

## CAPÍTULO SEGUNDO

# INTEGRACIÓN, ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FACULTADES DEL CONGRESO FEDERAL Y DE LAS CÁMARAS

## I. INTRODUCCIÓN

México es, como hemos visto, receptor de las ideas y los fundamentos del Estado liberal y con ello de todas sus instituciones; entre muchos otros, los principios de separación de poderes y de representación fueron tempranamente reconocidos por nuestras primeras Constituciones del siglo XIX e incorporados a través de la figura del Congreso General en la Constitución de 1824, por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, de entre las cuales la Tercera estaba dedicada al Congreso, por las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, hasta llegar así a la Constitución de 1857 que, a diferencia de las anteriores, establecería un congreso unicameral. Fue esta la única vez, durante la etapa independiente, en la que el Congreso de la Unión residiría en una sola asamblea.

El amplio proceso de reformas que experimentaría la Constitución liberal de 1857 darían como resultado una nueva ley fundamental, la de 1917, vigente hasta nuestros días, que establece un Congreso General integrado por dos cámaras. La Cámara de Diputados, que ostenta la representación popular, y el Senado, que encarna la representación de las entidades federativas que conforman el Estado federal mexicano. Empero, ni duda cabe, el Congreso mexicano ha experimentado, desde entonces y hasta nuestros días, enormes transformaciones como también muy considerable ha sido la evolución económica, social y política de nuestro país. Las diversas reformas que han modificado a nuestro Poder Legislativo han tenido como finalidad adaptar nuestro sis-

tema representativo y fortalecer al Congreso de la Unión para que pueda desarrollar sus funciones de una manera más acorde con el principio de *checks and balances*. La más reciente de estas reformas es la que experimentaría el Congreso por la vía de su nueva Ley Orgánica de 1999 que, como veremos, reestructuró en su ámbito interno la funcionalidad de ambas cámaras.

## II. COMPOSICIÓN Y ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

El Poder Legislativo, según señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 50, “se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”. De tal manera que el Congreso de la Unión se apoya en el principio del bicameralismo.

Se determina, asimismo, en el artículo siguiente, que la Cámara de Diputados será fundamentalmente la cámara de representación nacional, cuyos integrantes se elegirán, en su totalidad, cada tres años. Dicha Cámara, por mandato constitucional, estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores y en su carácter de cámara de representación territorial, la Constitución establece que deberá integrarse con un total de 128 senadores, de los cuales, en cada estado y la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La importancia de las funciones que en un Estado democrático y representativo se han confiado a los legisladores ha llevado a que en las Constituciones se hayan establecido para ellos un *status* jurídico especial, mismo que se integra por una serie de prerrogativas y deberes consignados de manera precisa que pretenden salvaguardar la independencia del Poder Legislativo respecto de cualquier influencia que pudiera perturbarla, para el caso mexicano el *status* de los parlamentarios comprende los siguientes aspectos:

- a) Requisitos de elegibilidad (artículos 55, fracciones I, II, III, constitucional, y 10 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en adelante LGIPE).
- b) Causas de inelegibilidad (artículo 55, fracciones IV a VII, constitucional).
- c) Causas de incompatibilidad (artículos 62 y 125 constitucionales).
- d) Inviolabilidad parlamentaria (artículo 61 constitucional).
- e) Inmunidad parlamentaria (artículo 111 constitucional).
- f) Dieta y obligaciones legislativas (artículos 36, fracción IV, y 63 y 127 constitucionales, así como 3o. y 6o., fracción VI, del Reglamento de la Cámara de Diputados, y 9o. del Reglamento del Senado de la República).

### III. ACCESO A LA CONDICIÓN DE PARLAMENTARIO

El modo de acceder a la condición de parlamentario en una democracia no es otro que el proceso electoral. Sin embargo, para poder participar en dicho proceso, adquirir la condición de parlamentario y ejercer como tal, una vez que se ha pronunciado la

proclamación del candidato electo por parte del Instituto Nacional Electoral o del Tribunal de la materia, según sea el caso, es necesario satisfacer determinadas circunstancias que jurídicamente se conocen como requisitos de elegibilidad, causas de inelegibilidad e incompatibilidad.

### 1. *Requisitos de elegibilidad*

Los requisitos que deben satisfacerse para aspirar a ejercer la función parlamentaria son, según se desprende del artículo 55 de la Constitución, los siguientes:

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

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

III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de ésta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

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

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los

consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios del gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.<sup>18</sup>

Por otro lado, la propia Constitución, en el artículo 58, señala que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, salvo la edad, que será la de 25 años cumplidos al día de la elección.

Asimismo, de conformidad con el artículo 10 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, también son requisitos para ser diputado o senador federales, los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

---

<sup>18</sup> Este artículo fue reformado en 2014 para restaurar la figura de la reelección en nuestro sistema de representación después de más de 80 años; adelante precisaremos su alcance.

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

e) No pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate, y

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

## 2. *Causas de inelegibilidad*

La inelegibilidad o las causas de inelegibilidad son circunstancias que afectan la capacidad de un ciudadano para competir como candidato a las elecciones para un determinado cargo de elección popular, en este caso, el de parlamentario. Dichas causas se encuentran reguladas en las fracciones IV a VII del artículo 55 de nuestra ley fundamental, antes transcrito y que a grandes rasgos son: no estar en servicio activo en el Ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella. No ser titular de alguno de los órganos autónomos, ni ser secretario o subsecretario de Estado, titular de algún organismo descentralizado, a menos que se separen definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección.

No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral, ni integrante de los órganos electorales salvo que se hubiesen separado de sus encargos, de manera definitiva, tres años antes al día de la elección.

