependientes de una Secretaría General, cargos que son nombrados con la aprobación del Pleno. De tales instancias se desprenden las funciones administrativas y la presencia de los órganos especializados de asesoría técnica e investigación de las cámaras. Por otra parte, cabe resaltar que a partir de 1999 existe el Estatuto del Servicio Civil de Carrera Parlamentario, el cual ha constituido un espacio para la profesionalización del personal adscrito al Poder Legislativo.

En las entidades federativas encontramos que únicamente en cinco de ellas: Aguascalientes, Chiapas, Puebla, Sinaloa y Veracruz, los Congresos locales cuentan con Secretaría General; mientras que en las veintisiete restantes permanece la Oficialía Mayor como instancia administrativa. Por otra parte, observamos que en este ámbito se contemplan órganos técnicos, cuyas características no están previstas en el modelo federal, empero que tienen funciones similares, por ejemplo, tesorerías, contadurías mayores, unidades administrativas, etc.

Respecto al Servicio Civil en el Poder Legislativo, tenemos que en las entidades no encontramos una presencia generalizada del mismo, ya que en tan sólo diez casos se contempla su existencia: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala.

La situación respecto de los Centros o Institutos de Investigación que en el nivel federal están estipulados en la normatividad (LOCGUM, art. 135), mientras que once Congresos locales contemplan su existencia con distintas denominaciones: Aguascalientes, Chihuahua, D.F., Durango, Guerrero, México, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala.

ÓRGANOS DE APOYO

ENTIDAD FEDERATIVA	ÓRGANO ADMINISTRATIVO	SERVICIO CIVIL
Aguascalientes	Secretaría General	Sí
Baja California	Oficialía Mayor	No
Baja California Sur	Oficialía Mayor	No
Campeche	Oficialía Mayor	No
Coahuila	Oficialía Mayor	No
Colima	Oficialía Mayor	No
Chiapas	Secretaría General	No
Chihuahua	Oficialía Mayor	Sí
Distrito Federal	Oficialía Mayor	No
Durango	Oficialía Mayor	Sí
Guanajuato	Oficialía Mayor	No
Guerrero	Oficialía Mayor	Sí
Hidalgo	Oficialía Mayor	No
Jalisco	Oficialía Mayor	No
México	Oficialía Mayor	Sí
Michoacán	Oficialía Mayor	No
Morelos	Oficialía Mayor	Sí
Nayarit	Oficialía Mayor	Sí
Nuevo León	Oficialía Mayor	Sí
Oaxaca	Oficialía Mayor	No
Puebla	Secretaría General	No
Querétaro	Oficialía Mayor	No
Quintana Roo	Oficialía Mayor	No
San Luis Potosí	Oficialía Mayor	Sí
Sinaloa	Secretaría General	Sí
Sonora	Oficialía Mayor	No
Tabasco	Oficialía Mayor	No
Tamaulipas	Oficialía Mayor	No
Tlaxcala	Oficialía Mayor	Sí
Veracruz	Secretaría General	No
Yucatán	Oficialía Mayor	No
Zacatecas	Oficialía Mayor	No

Respecto a la instancia coordinadora de los órganos de apoyo encontramos una primera diferencia entre las dos Cámaras federales; en la de Diputados existe una Secretaría General que coordina las actividades de las instancias administrativas y parlamentarias, mientras que en el Senado se cuentan con dos Secretarías que distinguen a estas áreas: el trabajo parlamentario de las actividades administrativas, ya que no se considera necesaria la presencia de una coordinación general.

Otra característica que encontramos en los Congresos Estatales es que en los pocos casos donde no se contempla una Oficialía Mayor (cinco entidades) su estructura se acerca más a las instancias administrativa y parlamentaria del Senado que a la

Secretaría General de la Cámara de Diputados, lo cual resulta congruente con las dimensiones camerales.

En lo relativo al Servicio Civil y a los Centros o Institutos de Investigación encontramos que están previstos tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados. En los Congresos Estatales observamos que ambos se presentan, aproximadamente, en un tercio de los casos, siendo relevante que en las entidades donde se contempla el Servicio también están previstos los Centro o Institutos. La presencia de estas dos instancias de apoyo en algunos congresos de los estados nos permite considerarlos como relevantes en el diseño de los órganos legislativos.

4.5. Grupos Parlamentarios

Un aspecto interesante de los grupos parlamentarios se asocia con el número de integrantes que se requiere para su conformación, mismos que van desde la ausencia de fijar un mínimo (lo cual implica que un sólo integrante constituye por si mismo un grupo parlamentario) hasta un máximo de tres integrantes. El razonamiento aplicable en la Cámara de Diputados Federal es facilitar que con cinco legisladores (es decir, el 1% del total de integrantes del cuerpo legislativo) se pueda constituir un grupo parlamentario, mientras que en el Senado los grupos se constituyen con el 4% (cinco senadores) de total de la Cámara.

La relación en los congresos estatales oscila entre 10 y 30 por ciento del total de integrantes con respecto al tamaño de la asamblea. Sin embargo, ello no resuelve las eventualidades surgidas de los desprendimientos dentro de cada grupo o por la insuficiencia de un partido para constituir un grupo por si mismo, por lo que se hace necesario reflexionar sobre el estatuto de los diputados independientes, de las fracciones o corrientes y de los llamados grupos mixtos.

GRUPOS PARLAMENTARIOS: COMPOSICIÓN

ENTIDAD FEDERATIVA	INTEGRANTES	ENTIDAD FEDERATIVA	INTEGRANTES
Aguascalientes	2	Morelos	2
Baja California	3	Nayarit	2
Baja California Sur	2	Nuevo León	1
Campeche	3	Oaxaca	2
Coahuila	2	Puebla	1
Colima	2	Querétaro	1
Chiapas	2	Quintana Roo	No contemplado
Chihuahua	2	San Luis Potosí	1
DF	3	Sinaloa	1
Durango	3	Sonora	2
Guanajuato	2	Tabasco	1
Guerrero	3	Tamaulipas	1
Hidalgo	No contemplado	Tlaxcala	2
Jalisco	No contemplado	Veracruz	3
Estado de México	1	Yucatán	No contemplado
Michoacán	2	Zacatecas	1

Respecto a la integración de los Grupos Parlamentarios observamos que en el Senado se requiere el 4% (5 Senadores) del total de la Cámara para formar grupo, lo cual no corresponde con el requisito para participar de la representación proporcional que la ley establece, desde 1997, en el 2% de la votación nacional para tener acceso por esa vía.

Desde esta perspectiva tendría que preverse la posibilidad de que el requisito de la representación proporcional fuera el mismo para constituir grupo parlamentario: 2% de la Cámara, esto implica que serían necesarios solamente 3 Senadores y no los 5 que actualmente se requieren.

En este aspecto en los Congresos Estatales encontramos que en dos de las Asambleas más numerosas (Distrito Federal y Veracruz) se requieren 3 legisladores para integrar un grupo parlamentario; adicionalmente, en la Cámara Local más grande de las entidades federativas (Estado de México) se solicita únicamente un legislador para conformar grupo. De lo anterior podemos mencionar que, primero, si el requisito de acceso por la representación proporcional es un porcentaje menor al que se pide para integrar grupo parlamentario valdría la pena unificar ambos criterios. Además, en los

Congresos Estatales observamos que el número de legisladores requerido es inferior al del Senado.

En lo relativo al Estatuto Interno de los Grupos Parlamentarios ni en la experiencia federal ni en la local hay elementos que apunten a un marco de democratización de la vida interior de dichos agrupamientos. En este sentido sería conveniente estipular una serie de principios generales democráticos que permitieran un más claro y transparente funcionamiento y operación de los propios grupos. En todo caso la tendencia sería a volver más horizontales la participación y toma de decisiones de los legisladores.

Una ausencia en la normatividad es la regulación de los grupos mixtos o independientes. Al respecto tendría que contemplarse la existencia de aquellos con diversos criterios de integración que permitan, por una parte, agrupar minorías legislativas o fracciones partidistas y, por la otra, ponderar el peso de dichos grupos combinados en los órganos de gobierno y de representación del Senado.

4.6.Órganos de Trabajo

Entre los problemas centrales del funcionamiento legislativo en el marco de las *comisiones* se contempla, entre otros, la proporción existente entre el tamaño de la Asamblea y el número de integrantes que podrían dedicarse de manera exclusiva a alguna de ellas sin participar en otra. Ya que cuando los legisladores tienen que trabajar en distintos órganos, la posibilidad de que se concentren y especialicen en alguna problemática social o en un área de la administración pública no es factible. En este sentido, la tendencia debiera ser la de reducir el número de participaciones por legislador en los distintos órganos de trabajo; así, tenemos que en la Cámara de Diputados federal, los legisladores pueden integrarse hasta en dos comisiones, mientras que en el Senado el máximo de participaciones por Senador es de cuatro.

Por su parte, en las entidades federativas encontramos que, con excepción de cuatro casos, el número de legisladores resulta ser inferior al número de comisiones ordinarias, dichas excepciones son: Durango, Nayarit, Querétaro y Zacatecas. Adicionalmente, encontramos que en Baja California es idéntico el número de legisladores al de comisiones. En las veintisiete entidades restantes, el número de comisiones es inferior al total de legisladores.

En un primer ejercicio analítico, si suponemos que la estructura mínima de trabajo de una comisión es de tres integrantes (presidente, secretario y vocal), bajo éste supuesto observamos que no hay una sola entidad donde el número total de legisladores fuera suficiente para cubrir los hipotéticos espacios en las comisiones. Por ejemplo, en Baja California serían necesarios setenta y cinco miembros para integrar las comisiones, siendo que el Congreso local únicamente cuenta con veinticinco legisladores.

En una comparación entre el supuesto de la estructura mínima de tres miembros y la integración que contemplan las regulaciones en las entidades federativas encontramos que en dieciséis de ellas, el tamaño de las comisiones es mayor que el planteado por la estructura mínima y que solamente ocho casos son idénticos a la integración de tres miembros, mientras que en siete entidades el tamaño de la comisión es variable.

En otro ejercicio podemos calcular el número de comisiones que un legislador puede integrar tomando los supuestos y datos anteriores. El índice potencial se obtiene multiplicando el número de comisiones por el tamaño de las mismas y el resultado se divide entre el número de legisladores; por ejemplo, en Aguascalientes hay veintitrés comisiones que se integran por cinco miembros, así la operación de multiplicar el número de diputados por el número de comisiones nos da como producto ciento quince integrantes que dividido entre veintisiete legisladores nos da como resultado cuatro, éste es el número de comisiones que un diputado podría atender en el caso de Aguascalientes.

Los anteriores ejercicios tienen como finalidad mostrar que es necesario pensar integralmente tanto el número de comisiones ordinarias como el tamaño de las mismas, ya que aumentar la cantidad de comisiones sin disminuir el número de integrantes se convierte en una dificultad más que en una solución y lo mismo acontece si se decide aumentar la cantidad de miembros sin disminuir el número de comisiones; esto nos indica que existen casos en donde hay una sobrecarga de trabajo que impide niveles de atención y rendimiento similares en el trabajo legislativo que se logra desahogar en comisiones. El fenómeno es más acentuado en los casos en donde se permite un número de integrantes variable. Veamos los casos por entidad federativa.

ÍNDICE DE COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES

ENTIDAD FEDERATIVA	COMISIONES	TAMAÑO	ASAMBLEA	ÍNDICE
Aguascalientes	23	5	27	4.25
Baja California	25	6	25	6
Baja California Sur	19	3	21	2.71
Campeche	12	5	35	1.71
Colima	20	Varia	25	
Chiapas	37	Varia	40	
Chihuahua	20	5	33	3.03
Coahuila	22	4	35	2.51
Distrito Federal	35	13	66	6.89
Durango	31	5	25	6.2
Guanajuato	20	5	36	2.77
Guerrero	38	5	46	4.13
Hidalgo	27	5	39	3.46
Jalisco	38	Varia	40	
México	29	7	75	2.70
Michoacán	31	Varia	40	
Morelos	15	3	30	1.5
Nayarit	34	4	30	4.53
Nuevo León	17	Varia	42	
Oaxaca	27	5	44	3.06
Puebla	13	7	41	2.21
Querétaro	26	Varia	25	
Quintana Roo	17	3	25	2.04
San Luis Potosí	19	3	27	2.11

Los espacios en blanco son * "No determinado".

ENTIDAD FEDERATIVA	COMISIONES	TAMAÑO	ASAMBLEA	ÍNDICE
Sinaloa	27	5	40	3.37
Sonora	23	Varia	33	
Tabasco	29	3	31	2.80
Tamaulipas	24	4	32	3
Tlaxcala	20	3	32	1.8
Veracruz	27	3	45	1.8
Yucatán	13	3	25	1.56
Zacatecas	32	3	30	3.2
Cámara de Diputados	40	30	500	2.4
Cámara de Senadores	40	15	128	4.68

Fórmula: Número de Comisiones x Tamaño de la Comisión / Tamaño de la Asamblea.

Como se puede observar en el siguiente cuadro encontramos como número máximo de comisiones treinta y ocho en los casos de Guerrero y Jalisco, mientras que como mínimo tenemos doce en el Congreso de Campeche; los veintinueve casos restantes se ubican entre dichos extremos. Es conveniente recordar que las comisiones son los órganos de trabajo más importantes de las cámaras, por lo que podemos suponer que al existir un mayor número de aquellas es probable que el órgano de gobierno concentre menos actividades y funciones.

Respecto a la relación entre el órgano de gobierno y las comisiones encontramos que en el ámbito local, al igual que en el federal, la conformación de ellas queda sujeta a las propuestas que generen las fuerzas partidistas y la instancia de gobierno de las cámaras, mientras que el nombramiento es una atribución del Pleno. En el caso del Senado, la atribución de proponer al Pleno la integración de las comisiones recae en la Junta de Coordinación Política. Por otra parte, en las entidades federativas encontramos una diversidad de métodos para llevar a cabo la integración de las comisiones.

COMISIONES

ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE COMISIONES	NÚMERO INTEGRANTES	FORMAS DE DESIGNACIÓN
Aguascalientes	23	Hasta 5	A propuesta de la Comisión de Gobierno considerando la pluralidad de fuerzas
Baja California	10	3 a 6	A propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias
Baja California Sur	18	3	A propuesta de la Gran Comisión
Campeche	14	5	A propuesta de los grupos
Coahuila	13	4	A propuesta de la Gran Comisión
Colima	21	3	Entre los grupos parlamentarios en proporción al número de diputados que los integran
Chiapas	35	Varia*	Se constituirán comisiones integradas por el número de diputados que acuerde la asamblea a propuesta de la Junta de Coordinación Política
Chihuahua	21	3 a 5	Designados por el pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Parlamentaria
DF	35	13 máximo	Se integrarán proporcionalmente al número de Diputados que acuerde la Comisión de Gobierno, sin que pueda exceder de trece el número de sus integrantes.
Durango	31	5	A propuesta de la Gran Comisión ante la mesa directiva
Guanajuato	20	5	A propuesta de la Comisión de Régimen Interno
Guerrero	25	5	A propuesta de la Coordinación del Congreso
Hidalgo	10	2	A propuesta de la Coordinación General del Congreso
Jalisco	34	N. D.	A propuesta de la Comisión de Control Legislativo
Estado de México	26	No menos de 7	A propuesta de la Gran Comisión
Michoacán	25	3 a 5	A propuesta de la Junta de Coordinación Política
Morelos	19	No menos de 3	A propuesta de la Junta de Coordinación Política
Nayarit	22	varia	A propuesta de la Comisión de Gobierno
Nuevo León	16	Varia	Designados por los grupos parlamentarios, dependiendo del número de diputados que los integren.
Oaxaca	27	5	A propuesta de la Gran Comisión
Puebla	18	7	A propuesta de la Gran Comisión
Querétaro	27	Varia	A propuesta de la Comisión de Gobierno

* N.D. = No determinado.

ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE COMISIONES	NÚMERO INTEGRANTES	FORMAS DE DESIGNACIÓN
Quintana Roo	20	5	Por acuerdo del pleno de la legislatura
San Luis Potosí	20	3	A propuesta de la Gran Comisión
Sinaloa	26	5	A propuesta de la Gran Comisión
Sonora	24	Varia	A propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
Tabasco	32	3 o más	A propuesta de la Gran Comisión
Tamaulipas	33	4	A propuesta de la Gran Comisión
Tlaxcala	25	3	A propuesta de la Gran Comisión
Veracruz	27	No especificado	A propuesta de la Junta de Coordinación Política
Yucatán	12	varia	A propuesta de la Gran Comisión
Zacatecas	31	3	A propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

Respecto a la duración de las Comisiones encontramos una variante interesante en los Congresos Estatales: al término de cada año legislativo es necesaria la ratificación de los integrantes de las comisiones. Tal ratificación es un procedimiento de rotación y remoción relativas porque existe la posibilidad de modificar la conformación de las comisiones.

La variante anterior de ratificación, si bien no es frecuente en los Congresos de las Entidades Federativas, sería conveniente integrarla en el diseño institucional del Senado, ya que al requerir una ratificación anual se volvería posible la rotación y, llegado el caso, la remoción de aquellos legisladores que no cumplieran debidamente con sus funciones en el seno de las comisiones.

En el caso de la remoción encontramos dos grandes opciones: primera, la remoción se lleva a cabo a solicitud del grupo parlamentario que propuso al integrante o, segunda, el Pleno decide remover al legislador. Valdría la pena reflexionar que la integración de comisiones es una atribución de la asamblea, en su conjunto, y no de un grupo partidario, por lo que el procedimiento para remover a los integrantes de los órganos de trabajo tendría que ser efectuado por el Pleno.

Los procedimientos de labores en el interior de las comisiones, de trabajo entre ellas y, especialmente, de plazos de dictaminación son asuntos en que urge su regulación por la vía reglamentaria, ya que la ausencia de normatividad ha permitido que algunas cuestiones como la presentación de los dictámenes de iniciativas queden a discreción de las presidencias de las comisiones.

4.7.Comisión Permanente

En el ámbito federal, la Comisión Permanente fue, hasta hace poco tiempo, un órgano bajo el control del partido en el gobierno; en el 2000 esta situación se modificó ya que durante el segundo periodo de aquel año de la legislatura, un diputado de la tercera fuerza electoral presidió la Comisión. La experiencia anterior fue posible gracias a un acuerdo político entre los tres principales grupos parlamentarios y no resultado de la reglamentación existente.

La Comisión o Diputación Permanente en el ámbito local, al igual que en el federal, se constituye en los periodos de receso del pleno y tiene como facultades similares que la permanente del Congreso de la Unión. En el ámbito local también encontramos que la composición de la comisión varía desde tres integrantes en los casos de Baja California Sur, Sonora y Tamaulipas hasta doce miembros en la Diputación Permanente de Guerrero. Adicionalmente, tenemos los casos del Distrito Federal y de Veracruz en donde no se fija un número de integrantes, sino un porcentaje del total de miembros del Congreso para la conformación de la comisión. En Michoacán y Jalisco no existe Comisión Permanente, ya que se trata de un período legislativo que cubre todo el año. Finalmente, en Baja California no se contempla el órgano porque el Pleno sesiona de manera continua en tres periodos, volviendo innecesaria la Comisión Permanente y permitiendo organizar una agenda temática del trabajo legislativo que se desahoga a lo largo del año, lo anterior resulta una modalidad conveniente para tomar en cuenta en el ámbito federal.