Los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado, así como los presidentes municipales y alcaldes de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección.

Finalmente, y en consecuencia con la República laica que establece el artículo 40 constitucional, la fracción VI del artículo 55 prohíbe la participación de los ministros de algún culto religioso, y no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.<sup>19</sup>

También son causas de inelegibilidad las que señala el artículo 10, incisos b) a f), de la LGIPE, antes transcritos.

### 3. *Incompatibilidad*

Las causas de incompatibilidad aluden a la incapacidad para que de manera simultánea puedan ejercerse la función parlamentaria y otros cargos públicos. La razón de ser de la incompatibilidad es procurar que los parlamentarios ejerzan sus funciones con el mayor grado de libertad. Dichas causas en el derecho mexicano se encuentran contenidas en el artículo 62 de nuestra carta magna, que señala:

Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes,

---

<sup>19</sup> Dicho artículo establece: “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

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”.

cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

De manera sistemática con este precepto debemos considerar el artículo 125 de la Constitución, que establece: “Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular ni uno de la Federación y otro de una entidad federativa que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”.

#### IV. PRERROGATIVAS DE LOS PARLAMENTARIOS

Las prerrogativas de los parlamentarios no son privilegios personales, sino *garantías funcionales*, que protegen no al parlamentario en cuanto tal, sino a la función parlamentaria que él desempeña. Son, por tanto, reglas objetivas que tienen que ser aplicadas siempre, independientemente de cuál sea la voluntad personal del parlamentario afectado. Constituyen prerrogativas irrenunciables, sobre las que no puede disponer nadie (inviolabilidad) o sólo la Cámara (inmunidad), pero nunca el parlamentario.<sup>20</sup> En nuestra Constitución tales prerrogativas son: la inviolabilidad y la inmunidad.

##### 1. *Inviolabilidad*

Es una garantía funcional que permite al legislador expresarse en sus actividades parlamentarias con la más amplia libertad, de tal forma que las intervenciones, los escritos y los votos que emitan, en ejercicio de sus funciones, no estén sujetos a censura, ni menos a persecución penal. Sería muy sencillo, so pretexto de haber incurrido en algún delito de los llamados de honor, encausar a un legislador, de ahí que la protección que les brinda la Constitución sea absoluta para evitar cualquier atropello. En este sentido el ar-

---

<sup>20</sup> Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 529 y 530.



título 61 señala: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás puedan ser reconvenidos por ellas”.

Este privilegio ha contribuido de manera considerable para que el Parlamento se convierta en el lugar propicio e idóneo para que cualquier sociedad pueda expresarse libremente a través de sus representantes y pueda dar cauce a la solución de sus conflictos. Sin embargo, ello no significa que este privilegio sea ilimitado, pues el mismo sólo se refiere a la libertad de que goza el legislador para desempeñar con suficiente autonomía sus actividades parlamentarias dentro y fuera del recinto, pero no abarca sus actividades particulares.

Finalmente, hay que señalar que recientemente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, en el amparo revisión 2214/98, de 24 de mayo de 2000, resolvió que los senadores y diputados jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Quizá más importante fue el hecho de que dicha Sala del máximo tribunal indicó que no procede una demanda civil en contra de un legislador federal por daño moral, con base en las manifestaciones expresadas por éste en el ejercicio de sus funciones.

## 2. *Inmunidad (fuero constitucional)*

Por otra parte, la inmunidad parlamentaria consiste en que los parlamentarios no pueden ser detenidos, ni procesados por la comisión de un delito durante el tiempo de su cargo, salvo el caso de flagrancia, a menos que la cámara legislativa correspondiente lo autorice privándolo o retirándole este privilegio. En el caso mexicano, esta prerrogativa funcional se encuentra recogida en el artículo 111 constitucional, el cual señala que es necesaria la llamada “declaración de procedencia” que se acuerda por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra determinados servidores públicos, entre otros, los diputados y los senadores.

### 3. *Obligaciones constitucionales y derechos reglamentarios*

La Constitución establece expresamente algunas obligaciones para los legisladores que, de no satisfacerlas, se harán acreedores a sanciones por actos u omisiones que realicen:

1. Si los representantes populares no concurren a las sesiones dentro de los 30 días siguientes a su inicio, se entenderá, por ese solo hecho, que no aceptan el encargo y se llamará a sus suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarara vacante el puesto (artículo 63 párrafo primero).
2. Si los legisladores faltan a sesiones diez días consecutivos, sin causa justificada o licencia del presidente de la Mesa Directiva, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato y se llamará a sus suplentes (artículo 63, párrafo segundo).
3. Incurrirán en responsabilidad los legisladores que no se presenten a desempeñar su cargo dentro del plazo de 30 días señalados, así como los partidos políticos nacionales que acuerden que sus miembros electos no se presenten a desempeñar sus funciones. A los diputados y senadores que fueron electos y no se presentan sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, se les puede sancionar hasta con seis años de suspensión de sus derechos políticos (artículo 408 del Código Penal Federal).
4. Los representantes populares que no concurren a una sesión, sin causa justificada o el permiso relativo, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten (artículo 64).

El desempeño de un encargo de representación, como es el caso de los diputados y senadores, concede, derecho e impone, desde luego, obligaciones.

El Reglamento de la Cámara de Diputados en los artículos 6o., 7o. y 8o., regula los derechos, las prerrogativas y las obligaciones de los diputados. Asimismo, los artículos 8 y 9 del Reglamento del Senado establecen los derechos y obligaciones de los senadores, los cuales, como no puede ser de otra manera, no son muy diferentes a los de los integrantes de la Cámara de Diputados, tratándose de estos últimos destacan los derechos siguientes: 1) iniciar leyes, decretos y presentar proposiciones ante la Cámara; 2) asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno; 3) integrar las comisiones y los comités, así como en la formulación de sus dictámenes y recomendaciones; 4) hacer uso de la tribuna cuando el presidente así lo autorice; 5) asistir, con voz pero sin voto, a reuniones de comisiones o comités de las que no forme parte; 6) solicitar cualquier información a los poderes de la Unión o cualquier otra instancia federal; 7) tener asesoría y personal de apoyo que coadyuven al desarrollo de su cargo; 8) participar en los debates y votaciones; 9) proponer a través de su grupo o de manera directa en el caso de los diputados y diputadas independientes la incorporación de asuntos para ser considerados en la Agenda Política y Efemérides; 10) formar parte de un grupo o separarse de él; tener acceso a todos los documentos y medios de información disponibles en la Cámara; 11) recibir orientación, solicitar información y asesoría de los órganos técnicos, administrativos, parlamentarios y de investigación de la Cámara; 12) ser elegida o elegido para participar en los grupos de amistad, reuniones interparlamentarias, organismos internacionales parlamentarios, foros, reuniones y ceremonias; 13) obtener apoyo institucional para mantener un vínculo con sus representados, y 14) ejercer sus derechos lingüísticos, quienes pertenezcan a una comunidad indígena, participando en tribuna y demás espacios legislativos en su lengua materna, facilitándoles la traducción simultánea. Para hacer uso de esta prerrogativa, la diputada o el diputado lo harán saber previamente por escrito y con al menos 48 horas antes a la Mesa Directiva.

Para el caso de los senadores, destacan los derechos siguientes: 1) presentar iniciativas de ley o de decreto ante la Cámara de Diputados, el Senado o la Comisión Permanente del Congreso

de la Unión; 2) presentar proposiciones ante el Senado o la Comisión Permanente; 3) participar en las sesiones, reuniones, debates, discusiones, votaciones y cualquier otro evento o reunión para los que están facultados, que se realizan en el Pleno, las comisiones, los comités y los demás órganos del Senado; así como presentar excitativas, mociones, solicitudes, propuestas y votos particulares; 4) formar parte de un grupo parlamentario; 5) elegir y ser electos para integrar los órganos del Senado o la Comisión Permanente, así como de aquellos otros establecidos conforme a la Constitución y las leyes; 6) solicitar, por sí mismos o por conducto del órgano legislativo competente, a las autoridades y entidades de orden público, la información necesaria para el adecuado desarrollo de la función legislativa; 7) solicitar y recibir información de las instancias administrativas, parlamentarias y de investigación del Senado; 8) solicitar a la Mesa el apoyo en materia de comunicación social, conforme a la disponibilidad presupuestal, para la difusión de sus actividades oficiales de carácter legislativo; 9) disponer de los recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos y de información que les sean asignados conforme a la disponibilidad presupuestal para desempeñar con dignidad y eficiencia su cargo, y 10) solicitar y, en su caso, obtener licencia cuando así lo requiera para separarse temporalmente del ejercicio de su cargo.

Las prerrogativas son las siguientes: contar con los recursos humanos, materiales y financieros que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su cargo, así como disponer de los servicios de comunicación, telemáticos y demás servicios con que cuente la Cámara para el desarrollo de su función.

Las principales obligaciones de los diputados son las siguientes: 1) rendir protesta y tomar posesión de su cargo; 2) asistir puntualmente a las convocatorias a sesiones y reuniones del Pleno, de los órganos directivos y de las comisiones o comités a los que pertenezca; 3) acatar los acuerdos del Pleno, de los órganos directivos, comisiones y comités; 4) dirigirse con respeto y cortesía a los demás diputados, diputadas e invitados, con apego a la normatividad parlamentaria; 5) participar en todas las actividades inherentes a su cargo, dentro y fuera del Recinto, con el decoro y dignidad

que corresponden a su investidura; 6) informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos; 7) abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan, así como ostentarse con el carácter de legislador en toda clase de asuntos o negocios privados; 8) guardar reserva de toda la información a la que tenga acceso y que conforme a lo dispuesto por las leyes respectivas, sea reservada o confidencial; 9) tratar con respeto y profesionalismo al personal que preste sus servicios a la Cámara, en apego a las condiciones de trabajo; 10) ejercer el voto, salvo que exista excusa; 11) evitar intervenir como actor, representante legal, mandatario o patrón, en juicios de cualquier índole, en los que el patrimonio del Estado esté en riesgo; 12) presentar la declaración de situación patrimonial y de modificación a la misma, con oportunidad y veracidad; 13) renunciar a obtener, por la realización de actividades inherentes a su cargo o su impacto, beneficios económicos o en especie para sí, su cónyuge, concubina o concubino; 14) parientes consanguíneos, civiles o por afinidad hasta el cuarto grado; 15) terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales, de negocios, o socios o empresas de las que el diputado o diputada formen o hayan formado parte.