COMISIÓN PERMANENTE

ENTIDAD FEDERATIVA	INTEGRANTES	MECANISMOS DE ELECCION
Aguascalientes	5	No contemplado
Baja California	No contemplado	No contemplado
Baja California Sur	3	Por cédula a mayoría de votos
Campeche	Depende del número de grupos parlamentarios	Los cargos se reparten de acuerdo al tamaño de los grupos parlamentarios
Coahuila	8	Escrutinio secreto
Colima	7	No contemplado
Chiapas	7	votación secreta
Chihuahua	5	Mayoría absoluta
DF	No contemplado	No contemplado
Durango	5	No contemplado
Guanajuato	11	Escrutinio secreto
Guerrero	12	No contemplado
Hidalgo	7	No contemplado
Jalisco	No contemplado	No contemplado
Estado de México	9	Votación secreta
Michoacán	No contemplado	No contemplado
Morelos	5	Mayoría simple, Escrutinio secreto
Nayarit	10	No contemplado
Nuevo León	8	Por mayoría simple
Oaxaca	5	No contemplado
Puebla	9	No contemplado
Querétaro	4	No contemplado
Quintana Roo	7	Mayoría simple, escrutinio secreto
San Luis Potosí	5	No contemplado
Sinaloa	7	Por mayoría simple, escrutinio secreto
Sonora	3	Escrutinio secreto
Tabasco	4	Por cédula
Tamaulipas	3	Por cédula a mayoría de votos
Tlaxcala	4	Mayoría simple, escrutinio secreto
Veracruz	40%	Mayoría simple, votación secreta
Yucatán	3	No contemplado
Zacatecas	11	No contemplado

* No se establece un número fijo por la variación en el tamaño de la Asamblea.

En este rubro tenemos que señalar la diferencia que encontramos en tres casos (Baja California, Jalisco y Michoacán) donde la Comisión Permanente ya no está contemplada porque el Congreso Estatal sesiona todo el año. Esta es una variante que ante la posibilidad de que se extiendan los periodos ordinarios tendría que ser

considerada, ya que en lugar de Comisión Permanente se tendría las sesiones del Pleno.

Respecto a la duración, facultades y la denominación observamos que en el caso de la diputación permanente no existen diferencias significativas en relación con el funcionamiento de los Congresos Estatales.

4.8.Relaciones con el Congreso de la Unión

El proceso conjunto entre los Poderes Legislativos Federal y Estatales se presenta exclusivamente en dos grandes áreas: primera, el procedimiento de reforma constitucional federal y, segunda, el derecho de iniciativa de legislación. Respecto al primero, una iniciativa de reforma después de haber sido aprobada por el Congreso de la Unión es remitida a las legislaturas de los treinta y un Estados, las cuales tienen la facultad de revisar la iniciativa propuesta y, eventualmente, realizar observaciones para, posteriormente, aprobarla o rechazarla por el pleno respectivo. En el caso del derecho de iniciativa, las treinta y dos entidades federativas tienen facultad de proponer al H. Congreso de la Unión proyectos de ley.

En el ámbito local identificamos que, por lo menos, en Baja California Sur y Coahuila existe un procedimiento de reclamación a través del cual los Congresos locales pueden declarar que los poderes federales están invadiendo la soberanía del Estado. Por otra parte, en Yucatán encontramos que la legislatura estatal puede declarar la erección de territorios al interior de la entidad federativa.

4.9.Trabajo en Pleno

En el trabajo interno de una legislatura el control sobre la agenda legislativa y la facultad de iniciativa de ley son dos mecanismos relacionados porque dependen de quién mantenga el control de la agenda, la posibilidad de que las iniciativas propuestas puedan ser presentadas al Pleno. La tendencia ha sido trasladar el control de la agenda del órgano de gobierno a una instancia de coordinación política y ampliar el número de actores que pueden presentar una iniciativa de ley. En el caso particular del Senado, la Junta de Coordinación Política tiene entre sus atribuciones la de impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieren de votación por el Pleno; adicionalmente, por conducto de la Mesa Directiva, presentar al Pleno propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones del Senado que signifiquen una posición política del mismo.

Respecto al orden del día tenemos que en las dos Cámaras Federales la formulación y cumplimiento es responsabilidad de la Mesa Directiva respectiva, distinguiendo claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros únicamente deliberativos o de trámite, como la lectura de comunicados e información.

En relación a la duración de las sesiones y los recesos en el ámbito federal y en las legislaciones locales, en general, no existen diferencias que contemplen regulación alguna. Por su parte, en lo relativo al ceremonial, protocolo, discusión de iniciativas, dictámenes, excitativas y puntos de acuerdo sí encontramos diferencias, principalmente en las entidades donde existen reglamentos interiores, los cuales estipulan los procedimientos aplicables en los temas señalados. Al respecto véase el siguiente cuadro:

TIPOS DE REGLAMENTOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ENTIDAD FEDERATIVA	Sí	No	UNIFICADO	SEGMENTADO
Aguascalientes	X			X
Baja California		X		
Baja California Sur	X		X	
Campeche		X		
Coahuila	X		X	
Colima	X		X	
Chiapas	X		X	
Chihuahua		X		
Distrito Federal	X		X	
Durango		X		
Guanajuato	X			X
Guerrero		X		
Hidalgo		X		
Jalisco	X			X
México	X			X
Michoacán		X		
Morelos	X		X	
Nayarit	X		X	
Nuevo León	X		X	
Oaxaca	X		X	
Puebla	X		X	
Querétaro		X		
Quintana Roo		X		
San Luis Potosí	X			X
Sinaloa		X		
Sonora	X		X	
Tabasco	X		X	
Tamaulipas	X		X	
Tlaxcala	X		X	
Veracruz		X		
Yucatán		X		
Zacatecas	X		X	

De las 32 entidades federativas en 20 hay Reglamentos y en 12 no están contemplados; de los 20 casos donde existen reglamentos en 15 es un solo reglamento, mientras que en los otros 5 casos hay dos o más reglamentos, como en Guanajuato donde hay uno para las Comisiones y otro para el Pleno, el resto de las entidades en esta situación son: Aguascalientes, Jalisco, México y San Luis Potosí.

En el caso de la facultad de iniciativa encontramos que en las entidades federativas la tendencia ha sido incorporar más actores que pueden presentar proyectos de ley, en algunos casos restringidos a las materias de su competencia como los poderes

judiciales o los órganos electorales, y en otros de manera más general como a los ciudadanos y a los ayuntamientos. Al respecto veamos cada caso en particular.

PROCESO LEGISLATIVO

ENTIDAD FEDERATIVA	CONTROL SOBRE LA AGENDA LEGISLATIVA	FACULTAD DE INICIATIVA DE LEY	VOTACIÓN PARA ROMPER EL VETO
Aguascalientes	Comisión de Gobierno	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos	2/3 partes
B. California	Comisión de Régimen Interno y Práctica Parlamentaria	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos y Órgano Electoral	2/3 partes
B. California Sur	Gran Comisión	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos	2/3 partes
Campeche	Comisión de Gobierno	Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Ayuntamientos	2/3 partes
Coahuila	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos	2/3 partes
Colima	Comisión de Gobierno	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos y Órgano Electoral	2/3 partes
Chiapas	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos	2/3 partes
Chihuahua	Junta de Coordinación Parlamentaria	Ejecutivo, Legislativo, Judicial Ayuntamientos y Ciudadanos	2/3 partes
DF	Comisión de Gobierno	Ejecutivo, Legislativo, Ciudadanos y Órgano Electoral	2/3 partes
Durango	Gran Comisión	Legislativo, Ejecutivo, Tribunal Superior de Justicia, Ayuntamientos	2/3 partes
Guanajuato	Comisión de Régimen Interno	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos	2/3 partes
Guerrero	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos	2/3 partes

ENTIDAD FEDERATIVA	CONTROL SOBRE LA AGENDA LEGISLATIVA	FACULTAD DE INICIATIVA DE LEY	VOTACIÓN PARA ROMPER EL VETO
Hidalgo	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos y Procurador General de Justicia	Mayoría Absoluta
Jalisco	Comisión de Control de Legislativo	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos	2/3 partes
Estado de México	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Tribunal Superior de Justicia, Ayuntamientos, ciudadanos	2/3 partes
Michoacán	Mesa Directiva/ Junta de Coordinación Legislativa	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos	2/3 partes
Morelos	Junta de Coordinación Política	Ejecutivo, Legislativo, Tribunal Superior de Justicia, Ayuntamientos, ciudadanos	2/3 partes
Nayarit	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos	Mayoría simple
Nuevo León	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Tribunal Superior de Justicia, Ayuntamientos, Autoridades Públicas en el Estado, Ciudadanos	2/3 partes
Oaxaca	Gran Comisión	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos y Ciudadanos	2/3 partes
Puebla	Gran Comisión	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos y Ciudadanos	2/3 partes
Querétaro	Mesa directiva /Junta de Coordinación Política	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos y Órgano Electoral	Mayoría Absoluta
Quintana Roo	Gran Comisión	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos	2/3 partes
San Luis Potosí	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos	2/3 partes
Sinaloa	Mesa Directiva	Legislativo, Ejecutivo, Ayuntamientos, Ciudadanos, Supremo Tribunal de Justicia del Estado, los grupos legalmente organizados en el Estado.	2/3 partes
Sonora	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Ayuntamientos, y Ciudadanos	2/3 partes

ENTIDAD FEDERATIVA	CONTROL SOBRE LA AGENDA LEGISLATIVA	FACULTAD DE INICIATIVA DE LEY	VOTACIÓN PARA ROMPER EL VETO
Tabasco	Gran Comisión	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos	2/3 partes
Tamaulipas	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos y Ciudadanos	2/3 partes
Tlaxcala	Gran Comisión	Legislativo, Ejecutivo, Tribunal Superior de Justicia, Ayuntamientos, Titulares de los órganos autónomos y residentes en el Estado Ciudadanos	2/3 partes
Veracruz	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos, Ciudadanos, órganos autónomos y legisladores federales	2/3 partes
Yucatán	Gran Comisión	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos,	2/3 partes
Zacatecas	Mesa Directiva	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ayuntamientos Legisladores Federales y Ciudadanos	2/3 partes

Respecto a los periodos de sesiones encontramos que en el ámbito local, al igual que en el federal, se contemplan dos ciclos; sin embargo, también ubicamos dos casos: Baja California y Puebla donde se estipulan tres periodos. Por otra parte, en tres estados: Baja California, Jalisco y Michoacán, los Congresos sesionan a través de la figura de año legislativo.

PERIODOS DE SESIONES DE LOS CONGRESOS LOCALES AL 2003

ENTIDAD FEDERATIVA	Primer periodo		Segundo periodo		Tercer periodo		(MESES) (aprox.)	PERIODO EXTRA-ORDINARIO
	inicio	fin	inicio	fin	inicio	fin		
Aguascalientes	15-XI	15-II	30-IV	31-VII			6	Sí
Baja California	1-X	31-I	1-II	31-V	1-VI	30-IX	12	No
Baja California Sur	15-III	15-VI	15-IX	15-XII			6	Sí
Campeche	1-X	20-XII	1-IV	30-VI			5.5	Sí
Coahuila	1-III	15-V	15-X	31-XII			4	Sí
Colima	1-I	15-I	15-III	15-VI			3.5	Sí
Chiapas	16-XI	18-II	18-V	18-VIII			6	Sí

ENTIDAD FEDERATIVA	Primer periodo		Segundo periodo		Tercer periodo		(MESES) (aprox.)	PERIODO EXTRA- ORDINARIO
	inicio	fin	inicio	fin	inicio	fin		
Chihuahua	1-X	31-XII	1-III	30-VI			7	Sí
DF	17-IX	31-XII	15-III	31-IV			5	Sí
Durango	1-IX	15-XII	15-III	15-VI			6.5	Sí
Guanajuato	25-IX	31-XII	15-V	10-VIII			6	Sí
Guerrero	15 XI	2IV	1 VII	31 VIII			7.5	Sí
Hidalgo	1-IV	31-VI	1-X	31-XII			6	Sí
Jalisco							12	Sí
Estado de México	5 -IX	30- XII	2- V	31-VII			7	Sí
Michoacán	Anual						12	No
Morelos	1-IX	31- I	1-IV	31-VII			9	Sí
Nayarit	18VIII	17-XII	18-III	17-IV			6	Sí
Nuevo León	20-IX	20-XII	30-IV	30-VI			5	Sí
Oaxaca	15-XI	31-III	1-VI	30-IX			8.5	Sí
Puebla	15-I	15-III	1-VI	31-VII	15-X	15-XII	6	Sí
Querétaro	27-IX	31-XII	1-V	31-VII			6	Sí
Quintana Roo	26-III	26-VI	20-IX	15-XII			6	Sí
San Luis Potosí	15-IX	15-X	1-IV	31-VI			6	Sí
Sinaloa	1-XII	1-IV	1-VI	1-VIII			7	Sí
Sonora	16-IX	15-XII	1-IV	30-VI			6	Sí
Tabasco	1-I	31-V	1-VIII	31-XII			9	Si
Tamaulipas	1-III	31-V	1-IX	15-XII			7	Sí
Tlaxcala	15-I	15-V	15-VII	15-XI			3	Sí
Veracruz	5-XI	31-I	2-V	31-VII			6	Sí
Yucatán	1-VII	6-IX	16-III	31-8			9	Sí
Zacatecas	8-IX	15-XII	1-II	20-VI			7.5	Sí

4.10.Relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo

Uno de los asuntos más importantes en la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo es la aprobación de los recursos económicos que la administración pública puede aplicar durante un año fiscal.

En los últimos años, los poderes federales han llevado hasta la fecha límite para la aprobación del presupuesto prevista en la ley, lo que ha generado tensiones en el proceso de sanción que se agrava porque no existe una regulación que contemple la posibilidad de que el proyecto de presupuesto deje de ser aprobado en la fecha límite.

En años recientes en algunos estados como Chiapas, Nuevo León y Veracruz, encontramos que sí está prevista la solución de reconducción en caso de que el presupuesto no sea aprobado en la fecha límite; la salida establecida es que permanezca vigente el plan de gastos del año anterior, en tanto el Congreso apruebe el proyecto correspondiente.

APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

ENTIDAD FEDERATIVA	EN CASO DE NO APROBARSE	FECHA DE PRESENTACIÓN DE PROYECTO
Aguascalientes	No contemplado	15 de diciembre
Baja California	No contemplado	1 de diciembre
Baja California Sur	No contemplado	15 Noviembre
Campeche	No contemplado	-
Coahuila	No contemplado	30 noviembre
Colima	No contemplado	30 noviembre
Chiapas	Ejercicio del presupuesto inmediato anterior	Último trimestre del año respectivo
Chihuahua	No contemplado	9 de diciembre
DF	No contemplado	30 de noviembre
Durango	No contemplado	12 diciembre
Guanajuato	No contemplado	15 diciembre
Guerrero	No contemplado	15 diciembre
Hidalgo	No contemplado	15 diciembre
Jalisco	No contemplado	-
Edo. de México	No contemplado	5 diciembre
Michoacán	No contemplado	20 noviembre
Morelos	No contemplado	15 diciembre
Nayarit	No contemplado	15 noviembre
Nuevo León	Ejercicio del presupuesto inmediato anterior	15 diciembre
Oaxaca	No contemplado	15 de diciembre
Puebla	No contemplado	15 de noviembre
Querétaro	No contemplado	-
Quintana Roo	No contemplado	25 septiembre
San Luis Potosí	No contemplado	15 noviembre
Sinaloa	No contemplado	15 noviembre
Sonora	No contemplado	15 noviembre
Tabasco	No contemplado	15 noviembre
Tamaulipas	No contemplado	10 de diciembre
Tlaxcala	No contemplado	15 noviembre
Veracruz	Ejercicio del presupuesto inmediato anterior	diciembre
Yucatán	No contemplado	30 noviembre
Zacatecas	No contemplado	15 diciembre

Otra cuestión importante en la relación entre Ejecutivo y Legislativo es la ratificación de ciertos nombramientos. En el ámbito federal, el Senado tiene la facultad para ratificar al Procurador General de la República, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, conforme a lo establecido en la Constitución (art. 76 f. II).

Las ratificaciones tienen como sentido que el poder legislativo conozca la trayectoria de los postulados por el ejecutivo y, eventualmente, pueda hacer algún cuestionamiento o sugerencia respecto al perfil de aquellos que ocuparían cargos tan delicados como la procuración de justicia o la seguridad nacional.

En el ámbito local encontramos que en trece casos, las legislaturas estatales ratifican el nombramiento del Procurador de Justicia y en los restantes diecinueve no hay disposición al respecto. En el siguiente cuadro observamos que en Nuevo León, el Congreso ratifica al Secretario de Finanzas y al Tesorero del Estado. Por su parte, en Oaxaca tenemos que el legislativo lleva a cabo la ratificación del Secretario y del Subsecretario de Gobierno, lo cual tiene como semejanza la figura del Primer Ministro de los sistemas parlamentarios.

NOMBRAMIENTOS SOMETIDOS A RATIFICACIÓN

ENTIDAD FEDERATIVA	NOMBRAMIENTOS SOMETIDOS A RATIFICACIÓN
Aguascalientes	Procurador General de Justicia
Baja California	Procurador General de Justicia
Baja California Sur	Procurador General de Justicia
Campeche	No estipulado
Coahuila	Procurador General de Justicia
Colima	No estipulado
Chiapas	No estipulado
Chihuahua	No estipulado
DF	No estipulado
Durango	Procurador General de Justicia
Guanajuato	Procurador General de Justicia
Guerrero	No estipulado
Hidalgo	Procurador General de Justicia del Estado y al Subprocurador de Asuntos Electorales
Jalisco	Procurador General de Justicia del Estado
Estado de México	No estipulado

ENTIDAD FEDERATIVA	NOMBRAMIENTOS SOMETIDOS A RATIFICACIÓN
Michoacán	No estipulado
Morelos	No estipulado
Nayarit	Procurador General de Justicia
Nuevo León	Procurador General de Justicia, Secretario de Finanzas y Tesorero General
Oaxaca	Secretario General de Gobierno, Subsecretario General de Gobierno
Puebla	No estipulado
Querétaro	No estipulado
Quintana Roo	Procurador General de Justicia
San Luis Potosí	Procurador General de Justicia del Estado
Sinaloa	No estipulado
Sonora	No estipulado
Tabasco	No estipulado
Tamaulipas	No estipulado
Tlaxcala	Procurador General de Justicia
Veracruz	No estipulado
Yucatán	No estipulado
Zacatecas	No estipulado

Uno de los asuntos delicados entre estos dos poderes, que a últimas fechas ha sido recurrente es el relativo al paquete económico. Las actuales disposiciones han mostrado una franca inoperancia, lo cual ha resultado en incertidumbres y desconciertos de los actores políticos y los factores productivos.

Las iniciativas de Ley de Ingresos, de Presupuesto de Egresos y Miscelánea Fiscal tendrían que ser competencias concurrentes de ambas Cámaras federales; el Ejecutivo, por su parte, debería presentar en el inicio del primer periodo de sesiones las iniciativas y los Plenos del Senado y la Cámara de Diputados deberían aprobar a más tardar el 15 de noviembre del año en curso. El o los reglamentos de las Cámaras definirían los procedimientos específicos para su discusión y dictámenes en comisiones.

En el mismo sentido, los nombramientos que son atribuciones exclusivas pasarían a ser una facultad concurrente del Congreso de la Unión, lo que permitiría la participación del Senado y de la Cámara de Diputados en la revisión de las propuestas enviadas por el Ejecutivo, particularmente relevantes en materia hacendaría y de seguridad nacional.

En lo relativo a las facultades exclusivas del Senado observamos que en algunas materias, como en lo referente al presupuesto de egresos, ambas Cámaras federales podrían tener competencias simétricas. Lo anterior implicaría revisar las atribuciones exclusivas y plantear la conveniencia de que tanto el Senado como la Cámara de Diputados tengan competencias similares y realicen actividades conjuntas. Actualmente las diferencias entre ambas Cámaras se han difuminado (al respecto véase la sección final de éste documento), por lo que ya no es sostenible la perspectiva de atribuciones exclusivas.