Además, deberán adecuar todas sus conductas a los ordenamientos respectivos y evitar que los recursos económicos, humanos, materiales y telemáticos de que disponga para el ejercicio de su cargo, se destinen a otros fines; mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina física y/o virtual de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo; presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores; permitir la libre discusión y decisión parlamentaria en las sesiones, así como en las reuniones; retirar cualquier expresión material que haya utilizado para su intervención en el Pleno, una vez que ésta haya concluido; acatar las sanciones que establece el Reglamento así como las disposiciones y procedimientos del Código de Ética de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Para el caso de los integrantes del Senado de la República, destacan las obligaciones siguientes: 1) desempeñar el cargo con apego a la Constitución, la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables, así como participar en todas las actividades inherentes al mismo, con la dignidad y responsabilidad que corresponden a su investidura; 2) asistir puntualmente a las sesiones y reuniones del Pleno, de los órganos directivos a que se les convoca, de las comisiones o comités de los que forman parte, y permanecer en ellas hasta su conclusión; así como participar en las votaciones; 3) desempeñar las funciones y realizar las actividades para las cuales son designados o electos por los órganos del Senado; 4) cuidar que los recursos de que disponen para el ejercicio de su cargo se destinen a los fines para los que son asignados; 5) conducirse con respeto con los demás legisladores, así como con el personal que presta sus servicios al Senado y con las personas que participan o concurren a las sesiones y reuniones de los órganos del Congreso de la Unión; 6) abstenerse de realizar actos incompatibles con las funciones que desempeñan, así como de hacer valer su condición de legisladores en beneficio propio; 7) informar al órgano camaral que corresponda de los asuntos competencia del Senado en los que tengan interés económico o beneficio personal y excusarse de participar en las gestiones, los trámites y los procedimientos relativos; 8) presentar en tiempo y forma las declaraciones e informes que establecen las normas aplicables o que deben rendir con motivo del desempeño de sus funciones o encomiendas, y 9) abstenerse de revelar cualquier información reservada o confidencial a la que tengan acceso en el desempeño de sus funciones, conforme a lo dispuesto por las normas en materias de transparencia y acceso a la información pública así como de seguridad nacional.

#### 4. *Dieta o remuneración*

Aun cuando forma parte de los derechos de los diputados, la dieta merece un trato especial ya que todos los cargos de representación popular tienen una retribución económica por su ejercicio

que persigue que los legisladores no realicen actividades que los distraigan de sus ocupaciones o empañen su independencia de criterio, la fracción IV del artículo 36 constitucional, si bien impone como obligación a cualquier ciudadano desempeñar cargos de elección popular de la Federación o de los estados, subraya que su desempeño en “ningún caso será gratuito”; dicho postulado se ratifica en el artículo 127 constitucional, el cual señala que ciertos servidores públicos, entre ellos los diputados y los senadores, “recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, por el desempeño de sus función, empleo, cargo u comisión”, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades y será determinada anual y equitativamente en el presupuesto de egresos correspondiente.

En el mismo sentido, los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República señalan, el primero, en el artículo 3o., fracción VI, que la dieta es la remuneración irrenunciable por el desempeño del cargo de diputado federal, y el artículo 6o., fracción VI, establece como un derecho de los diputados, percibir una dieta que será igual para todos y que les permita desempeñar con eficacia y dignidad el cargo. Por otra parte, el Reglamento del Senado señala en su artículo 9o. que los senadores recibirán periódicamente la dieta que se aprueba en el presupuesto correspondiente. Dicha dieta y las demás prestaciones a que tengan derecho son iguales para todos los senadores.

Finalmente hay que señalar que por cada diputado o senador propietario se elegirá un suplente; los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados hasta por cuatro periodos consecutivos, de acuerdo con la reforma al artículo 59 constitucional aprobada en 2014. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

## V. ESTRUCTURA ORGÁNICA

En este apartado analizaremos la estructura tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, para terminar ofreciendo un análisis de las actividades que desarrollan conjuntamente, es decir, cuando actúan como Congreso General. Para ello no sólo recurriremos a los preceptos constitucionales, sino también a la Ley Orgánica del Congreso General (en adelante LOCG), de septiembre de 1999 y al Reglamento de la Cámara de Diputados y al Reglamento del Senado de la República. El análisis lo haremos de manera simultánea, pues aunque en México no se ejerce un bicameralismo paritario, sí existe una gran similitud en la estructura y funcionamiento de ambas cámaras; por lo anterior, resulta más interesante crear una plataforma común de conceptos aplicables a éstas y destacar, desde luego, sólo sus diferencias con objeto de que el presente apartado no sea muy repetitivo.

### *Instalación de las cámaras. Actos previos*

La constitución o instalación de la Cámara es el acto con el cual inicia la Legislatura; a través de este hecho, las cámaras se dan por reunidas formalmente, eligen sus órganos de gobierno y permiten así el desenvolvimiento de las funciones a su cargo. Más concretamente, el trámite que determina la constitución formal de cada asamblea es la elección de su Mesa Directiva.

Una vez que las elecciones han concluido y que el Instituto Nacional Electoral ha entregado las constancias a los diputados electos y otorgado las constancias de mayoría o minoría, así como las de los senadores electos, se procederá a la instalación formal de la Cámara recién electa. Previa a la constitución de la misma, las secretarías generales de cada una de las cámaras<sup>21</sup> deberán realizar los siguientes actos: 1) elaborar el inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acrediten

---

<sup>21</sup> Tratándose de la Cámara de Senadores, tales actividades son desempeñadas por el secretario general de Servicios Parlamentarios.



a los diputados electos por el principio de mayoría relativa y de las copias certificadas de las constancias de asignación proporcional, expedidas en los términos de la ley de la materia; así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios de diputados, lo mismo para el caso de los senadores electos; 2) entregar, a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso de los diputados y senadores electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de mayoría y validez y de asignación proporcional, así como de primera minoría para el caso de los senadores; 3) preparar la lista de los diputados y senadores electos a la nueva legislatura, para todos los efectos de la sesión constitutiva de las cámaras, y 4) elaborar la relación de los integrantes de la legislatura que con anterioridad hayan ocupado el cargo de legislador federal, distinguiéndolos por orden de antigüedad en el desempeño de esa función y señalando las legislaturas a las que hayan pertenecido, así como su edad.