En este sentido, la política exterior y lo relativo al ejército tendrían que ser consideradas facultades concurrentes de ambas Cámaras y no de competencia exclusiva del Senado, en virtud de que el argumento de las supuestas diferencias (edad, experiencia, conocimiento, etcétera) de los legisladores no corresponde con la realidad política actual.

4.11.Relaciones entre el Congreso y el Poder Judicial

En la relación entre los Poderes Legislativo y Judicial encontramos la tradición de la división de poderes, ante la posibilidad de que uno supervise al otro. Esta división, que tiene su origen en el constitucionalismo liberal, permite tanto la actividad de los poderes como el control de los mismos.

En tal sentido, el principal mecanismo de control del legislativo es el nombramiento de los integrantes de los órganos jurisdiccionales, ya sean de tribunales comunes como de especializados. Así, el nombramiento de los integrantes de los órganos jurisdiccionales tiende a ser una facultad concurrente que parte de la propuesta del ejecutivo, la cual es analizada y, llegado el caso, aprobada por el Legislativo.

En el ámbito federal, el Senado tiene la facultad de nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la mayoría calificada (dos terceras partes) de los legisladores presentes.

En el siguiente cuadro observamos que en el ámbito local, el nombramiento de los integrantes de los Tribunales es competencia de las Legislaturas, encontrando que en diecisiete casos se realiza por mayoría calificada, como en el modelo federal, y en quince por mayoría simple.

NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS

MECANISMOS DE NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA		PROPUESTA DE NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS
ENTIDAD FEDERATIVA	TIPO DE MAYORÍA	ÓRGANO DE GOBIERNO
Aguascalientes	Simple	Consejo de la Judicatura y Ejecutivo Local
Baja California	2/3 partes	Congreso
Baja California Sur	2/3 partes	Ejecutivo, Tribunal Superior de Justicia
Campeche	2/3 partes	Ejecutivo Local
Coahuila	Simple	Congreso Local
Colima	Simple	Congreso Local
Chiapas	Simple	Ejecutivo Local
Chihuahua	2/3 partes	Ejecutivo Local y Judicial
DF	2/3 partes	Jefe de Gobierno
Durango	2/3 partes	Ejecutivo Local
Guanajuato	2/3 partes	Ejecutivo Local, Consejo del Poder Judicial
Guerrero	Simple	Ejecutivo local
Hidalgo	Simple	Ejecutivo Local
Jalisco	Simple	Congreso Local
Estado de México	2/3 partes	Consejo de la Judicatura y Ejecutivo
Michoacán	2/3 partes	Ejecutivo Local
Morelos	2/3 partes	Consejo de la Judicatura
Nayarit	2/3 partes	Ejecutivo Local
Nuevo León	2/3 partes	Ejecutivo Local
Oaxaca	Simple	Ejecutivo Local
Puebla	Simple	Ejecutivo Local
Querétaro	2/3 partes	Ejecutivo Local
Quintana Roo	Simple	Tribunal Superior de Justicia
San Luis Potosí	Simple	Ejecutivo Local
Sinaloa	2/3 partes	Consejo de la Judicatura

ENTIDAD FEDERATIVA	TIPO DE MAYORÍA	ÓRGANO DE GOBIERNO
Sonora	Simple	Ejecutivo Local
Tabasco	Simple	Ejecutivo Local
Tamaulipas	2/3 partes	Congreso Local
Tlaxcala	2/3 partes	Congreso Local
Veracruz	2/3 partes	Ejecutivo Local
Yucatán	Simple	Congreso Local
Zacatecas	Simple	Congreso Local

En este rubro encontramos que dos figuras jurídicas: la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales han mostrado su pertinencia al permitir que las minorías legislativas y los poderes públicos afectados soliciten la revisión de aquellas leyes aprobadas que, eventualmente, pueden vulnerar la supremacía constitucional.

Respecto a los nombramientos es conveniente señalar la transformación de éstos en una facultad concurrente y que se estipulen los plazos precisos para la designación de nuevos integrantes, particularmente de los órganos jurisdiccionales.

4.12.Consideraciones

En el último siglo se han generado cambios en el diseño del Senado, más no en su fundamentación teórica; en este sentido resulta necesario poder mostrar un mapa vigente y verificable del Senado hoy, para ser utilizado como parámetro de contraste desde tres perspectivas: histórica, teórica y práctica.⁴⁷ Lo anterior con la finalidad de constatar si el Senado cumple con los principios que lo fundamentan y, posteriormente, conocer la relación entre la institución y los conceptos teóricos e históricos que lo sustentan.

⁴⁷ Esta perspectiva metodológica se encuentra planteada en la obra de Alfredo Orellana Moyao y Wistano Orozco García, *El futuro del Senado de la República. La necesidad de una reflexión filosófica y práctica*.

Tres de los supuestos que han sostenido al Senado son: primero, que los Senadores son un grupo que por su edad, experiencia y formación es cualitativamente distinto al de los Diputados; segundo, la elección de los senadores es distinta porque entrañan una representatividad estatal-territorial, mientras que los Diputados tienen una representatividad poblacional-distrital; y, tercero, el Senado como cámara territorial es inferior a la Cámara de Diputados por ser ésta la representación popular.

Revisemos la característica de la edad para ser legislador en uno y otro caso. En el diseño constitucional del 17, el requisito para ser Senador era de 35 años, el cual disminuyó a 30 en 1972 y en 1996 se fijó en 25 años, haciéndolo muy cercano al requisito para ser Diputado que actualmente es de 21 años. De lo anterior podemos notar que la diferencia entre ambos legisladores es de solamente cuatro años con lo cual el requerimiento de la edad como diferenciados de dos “tipos” de legislador se ha atenuado radicalmente respecto a su diseño original. El “borramiento” de éste rasgo característico del cuerpo de senadores hace pensar en que, “...Quizá lo más racional y democrático sería eliminar todo requisito de edad para ambas cámaras, para ser pleno el derecho de todos los ciudadanos para votar y ser votados, o bien, aceptar y hacer explícito que la edad es un elemento que hace cualitativamente diferente a las personas en la función legislativa...”⁴⁸

A continuación analizaremos lo relativo a la representatividad o el proceso de integración de las cámaras. Tanto en la elección de diputados como de senadores se utilizan sistemas electorales similares, tanto de mayoría como de representación proporcional. Respecto a los mayoritarios tenemos a la mayoría relativa en ambas cámaras; y a la primera minoría para una cuarta parte (32 integrantes) del Senado.

Al respecto se ha sostenido una falsa noción de que los mecanismos mayoritarios vinculan a una representación territorial, empero, en las dos cámaras tienen una

⁴⁸ Alfredo Orellana Moyao y Wistano Orozco García, *El futuro del Senado de la República. La necesidad de una reflexión filosófica y práctica*, Senado de la República LVIII Legislatura-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 85.

diferencia sustancial porque mientras los diputados electos por mayoría relativa en distritos uninominales tienen como base un criterio de tipo poblacional, en el caso de los senadores el principio es geográfico.

A pesar de la diferencia antes expuesta, los distritos electorales y las entidades federativas funcionan únicamente para definir ganadores; "... al analizar la elección senatorial de mayoría relativa y primera minoría, es fácil darse cuenta de que en realidad se trata del mismo mecanismo territorial que en el caso de los diputados. Al momento de integrar electoralmente al senado, las entidades federativas se convierten en meras unidades territoriales [electorales] para el cómputo de votos y para la designación de un ganador..."⁴⁹

En lo relativo a la representación proporcional tenemos que en el Senado se aplica para elegir una cuarta parte (32 senadores) en una circunscripción nacional; mientras que en la Cámara de Diputados se aplica para elegir doscientos miembros en cinco demarcaciones regionales. Lo anterior significa que la composición de las Cámaras es de un 60% de mayoría relativa y un 40% de representación proporcional en la de Diputados; por su parte, en el Senado la relación es de un 75% de mayoría relativa y primera minoría, y un 25% de representación proporcional.

La fórmula mayoritaria del senado que combina la mayoría relativa con la primera minoría significa que, por entidad federativa, la relación sea siempre de dos a uno, lo que implica que cualquier votación ganadora se convierte, mecánicamente, en la mayoría absoluta (66% de los espacios o dos de tres escaños por entidad federativa). Adicionalmente: "... No existen vínculos ni vías de regreso para afirmar la representatividad de cada tercio de senadores respecto a la entidad en la que fueron electos... la relación entre senadores y estados es que la elección de los senadores se organiza en cada entidad federativa y nada más: además de ser unidades electorales, los estados tienen muy poco que ver con la integración y operación senatorial: la

⁴⁹ Alfredo Orellana Moyao y Wistano Orozco García, op cit p. 89.

legislación electoral es federal, los únicos partidos con derecho de acceso al senado son nacionales excluyendo a los partidos locales, los comicios se llevan a cabo bajo calendarios federales y mediante autoridades federales. En resumen, los legisladores de ambas cámaras son resultado de los mismos procesos, sin que exista ninguna diferencia entre la representación territorial del diputado y del senador, porque en realidad ninguna es institucional.”⁵⁰

Debido a lo anterior, podemos apuntar que si hay alguna representatividad territorial ésta se encuentra en el origen del encargo, más no en el ejercicio del mismo ni en el mecanismo electoral o en la rendición de cuentas; situación que es patentizada en el estatuto del legislador federal, ya que éste no tiene obligación alguna con sus electores.

“En efecto, el diseño numérico, procedimental y electoral es diferente en cada Cámara, pero ello no significa que exista una diferencia cualitativa o funcional de orden electoral entre ambas...los principios de mayoría relativa y representación proporcional son meros instrumentos electorales que, en realidad, no pueden ni deben entenderse como muestras o evidencias de un sistema de representación política-territorial...”⁵¹

Respecto a la ubicación del Senado en el esquema bicameral tenemos que en su origen la condición secundaria de la cámara alta frente a la cámara popular, actualmente no es sostenible en virtud de lo siguiente. La elección de los Senadores es sexenal, al igual que la del Presidente de la República, mientras que los comicios para los Diputados son por trienios, por lo que el Senado tiende a ser más estable que la otra Cámara.

También tenemos que recordar el “efecto mecánico” de la fórmula electoral, ya que por medio de esta cualquier votación ganadora en la unidad territorial (entidad federativa) genera la mayoría absoluta a favor de un partido. Dicho “efecto mecánico” propicia que, en la integración del Senado, los partidos permanentemente se

⁵⁰ Ibid p. 90, 95 y 96.

⁵¹ Ibid p. 87.

encuentren sobre y sub representados; tal situación se agrava si consideramos que en la Cámara de Senadores no hay un tope o límite a la sobre representación como si lo hay en la de Diputados.

La consecuencia de la sobre representación es que la mayoría existente en el Senado tiene mayor continuidad y peso que la de la Cámara de Diputados, lo que convierte a la mayoría senatorial en un mecanismo de control y fortaleza política: el partido mayoritario en el Senado tendrá un derecho de veto dentro del propio Congreso.

La situación anterior entraña dos riesgos inmediatos: la parálisis legislativa y el mantenimiento del *status quo* constitucional. Respecto a la parálisis es pertinente mencionar que un poder de veto utilizado discrecionalmente por la mayoría senatorial supondría la posibilidad de obstruir cualquier iniciativa. Además, implicaría la inmovilidad del poder público para la toma de decisiones.

5. ANÁLISIS DEL SENADO MEXICANO

El análisis que a continuación se plantea, tiene como objeto de estudio al Senado mexicano. Dados los cambios sociopolíticos y electorales de los últimos años, el Senado se ha perfilado como actor y protagonista fundamental en el desarrollo de las relaciones políticas en nuestro país.

Una revaloración profunda del Senado mexicano, requiere efectuar una interpretación general del Poder Legislativo desde sus fundamentos. Si bien se han revisado sus formas de existencia histórica, resulta necesario precisar el origen de su naturaleza política, así como su carácter de órgano y parte del Supremo Poder de la Federación, tomando en cuenta los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los ordenamientos que regulan el funcionamiento y la integración del Congreso en la actualidad.

5.1. Análisis del marco jurídico que rige al Senado Mexicano

El Derecho Parlamentario como ramo del Derecho Constitucional, encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como también en las prácticas y acuerdos parlamentarios.

Estos ordenamientos constituyen las fuentes formales del Derecho Parlamentario, que si bien son aplicables al Senado de la República, deben analizarse desde la perspectiva de la organización y funcionamiento bicameral del Poder Legislativo Federal, ya que la existencia de dos Cámaras crea un mecanismo de control mutuo entre los dos cuerpos que permite establecer diversos esquemas de representatividad y crea una difusión del poder.

Como se mencionó, dentro del marco jurídico que rige el funcionamiento del Congreso de la Unión y en particular del Senado de la República, se encuentra en primer lugar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que establece las bases y lineamientos generales sobre las cuales se regirá el Congreso, como un órgano colegiado o de forma independiente tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores, dando las pautas para el establecimiento de los ordenamientos que conforman el marco jurídico que rige el ejercicio del Congreso General, como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) y su Reglamento, así como leyes complementarias, por ejemplo la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), en lo referente a juicio político; y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en lo relativo a la renovación de los Poderes Federales, entre otras. A continuación se realiza una revisión de los principales ordenamientos en cuestiones relacionadas con el Senado de la República.

5.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

5.1.1.1. Integración de la Cámara de Senadores

En primer término, es importante señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a la integración del Congreso al establecer en su artículo 50 que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

De igual manera, el artículo 56 Constitucional establece que la Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores⁵², así como la composición de dicha estructura.

*5.1.1.2. Tipos de normas en relación con el Senado*⁵³

Además de las disposiciones relativas a la integración y establecimiento del Poder Legislativo, se puede señalar que la Carta Magna en relación con el Senado contiene los siguientes tipos de normas:

A. Normas de competencia

- a. *Facultades de nombramiento.* Para nombrar a los Ministros de la Corte, al Gobernador y Vicegobernadores del Banco de México, elegir a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, nombrar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a los miembros de su Consejo Consultivo, aprobar los nombramientos de los embajadores, mandos superiores del Ejército y la Armada, funcionarios superiores de Hacienda, así como ratificar al Procurador General de la República (conforme a los artículos 76 fracción VIII; 28 séptimo párrafo; 99 octavo párrafo; 102 apartado B; 76 fracción II; y 102 apartado A, respectivamente).

⁵² En la reforma publicada en el DOF el 22 de agosto de 1996, se reformó totalmente el artículo 56 Constitucional, determinando que la Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, su forma de elección y también se estableció la existencia de 32 senadores elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, determinándose también que la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. *La Constitución del Pueblo Mexicano*, Porrúa. México, 2001. p. 132

⁵³ Los conceptos para la construcción de éste apartado fueron retomados de la obra: Roldán Xopa, José. *El Sistema de Fuentes del Senado*. ITAM, Senado de la República, Porrúa. México, 2003

- b. *Facultades en relación con el Ejecutivo.* Para autorizar al Presidente de la República para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas; dar su consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados fijando la fuerza necesaria (conforme al artículo 76, fracciones II y IV).

- c. *Facultades de control.* Tales como examinar la política exterior, fungir como jurado de sentencia en los casos de juicio político; citar a los Secretarios de Estado, jefes de Departamentos Administrativos, directores o administradores de organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen o estudien un negocio; y nombrar comisiones para investigar la administración paraestatal (conforme a los artículos 76 y 93).

- d. *Facultades en materia de garantía de las instituciones de la Federación.* Al respecto, el artículo 76 en comento establece la desaparición de poderes de un Estado y nombrarle gobernador provisional a propuesta del Presidente de la República; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas; y nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la Carta Magna.

- e. *Facultades de creación de normas.* En primer lugar, se refiere al proceso legislativo, en donde el Senado puede actuar indistintamente como cámara de origen o revisora, excepto tratándose de ingresos públicos en la que invariablemente actuará como revisora; y de manera exclusiva, el aprobar y ratificar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo Federal. En segundo lugar, el artículo 70 constitucional otorga el carácter de ley o decreto

a las resoluciones adoptadas por el Congreso, estableciendo -en el párrafo segundo de dicho numeral- que expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, la cual no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. De esta manera, dicho precepto representa una de las facultades más importantes del Congreso de la Unión en que fundamenta su autonomía frente al Ejecutivo Federal, en lo que a su régimen interior se refiere. El texto del artículo en comento, es producto de la reforma constitucional de 1977, la cual recoge una tradición parlamentaria en el constitucionalismo mexicano, consistente en la facultad exclusiva de los poderes legislativos de expedir sus normas internas, sin la intervención de ningún otro poder, ésta potestad se denomina “autonomía normativa”, y otorga firmeza a la división de poderes y la potestad de autorregularse al Congreso Federal (artículos 70, 71, 72, 74, 77 y 133).

B. Normas de organización

La Cámara de Senadores se integra por legisladores elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, para lo cual los partidos políticos deben registrar dos fórmulas para igual número de candidaturas; y por asignación a la primera minoría, a ésta última, le será asignada a la candidatura que encabece la fórmula del partido político que haya ocupado el segundo lugar en el número de votos en la entidad de que se trate.

A partir de la reforma electoral de 1996, se somete la distribución de los 32 senadores restantes al principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

El Senado, se renueva en su totalidad cada 6 años; por cada senador propietario se elige un suplente. El artículo 57 Constitucional, establece la institución de la suplencia.

Los senadores suplentes realizan las funciones de los propietarios cuando éstos fallecen, se les concede licencia, son separados de sus cargos o faltan diez días consecutivos a las sesiones, sin causa justificada o sin previo permiso del Presidente de la Cámara, en cuyo caso se entiende que renuncian a concurrir hasta el siguiente periodo de labores legislativas, según lo establece el artículo 63 Constitucional.

C. Normas sobre su funcionamiento

Establece los periodos de sesiones ordinarios, la forma de convocar a los periodos extraordinarios, el lugar de residencia y los recesos.

D. Normas sobre el estatuto de sus integrantes

Establece que los senadores propietarios no pueden ser reelectos para el periodo inmediato; los suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; sin embargo, los senadores propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes (artículo 59). De lo anterior, se desprende que el principio de no reelección es relativo, ya que se permite la reelección de senadores, siempre que no sea para el periodo inmediato, a diferencia del Presidente de la República y gobernadores de los Estados, en donde este principio es absoluto.

De la misma manera, se refiere a que los senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El antecedente de esta disposición se encuentra en los relativos 59, 42 y 59 de las Constituciones de 1814, 1824 y 1857, respectivamente. Los senadores gozan de libertad para expresar sus ideas durante el ejercicio de su cargo y por esta razón no pueden ser acusados, ni enjuiciados, aún cuando en el uso de este derecho se llegue a configurar un delito.

Los senadores no pueden desempeñar ningún otro cargo remunerado federal o de los Estados, de lo contrario se establecerá una sanción. Este precepto pretende que el legislador actúe con absoluta libertad e independencia en el debido ejercicio de sus funciones sin influencia de los poderes entre sí y que el legislador se dedique de manera exclusiva a las actividades parlamentarias.

5.1.1.3. Facultades exclusivas del Senado de la República

Desde otra perspectiva, el artículo 76 le otorga facultades de forma exclusiva, con el propósito de establecer un principio de colaboración y responsabilidad mutua entre este órgano y el Ejecutivo, así como mantener la existencia y funcionamiento del pacto federal. Pueden clasificarse en⁵⁴:

A. Facultades referidas al orden político internacional:

- a) La actuación internacional que en nuestro régimen compete desarrollar fundamentalmente al Presidente de la República es de tal importancia que requiere también la concurrencia del Poder Legislativo. Dentro de éste, el Senado participa en aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal, con lo que existe una coordinación institucional y una corresponsabilidad entre poderes.
- b) Autorizar el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional o la salida de las nacionales al exterior y la permanencia de las escuadras por más de un mes, en aguas territoriales mexicanas.
- c) Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; aún cuando estas designaciones se regulan por consideraciones políticas internas, tienen proyección internacional.

⁵⁴ Rabasa, Emilio/ Caballero, Gloria. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Editorial Porrúa. p.p. 224-226.

B. Facultades referidas al orden político interno:

- a) Ratificar los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda y jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.
- b) Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de su respectivo Estado o territorio.
- c) Declarar cuando han desaparecido los poderes constitucionales de un Estado y designar en tal caso a un gobernador provisional (de una terna que propone el Presidente de la República).
- d) Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos lo solicite o se haya interrumpido el orden constitucional por un conflicto armado.
- e) Erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos que se sigan a los servidores públicos que vayan en perjuicio de los intereses fundamentales de la Nación y en el buen despacho de sus funciones.
- f) Otorgar o negar la aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de dichos funcionarios que someta el Ejecutivo a su consideración.
- g) Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal cuando se haya agotado el procedimiento previsto a favor de la Asamblea de Representantes (artículo 122 Constitucional).

5.1.1.4. Aspectos generales

Cabe señalar que el artículo 77, enumera facultades de índole administrativa que corresponde ejercer a cada una de las Cámaras de manera independiente. Se distinguen de las facultades exclusivas, ya que son facultades idénticas para ambas Cámaras, referidas a la administración de cada una, que deben ejercerse separadamente, son:

- a) Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- b) Comunicarse con la Colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones.
- c) Nombrar empleados de su Secretaría y hacer el Reglamento Interior de la misma,
- d) Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

La Constitución Política también establece disposiciones referentes a las responsabilidades de los servidores públicos:

- a) Expedir leyes de responsabilidades de los servidores públicos y normas conducentes a sancionar a quienes incurran en responsabilidad.
- b) Los senadores podrán ser sujetos de juicio político.
- c) Para la aplicación de las sanciones, la Cámara de diputados procede a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, quien conociendo dicha acusación erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión. Estas declaraciones y resoluciones son inatacables (artículo 110).

Lo anteriormente expuesto, se puede plasmar esquemáticamente de la siguiente manera:

CARACTERÍSTICAS DEL SENADO MEXICANO	
Periodo	Sexenal
Forma de elección	Sufragio directo
Sistema electoral	Método mixto: de Mayoría Relativa, Representación Proporcional y Primera minoría
Número de escaños	128
Estructura de renovación	Total, cada 6 años.

5.1.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Senado para el ejercicio de sus funciones se auxilia por diversos órganos, a saber⁵⁵:

La Mesa de Decanos: Al terminar la Legislatura, los senadores concluyen en la totalidad de sus funciones y son los nuevos integrantes los que por sí mismos, llevan a cabo la constitución de sus órganos a partir del establecimiento de uno inicial, conocido como la “Mesa de Decanos”. Este órgano está constituido por cinco miembros, uno de los cuales será su presidente, dos serán vicepresidentes y dos secretarios.

“Debido a su carácter autogenerado, el asunto más complejo de este órgano es el relativo al sistema de designación de los integrantes. Dentro de las alternativas posibles, el legislador eligió la experiencia senatorial, la edad y en su caso, la experiencia legislativa, seguramente por ser criterios objetivos que no exigen actuaciones por parte de quienes, en rigor, y por no haber protestado el cargo del artículo 128 constitucional, todavía no tienen carácter de senadores”.⁵⁶ Estos criterios derivan de las listas preparadas por el Secretario General de Servicios Parlamentarios, a partir de la recepción de las constancias que acreditan a los senadores electos, tal y como lo establece el artículo 60 de la LOCGEUM.

José Ramón Cossío, considera que existen dos problemas relacionados con el ámbito temporal de actuación de la Mesa de Decanos “...en principio, el Senado se constituye efectivamente el día 29 de agosto (frac. VIII, art. 60.6, Ley Orgánica), no comienza a ejercer sus funciones sino hasta el día 1 de septiembre, ello en términos del artículo 2.1 de la misma ley, y del artículo 12 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. En este sentido, el Presidente de la Mesa de Decanos no está en

⁵⁵ Los conceptos para la construcción de éste apartado fueron retomados de la obra: Cossío Díaz, José Ramón. *Los Órganos del Senado de la República*. ITAM, Senado de la República, Porrúa. México, 2003

⁵⁶ Cossío Díaz, José Ramón. *Los Órganos del Senado de la República*. ITAM, Senado de la República, Porrúa. México, 2003. P. 184.

posibilidad de ejercer las funciones relacionadas con el recinto (pues ello corresponde al Presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura saliente), ni tampoco exigir respeto a cualquiera de las prerrogativas de los integrantes del nuevo Senado, pues los mismos no tienen la calidad de senadores. En segundo lugar, no cabe admitir que el Senado no (*sic*) se encuentre constituido para el día 1 de septiembre. En términos del párrafo tercero del artículo 63 constitucional, en caso de que los senadores propietarios no acudan a las sesiones de instalación del propio Senado, la Mesa de Decanos llamará a las personas que tengan el carácter de senador suplente a efecto de lograr la constitución del órgano. En otros términos, y por el tipo de fórmulas a que alude al artículo 57 constitucional, se entiende que al no poder llevar a cabo la instalación el día 29 de agosto, la misma debe realizarse el 30 o el 31 del mismo mes con los senadores suplentes. Esta situación permite entonces, arribar a dos conclusiones: una, la existencia de la Mesa de Decanos difícilmente podrá extenderse más allá del 31 de agosto; otra, la Mesa o su Presidente no podrán ejercer las prerrogativas propias de la Cámara o exigir el respeto a las de sus integrantes, debido a que no tienen el carácter de órganos de gobierno por no encontrarse constituida y por estar en funciones con los órganos de la Legislatura saliente”.⁵⁷

Una vez establecida la Mesa de Decanos, sus funciones son las de conducir la sesión constitutiva de la Cámara, tomar la rendición de protestas constitucionales, y elegir a los integrantes de la Mesa Directiva del primer año de ejercicio de cada Legislatura. Su existencia se agota en el momento en que cumple con dichas atribuciones.

El Pleno: Resulta de la integración de todos los senadores. El artículo 56 Constitucional dispone, a partir de agosto de 1996, que la Cámara se compondrá de 128 senadores. La integración del Senado se da por la totalidad de los senadores propietarios electos, independientemente de que algunos de los integrantes puedan solicitar licencias, renunciar, o existan fallecimientos, separaciones, destituciones y ausencias definitivas.

⁵⁷ Op. cit. pp. 186-187.

Cuando existe la necesidad de sustituir a algún senador, por cualquiera de las causas mencionadas, procede la designación de la persona que haya tenido el carácter de suplente al registrarse la fórmula electoral, pudiendo ser esta designación temporal o definitiva, dependiendo del supuesto del carácter de la falta. Sin embargo, si algún senador suplente se encontrara impedido para ocupar el cargo de propietario, se celebrarán elecciones extraordinarias, mismas que las Cámaras pueden convocar sin intervención de la otra. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) dispone que si la falta corresponde a la fórmula electa por el principio de mayoría relativa, la Cámara de Senadores convocará a elecciones extraordinarias; si corresponde a una fórmula electa por el principio de representación proporcional, la vacante se cubre por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que sigue en el orden de la lista nacional respectiva.

La Mesa Directiva: Es un órgano colegiado compuesto por ocho miembros, un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios. Su integración se da de dos maneras, la primera y ya comentada, por la Mesa de Decanos en la sesión constitutiva; y la segunda, para los años sucesivos en que los senadores sigan desempeñando su mandato, en donde la instalación se lleva a cabo a través de la “Junta Previa”, que se celebra dentro de los 10 días anteriores a la apertura de sesiones del año legislativo subsecuente, lo que en términos de la Ley Orgánica, es antes del 1 de septiembre. Aquí, a diferencia de lo previsto para la Cámara de Diputados, no se prevé el hecho de que para esa fecha no se encuentre electa la Mesa Directiva.

La Mesa Directiva a diferencia del Pleno, es un órgano con carácter permanente cuyas funciones se realizan a lo largo del año legislativo, ya sea en periodo ordinario o extraordinario. Asimismo, la LOCGEUM prevé la posibilidad de reelegir a los integrantes de la Mesa Directiva, desprendiendo de la redacción del texto de la ley, que será posible tanto para el mismo cargo como para otro distinto dentro de ella.

El artículo 65 de la Ley prevé la remoción del cargo siempre que haya transgresión en forma reiterada de las disposiciones de la misma, del Reglamento o el incumplimiento de los acuerdos de la Mesa Directiva o de la Cámara; mediante moción presentada por algún senador, la adhesión a ella de por lo menos otros cinco, su discusión con participación de tres personas a favor y tres en contra y la aprobación de la moción presentada por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes.

En cuanto sus funciones se encuentran las que son propias del órgano colegiado, contempladas en el artículo 66 de la Ley; las que corresponden a sus miembros y las relativas con la suplencia.

Adicionalmente, la Ley Orgánica le confiere atribuciones expresas al Presidente (artículo 67), independientemente de las que se encuentran distribuidas a lo largo del texto de la propia Ley, del Reglamento y de los acuerdos parlamentarios. Siendo que el artículo 68 dispone que esté subordinado en sus decisiones al Pleno, lo que significa, que si un senador lo solicita y cinco más se adhieren a su moción, el Pleno deberá votar sobre el sentido de la decisión tomada por el Presidente. Cabe mencionar, que el Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente del Senado.

Del mismo modo, los vicepresidentes y los secretarios tienen precisadas en la Ley Orgánica sus funciones (artículos 69 y 70). En este sentido, los primeros asisten al Presidente en sus funciones; los segundos, en términos generales ordenan y tramitan las competencias de la Cámara, así como actualizan los trámites.

Los Grupos Parlamentarios: Son la forma de organización adoptada por los senadores con igual afiliación de partido, cuyo mínimo será de cinco integrantes; la LOCGEUM dispone que sólo podrá haber un grupo político por cada partido representado en la Cámara, lo cual permite que al interior del propio grupo se resuelvan sus conflictos y se mantenga una dirigencia estable, con el riesgo de que en el caso de no ser así, se pierdan las prerrogativas que la ley otorga a los grupos formados. Se

desprende que la duración de los grupos parlamentarios será por el lapso de la Legislatura, independientemente de que se lleven a cabo en su interior modificaciones estatutarias, la renovación de la dirigencia o modificaciones en su integración.

Los grupos parlamentarios determinan la decisión de constituirse como tal, su denominación, la relación de integrantes, el nombre del coordinador y demás senadores con funciones directivas y normas de funcionamiento; una vez hecho lo anterior y alcanzados los acuerdos relativos por mayoría de votos de sus integrantes, deben integrar un estatuto, mismo que se entrega al Secretario General de Servicios Parlamentarios de la Cámara a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, con el fin de que el Presidente de la Mesa Directiva lo declare constituido en la primera sesión ordinaria del Pleno.

Dentro de las prerrogativas de los grupos parlamentarios, se encuentran las de carácter presupuestario y material, que derivan en espacios de trabajo y de ubicación en el recinto legislativo. La asignación de recursos se encuentra sujeta a los criterios de disponibilidad presupuestal y de proporción de integrantes respecto al total de la Cámara.

Asimismo, el artículo 74 de la Ley Orgánica establece que cada grupo tendrá un Coordinador quien será su representante para todos los efectos, y en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.

Independientemente de las atribuciones conferidas en los estatutos de los grupos parlamentarios, la Ley Orgánica especifica atribuciones tales como contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes, ejercer las funciones previstas por la Ley y demás ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria, nombrar y sustituir libremente a quienes los

representen en la Junta de Coordinación Política, mediante acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes y alentar la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

Cabe mencionar al respecto, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 70 únicamente contempla la existencia de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, no así en la de Senadores, por lo que la Ley Orgánica, respecto a la Cámara Alta es solamente potestativa, a diferencia de la Cámara Baja, en donde la existencia de grupos parlamentarios es de contenido obligatorio.

La Junta de Coordinación Política: Se encuentra definida en el artículo 80 de la Ley, como el “órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara”.

Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios que el Presidente de la Mesa Directiva declare constituidos, así como por dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por aquel que constituya la primera minoría.

Podrá, previo aviso al Presidente de la Mesa Directiva, convocar a los miembros de las juntas directivas de las Comisiones, los senadores en lo individual o los funcionarios de la Cámara, siempre que se vaya a tratar algún asunto competencia de los mismos.

Para sustituir a alguno de sus integrantes, cada uno nombrará un suplente y ésta se podrá dar mediante comunicación firmada por la mayoría de sus integrantes. La Junta se constituye con posterioridad al inicio de sesiones, ya constituida sesionará por lo menos, una vez a la semana durante los periodos de sesiones y al menos, una vez al mes durante los recesos (artículo 83).

Las decisiones de este órgano colegiado se tomarán por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, realizándose la ponderación a partir del número de senadores con que cuente el respectivo grupo; siendo que los integrantes de las dos primeras mayorías que no tengan el carácter de coordinadores, así como las personas que sean convocadas a las sesiones, tendrán únicamente derecho de voz y no de voto.

Las funciones de la Junta de Coordinación Política, se encuentran consagradas en los artículos 66, 82, 104, 105, 112 y 132, y básicamente se encuentran encaminadas a producir las decisiones materiales de la Cámara. Por otra parte, la Ley dispone que será presidente de la Junta por una Legislatura el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta o que cuyo grupo parlamentario constituya por sí solo esa mayoría en la Cámara; por lo que al terminar alguna legislatura, sólo se deberá considerar la integración de cada grupo con el objeto de determinar si alguno de ellos alcanza la mayoría; en caso contrario la presidencia de la Junta se ejercerá de forma alternada y para cada año legislativo por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen al menos el 25% del total de la Cámara.

La Ley Orgánica confiere atribuciones específicas al Presidente de la Junta, las cuales conforme al texto de la propia Ley, no se encuentran sometidas a las decisiones del órgano colegiado, como lo es en el caso del Presidente de la Mesa Directiva. Conforme al artículo 84, serán atribuciones del Presidente el promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones; proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo; asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta; representar a la Junta, en el ámbito de su competencia, ante los órganos de la propia Cámara y coordinar sus reuniones; y las demás que deriven de los ordenamientos jurídicos y acuerdos en la materia.

Las Comisiones: Estas favorecen la división de trabajo de la Cámara, debido a la especialización de las mismas y a la participación de sus integrantes. Se integran por un Presidente y dos secretarios. Sus decisiones son tomadas por mayoría de votos de sus miembros, los dictámenes deben estar firmados por la mayoría de sus integrantes (si alguno disiente del parecer de la mayoría podrán presentar un voto particular).

Se constituyen durante el primer mes del ejercicio de la legislatura, tendrán hasta 15 miembros (ningún senador pertenecerá a más de cuatro comisiones), sus miembros están obligados a acudir puntualmente a las reuniones, solo podrán faltar por causa justificada, tienen derecho a solicitar cambios en la adscripción de sus integrantes y sustituirlos provisionalmente.

Es atribución de la Cámara el aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas; para el adecuado desempeño de sus labores legislativas, los presidentes pueden solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal (salvo cuando sea información de carácter reservado conforme a las disposiciones aplicables) y también pueden entrevistarse con los servidores públicos.

Conforme a la propia Ley, las comisiones contarán con un espacio físico para su trabajo y para la celebración de reuniones plenarios; así como con apoyo técnico de carácter jurídico por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios.

El artículo 85 de la Ley Orgánica, las clasifica en:

- **Ordinarias:** analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia. Tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de iniciativas de leyes y decretos de su competencia.
- **Jurisdiccional:** interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos. Se integra por un mínimo de 8 senadores y un máximo de 12. De ellos se conforma la Comisión de Enjuiciamiento

conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la cual están representados los grupos parlamentarios.

- **De investigación:** para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Asimismo, se pueden nombrar comisiones con carácter transitorio, para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o desempeñar un encargo específico, cuando así lo determine la Cámara; y se podrán crear comisiones conjuntas con la participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común. En la LIX Legislatura, la Cámara de Senadores cuenta con las siguientes Comisiones Legislativas⁵⁸, tanto ordinarias como extraordinarias, así como integra las Bicamarales que se señalan:

COMISIONES ORDINARIAS	
• Administración	• Jurisdiccional
• Agricultura y Ganadería	• Justicia
• Asuntos Fronterizos	• Juventud y Deporte
• Asuntos Indígenas	• Marina
• Biblioteca y Asuntos Editoriales	• Medalla Belisario Domínguez
• Ciencia y Tecnología	• Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
• Comercio y Fomento Industrial	• Población y Desarrollo
• Comunicaciones y Transportes	• Puntos Constitucionales
• Defensa Nacional	• Recursos Hidráulicos
• Derechos Humanos	• Reforma Agraria
• Desarrollo Regional	• Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
• Desarrollo Rural	• Relaciones Exteriores
• Desarrollo Social	• Relaciones Exteriores, América del Norte
• Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	• Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe
• Distrito Federal	• Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico
• Educación y Cultura	• Relaciones Exteriores, Europa y África
• Energía	• Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales
• Equidad y Género	• Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales
• Estudios Legislativos	• Salud y Seguridad Social
• Estudios Legislativos, Primera	• Trabajo y Previsión Social
• Estudios Legislativos, Segunda	• Turismo
• Federalismo y Desarrollo Municipal	• Vivienda
• Fomento Económico	
• Gobernación	
• Hacienda y Crédito Público	
• Jubilados y Pensionados	

⁵⁸ www.senado.gob.mx

COMISIONES BICAMARALES

- Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión
- Comisión Bicameral Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión

COMISIONES ESPECIALES

- Comisión de Concordia y Pacificación para el Estado de Chiapas
- Comisión Especial encargada de la Conmemoración del Quincuagésimo Aniversario del Voto de la Mujer en México
- Comisión Especial para Atender la Problemática de la Sociedad de Ahorro y Préstamo del Noroeste, Denominada "EL ARBOLITO"
- Comisión Especial para la Atención y Seguimiento a las Indagaciones del Proceso que se sigue en torno al homicidio del Lic. Luis Donald Colosio Murrieta.
- Comisión Especial para la Reforma del Estado
- Comisión Especial que dará seguimiento a los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez
- Comisión Especial que dará Seguimiento al Cumplimiento de los Objetivos y Fines del Decreto por el que se Expropiaron Diversos Ingenios Azucareros
- Comisión Plural Encargada de Realizar Acciones Necesarias para Promover una Reunión Internacional de Parlamentarios en el Marco de la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo

Organización técnica y administrativa: la Ley Orgánica establece en su artículo 106, que “la Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias: a) Secretaría General de Servicios Parlamentarios; b) Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, y c) unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta”.

Sus titulares son propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, se eligen por mayoría de los senadores presentes y duran en su cargo toda la Legislatura pudiendo ser reelectos. La Ley contempla también la remoción de dichos funcionarios, a propuesta de la Mesa Directiva, por causa grave calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el Pleno.

Cada una de las dependencias, tiene facultades en el ámbito de su competencia y normas administrativas de carácter interno, sancionadas por la Mesa Directiva.

Órganos de difusión: El Título Quinto de la LOCGEUM, denominado “De la difusión e información de las actividades del Congreso” contempla los siguientes órganos:

- *Canal del Congreso:* Reseña y difunde la actividad legislativa y parlamentaria (Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, integrada por 3 diputados y 3 senadores a propuesta de sus respectivas Juntas de Coordinación Política).
- *Diario de los Debates:* Publica la fecha y el lugar en que se verifique la sesión, sumario, nombre de quién preside, copia del acta de la sesión anterior, versión estenográfica y en su caso, la discusión de la sesión. Su titular será responsable de la custodia, salvaguarda y archivo de los expedientes y los remitirá al Archivo General de la Nación.
- *Sistema de Bibliotecas:* A cargo de las Cámaras, a través de una Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas, conforman, mantienen y acrecentan los acervos bibliográficos y otros contenidos.
- *Instituciones de Investigación Jurídica y Legislativa* para la mejor información y realización de los trabajos. A este respecto, cabe mencionar que el 7 de diciembre de 1995, a propuesta de la Gran Comisión del Senado de la República, el Pleno Camaral aprobó el Punto de Acuerdo por el que se transformó el Centro de Informática Legislativa (CILSEN) en Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN).