## VI. SESIÓN CONSTITUTIVA

Los parlamentarios electos con motivo de los comicios federales ordinarios para la renovación del Congreso federal que hayan recibido su constancia de mayoría y validez, así como los electos que figuren en la constancia de asignación proporcional expedida a los partidos políticos de conformidad con lo previsto en la ley de la materia y los de primera minoría para el caso del Senado, se reunirán en el Salón de Sesiones de cada una de las cámaras el 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas, con objeto de celebrar la Sesión Constitutiva de la Legislatura, que iniciará sus funciones el 1o. de septiembre.

Para desarrollar dicha sesión cada Cámara nombrará una Mesa de Decanos que se integrará por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, para el caso del Senado sólo dos de

cada uno de éstos<sup>22</sup> nombrados dentro de los diputados y senadores electos que estén presentes y hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. Corresponde a la Secretaría General informar que cuenta con la lista completa de los legisladores que integrarán cada una de las cámaras y la identificación de la antigüedad en cargos de legislador federal de cada uno de ellos, y mencionará por su nombre a quienes corresponda integrar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen su lugar en el *presidium*.

Integradas las respectivas mesas de decanos de cada una de las cámaras, el presidente ordenará la comprobación del *quorum*, y uno de los secretarios procederá a comprobarlo a efecto de celebrar la sesión constitutiva. Declarada ésta, el presidente de la Mesa de Decanos abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos: *a)* pase de lista; *b)* declaración del *quorum*; *c)* protesta constitucional del presidente de la Mesa de Decanos; *d)* protesta constitucional de los diputados electos presentes; *e)* elección de los integrantes de la Mesa Directiva; *f)* declaración de la legal constitución de la Cámara; *g)* convocatoria para sesión del Congreso General, y *h)* designación de comisiones de cortesía para tal efecto.<sup>23</sup>

Rendidas las protestas antes señaladas, el presidente de la Mesa de Decanos exhortará a los legisladores electos para que en escrutinio secreto y por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, tratándose de la Cámara de Diputados y de la mayoría abso-

---

<sup>22</sup> Según lo señala la Ley Orgánica, en caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el presidente de la Mesa de Decanos. Serán vicepresidentes los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En calidad de secretarios les asistirán los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades. Las mismas reglas se aplican para el Senado.

<sup>23</sup> Las mismas atribuciones posee la Mesa de Decanos de la Cámara de Senadores.

luta de los senadores presentes, elijan la primera Mesa Directiva de la nueva legislatura. Realizada la elección de dicha Mesa, el presidente de la Mesa de Decanos invitará a los recién nombrados a ocupar su lugar en el *presidium*. En este momento y en ambas cámaras, la Mesa de Decanos desaparecerá<sup>24</sup> y corresponderá a la Mesa Directiva declarar legalmente constituida la legislatura de que se trate.

## VII. MESA DIRECTIVA

La Mesa Directiva, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, es un órgano colegiado integrado por diversos legisladores elegidos, como hemos señalado, a través de voto libre y secreto. Corresponde a estos órganos ordenar el trabajo parlamentario y atender las cuestiones de organización, gestión y administración que incumban a los legisladores. Son órganos sustancialmente burocráticos y de gestión a los que se encomienda preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de las cámaras, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos que aprueben las cámaras en el ejercicio de sus funciones.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, pudiendo optar este último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

---

<sup>24</sup> Una salvedad hay que señalar en este sentido tratándose de la Cámara de Diputados y es la contemplada en el artículo 17, inciso 6, que consagra: en el caso de que a las 12:00 horas del 31 de agosto del año de inicio de la legislatura, no se hubiere electo a la Mesa Directiva conforme a lo dispuesto, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la ley otorga a aquélla y a sus integrantes, según corresponda, y su presidente citará a la sesión de instalación de Congreso. La Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre.

Los grupos parlamentarios presentarán las listas que contengan los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos, con el fin de que sean sometidas a votación. Para la integración de dichas listas, de acuerdo con el artículo 18 de la LOCG, los grupos parlamentarios deberán cuidar que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.

La elección de los integrantes de la Mesa Directiva para el segundo y tercer año de ejercicio de la legislatura, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria del año de ejercicio que corresponda, garantizando que la presidencia de la Mesa Directiva para tales ejercicios recaiga, en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido. En ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al grupo parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política.

Por lo que toca a la Cámara de Senadores, este órgano parlamentario se integra por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, mismos que durarán en su ejercicio un año legislativo; en ambas cámaras los miembros de la Mesa Directiva podrán ser reelectos.

Es oportuno señalar que una vez que se han elegido cada una de las mesas directivas de las cámaras parlamentarias, dichos nombramientos deberán ser dados a conocer a la cámara colegisladora, al titular del Poder Ejecutivo federal, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a las legislaturas de las entidades federativas.

## VIII. PRESIDENTE, VICEPRESIDENTES Y SECRETARIOS

La presidencia de cualquier órgano reviste por sí misma una especial importancia y en el tema que nos ocupa no es la excepción; la LOCG le ha concedido un significado relevante al presidente de

cada una de las cámaras, no sólo es el representante de la misma frente a la legisladora sino que representa, también y respectivamente, a su Cámara en las ceremonias en que concurran los demás poderes federales según se desprende de los artículos 22 y 67 de la citada Ley. El primero de estos preceptos señala que el presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo. Para el caso del Senado, el segundo artículo establece que el presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad del Senado de la República. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo.

Aunque los presidentes forman parte de la Mesa Directiva de cada una de las cámaras, ello no es obstáculo, a nuestro juicio, para ser considerado un órgano unipersonal dada la autonomía y las competencias propias que la citada Ley les concede en el ámbito de sus respectivas asambleas.

En este aspecto debemos señalar que existe una enorme similitud en el ámbito de competencias que la LOCG atribuye a la presidencia tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores. De esta manera corresponde a dichos órganos, y quizá debiéramos decir que a la mayor parte de las presidencias de los parlamentos contemporáneos, el ejercicio de las siguientes facultades: *a)* presidir las sesiones del Congreso General; las de la Cámara y las de la Comisión Permanente; así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cuando la presidencia de la Comisión Permanente corresponda a la Cámara de Diputados, el presidente de la Mesa Directiva formará parte de la propuesta de diputados que deberán integrarla; *b)* citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno, y aplazar la celebración de las mismas en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional; *c)* conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria co-

rrespondiente; *d*) disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones; *e*) exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; *f*) dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara; *g*) firmar, junto con uno de los secretarios y con el presidente y uno de los secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General, y suscribir, también con uno de los secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara; *h*) convocar a las reuniones de la Mesa Directiva de la Cámara, a las de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y cumplir las resoluciones que le correspondan; *i*) comunicar al secretario general de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; *j*) firmar junto con el secretario general los acuerdos de la Mesa Directiva; *k*) firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara; *l*) tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; *m*) acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen; *n*) requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales; *o*) ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios; *p*) solicitar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atención prioritaria de los juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución; *q*) solicitar al Instituto Nacional Electoral la verificación del porcentaje requerido por la fracción IV del artículo 71 de la Constitución, y *r*) las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, la LOCG y los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

En el caso de iniciativas y minutas preferentes tendrá las siguientes atribuciones:

- a) turnar inmediatamente la iniciativa o minuta a una o más comisiones para su análisis y dictamen;
- b) cuando se trate del señalamiento de una iniciativa que se hubiere presentado en periodos anteriores, y esté pendiente de dictamen, notificará a la comisión o comisiones que conozcan de la misma que ha adquirido el carácter de preferente;
- c) solicitar a la Junta de Coordinación Política que constituya e integre de manera anticipada la comisión o comisiones que dictaminarán la iniciativa o minuta con carácter de preferente;
- d) prevenir a la comisión o comisiones, siete días naturales antes de que venza el plazo para dictaminar la iniciativa o minuta con carácter de preferente a través de una comunicación que deberá publicarse en la *Gaceta*; y
- e) emitir la declaratoria de publicidad inmediatamente después de concluido el plazo de la comisión o comisiones para dictaminar.

Asimismo, corresponde al presidente de la Cámara de Diputados disponer la elaboración inmediata del bando solemne a través del cual se dé a conocer la declaración del presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, así como tomar las medidas necesarias para que se difunda en los periódicos oficiales de las entidades federativas y se fije en las principales oficinas públicas de las entidades federativas y de los municipios.

Al presidente de la Cámara de Senadores también le corresponde a) solicitar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atención prioritaria de los juicios de amparo, contro-

versias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *b*) solicitar al Instituto Nacional Electoral la verificación del porcentaje requerido por la fracción IV del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una diferencia sustancial, que merece ser mencionada, entre la presidencia de la Cámara de Diputados y la de Senadores, es la de presidir las sesiones conjuntas entre una y otra asamblea, de tal manera que cuando sesiona el Congreso de la Unión corresponde al presidente de la Cámara de Diputados ejercer la presidencia.

La Ley Orgánica señala que los vicepresidentes asisten en ambas cámaras al presidente; en el caso de la Cámara de Diputados, las representaciones protocolarias pueden ser asumidas por el vicepresidente que para tales efectos haya designado el presidente.

Por su parte, los secretarios asisten al presidente en las funciones relacionadas con la conducción de las sesiones del Pleno; de tal manera que les corresponde: *a*) comprobar el *quorum* de las sesiones del Pleno, llevar a cabo el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas. Al efecto, tendrán a su cargo la supervisión del sistema electrónico de asistencia y votación; *b*) dar lectura a los documentos y desahogar los trámites parlamentarios, en los términos dispuestos por el presidente de la Cámara; *c*) supervisar los servicios parlamentarios relacionados con la celebración de las sesiones del Pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los diputados las iniciativas y los dictámenes; se elabore el acta de las sesiones y se ponga a la consideración del presidente de la Cámara; se lleve el registro de las actas en el libro correspondiente; se conformen y mantengan al día los expedientes de los asuntos competencia del Pleno; se asienten y firmen los trámites correspondientes en dichos expedientes; se integren los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara, y se imprima y distribuya el *Diario de los Debates*; *d*) firmar junto con el presidente, las leyes y decretos



expedidos por la Cámara y, en su caso, por el Congreso, así como los acuerdos y demás resoluciones de la propia Cámara; e) expedir las certificaciones que disponga el presidente de la Cámara; y f) las demás que se deriven de la LOCG y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria, o que les confiera el presidente de la Cámara. El orden en el que deberán actuar los secretarios será acordado por la Mesa Directiva.

## IX. GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos parlamentarios aparecen en la mayor parte de los parlamentos contemporáneos merced a una casi natural tendencia de los legisladores a agruparse según su ideología política. Dicho de otra forma, los grupos parlamentarios son la traducción parlamentaria del partido político. En la práctica, el grupo parlamentario es el protagonista del trabajo dentro de las cámaras; está integrado por un conjunto de parlamentarios vinculados por afinidades ideológicas, tiene como finalidad defender su propia línea política en las cámaras, así como facilitar y agilizar todas las actividades parlamentarias. Son estas agrupaciones las que designan a algunos de sus miembros para que participen en la Mesa Directiva, las comisiones y el desarrollo de los restantes trabajos parlamentarios.

De alguna manera los grupos parlamentarios contribuyen al mejor funcionamiento de los órganos legislativos, pues al agruparse las fuerzas políticas con similar ideología forman, generalmente, frentes comunes al momento de los debates, para apoyar u oponerse a una iniciativa.