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

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos actualmente en vigor, fue publicado el 20 de marzo de 1934, con once reformas desde entonces.⁵⁹

⁵⁹ Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fecha: 21 de noviembre de 1934 (reformó el artículo 46); 31 de diciembre de 1935 (artículo 177); 16 de octubre de 1937 (artículos 13, 23, 28, 31,

Su fundamento constitucional se encontraba en el artículo 73 fracción XXIII en donde se contempló la existencia de un Reglamento; sin embargo, en 1977 dicha fracción fue derogada; por lo que éste Reglamento aún sigue vigente ya que la Ley Orgánica del Congreso en su artículo 3 numeral 1, expresamente le otorga dicha vigencia.

La reforma a la Ley Orgánica de 1999, implicó modificaciones profundas en los órganos de gobierno de las Cámaras. Su aprobación, en el primer periodo ordinario de sesiones del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la LVII Legislatura, dejó vigentes las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que no se le opusieron y no previó modificación alguna a su contenido⁶⁰; lo que conlleva a que no se cuente con absoluta certeza jurídica sobre los aspectos que continúan vigentes y aquellos que han perdido validez, ya que coexisten como normas que regulan el funcionamiento del Congreso, la Ley Orgánica de 1999, algunas disposiciones del Reglamento de 1934 y diversos acuerdos parlamentarios.

En la LVIII Legislatura, se presentaron dos iniciativas de Reglamento de la Cámara de Senadores, ambas presentadas en sesión del 14 de diciembre del 2001, una por el Senador César Jáuregui Robles⁶¹; y la segunda por la Senadora Lydia Madero García, a nombre de los senadores Mariano González Zarur, Raymundo Cárdenas Hernández y Gerardo Buganza Salmerón⁶².

65, 66, 68, 69, 72, 76, 81, 172 y 204); 1 de noviembre de 1937 (Deroga el decreto publicado el 16 de octubre de 1937, quedando en vigor las disposiciones contenidas en el Reglamento del 20 de marzo de 1934); 27 de Enero de 1940 (artículos 28, 61, 66, 72 fracción IV y 84); 21 de diciembre de 1957 (artículo 190); 31 de diciembre de 1963 (artículos 3, 5, 6 y 14); 21 de octubre de 1966 (artículos 85, 94, 176 y 179); 20 de Enero de 1975 (artículos 53, 54, 90, 114, 126, 127, 128, 129, 130 y 131); 11 de diciembre de 1975 (artículo 166); 27 de noviembre de 1981 (artículo 60).

⁶⁰ Los artículos del Reglamento que requieren reformas evidentes son los siguientes: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 23, 24, 25, 26, 29, 31, 33, 34, 66, 67, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 91, 92, 103, 114, 116, 125, 127, 128, 129, 139, 140, 142, 143, 164, 167, 177, 178, 198, 200, 201, 204, 206, 208, 212.

⁶¹ Según se establece en la Exposición de Motivos correspondiente, pretende ser el documento inicial que dé sustento a una amplia discusión sobre el papel que juega el Congreso en la determinación de las políticas nacionales, particularmente el Senado y su necesario fortalecimiento.

⁶² La exposición de motivos, expresa que el objetivo de esta iniciativa es que se cuente con un reglamento específico para cada una de las Cámaras, ya que una adecuación del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos difícilmente reflejaría la riqueza

5.1.4. Acuerdos Parlamentarios

En la actualidad, diversos actos emitidos por órganos senatoriales son regulados bajo esta denominación, la cual no tiene ningún fundamento constitucional; sin embargo, la Ley Orgánica los menciona como tales a lo largo de su articulado.⁶³

Los Acuerdos Parlamentarios, son utilizados entre otras cuestiones, para la “creación de órganos o unidades administrativas, la creación de comisiones especiales, el nombramiento de funcionarios o ratificación de otros, fijación de posturas, pronunciamientos, exhortaciones”,⁶⁴ etc. José Roldán Xopa, los clasifica de la siguiente manera:

- a) *Por sus efectos jurídicos: vinculatorios o no vinculatorios.* Los primeros producen efectos jurídicos, creando situaciones jurídicas, derechos obligaciones; los segundos carecen de tal efecto jurídico sin que eso implique negar sus efectos políticos.
- b) *Por el órgano que las emite:* Dependiendo del órgano senatorial que emita los puntos de acuerdo, podrán clasificarse en acuerdos del Pleno, de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política, de comisiones, entre otros.

“Aún cuando los acuerdos son de una extensa utilización, no existe una regulación precisa de los mismos, lo que produce un empleo indiscriminado con lo que se pierde no sólo el rigor conceptual, sino el jurídico”.⁶⁵

de la práctica parlamentaria a que ha conducido la mayor pluralidad en el Congreso, porque dicho instrumento está diseñado para el conjunto de órganos que integran el Congreso de la Unión, sin distinguir la naturaleza individual de cada órgano en función de su representación y composición.

⁶³ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, artículos 19 numeral 3, inciso b); 20, numeral 2, inciso i); 23 incisos g) y j); 25, numeral 1, inciso e); 34, inciso b); 45, inciso g); 46, numerales 1 y 3; 65, numeral 1; 66, numeral 1, incisos c) y k); 67, numeral 1, inciso d); 70, numeral 1, inciso c); 81, numeral 6; 82, numeral 1 inciso b); 84, numeral 1, incisos a) y c); 109, numeral 1, incisos f) y h); 111, numeral 1, incisos b) y g); y 133, numeral 3.

⁶⁴ Roldán Xopa, José. *El sistema de fuentes del Senado*. ITAM /Senado de la República, México, 2003. p. 85.

⁶⁵ *Ibidem*.

De ahí que, durante la LVIII y LIX Legislaturas diversos Acuerdos Parlamentarios regularon actividades del Senado de la República, en virtud del vacío existente en la normatividad vigente, sólo por citar algunos se destacan los siguientes⁶⁶:

- Acuerdo de la Junta de Coordinación Política en relación con la integración de la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas, aprobado el 9 de noviembre del 2000.
- Acuerdo para la creación de la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, aprobado por el Pleno en marzo del 2001.
- Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para normar las sesiones plenarias del Senado de la Republica, relativas al análisis del primer informe de gobierno, aprobado el 13 de septiembre del 2001.
- Acuerdo para el análisis del segundo informe de gobierno del Presidente de la República, aprobado el 3 de septiembre del 2002.
- Acuerdo relativo al sistema parlamentario de asistencia, votación y audio automatizado, aprobado el 10 de septiembre del 2002.
- Acuerdo por el que se aprueba la creación de una Comisión de trabajo para el estudio e la regulación del Sistema de Ahorro para los trabajadores, aprobado el 8 de octubre del 2002.
- Para la verificación de votaciones en las sesiones plenarias del Senado de la República.
- Para regular el turno a comisiones de las iniciativas y propuestas que se presenten ante el pleno.
- Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, aprobado el 30 de abril del 2003.
- Acuerdo por el que se crea el Comité Provisional de Garantía de Acceso y Transparencia de la Cámara de Senadores, aprobado el 28 de mayo del 2003.
- Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, para que durante la LIX Legislatura las Comisiones Legislativas, Ordinarias y Especiales, se mantengan con las

⁶⁶ www.senado.gob.mx

directivas y la integración en que se encontraban al concluir la LVIII Legislatura. Salvo las Comisiones de Administración y de Equidad y Género que seguirán rotando su presidencia, aprobado el 4 de septiembre del 2003.

5.2. Análisis Institucional del Senado de la República

La Carta Magna, retoma dos premisas fundamentales de los pensadores clásicos del liberalismo para la constitución del Poder Legislativo, a saber:

- a. Por un lado está la noción de soberanía popular, que parte de los derechos fundamentales del hombre y reconoce la delegación de voluntades para ser expresadas en la voz de sus representantes, que se traduce en una Cámara de Diputados (Rousseau/Montesquieu).
- b. Y por otro, la noción de soberanía de los Estados, que configura la existencia de unidades políticas constituidas en grandes acuerdos y completa igualdad. Esta última doctrina, desarrollada en El Federalista, es el fundamento para la existencia de un Senado.

Esta reflexión permite considerar que el surgimiento del Senado se halla situado en una tradición política que concibió en la soberanía de los Estados el medio adecuado para mantener el vínculo que permitiera la suma de voluntades colectivas para constituir una Federación. Tradición que tuvo su origen en la tendencia de las unidades políticas para concebir su territorialidad como uno de los elementos más importantes para preservar su identidad. En esta línea, Carmagnani,⁶⁷ ha aportado pruebas suficientes para señalar que la territorialidad fue el punto de partida para la existencia de un Senado Federal.

⁶⁷ Carmagnani, Marcello, (coord.), *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, COLMEX, México, 1993, p. 296.

En nuestro país, la Cámara de Senadores es un órgano de gobierno que en su carácter representativo, tiene relación y se vincula con otros órganos. De ahí que la estructura institucional del Senado esté perfilada de la siguiente manera:

5.2.1. Ubicación del Senado en el sistema político

Ubicar al Senado en el sistema político requiere identificar al menos dos situaciones: la primera es conocer el nivel que ocupa dentro del sistema de división de poderes a partir de la misma Constitución; y la segunda, es identificar sus capacidades y facultades a partir de su representación horizontal dentro de la estructura federal.

- a. *El Senado dentro del Sistema de División de Poderes.* Se establece en el artículo 49 de la Carta Magna, el cual señala que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”. Igualmente, determina que el “Legislativo no podrá depositarse en una sola persona o corporación”, fundamento para que en nuestro país se cuente con un Congreso bicameral y colegiado.
- b. Por otra parte, desde el punto de vista constitucional la división de poderes es horizontal, es decir, no hay un poder que dependa del otro en lo que respecta a consecución de las propias facultades que la norma constitucional les concede. Esta horizontalidad significa no solamente la separación funcional o tratamiento especializado de las materias que a cada Poder corresponden, sino independencia de uno respecto del otro, o sea, capacidad de actuar y decidir sin la interferencia de hecho o de derecho del otro Poder. La no interferencia no implica dejar de actuar frente al otro, sino hacerlo dentro del marco constitucional y jurídico. Asimismo, es vertical entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

En este sentido, el Congreso es entendido como un cuerpo representativo que a través del debate y la consulta emitirá las mejores recomendaciones sobre los designios legales y políticos que deben marcar la acción del Ejecutivo. Así, la división de poderes en México está concebida como un ejercicio regulatorio de la interacción entre los poderes federales, de manera que la cooperación, la comunicación y la consideración de las políticas públicas así como la transformación de la arquitectura institucional y legal en que está sustentado el Estado, puedan ser constituidas a partir de un trabajo coordinado y cooperativo.

5.2.2. Relaciones entre el Senado y otros órganos del Gobierno Federal

La Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación es indivisible, ya que los actos de gobierno están sustentados en un diseño armónico de relaciones políticas. En consecuencia, los órganos del Estado, es decir, los Poderes instituidos, tienen una división funcional en el ejercicio de sus atribuciones, misma que supone una colaboración plena que se logra a través de la existencia de relaciones de intercambio entre ellos.

Estas relaciones se logran a través del establecimiento de unidades administrativas y políticas clave que puedan tender los puentes de diálogo e interacción. En el caso concreto del Senado de la República, las Comisiones Legislativas mantienen comunicación permanente con las instituciones del Ejecutivo Federal, del Poder Judicial y las instituciones de los gobiernos de los Estados.

Cabe mencionar que el interlocutor entre el Poder Legislativo y el Gobierno Federal, es la Secretaría de Gobernación, conforme al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre del 2003, en el cual se adicionó la fracción XVIII bis al artículo 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, por el cual se faculta al Titular de dicha dependencia para expedir las disposiciones, en el ámbito de su competencia, relativas a la conducción y coordinación de las relaciones del Ejecutivo

Federal con el Poder Legislativo de la Unión; el cual se complementa con el “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la conducción y coordinación de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión” publicado en el mismo instrumento informativo el 1 de octubre del 2003.

5.2.3. Vinculación del Senado con las Entidades Federativas

Una de las funciones del Senado más allá de las dictadas por el precepto normativo, es la *representación*, entendida no como una sustitución de la voluntad de los Estados, sino como la ejecución de su voluntad política, en donde la Federación como suma colectiva de entidades políticas, elabora políticas públicas y toma decisiones a través de la mencionada representatividad.

Es en esta cualidad soberana que los Senadores, quienes son representantes de los Estados ante la Federación, asumen actividades en búsqueda de oportunidades y beneficios sociales, económicos y políticos ante sus representados, en base al conocimiento de la historia, las necesidades y cultura propia de cada una de las entidades representadas.

El Senado es, por tanto, representante de un sujeto colectivo, la comunidad política que se ha constituido como un Estado libre y soberano que de forma también libre, ha elegido formar parte de la Federación.

En el caso del Senado, la representación, incluye la cuestión soberana de una comunidad política previa que además reviste un principio de autoridad. Manuel García Pelayo señala que: “la esencia de la representación política no consiste solamente en actuar en nombre de otro, sino, sobre todo, en dar presencia a un ser no operante,

mientras que tanto la delegación como el mandato supone la existencia previa y actuante de un orden de competencias”.⁶⁸

Cabe mencionar, que durante los periodos de gobierno 1988-1994 y 1994-2000, el Senado Mexicano fue sujeto de reformas constitucionales importantes que sentaron la base para alcanzar una representación federal acorde con los nuevos tiempos. Entre estas reformas hubo dos que fueron las de mayor importancia: el que se ampliase el periodo de renovación, al pasar de una mitad cada tres años, a una renovación total en el 2000, para hacerla concurrente con la elección del titular del Ejecutivo Federal; la otra fue la ampliación en el número de senadores de 64 a 128, al incorporar en el sistema electoral la representación proporcional.

5.3. Análisis Estructural y Funcional del Senado de la República

En la composición de la actual Cámara de Senadores, ningún partido político ostenta la mayoría absoluta. En la LIX Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) cuenta con 60 senadores; el Partido Acción Nacional (PAN) con 46; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cuenta con 16; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 5 y uno más de Convergencia que carece de grupo parlamentario. En el siguiente esquema, se considera el cambio de la representación partidaria en la Cámara de Senadores de la LVI hasta a LVIII Legislaturas.

Integración partidaria del Senado. LVI-LIX Legislaturas (Grupo Parlamentario)

PARTIDO	LVI	LVII	LVIII	LIX
PRI	95	76	60	60
PAN	25	33	46	46
PRD	8	17	16	16
PVEM	0	1	6	6
PT	0	1	0	0
INDEPENDIENTE	0	0	1	1

⁶⁸ García Pelayo, Manuel en, Arteaga, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Vol. 1, Oxford University Press, México, 1999. P. 110.

Integración de la Cámara de Senadores LIX Legislatura

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORÍA RELATIVA	PRIMERA MINORÍA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
PRI	32	15	13	60
PAN	27	10	9	46
PRD	4	7	5	16
PVEM	1	0	4	5
SIN GRUPO	0	0	1	1
TOTAL	64	32	32	128

Fuente: www.senado.gob.mx

Como se puede apreciar la representación partidaria ha sido desde 1994, cada vez más plural en el Senado, de manera que actualmente se tiene un equilibrio de poderes internos a partir de la fortaleza de los grupos parlamentarios. Esto permite que la toma de decisiones se realice con profundidad y calidad de debate.

5.3.1. Clases de funciones del Senado de la República

“El Senado en particular y el Congreso de la Unión en general desarrollan sus funciones con diversos grados de eficacia, y esos niveles de cumplimiento de sus funciones los determina o están condicionados por la composición partidaria de éstos cuerpos colegiados”.⁶⁹ Por lo tanto, las acciones que cumple el Senado de la República pueden clasificarse en tres básicas:

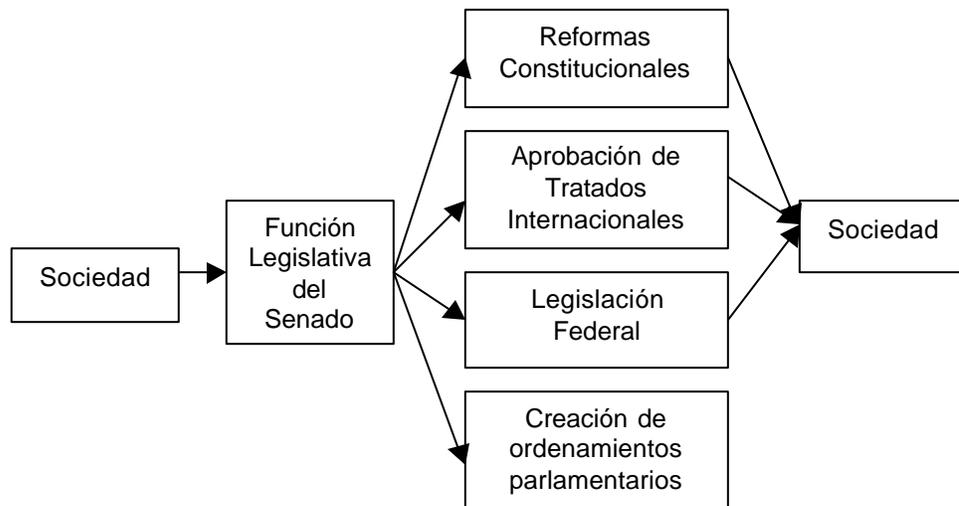
1. *Función Legislativa.* “Es la que cumple mediante su participación en la elaboración de normas de carácter general en los términos que lo prescribe la Constitución”⁷⁰, es decir, es la emisión de normas jurídicas por ésta institución, tales como la de expedir un decreto de reformas constitucionales, la aprobación de un tratado, una norma secundaria, creación de acuerdos parlamentarios, dictar una sentencia en un juicio político, ratificar los nombramientos de ciertos funcionarios del Poder Ejecutivo.

⁶⁹ Raigosa Sotelo, Luis. *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*. ITAM/ Senado de la República. Editorial Porrúa. México, 2003.

⁷⁰ Op. cit. p. 107.

Cabe mencionar, que la función legislativa en materia internacional se encuentra limitada ya que a pesar de que el Senado participa tanto en la ratificación de tratados, como en el establecimiento de reservas o declaraciones interpretativas y en el desarrollo de la emisión de la legislación interna aplicable derivada de los convenios suscritos, no colabora en la elaboración de dichos tratados internacionales.

Función Legislativa del Senado.



Fuente: Raigosa Sotelo, Luis. "Las funciones legislativas y no legislativas del Senado". 2003.

2. *Función de Control.* Esta función no es exclusiva de una de las Cámaras, sino le compete al Congreso de la Unión en su conjunto, es aquella que cumple, en este caso, el Senado al supervisar los actos de otros poderes, principalmente pero no exclusivamente, del Poder Ejecutivo. Puede ser a través de iniciativas, veto, comparecencia de miembros del gabinete e integración de comisiones de investigación, controles financieros, suspensión de garantías, ratificación de nombramientos, desaparición de poderes, en general, la verificación de la

actuación del Ejecutivo a través de las vías que para tal efecto establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el siguiente cuadro se presentan esquemáticamente las vías de ejercicio de la función de control del Senado y su modo de participación:

VÍAS DE EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL POR EL SENADO	
Vías de Control Parlamentario	Modo de Participación
A. Control sobre los actos políticos del Poder Ejecutivo Federal: - Informe presidencial - Comparecencias de funcionarios vinculadas al Informe. - Citas a funcionarios a comparecer al Senado.	Congreso de la Unión en sesión conjunta. Cada Cámara. Cada Cámara.
B. Control sobre actos políticos de gobiernos estatales y del Distrito Federal. - Declaración de desaparición de poderes y nombramiento de un gobierno provisional. - Árbitro de conflictos políticos entre autoridades estatales. - Remoción del Jefe de Gobierno del D.F. y nombramiento del jefe sustituto en su caso.	Senado y Ejecutivo Federal. Senado. Senado con Presidente de la República.
C. Controles sobre actos de órganos administrativos. - Comisiones de investigación.	Cada Cámara separadamente.
D. Controles previos a través de nombramientos de funcionarios de otras instituciones. - Ratificación, aprobación y designación de funcionarios.	Senado.
E. Control jurisdiccional. - Juicio Político.	Cámara de Diputados es órgano acusador y el Senado es jurado de sentencia.
F. Control Presupuestario. - Ley de Ingresos - Bases de endeudamiento de gobierno federal y del D.F.	Senado es Cámara revisora. Con la Cámara de Diputados.