De conformidad con los artículos 26 y 71 de la LOCG, los grupos parlamentarios en una y otra cámara son las formas de organización que podrán adoptar los diputados y senadores con igual filiación de partido; los cuales deberán estar integrados cuando menos por cinco diputados o senadores, marcándoles como finalidad coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y contri-

buir para orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

En ambas cámaras, los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, ante el secretario general para el caso de la Cámara de Diputados y ante el secretario general de Servicios Parlamentarios en el caso del Senado: 1) el acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y la lista de sus integrantes; 2) el nombre del diputado o senador, según sea el caso, que haya sido electo coordinador del grupo parlamentario, y 3) las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno. Una vez constituido, el grupo parlamentario ejercerá las facultades que tanto la LOCG como los reglamentos respectivos les otorgan.<sup>25</sup>

En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste. En el caso de la Cámara de Diputados, la Secretaría General hará publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios y, al inicio de cada periodo de sesiones, la agenda legislativa de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de éste. Los grupos parlamentarios con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

En ambas cámaras, durante la primera sesión ordinaria, posterior a la de su instalación en el año de la elección, el presidente de la Mesa formulará, en su caso, la declaratoria de la constitución de los grupos parlamentarios e informará al Pleno de aquellos senadores o diputados que no formaren parte de ningún grupo. No se podrán formar grupos parlamentarios después de haberse for-

---

<sup>25</sup> Actualmente, en nuestro Congreso de la Unión se encuentran representados los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista, del Movimiento de Regeneración Nacional, del Movimiento Ciudadano, de Nueva Alianza y de Encuentro Social.

mulado la declaratoria correspondiente por parte del presidente de la Mesa en la primera sesión ordinaria ya sea del Senado o de los Diputados. La Mesa Directiva hará la declaratoria respectiva cuando un grupo deje de tener representación en la Cámara.

El Senado establece que las modificaciones en la titularidad de los cargos directivos al interior de los grupos parlamentarios son notificadas de manera escrita por el respectivo coordinador a la presidencia de la Mesa Directiva, dentro de los cinco días hábiles posteriores a su realización, anexando copia del acta o acuerdo respectivo. Las reformas a los estatutos de los grupos parlamentarios se informan al presidente dentro de los diez días hábiles posteriores a su aprobación, anexándose copia del acta o acuerdo modificatorio respectivo y un ejemplar del estatuto con las nuevas disposiciones.

El Reglamento del Senado señala que los estatutos de los grupos parlamentarios deben contener, cuando menos, lo siguiente: denominación, la cual se corresponde con la de cada uno de los partidos políticos en los que militan los senadores; derechos y obligaciones de los integrantes; requisitos para la incorporación de nuevos integrantes; estructura orgánica y reglas de funcionamiento; formas y mecanismos para el nombramiento del coordinador y los demás titulares o directivos; facultades y duración en el cargo del coordinador y demás integrantes del órgano directivo; régimen disciplinario interno; reglas para la eficiente, eficaz y honesta administración de los recursos de que disponen, así como para la vigilancia de los mismos; organización y funcionamiento de sus servicios técnicos de apoyo parlamentario y administrativo; y procedimiento para la reforma estatutaria.

## X. JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

La Ley Orgánica creó un órgano parlamentario cuya denominación es Junta de Coordinación Política, que en el caso de la Cámara de Diputados se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario. En el Senado no sólo se conformará por los

coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura, sino además por dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la legislatura.

Como es fácil inferir, este órgano que se constituye al inicio de cada legislatura expresa la pluralidad de las cámaras y con tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a las asambleas. En la Cámara de Diputados la sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política será convocada por el coordinador del grupo parlamentario que tenga el mayor número de diputados.

En el caso de la Cámara de Diputados será presidente de la Junta, por la duración de la legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.<sup>26</sup> En el caso del Senado será presidente<sup>27</sup> de la respectiva Junta de Coordinación Política por el término de

---

<sup>26</sup> En el caso de que ningún grupo parlamentario cuente con la mayoría absoluta de la Cámara, la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual. La presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los tres grupos parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política. Conforme al artículo 36, al presidente de la Junta le corresponden las siguientes atribuciones: *a)* convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre; *b)* velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten; *c)* poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno; *d)* disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual, y *e)* las demás que se deriven de la LOCG o que le sean conferidas por la propia Junta.

<sup>27</sup> Corresponden al presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado las siguientes atribuciones: *a)* promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones; *b)* proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo; *c)* asegurar el cumplimiento de los

una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la misma.<sup>28</sup>

En ambas cámaras, la Junta de Coordinación adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. Los grupos parlamentarios podrán nombrar y sustituir libremente a quienes los representen en este órgano.

Las atribuciones comunes que ambas juntas de Coordinación Política tienen en sus respectivas cámaras son las siguientes: *a)* impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; *b)* presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma.

Tratándose de la Cámara de Diputados, la Junta deberá: *1)* proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su presidente; *2)* pro-

---

acuerdos de la Junta, y *d)* representar a la Junta, en el ámbito de su competencia, ante los órganos de la propia Cámara y coordinar sus reuniones.

<sup>28</sup> Si al iniciar la legislatura, ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, la presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25% del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.

poner al Pleno la integración de la comisión o comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la Legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se reciba el oficio del Ejecutivo federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad; 3) aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara; 4) analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara; 5) elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; 6) asignar, en los términos de esta Ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios; 7) proponer al Pleno la convocatoria para la designación del consejero presidente, de los consejeros electorales y de los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que regulan dichos organismos, la LOCG y el Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los procedimientos que de ellas se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, además de las dos facultades antes mencionadas, a dicha Junta le compete: elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, así como realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su presidente, para dichos efectos, además de proponer al Pleno —por conducto de la Mesa Directiva— propuestas, puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política.