Fuente: Raigosa Sotelo, Luis. "Las funciones legislativas y no legislativas del Senado". 2003.

3. *Función de Representación Política.* El Senado es una Cámara de representación territorial, un órgano de representación de los Estados. Sin embargo, las reformas constitucionales de agosto de 1996, incorporaron el principio de representación proporcional para la integración de la cuarta parte del Senado, es decir, de 32 senadores. De ahí que "el Senado represente a los

Estados y a los ciudadanos de manera directa aunque en proporciones distintas”.⁷¹

*5.3.2.Productividad Legislativa*⁷²

Para objeto del presente estudio, entenderemos a la productividad legislativa como la totalidad de las actividades parlamentarias realizadas en cierto periodo legislativo, tomando en cuenta la duración anual de los periodos ordinarios; las funciones adicionales que debe atender un legislador, y la integración tanto numérica como partidista con la que cuenta el Senado Mexicano.

Los indicadores analizados se clasifican básicamente en dos grandes rubros:

1. *Presentación de Iniciativas*: Totalidad de iniciativas presentadas tanto por los Senadores como por el Ejecutivo Federal en una Legislatura; y
2. *Actividades de Control*: Integra todas las funciones y facultades del Senado establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tales como comparecencias, ratificación de funcionarios, entre otros.

Los grandes totales del trabajo legislativo en las Legislaturas LVI, LVII y LVIII puede traducirse de la siguiente manera:

⁷¹ Op. cit. p. 188.

⁷² Para tal efecto, se revisaron los datos estadísticos del trabajo legislativo durante las Legislaturas LVI, LVII y LVIII, consultando los textos denominados; “*El Senado en México. Memoria de la LVI Legislatura Federal 1994-1997*” y “*El Senado en México. Memoria de la LVII Legislatura Federal 1997-2000*”, publicados por el Senado de la República en el año 2000; la página www.senado.gob.mx, para la información correspondiente a la LVIII Legislatura; y el Sistema de Información Legislativa (SILL) de la Secretaría de Gobernación, en la página www.gobernacion.gob.mx.

Actividad del Senado en cifras
 (LVI-LVIII Legislaturas)

	LVI LEGISLATURA	LVII LEGISLATURA	LVIII LEGISLATURA
Acuerdos parlamentarios/ puntos de acuerdo	257	540	741
Leyes y decretos aprobados.	52	94	210
Medalla "Belisario Domínguez".	2	3	3
Comparecencias.	2	21	94
Tratados y convenios internacionales.	139	155	110
Ratificaciones y nombramientos:			
- Diplomáticos y cónsules	137	116	279
- Funcionarios	179	83	52
Permisos constitucionales concedidos al Presidente de la República para ausentarse del país.	22	26	11
Permisos constitucionales para aceptar y usar condecoraciones extranjeras.	330	664	235
Ratificaciones de grados militares y navales.	713	822	376
Sesiones de trabajo en el Pleno.	258	273	203

A continuación se presenta un resumen cuantitativo de la actividad legislativa en la Cámara de Senadores, correspondiente a la LVIII Legislatura⁷³ y al primer periodo ordinario, del primer año de ejercicio de la LIX Legislatura⁷⁴:

RESUMEN CUANTITATIVO. LVIII LEGISLATURA
SEPTIEMBRE 2000- AGOSTO 2003

DICTAMENES APROBADOS	
TOTAL	210
NUEVAS LEYES	57
REFORMAS LEGALES	144
REFORMAS CONSTITUCIONALES	9

MEXICANOS DISTINGUIDOS CON LA MEDALLA BELISARIO DOMINGUEZ

⁷³ <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/resumen/sep00-agos03.php>

⁷⁴ www.senado.gob.mx

2000	Leopoldo Zea
2001	José Ezequiel Iturriaga
2002	Héctor Fix Zamudio
2003	Luis González y González

TRABAJO EN COMISIONES BASADO EN EL DIÁLOGO CON LA SOCIEDAD	
REUNIONES DE TRABAJO	1,092
REUNIONES CON ORGANIZACIONES CIVILES DE REPRESENTACIÓN NACIONAL	19
REUNIONES CON EXPERTOS EXTRANJEROS	16
FOROS DE CONSULTA	73
PARTICIPANTES EN LOS FOROS	34,498
<ul style="list-style-type: none"> • Sectores productivos • Especialistas • Investigadores • Académicos • Ciudadanía 	
COMPARECENCIAS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS	94

AUTORÍA DE LEYES DICTAMINADAS Y APROBADAS	
SENADORES DE LA REPÚBLICA	84
MINUTAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (Cámara de Origen: Diputados. Iniciativas de Diputados y del Ejecutivo Federal)	109
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	
1994- 2000	1*
2000-2003	16**

*En esta estadística aparece una iniciativa dictaminada y aprobada por la LVIII Legislatura, enviada por el titular del Ejecutivo Federal en el ejercicio 1994-2000, el 9 de diciembre de 1999, y que corresponde al proyecto de Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado, Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su Ley Orgánica, misma que fue aprobada el 27 de diciembre de 2000.

**Durante la LVIII Legislatura, el titular del Ejecutivo Federal envió al Senado de la República, como Cámara de Origen, 21 iniciativas, de las cuales 16 fueron aprobadas. Fuente: www.senado.gob.mx

Actividad del Senado en cifras (Primer periodo ordinario. LIX Legislatura)

ACTIVIDAD LEGISLATIVA	LIX LEGISLATURA
Puntos de Acuerdo:	
- Presentados	210
- Aprobados	135

Leyes y decretos aprobados:	54
- Nuevas leyes	9
- Reformas Constitucionales	6
- Decretos de reforma	39
Tratados y convenios internacionales.	15
Ratificaciones y nombramientos:	
- Diplomáticos y cónsules	13
- Funcionarios	14
Permisos constitucionales concedidos al Presidente de la República para ausentarse del país.	3
Permisos constitucionales para aceptar y usar condecoraciones extranjeras.	33
Ratificaciones de grados militares y navales.	15

ACTIVIDAD LEGISLATIVA	LIX LEGISLATURA
Ratificaciones y nombramientos	
- Ministro Suprema Corte de Justicia de la Nación	1
- Funcionarios SHCP	2
- Junta de Gobierno del Banco de México	1
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos	2
- Tribunales Agrarios	1

Como se pudo apreciar, del análisis de la actividad y productividad legislativa de la LVI a la LVIII Legislaturas hubo un incremento en rubros tan importantes como la aprobación de leyes y decretos, el cual pasó de 52 iniciativas aprobadas en la LVI Legislatura, a 94 en la LVII, hasta llegar a 210 en la LVIII; de igual manera, los acuerdos o puntos de acuerdo aprobados, tuvieron un aumento de 257 en la LVI, a 540 en la LVII y 741 en la LVIII, de lo que se desprende que la pluralidad en la integración de la Cámara Alta ha derivado en una mayor productividad legislativa.

Por otra parte, se ha dado un análisis más detallado y fundamentado sobre otros rubros, tales como la ratificación de tratados internacionales y la aprobación de nombramientos, en donde a pesar de que no se reportaron aumentos considerables en la aprobación de dichos dictámenes, se demuestra mayor grado de independencia y

calidad en el trabajo legislativo respecto a las facultades del Poder Ejecutivo en estas materias.

5.3.3. Percepción del Senado ante la Opinión Pública

Uno de los elementos más importantes para evaluar el desempeño del Poder Legislativo es la percepción que tienen los ciudadanos sobre ésta Institución. Es por ello, que en los últimos años instituciones públicas y privadas se han dado a la tarea de realizar diversas encuestas de opinión.

De diciembre de 2000 a diciembre de 2001, *Milenio Diario* realizó una encuesta que situaba a la Cámara de Senadores con un 50 por ciento de confianza de la ciudadanía, sólo superada por la Cámara de Diputados y los partidos políticos. La misma encuesta arrojó un resultado diferente respecto del grado de desconfianza en la Cámara de Senadores, que pasó de un 17% de la población en el 2000 a un 16% en el 2001, mismas que se muestra a continuación:

Cuadro 1. ¿En qué institución confía? (diciembre 2000-diciembre 2001)		
Rubro	Nada de confianza/ desconfianza	Mucho/algo de confianza
Noticieros de radio	19%	77%
Ejército	18%	76%
Instituto Federal Electoral	21%	74%
Noticieros de televisión	25%	73%
Comisión Nacional de Derechos Humanos	23%	70%
Periódicos	27%	70%
Bancos nacionales	25%	59%
Organizaciones campesinas	28%	60%
Bolsa de Valores	31%	46%
Organizaciones de empresarios	43%	42%
Suprema Corte de Justicia de la Nación	48%	44%
Cámara de Senadores	50%	43%
Cámara de Diputados	54%	40%
Partidos políticos	58%	38%

Fuente: "Opinómetro. ¿En quién confiamos?", en *Milenio Diario*, 6 de diciembre, 2001.

Muestra: 40 entrevistados, mayores de 18 años con credencial de elector, seleccionados de 166 localidades por estrato proporcional según el tamaño de su población.

Cuadro 2. Población que tiene mucha desconfianza en... (diciembre 2000-diciembre 2001)		
Rubro	Desconfianza 2000	Desconfianza 2001
Policia	23%	28%
Ministerio Público	16%	20%
Partidos políticos	18%	20%
Procuraduría	18%	20%
Sindicatos	15%	19%
Cámara de Diputados	16%	17%
Suprema Corte de Justicia	16%	17%
Cámara de Senadores	17%	16%
Organizaciones empresariales	12%	15%
Bolsa de Valores	9%	11%
Banco de México	8%	10%
Bancos nacionales	9%	10%
Periódicos	7%	9%
Noticieros de televisión	7%	9%
Comisión de Derechos Humanos	8%	9%
Tribunal Federal Electoral	9%	8%
Ejército	6%	7%
Instituto Federal Electoral	7%	7%
Noticieros de radio	6%	6%

Fuente: "Opinómetro. ¿En quién confiamos?", en *Milenio Diario*, 6 de diciembre, 2001.

Muestra: 40 entrevistados, mayores de 18 años con credencial de elector, seleccionados de 166 localidades por estrato proporcional según el tamaño de su población.

Por otra parte, en el 2002 el Banco Nacional de México (BANAMEX) realizó otra encuesta sobre el grado de confianza de los mexicanos en las instituciones. En la misma, no se diferenció al Senado respecto a la Cámara de Diputados, sino que se

encuestó respecto al Congreso de la Unión, obteniendo un 3.4% de confianza de los ciudadanos.

¿EN QUE CREEN LOS MEXICANOS?	
Confianza en las instituciones	
Institución	Calificación
Escuelas	7.1
Iglesia	6.8
Ejército	6.4
Hospitales privados	6.1
IFE	6.1
CNDH	5.8
Radio	5.6
TV	5.6
Empresas privadas	5.2
Presidencia	5.2
Periódicos	5.2
Elecciones	5.0
Hospitales públicos	5.0
Banco de México	4.9
Gobierno	4.8
Hacienda	4.7
PGR	4.6
PAN	4.5
Jueces	3.7
Policía	3.5
PRI	3.5
Sindicatos	3.5
Diputados y Senadores	3.4
PRD	3.0

Nota. Alta=10; Baja=5; Nula=1.

Fuente: Banamex, Encuesta nacional Pulso Sociopolítico de la Población.

En el año 2003, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) realizó la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, misma que otorga al Senado de la República una calificación ligeramente mayor en cuanto al grado de aprobación con respecto a la Cámara de Diputados. Así por ejemplo, la Cámara de Senadores es

más apreciada en el centro del país, con un 40% de grado de confianza de los ciudadanos, le sigue el occidente con un 23.60%, el sur con un 14 .07%, el noreste con un 11.54%, y el Noroeste con un 8.66%.

Javier Esteinou Madrid, señala que “la imagen pública del Congreso estuvo descuidada durante siete décadas y quedando a merced de los criterios del manejo mercantil y las reglas del mercado que impusieron las industrias de la radio, la prensa escrita y mayoritariamente la Televisión.⁷⁵

Por otra parte, la encuesta más reciente del año 2003, realizada por el Diario *El Siglo de Durango*,⁷⁶ señala que de mayo a junio se observa un decrecimiento del grado de confianza en el Senado de la República, el cual se redujo de un 40% en mayo a un 37% en junio. La misma tendencia a la baja se observa en la Cámara de Diputados, que cayó de un 45% en mayo a un 40.8% en junio. El Congreso en su conjunto observa una variación importante, ya que mientras que en mayo alcanzaba un 58.8% del grado de confianza de los ciudadanos, en junio este disminuyó al 55.7%.

De lo anterior se deriva que, a pesar de los resultados arrojados en la actividad y productividad legislativa del Senado, la percepción y el conocimiento que de ésta institución tiene la opinión pública es reducido, demostrando que no se conoce la función que realmente desempeñan los legisladores.

⁷⁵ Esteinou Madrid, Javier, *Legisladores en la Hoguera*, México, 2002.

⁷⁶ *El siglo de Durango*, Edición de viernes 03 de octubre de 2003 Sitio Web. <http://www.elsiglodedurango.com.mx/anexos/pID/40>

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Como punto de partida para establecer la presencia de un nuevo marco normativo del Poder Legislativo en México y particularmente del Senado de la República, se debe considerar el principio de complementación jurídica que permita una articulación entre la Carta Magna, la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso de la Unión, los acuerdos parlamentarios y las otras disposiciones jurídicas que dentro de su contenido regulan diversas facultades de la Cámara Alta. En este sentido, conviene destacar que existe un amplio consenso que se ha expresado dentro de los distintos foros consultivos desarrollados en tiempo reciente por el propio Congreso mexicano, así como dentro de los espacios académicos, acerca de la conveniencia de expedir de manera puntual, como lo faculta el artículo 77 Constitucional y lo establece la Ley Orgánica en vigor, el reglamento interior que defina la organización y funcionamiento particulares de cada una de las cámaras legislativas.

Derivado del análisis de la evolución constitucional y de los antecedentes de la normatividad interna del Congreso de la Unión, del análisis comparativo con otros países, de las dimensiones comparativas entre los Poderes Legislativo Federal y Estatales en México y del análisis jurídico, institucional, estructural y funcional del Senado mexicano, se desprende la necesidad de actualizar, ampliar, eliminar y regular diversos aspectos contenidos en los ordenamientos jurídicos que contemplan el marco normativo del Poder Legislativo y del Senado de la República, en los siguientes rubros:

- Definición y materias del Reglamento Interior del Senado de la República
- Acciones inmediatas en materia del Reglamento
- Iniciativas de Ley y comparecencias
- Quórum y votaciones
- Informe de Gestión Legislativa
- Instalación de comisiones y comités
- Comisiones y Comités
- Sanciones

- Acceso a la información
- Mecanismos de Enlace con los otros poderes
- Diplomacia Parlamentaria
- Disciplina Parlamentaria
- Cabildeo
- Unificar y/o incorporar en el Reglamento Interior aspectos considerados en otras leyes
- Definición y materias de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Periodo de sesiones
- Estatuto, fuero y responsabilidades del legislador
- Órganos de Gobierno:
 - Mesa Directiva
 - Junta de Coordinación Política
- Grupos parlamentarios
- Tamaño e Integración de la Cámara
- Reelección Legislativa
- Presupuesto
- Informe de Gobierno

A continuación se presentan una serie de lineamientos generales y propuestas con elementos que permiten mejorar y corregir el marco jurídico vigente.

1. Definición y materias del Reglamento Interior del Senado de la República

La experiencia internacional ofrece la evidencia de que la mayoría de los sistemas bicamerales poseen reglamentos por separado para cada cuerpo legislativo. Dicha cuestión vuelve crucial la ubicación de materias y facultades atribuidas para cada una de las mismas. La postura de este trabajo valora la necesidad de que sin detrimento de la especificidad conferida a cada una de las cámaras, se ubique la importancia de

mantener una Ley Orgánica que permita vincular a los dos Reglamentos y cuyo objetivo principal sea el aliento hacia un mayor trabajo de sesiones conjuntas y de comisiones bicamerales, sobre todo en las materias de índole constitucional.

Como complemento al punto anterior, las experiencias legislativas prevaletientes en las entidades federativas en México, nos hacen recordar que no todos los estados cuentan con el esquema dual de Ley Orgánica y Reglamento. Aunque resultará plausible proponer la simplificación de los ordenamientos de la práctica parlamentaria partiendo de dichas experiencias. Por ello, conviene admitir el hecho de mantener la existencia de ambos niveles de la normatividad interna del Congreso Federal, aunque particularmente debe asumirse con mayor precisión, cuáles serían los alcances de los Reglamentos propios de cada cámara, a efecto de reducir las condiciones de asimetría y divergencia en la que puedan derivar sus respectivos trabajos. En primera instancia, se puede establecer que la estructura de un nuevo Reglamento Interior senatorial se desglosaría en las siguientes secciones:

- a) Mecanismo de Trabajo de las Sesiones y Protocolo en el Pleno
- b) Mecanismos específicos de trabajo de Comisiones y Comités

El reglamento podría definir los procedimientos básicos que permitan establecer el posterior desarrollo de los siguientes instrumentos:

- Estatuto Interno de los Órganos Técnicos de Apoyo (Institutos, Centros, Canal de Congreso, por ejemplo)
- Manual de Procedimientos Administrativos e internos
- Estatuto del Servicio Civil de Carrera Parlamentaria

2. Acciones inmediatas en materia del Reglamento

Existe un contexto de preocupación que requiere una atención clara y urgente: derogar los artículos del Reglamento que han entrado en franco desuso y contradicción con la práctica parlamentaria, con la idea de que el mismo no se siga contraviniendo con prácticas de orden inferior que están asociadas por ejemplo, por las proposiciones parlamentarias, especialmente en lo relativo a los puntos de acuerdo, o de manera inmediata, por lagunas e inconsistencias que existen entre Ley Orgánica y Reglamento en rubros como la denominación de los órganos legislativos, el proceso de acreditación e instalación de las cámaras o las condiciones generales del protocolo parlamentario para el desahogo del orden del día, las iniciativas, el trabajo en comisiones, ceremonial y galerías. La medida sería de alcance práctico, la cual permitiría fortalecer en primera instancia las disposiciones de naturaleza más actual que se encuentran dentro de la Ley Orgánica. Tal ruta podría ser plausible mientras se pueda aprobar un nuevo modelo de Reglamento.

3. Iniciativas de Ley y comparencias

En materia de presentación de iniciativas de ley del Ejecutivo, o para comparencias que expliquen actos del poder público, se recomienda incluir en la Constitución Federal que el titular del despacho o representante designado realice una presentación de la iniciativa ante el pleno o la comisión respectiva. El Reglamento y la Ley Orgánica precisarán las modalidades concretas de dicho tipo de reuniones. Se propone fijar que la glosa del informe presentado por el Ejecutivo de la Unión sea materia de análisis durante las sesiones del segundo periodo ordinario, mientras que durante el primer periodo se proporcione dedicación prioritaria a los proyectos de presupuestos, en donde de ser necesario, se tenga la presencia de los secretarios de despacho y titulares de organismos para explicar sus peticiones y exponer los planes de trabajo que fundamenten tales solicitudes.

De igual manera, se sugiere incluir en el Reglamento interior un apartado en el cual se establezcan lineamientos básicos que permitan elaborar las iniciativas y dictámenes legislativos con requisitos previamente establecidos, por ejemplo, en la legislación de los Estados de Morelos, Hidalgo y Tabasco se establecen formatos para la elaboración y presentación de dictámenes.

Se sugiere facultar a las comisiones dictaminadores para solicitar a los promoventes de las iniciativas un análisis general sobre el impacto económico y social que tendrían las mismas en caso de ser aprobadas, así como su relación con otra legislación vigente.

4. Quórum y votaciones

Se propone redefinir que los quórum de instalación de sesiones y para la aprobación de legislación ordinaria sean con la mayoría absoluta y no relativa de los miembros de la Cámara, a efecto de que la legislación aprobada tenga nivel de apoyo, esta propuesta garantiza la gobernabilidad y la disciplina parlamentaria que deberá tener la construcción de mayorías responsables. Ciertamente, la práctica parlamentaria en México no podría equipararse a casos excepcionales como Canadá o Inglaterra, que son sistemas parlamentarios y los integrantes de la Cámara son designados, en donde se puede abrir una sesión con la presencia de menos de 20 integrantes.

5. Informe de Gestión Legislativa

La Mesa Directiva deberá presentar ante el Pleno el informe y el plan de trabajo para el desarrollo del año legislativo. Dichas obligaciones serán por igual extensivas para cada uno de los órganos de gobierno y de apoyo de la Cámara ante la Mesa Directiva, así como para los grupos parlamentarios, ante la Junta de Coordinación Política.

6. Instalación de comisiones y comités

De manera similar a la integración de la Mesa de Decanos para la apertura de sesiones de una nueva legislatura, se propone establecer un criterio similar en el proceso de instalación e integración de Comisiones y Comités, en cuanto a mayor antigüedad y experiencia legislativa, tal como ocurre en Estados Unidos con el *seniority system*, a efecto de garantizar la inmediata integración de las mismas, conforme al interés y propuesta que manifiesten los legisladores y las decisiones que adopten los coordinadores de los grupos parlamentarios. Será responsabilidad dentro de cada comisión aprobar o continuar en su caso, el programa de trabajo derivado del periodo o la legislatura anterior.

7. Comisiones y Comités

Se propone generalizar el tamaño de comisiones y/o comités a 11 integrantes, salvo aquellas que por su materia requieran de una mayor atención por parte de los grupos parlamentarios (como las referidas a temas hacendarios, diplomáticos o de política interior), a efecto de propiciar un mayor número de sesiones y en consecuencia, más eficacia decisoria dentro de los mismos, así se dará una mejor cobertura y especialización de los legisladores. Igualmente, se propone valorar la experiencia del *Bundesrat* alemán de un sistema de asignación rotatoria de las presidencias de comisiones con base al principio de equidad de acceso que pudiera existir entre los estados, en caso de no encontrarse conveniente la modalidad de escalafón y antigüedad utilizada en el caso estadounidense.

Asimismo, se sugiere establecer en el Reglamento Interior, la obligación de que toda iniciativa de ley que sea turnada a comisiones sea dictaminada a más tardar en el periodo ordinario de sesiones siguiente en el que haya sido propuesta.

La Ley Orgánica y el Reglamento podrán garantizar el registro formal de legisladores asociados a la comisión o comité, con voz pero sin voto. Se valora que los cargos directivos dentro de una comisión o comité serán ejercidos por los legisladores con mayor antigüedad en las mismas; en caso de no cumplirse este supuesto, el partido con mayor representación numérica en la Cámara presidirá dicho cuerpo parlamentario. En el proceso de toma de decisiones, el presidente de la comisión o comité ejercerá voto de calidad, en caso de empate.

A partir de los puntos anteriormente descritos, se pretende aumentar el nivel de respuesta legislativa sin afectar al número de comisiones ordinarias, en tanto prevalezcan las condiciones de que sean los legisladores más experimentados quienes puedan ejercer dicha responsabilidad. En el reglamento senatorial se propone que el apartado de Comisiones y Comités tipifique con detalle los mecanismos de trabajo de cada una de ellas. Por otra parte, los alcances de las comisiones de trabajo bicamerales se incluirán en el marco de la Ley Orgánica.

De igual manera, se estima pertinente establecer que los Senadores únicamente puedan ser integrantes o participar de manera regular hasta en 2 comisiones y/o comités legislativos.

Se propone la creación de una *Comisión Ordinaria Bicameral de Enlace* que permita discutir y conciliar todos los procesos decisorios y de legislación que tienen fechas preestablecidas (cuenta pública, presupuestos, designaciones de funcionarios y de organismos dependientes del Congreso) y que complemente las tareas de la Comisión Permanente en los periodos de recesos. La experiencia de los comités conjuntos de conciliación es un rubro de gran peso en los senados que fueron examinados en este estudio, como por ejemplo España, Italia, Alemania o Francia, así como en Estados Unidos y en Canadá, en donde se facilita la intervención puntual de los representantes del gobierno. Se considera que su presencia permitiría una agenda de comunicación más dinámica e integral entre ambas cámaras y los otros poderes de la Unión.

8. Sanciones

Cabe pronunciarse a favor de reducir el número de faltas permitidas por periodo tanto en las sesiones del pleno como en las de comisiones para que el legislador no se haga acreedor a la suspensión definitiva y proceder al llamado de su suplente, ya que esta situación se contempla en toda la legislación de los Congresos locales. En materia de responsabilidades sobre otro tipo de actos, el Reglamento deberá indicar con precisión las modalidades y los mecanismos puntuales en materia de la promoción del desafuero y juicio político hacia los legisladores en los mismos términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De igual manera, se sugiere incorporar en el Reglamento, la obligación de crear un *Código de Ética Parlamentaria* que regule la actuación y el proceder de los Senadores en el desempeño de sus funciones legislativas, como ya sucede en las dos Cámaras legislativas de los Estados Unidos de América.

9. Acceso a la Información

Definir las facultades de la Secretaría General de Servicios Administrativos y de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, para que ésta desarrolle las acciones de coordinación necesaria entre los diversos órganos del Senado para registrar y sistematizar las actividades de acceso a la información, documentación y difusión de las cámaras hacia el público, así como determinar la supervisión de las acciones de cabildeo. La presencia de dichas disposiciones podrán solventar y canalizar las necesidades de las peticiones legislativas a los órganos de asesoría y podrá establecer vínculos informativos con los demás poderes y congresos estatales. Estas actividades no deberán confundirse con las tareas de comunicación social.

En los casos internacionales, todos los Senados presentan un área dedicada al acceso y difusión de las actividades legislativas.

10. Mecanismos de Enlace con los otros poderes

Cabe considerar que el Congreso de la Unión y en especial, el Senado de la República debe mantener actividades de negociación con los demás poderes de la Unión y los congresos de las entidades legislativas. Se propone la creación de tres comités que se dediquen de manera exclusiva a las tareas de comunicación, cabildeo y conciliación de intereses con el Ejecutivo Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con los Congresos de los Estados. En dichos comités legislativos se podrán conocer y tramitar las peticiones que puedan configurar la necesidad de trabajar en comisiones conjuntas bicamerales para la resolución expedita de las iniciativas de ley con notorio impacto para la nación, en materias presupuestales, hacendarias o relativas a la seguridad y la política exterior e interior del país. En el caso de Inglaterra, Canadá y Estados Unidos, el origen de éstos comités está fundamentado en las *joint committees* y *select committees*.

11. Diplomacia parlamentaria

Se propone que se realice trabajo bicameral en los procesos de nombramiento y ratificación del personal del Servicio Exterior Mexicano, partiendo de la propuesta de trabajo que se origine en las comisiones ordinarias respectivas, a efecto de que la Comisión Permanente, en donde también se cuenta con la presencia de los diputados, puedan tener mayores elementos que permitan llegar a designaciones adecuadas.

Se debe establecer que el Senado pueda mantener las capacidades de control sobre los permisos y salidas al exterior del titular del Ejecutivo Federal, y en cada caso, deberá promoverse una reforma constitucional que obligue al Ejecutivo o a los titulares de las dependencias a comparecer y presentar informes sobre los resultados obtenidos en las visitas de estado que se realicen al exterior o que se reciban por parte de funcionarios o mandatarios extranjeros. En materia de tratados internacionales de singular importancia, y que comprometan la naturaleza de la soberanía, el Senado de la

República podrá participar en la negociación y elaboración de los mismos, así como promover la figura del referéndum constitucional que permita la ratificación de dichos tratados.

En este rubro, cabría incluir en el Reglamento Interior un apartado en el que se regule la actuación del Senado mexicano en actividades legislativas en las que funge como sede ante la visita de titulares de poderes ejecutivos e integrantes de congresos de otros países, con el objeto de cumplir cabalmente con las funciones que la propia institución tiene en materia de política exterior. En este sentido, el Reglamento debiera incorporar un apartado específico relacionado con el protocolo y ceremonial en sesiones solemnes.

12. Disciplina Parlamentaria

En este rubro, los grupos parlamentarios no podrán establecer sanciones a los legisladores que expresen opiniones o emitan votos que se hayan sustentado primero sobre el criterio de la representación de sus estados antes que el de sus partidos. En los casos que correspondan a la realización de actividades antiparlamentarias que afecten a los intereses del Senado y los de la Nación, estos deberán procesarse conforme a las reglas del *Código de Ética senatorial* mencionado, en las previsiones que pudiera marcar la Ley Orgánica y el Reglamento, y la demás legislación correspondiente.

13. Cabildeo

Aunque ya se ha indicado en incisos previos la necesidad de crear un *Código de Ética Parlamentaria*, en cuanto a las responsabilidades públicas en que incurran los legisladores, cabe puntualizar que en caso de la presencia de conflicto de intereses, el referido Código deberá establecer que los legisladores o cualquiera de los trabajadores

de las Cámaras no podrán incorporarse a firmas privadas o cualquier tipo de organización no gubernamental hasta transcurrido un año posterior a su separación formal de sus funciones dentro de la Cámara.

El *Código de Ética* también deberá ser preciso en cuanto a la creación de un registro puntual ante la Secretaría General de Servicios Administrativos y supervisado por la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, con efectos de licencia, de todas las personas u organizaciones que pretenden desarrollar actividades de cabildeo dentro de la Cámara. Dicho registro deberá ser aprobado por el pleno y se renovará en cada periodo de sesiones para evitar la posibilidad de potenciales monopolios que favorezcan a grupos o profesionales concretos de dichas actividades.

Destacan los casos de Estados Unidos de América con el *Lobbying Disclosure Act* de 1995) y Gran Bretaña, con el *Code of Conduct* de 2002.

14. Unificar y/o incorporar en el Reglamento Interior aspectos considerados en otras leyes

Se sugiere revisar la legislación federal con el objeto de incorporar disposiciones que éstas contienen referentes al Senado de la República, con el fin de unificar el marco jurídico y no contravenir las disposiciones que son derecho positivo y vigente.

La Legislación que a lo largo de su articulado se refiere al Senado de la República es la siguiente⁷⁷: Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Ley sobre la Celebración de Tratados, Ley para la Comprobación, Ajuste y cómputo de servicios de la Armada de México, Ley Federal de Derechos, Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, Ley del Mercado de Valores, Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, Ley de Protección al Ahorro Bancario, Ley para la

Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, Ley de responsabilidad civil por daños nucleares, Ley de responsabilidades de los servidores públicos, Ley del Servicio de Administración Tributario, Ley del Servicio Exterior Mexicano y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por citar algunos ejemplos, se encuentran las disposiciones contenidas en la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, respecto a la ratificación de nombramientos que el Ejecutivo Federal haga de coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Armada Nacional; en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respecto a la designación de uno o mas integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, respecto a la remoción del Jefe de Gobierno; entre otras, en materia de ratificación de nombramientos de funcionarios y otros temas que son competencia del Senado de la República.

15. Definición y materias de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

A partir de una propuesta de estructura de Reglamento como la previamente señalada, la Ley Orgánica se remitiría hacia su definición bajo la siguiente lógica:

- a) Definición y atribuciones generales de los Órganos de Gobierno (Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política)
- b) Definición de las incompatibilidades, prerrogativas, obligaciones y responsabilidades del legislador (este capítulo implica incluir una reforma en la materia, dentro del texto constitucional)
- c) Listado y atribuciones generales de las Comisiones y Comités
- d) Definición y atribuciones generales de los Grupos Parlamentarios

⁷⁷ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Compila VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal*, México, 2003.

- e) Listado y atribuciones generales de los Órganos Técnicos de Apoyo
- f) Definición y atribuciones generales de las Secretarías General de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios.

16. Periodo de sesiones

En este tema, las experiencias de algunos Estados de la República Mexicana nos muestran diversas opciones, por ejemplo en Baja California, el Congreso sesiona los doce meses del año durante tres periodos, estipulando para cada uno de ellos determinada actividad legislativa; por su parte, Jalisco y Michoacán, sesionan en un solo periodo durante todo el año. Otros casos, como Morelos, Tabasco y Yucatán, sesionan durante nueve meses en dos periodos.

Respecto a las experiencias internacionales, Estados Unidos de América tiene un solo periodo de sesiones que empieza el 3 de enero y su conclusión se determina por los propios legisladores; España, sesionan durante nueve meses en dos periodos y Francia, sesiona también durante nueve meses pero en un solo periodo.

Derivado de lo anterior, se sugiere aumentar la duración de los periodos ordinarios o en su caso, establecer un año legislativo segmentado en tres periodos de cuatro meses cada uno. Adicionalmente, con el objeto de alentar la programación y homogeneización de los periodos ordinarios de trabajo legislativo y los de comisiones, se sugiere hacer de conocimiento público el contenido de una sesión con una anticipación de 8 días naturales y con tres días naturales durante los periodos extraordinarios, a efecto de permitir la adecuada difusión de los materiales a ser discutidos entre los legisladores a través de la Gaceta Parlamentaria. Las sesiones se programarán con base en la agenda de trabajo que la Mesa Directiva o las comisiones hayan aprobado desarrollar durante el periodo ordinario.

17. Estatuto, fuero y responsabilidades del legislador

Se propone regular la figura del fuero para sustituirlo con los preceptos de derechos, obligaciones y régimen de responsabilidades del legislador, mismos que incluyan la sanción de incompatibilidades y conductas antiparlamentarias como ausencia reiterada de los trabajos plenarios, bicamerales o en comisiones, bloqueo o manipulación del voto, ruptura del quórum, conflicto de intereses y rendición de cuentas, entre otros. La conveniencia de un despliegue mucho más pormenorizado de las conductas que pudieran contravenir la acción del legislador obligarían a precisar dentro de los ordenamientos legislativos, el deber de los legisladores para registrar todos aquellos intereses que puedan interferir con su desempeño como ocurre en los casos de la *Cámara de los Lores* británica (p.ej. el *Code of Conduct* de 2002) o el Senado estadounidense (como ocurre con la *Lobbying Disclosure Act* de 1995). De igual manera, debe asumirse la exigencia de fijar condiciones administrativas dentro del Reglamento senatorial para el adecuado proceso de representación de grupos de interés dentro de los procesos legislativos bajo la idea de tener una regulación y registro de las actividades de cabildeo.

De manera similar, resulta importante orientar las acciones de reforma dentro de la Ley Orgánica en materia de rendición de cuentas frente a la ciudadanía, a efecto de que se estipule la obligación del legislador en materia de generar visitas consultivas e informes explicativos acerca del sentido de sus votos y participación general dentro del Congreso, como ya resulta claro en varios Estados de la República Mexicana, como Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca y Puebla. El incumplimiento de estas tareas deberá presuponer elemento suficiente para poder promover una acción revocatoria del mandato mediante consulta popular, como ya se encuentra estipulado en el estado de Chihuahua.

La perspectiva central de las propuestas aquí mencionadas, se orientan hacia la defensa de la dedicación exclusiva a sus labores por parte del legislador, haciendo que éste no pueda desarrollar ninguna otra actividad sea o no remunerada durante su

gestión, a la par de fijar las condiciones en las cuales el legislador deberá registrar su patrimonio personal antes y después del término de su gestión, los cuáles sólo se harían públicos a petición expresa del Pleno en los casos de investigación en los que estuviere involucrado.

18. Órganos de Gobierno

18.1 Mesa directiva

Se propone que la Mesa Directiva mantenga la elección y remoción de sus integrantes con base a la votación del pleno. Se valora la presidencia por el tiempo de una legislatura con el ánimo de generar condiciones de estabilidad y debido desahogo de los trabajos y sesiones del pleno. En caso de que surjan nuevos grupos parlamentarios disociados de partidos, se les deberán dar las mismas facilidades que a los grupos parlamentarios partidarios, en tanto los senadores representan a los Estados y no a los partidos.

Conviene asumir la permanencia y separación de las funciones de la Mesa Directiva (misma que mantiene el principio del desarrollo de las sesiones plenarias, el trabajo de comisiones y el funcionamiento administrativo de la Cámara) y la Junta de Coordinación Política (que debe abocarse a ser un foro de negociación y procesamiento de las inquietudes de los grupos parlamentarios para la construcción de acuerdos legislativos).

18.2. Junta de Coordinación Política

Se sugiere redefinir el criterio de integración de la Junta de Coordinación Política senatorial siguiendo un mecanismo de ponderación que permita mejorar la representación política sin perder el peso de su votación (cada grupo parlamentario acreditado tendrá un representante y podrá adicionar otro más por cada 20% de los escaños que hayan acreditado hasta llegar al máximo técnico del 60% como lo marca la

disposición constitucional, en caso de que un partido estuviera en dicho supuesto). Esto hará que la Junta de Coordinación Política pueda poseer una gobernabilidad mayoritaria, sin por ello perder la capacidad de reconocimiento y derecho de presencia para las demás fuerzas políticas.

En caso de remoción fundamentada del líder de algún grupo parlamentario, la Junta de Coordinación Política tomará las acciones necesarias para el traslado de los espacios y prerrogativas que dicha personalidad le confiere a su sucesor.

19. Grupos Parlamentarios

Se recomienda explicitar en la Ley Orgánica y en el Reglamento, las condiciones en que podrán integrarse o modificarse los grupos parlamentarios. Hacer más explícita la obligación de registrar sus estatutos, mismos que deberán cumplir con criterios de transparencia, equidad, democracia interna, responsabilidad parlamentaria en el pleno, entre los diversos principios que deben ser considerados. Por ello, se sugiere establecer con precisión las peculiaridades de los legisladores que deseen configurar grupos mixtos o que se integren como grupos nuevos.

Proponer una tabla ponderada en la definición de los umbrales necesarios para constituir un grupo parlamentario cuyo origen sea de naturaleza partidaria.

- a) El grupo parlamentario que se conforme de 1 solo partido debe tener un mínimo de 5 integrantes, y
- b) El grupo parlamentario que se conforme con miembros de más de 2 partidos deberá tener un mínimo de 10 integrantes

Los grupos mixtos deberán cumplir con las mismas exigencias y obligaciones marcadas a los que conservan origen unipartidista, existen casos en los que se

permiten éstos grupos mixtos como Canadá (aún cuando su partido de origen haya desaparecido), España (grupos mixtos partidarios o territoriales), Italia y Francia.

Se propone establecer la obligación de que los líderes de los grupos parlamentarios ofrezcan relación exacta de los gastos y rubros en que se invierten los apoyos concedidos para el desarrollo de sus actividades. Para ello, los grupos parlamentarios presentarán ante la Mesa Directiva, sus requerimientos en materia de presupuesto junto con su plan de trabajo anual parlamentario. Los reportes de petición y ejercicio deberán ser parte obligatoria de los deberes de los grupos parlamentarios, a fin de que la Mesa Directiva y las instancias de apoyo administrativo puedan dar seguimiento responsable al buen uso de los recursos que se destinan al Poder Legislativo.

20. Tamaño e Integración de la Cámara

En la actualidad, se puede inferir que el esquema de integración de la Cámara de Senadores no ha resultado funcional para las condiciones de representación territorial que marcan su condición histórica con respecto al principio de integración popular que define a la Cámara de Diputados. El sistema de circunscripción única de asignación proporcional pura de 32 escaños sólo ha venido a definir la presencia fáctica de Senadores de Partido que distorsionan la idea de una representación paritaria de las Entidades Federativas.

Ciertamente, no podría pensarse en la construcción de salidas como la designación de dichos senadores como atribución de los gobiernos estatales (como ocurre en el caso alemán), o que refirieran a prácticas de índole meritocrático y vitalicio (como se encuentran países como Italia o Inglaterra), ya que ello implicaría un sistema de cambios que irían en dirección a fortalecer a las instancias del Poder Ejecutivo, ya que éstas tendrían la atribución inicial de nominar dichos legisladores, lo cual desvirtuaría el principio de la integración popular de las cámaras. En este sentido, tampoco se podría dar marcha atrás en el espíritu de garantizar que el Senado de la República pueda

atender a la demanda de pluralidad que significa mantener una composición de fuerzas políticas, pero sin perder de vista el propósito de integración territorial. Por ello, la propuesta sugiere modificar el sistema de asignación de los escaños bajo el siguiente esquema:

En esta dirección, resulta necesario contemplar una alternativa que puede ir en dos sentidos: optimizar los recursos existentes haciendo que la cámara sea reducida en un veinticinco por ciento (dejándola así en 96 integrantes) y cuya configuración se defina bajo un esquema estrictamente mayoritario, eliminando así la presencia de los legisladores del principio de representación proporcional. Cada Estado tendría tres representantes (dos asignados a las fórmulas del partido que obtenga la mayor votación y el tercero restante sería para el titular de la primera fórmula de candidatos del partido que obtenga el segundo lugar de la votación).

Una segunda línea de integración se refiere hacia el propósito de integrar de manera más equilibrada una representación regional que complemente los niveles de representación estrictamente estatal y los intereses populares. De esta manera, se propone la reasignación de los 32 senadores plurinominales bajo el siguiente esquema: dividir al país en 5 circunscripciones nacionales (de manera similar a las existentes para la asignación de los diputados federales por este mismo principio) cada una con seis senadores que totalizarían 30. Los restantes dos senadores provendrán de una circunscripción regional que se encuentre asociada con los mexicanos residentes en el extranjero; su asignación será para la fórmula de los 2 candidatos más votada, como ya está previsto en la integración del Congreso el Estado de Zacatecas. En tanto el Senado es la cámara territorial por excelencia sería factible incorporar dicha representación utilizando mecanismos similares a los empleados en el caso francés, facultando por ejemplo, la supervisión de dichas tareas al Instituto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero conjuntamente con el Instituto Federal Electoral (IFE) y las instancias consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En ninguno de los dos casos, los senadores de representación proporcional y los representantes de los mexicanos en el exterior podrán reelegirse.

21. Reelección legislativa

Se propone introducir el mecanismo de la reelección inmediata y limitada a un segundo periodo en el caso de los senadores de la República que sean electos mediante el principio de mayoría relativa y de primera minoría, con excepción en su caso, de los plurinominales y los que representen a los mexicanos en el exterior. Con ello se podrá definir un mayor rendimiento de profesionalización y continuidad en el trabajo legislativo. El segundo impacto de la reelección es como ya se ha argumentado, que el sistema de comisiones y comités se integraría mediante procedimiento de escalafón y antigüedad.

Los beneficios institucionales de la reelección se pueden ubicar al menos en cuatro ámbitos: estabilidad, gobernabilidad, continuidad del sistema de partidos y mayor autonomía del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

El criterio de estabilidad es importante ya que permite que el elector pueda establecer mayor compromiso con el legislador en materia de rendición de cuentas, como ocurre en la gran mayoría de los países europeo-occidentales.

La gobernabilidad permite a su vez un sistema claro de toma de decisiones por parte de los Senadores que tienen el desarrollo de una carrera parlamentaria con pleno conocimiento de cada uno de los procesos de la misma, reduciendo así los costos de aprendizaje del cuerpo legislativo.

Da continuidad al sistema de partidos, ya que permite que con las reglas de configuración de grupos parlamentarios, se priorice la configuración de agendas que les permitan formar alianzas o bloques de trabajo que provengan de los congresos estatales, llegando así a una mayor interacción con los intereses de éstas instituciones.

22. Presupuesto

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso deberán estipular que el titular del Poder Ejecutivo tendrá como obligación que la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Miscelánea Fiscal deberán presentarse el primer día del primer periodo ordinario de sesiones y que estos ordenamientos deban ser aprobados por los plenos de ambas cámaras legislativas a más tardar el 15 de noviembre. Tal es el caso de Uruguay, cuya fecha de presentación del proyecto de presupuesto es el 30 de junio, estipulando que en el caso de no aprobarse continuará la vigencia del presupuesto anterior; otro caso, como Paraguay estipula la presentación del proyecto el 1 de septiembre y Chile, cuyo presupuesto se presenta tres meses antes en que deba empezar a regir.

Destaca el caso norteamericano, cuyo nivel de anticipación de presentación y aprobación del presupuesto es de aproximadamente un año, esto significa que presenta el proyecto en el mes de enero para ser ejercido al año siguiente.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Senadores definirá los procedimientos específicos para su discusión y dictamen en comisiones. Sin embargo, se sugiere que en la Constitución Federal se deberá definir que será obligación del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comparecer ante el pleno de ambas Cámaras para explicar los proyectos de ley de los documentos antes referidos. En caso de no lograrse aprobación en alguno de los proyectos de ley en estas materias se aplicaría el ordenamiento federal en vigor para el siguiente año, como ya sucede en Chipas, Nuevo León y Veracruz. De la misma manera, en la Carta Magna se deberá explicitar que la Auditoría Superior de la Federación pueda conocer el ejercicio de la Cuenta Pública en un lapso no mayor a los seis meses del ejercicio fiscal del año anterior, a efecto de poder contar con elementos de juicio que permitan emprender las acciones de responsabilidad que fueren necesarias en caso de hallarse anomalías en dicho ejercicio. Ello permitirá que durante el segundo periodo ordinario de sesiones, el

Congreso pueda conocer y dictaminar sobre el uso correcto de los recursos de la Nación.

23. Informe de Gobierno

Señalar en la Constitución Política que el informe de gobierno por parte del Poder Ejecutivo deberá presentarse el día previo a la terminación del periodo ordinario de sesiones (14 de diciembre), con la excepción del último año gobierno, en cuyo caso, dicha presentación se hará el 30 de noviembre. En la sesión, habrá rondas de preguntas y respuestas directas con el titular del Poder Ejecutivo al término de su presentación ante el Pleno. Cada grupo parlamentario representado en el Congreso de la Unión (sin distinción de la cámara en que éste se encuentre acreditado) tendrá derecho a participar con un mínimo de dos turnos y con un máximo a ser acordado de manera previa entre el titular del Ejecutivo y la Mesa Directiva. El turno final de intervención estará a cargo del presidente de la Mesa Directiva (que se alternará cada año entre los presidentes de ambas Cámaras), quien de manera protocolaria agradecerá al titular del Ejecutivo su comparecencia y a su vez dará un informe de labores del Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina*. (V.1: América del Sur) Madrid. Tecnos. 1999.
- Arteaga, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*, Vol. 1, Oxford University Press, México, 1999.
- Barragán Barragán, José. *Proceso Histórico de Formación del Senado Mexicano*. Colección Vientos de Cambio, México, 2000.
- Colomer, Joseph María (editor). *La Política en Europa. Introducción a las Instituciones de quince países*. Barcelona. Ariel. 1995.
- Cossío Díaz, José Ramón. *Los órganos del Senado de la República*. Senado de la República, LVIII Legislatura, ITAM, Porrúa, México, 2003.
- De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Porrúa, México, 1994.
- El Senado en México. *Memoria de la LVI Legislatura Federal 1994-1997*, Senado de la República, México, 2000.
- El Senado en México. *Memoria de la LVII Legislatura Federal 1997-2000*, Senado de la República, México, 2000.
- Ferrando Badía, Juan (coord.). *Regímenes Políticos Actuales*. Madrid. Tecnos. 2001.
- Garza García, César Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*. Mc Graw Hill, México, 1997.
- González, Chávez, Jorge (coord.), *Congresos Estatales, Cuadros Comparativos de los Órganos de Gobierno y Congresos Locales y a la Asamblea Legislativa del DF, Cámara de Diputados, LVII, México 2003*.
- Lijphart, Arend. *Modelos de Democracia. Formas de Gobierno y Resultados en treinta y seis países*. Barcelona. Ariel. 2000.
- Lijphart, Arend, *Las Democracias Contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1984.
- Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.
- Patterson, Samuel C., y Mugham, Anthony, *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio, Ohio University Press, 1998.

- Planas, Pedro. *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Lima, FCE, 1998.
- Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. 3ª Edición, UNAM, México, 2002.
- Rabasa, Emilio/Caballero, Gloria. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. Cámara de Diputados, LVI Legislatura. Porrúa, México, 1997.
- Raigosa Sotelo, Luis. *Las funciones Legislativas y no legislativas del Senado*. Senado de la República, LVIII Legislatura, ITAM, Porrúa, México, 2003.
- Roldán Xopa, José. *El sistema de fuentes del Senado*. Senado de la República, LVIII Legislatura, ITAM, Porrúa, México, 2003.
- Sánchez González, Santiago; y Mellado Prado, Pilar. *Sistemas Políticos Actuales*. Madrid. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.
- Schmitter, Philippe, *Federalism and the Euro-polity*, en *Journal of Democracy*, January 2000, Vol. 11 Num. 1.
- Shugart, Matthew y Carey, John, *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Stepan, Alfred. *Federalism and Democracy, Beyond the U:S: Model* en *Journal of Democracy*, October 1999, Vol. 10, Num. 4.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, Porrúa, México, 1994.
- Toinet, Marie France. *El Sistema Político de los Estados Unidos*. México. FCE. 1994.
- Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Venegas Trejo, Francisco. *Evolución Constitucional de México y Crónica del Congreso Constituyente de 1917, 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1992.
- Wheare, K. C. *Legislaturas, México*, Cámara de Diputados de la LI Legislatura, 1981.

LEGISLACIÓN

- La Constitución del Pueblo Mexicano, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. Porrúa, México, 2001.
- Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México 2000.
- Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia. *Compila VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal*, México, 2003 (CD-ROM)

PÁGINAS WEB

- www.senado.gob.mx
- <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/resumen/sep00-agos03.php>
- intranet.senado.gob.mx
- www.cddhcu.gob.mx
- www.scjn.gob.mx
- www.gobernación.gob.mx (*Sistema de Información Legislativa SILL*)
- info.juridicas.unam.mx
- <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1812.pdf>.
- <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=431>
- www.juridicas.unam.mx. y <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/index.htm>
- www.banamex.com
- milenio.com/mexico
- <http://www.elsiglodedurango.com.mx/anexos/pID/40>

Legislación internacional

Estados Unidos de América

- <http://www.usconstitution.net/const.txt>
- http://clerk.house.gov/legisAct/The_Legislative_Process/rules/108rules.pdf
- http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Standing_Rules_Senate.htm#14

Gran Bretaña

- <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmstords/175/17501.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmstords/pubbs01.htm>
- <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldstords/ldstords.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldstords/ldprords.htm>

Canadá

- <http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/index.html>
- <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-e.htm>
- <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/rules-e/senrules-e.htm>

España

- <http://www.senado.es/constitu/index.html>
- <http://www.congreso.es/>
- <http://www.senado.es/reglamen/index.html>

Italia

- <http://www.camera.it/strumenti/popup/default.asp?url=http://es.camera.it/deputati/funzionamento2002/03.costituzione.asp>
- <http://www.camera.it/files/costituzione/costituzione.pdf>
- <http://www.camera.it/strumenti/popup/default.asp?url=http://es.camera.it/deputati/funzionamento2002/05.regolamento.asp>
- <http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>
- <http://www.senato.it/funz/reg/home.htm>

Alemania

- <http://www.jurisprudencia.de/jurisprudencia.html>
- http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/index.html
- http://www.bundestag.de/htdocs_e/legislat/index.html

- http://www1.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/DE/2_20Bundesrat/2.1_20Struktur_20und_20Aufgaben/2.1.6_20Gesch_C3_A4ftsordnung/HI/Gesch_C3_A4ftsordnung,property=Dokument.pdf

Francia

- <http://www.assemblee-nat.fr/espanol/8bb.asp>
- <http://www.assemblee-nat.fr/espanol/8bc.asp>
- http://www.senat.fr/reglement/reg_mono.html

Argentina

- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>
- <http://www.hcdn.gov.ar/>
- <http://proyectos2.senado.gov.ar/REGHSN/REGHSN.HTM>

Bolivia

- http://www.presidencia.gov.bo/leyes_decretos/constitucion_estado.pdf
- <http://www.congreso.gov.bo/4diputados/index.html>
- <http://www.congreso.gov.bo/3senadores/index.html>
- <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/Publicacoes/html/pdf/RegInterno.pdf>

Brasil

- <http://www.senado.gov.br/bdtextual/regSF/htoc.htm>

Chile

- <http://www.senado.cl/site/institucion/index.html>
- <http://www.camara.cl/>

Colombia

- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/col91.html>
- <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L05992.HTM>

Paraguay

- <http://www.camdip.gov.py/>

- <http://www.senado.gov.py/>

Uruguay

- <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const997.htm>
- <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/indregcrr.asp>
- <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/indregcss.asp>

Legislación de los Congresos de los Estados de la República Mexicana

- Directorio 2003, *Congresos Locales de la Federación*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 2003.

Aguascalientes, www.aguascalientes.gob.mx

- Constitución Política del Estado de Aguascalientes, 26 de octubre 2001.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, 19 de marzo de 2001.
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, 13 de julio de 2000.
- Reglamento Interior de la Secretaría General del Congreso, 17 de junio 2001.
- Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas, 20 de agosto de 2001.

Baja California, www.bajacalifornia.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y soberano de Baja California, 14 de noviembre de 2003.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, 25 de junio del 2002.

Baja California Sur, www.gbcs.gob.mx

- Constitución Política del Estado de Baja California Sur, 25 de febrero del 2002.
- Ley Reglamentaria de Poder legislativo de Estado de Baja California Sur, 13 de junio del 2001.

Campeche, www.campeche.gob.mx

- Constitución Política del Estado de Campeche, 16 de Noviembre del 2001.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, 26 de Julio del 2000.

Chiapas, www.chiapas.gob.mx

- Constitución Política del Estado de Chiapas, 17 de Agosto de 2003.
- Ley Orgánica del Estado de Chiapas, 18 de Agosto de 2003.
- Reglamento Interior del Estado de Chiapas, 22 de Abril de 2003.

Chihuahua, www.chihuahua.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, 12 de mayo del 2000.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, 23 de septiembre de 1995.

Coahuila, www.coahuila.gob.mx

- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, 13 de Octubre de 2001.
- Ley orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 30 de Junio de 1998.
- Reglamento Interior del Congreso del Estado de Coahuila, 7 de Febrero de 1940.

Colima, www.colima-estado.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, 23 de Junio del 2002.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo de Colima, 19 de septiembre de 2002.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, 8 noviembre de 1997.

Distrito Federal, www.df.gob.mx

- Estatuto de Gobierno del DF, TEDF, México, 14 de Octubre 1999.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ALDF, 13 de enero 2004.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del DF, ALDF, 2003.

Durango, www.durango.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, 9 marzo 2003.
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, 25 julio 1999.

Estado de México, www.edomexico.gob.mx/portalgem

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 11 de Junio del 2001.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México 11 de diciembre del 2002.
- Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 11 de diciembre del 2002.
- Reglamento Interior del Instituto de Estudios Legislativos, 14 Julio de 1998.

Guanajuato, www.guanajuato.gob.mx

- Constitución Política de Guanajuato, 23 de diciembre de 2003.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 24 de febrero de 1995.

Guerrero, www.guerrero.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 28 de mayo de 1999.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, 11 de junio de 1999.

Hidalgo, www.hidalgo.gob.mx

- Constitución Política del Estado de Hidalgo, 11 de agosto del 2003.
- Ley Orgánica, 11 de enero de 1993.

Jalisco, www.jalisco.gob.mx

- Constitución Política del Estado de Jalisco, 30 de junio de 2003.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 17 de julio de 2003.

Michoacán, www.michoacan.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 7 de marzo de 2003.

- Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 13 de marzo de 2003.

Morelos, www.edomorelos.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, 01 de abril de 2002.
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, 27 de agosto del 2003.
- Reglamento Interior para el Congreso del Estado, 27 de agosto 2003.

Nayarit, www.nayarit.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, 27 junio de 2003.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, 17 de agosto de 2002.
- Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, 23 julio 2003.

Nuevo León, www.nl.gob.mx

- Constitución Política del Estado de Nuevo León, 21 de febrero del 2003.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, 19 de marzo del 2003.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de Nuevo León, 19 de marzo del 2003.

Oaxaca, www.oaxaca.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 8 de diciembre de 2000.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Oaxaca, 23 de octubre de 1999.
- Reglamento Interno del Estado de Oaxaca, 16 de agosto de 1995.

Puebla, www.puebla.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de los Ángeles, 20 de febrero de 2002.
- Ley Orgánica del Estado de Puebla de los Ángeles, 29 de julio de 1999.
- Reglamento Interno del Estado de Puebla de los Ángeles, 30 de enero, 2002.

Querétaro, www.queretaro.gob.mx

- Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga, 15 de septiembre de 2000.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 19 de agosto de 1997.
- Reglamento para el Gobierno Interior y de Debates del Poder Legislativo del Colegio Electoral, 16 de septiembre de 1991.

Quintana Roo, www.quintanaroo.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 30 de agosto del 2002.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 15 de Febrero del 2002.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de Quintana Roo,, 8 de abril de 1978.

San Luis Potosí, www.sanluispotosi.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, 11 de julio de 2003.
- Ley Orgánica del Congreso de San Luis Potosí, 11 de julio de 2003.
- Reglamento Interno del Congreso de San Luis Potosí, 13 de septiembre de 1997.

Sinaloa, www.sinaloa.gob.mx

- Constitución Política del Estado de Sinaloa, 29 de octubre del 2003.
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, 18 de enero del 2002.

Sonora, www.sonora.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, 23 de Octubre de 2003.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, 1 de Junio de 1998.
- Decreto que Reglamenta el Funcionamiento y Gobierno Interior del Congreso del Estado de Sonora, 21 de Mayo de 1998.

Tabasco, www.tabasco.gob.mx

- Constitución Política de Tabasco, 05 de agosto de 1998.

- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, 17 de julio del 2001.
- Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 05 de febrero de 1997.

Tamaulipas, www.tamaulipas.gob.mx

- Constitución Política del Estado de Tamaulipas, 02 de octubre de 2003.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tamaulipas, 11 de septiembre de 2002.
- Reglamento Interno del Congreso de Tamaulipas, 11 de septiembre del 2003.

Tlaxcala, www.tlaxcala.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 12 de Marzo del 2003.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala, 27 de Enero del 2003.
- Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, 14 de Mayo del 2002.

Veracruz, www.veracruz.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, 18 de marzo de 2003.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 05 de noviembre del 2003.

Yucatán, www.yucatan.gob.mx

- Constitución política del Estado de Yucatán, 15 de diciembre de 1994.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Yucatán, 23 de febrero de 1988.

Zacatecas, www.zacatecas.gob.mx

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, 2 de diciembre de 1998.
- Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.