A las reuniones de la Junta Coordinación Política de la Cámara de Diputados concurrirá el secretario general de la misma, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten. En el caso del Senado, la Junta de Coordinación Política sesionará, por lo menos, una vez a la semana durante los periodos de sesiones, y al menos una vez al mes durante los recesos; a las reuniones podrán asistir, previa convocatoria, los miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores o los funcionarios de la Cámara, siempre que se vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia y dando previamente conocimiento al presidente del Senado.

## XI. CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS

Otro órgano parlamentario, que sólo existe y está regulado en el ámbito de la Cámara de Diputados, es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos<sup>29</sup> a la que corresponde: *a)* establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones; *b)* proponer al Pleno el Proyecto de Estatuto que regirá la organización y el funcionamiento de la Secretaría General, de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, así como centros y unidades, además de lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos por la LOCG; *c)* impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; *d)* llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de secretario general y de contralor de la Cámara, en los términos que señala dicha Ley.

---

<sup>29</sup> Es pertinente señalar que este órgano sólo existe en la Cámara de Diputados, no así en el Senado.

Como órgano de la Cámara de Diputados, la Conferencia se integra con el presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política.<sup>30</sup> A sus reuniones podrán ser convocados los presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. El presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General. La Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. El presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate.<sup>31</sup>

## XII. COMISIONES Y COMITÉS

En los inicios del régimen constitucional, los Parlamentos se organizan de acuerdo con la idea de colegio único; esta figura presentaba, como es fácil inferir, diversos inconvenientes desde el punto de vista práctico: hacía muy difícil el análisis y la deliberación. Buscando combinar el principio de eficacia con el de división del trabajo, es que surgen los órganos internos cuya actividad es la más ordinaria de las cámaras: las comisiones parlamentarias.

Según su etimología, el término “comisión” proviene del latín *comittere*, que significa encargar o encomendar a otro. Si aplicamos este concepto al ámbito del derecho parlamentario, es fácil entender que las comisiones son órganos designados por el Pleno del Parlamento para el desarrollo de un trabajo en particular. En suma, se trata de órganos colegiados y plurales (es decir, que reflejan generalmente la composición de la Cámara que las crea) que derivan de un acto de creación del Pleno, las cuales poseen una

---

<sup>30</sup> La Conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su presidente o a solicitud de los coordinadores de por lo menos tres grupos parlamentarios.

<sup>31</sup> A las sesiones de la Conferencia asistirá el titular de la Secretaría General con voz, pero sin voto.



voluntad propia e independiente, sujeta, acaso, al control y aprobación del órgano principal.

Las finalidades que se persiguen con la creación de estos órganos internos de la Cámara son: agilizar los procedimientos legislativos, por cuanto no es lo mismo que debatan o trabajen todos los miembros de una cámara que un grupo más especializado en los temas concretos que se tratan en cada comisión. Lo anterior ofrece como resultado la especialización de los comisionados, sea porque ya están preparados previamente en razón de sus estudios o profesiones, o bien, el trabajo y el tiempo dedicados a ellas les permite alcanzar dicha especialización por medio de la práctica. Estos dos aspectos traen como consecuencia la posibilidad de un mayor control, en dichas comisiones, del gobierno y de la administración, siempre que la distribución de los escaños permita que especialmente las minorías puedan ejercer esa facultad.

Por consiguiente, y con base en el anterior concepto de comisiones, es posible que existan, en los Parlamentos, diversos tipos de éstas. Así hay, por ejemplo, según establezca el reglamento respectivo, comisiones permanentes, temporales, especiales, mixtas o conjuntas, jurisdiccionales, de vigilancia, específicas, de dictamen, con delegación plena, *ad hoc* o *ex profeso* y, dentro de éstas, comisiones de investigación.

En este sentido, la LOCG les autoriza tanto a la Cámara de Diputados como al Senado constituir el número de comisiones que considere necesarias para el desarrollo de sus funciones. De esta manera y en relación con la Cámara de Diputados, dicha Ley establece que las comisiones serán: ordinarias y especiales que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones ordinarias o permanentes en la mayor parte de los Parlamentos tienen a su cargo el estudio y análisis de todas las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, aunque ello no impide que en el transcurso de sus trabajos se relacionen con otras comisiones. Bajo esta óptica, en la Cámara de Diputados habrá las siguientes comisiones ordinarias: I. Agricultura y Sistemas de Riego; II. Agua Potable y Saneamiento; III. Asuntos Frontera Norte; IV. Asuntos Frontera Sur-Sureste;

V. Asuntos Indígenas; VI. Asuntos Migratorios; VII. Atención a Grupos Vulnerables; VIII. Cambio Climático; IX. Ciencia y Tecnología; X. Ciudad de México; XI. Competitividad; XII. Comunicaciones; XIII. Cultura y Cinematografía; XIV. Defensa Nacional; XV. Deporte; XVI. Derechos de la Niñez; XVII. Derechos Humanos; XVIII. Desarrollo Metropolitano; XIX. Desarrollo Municipal; XX. Desarrollo Rural; XXI. Desarrollo Social; XXII. Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; XXIII. Economía; XXIV. Educación Pública y Servicios Educativos; XXV. Energía; XXVI. Fomento Cooperativo y Economía Social; XXVII. Fortalecimiento al Federalismo; XXVIII. Ganadería; XXIX. Gobernación; XXX. Hacienda y Crédito Público; XXXI. Igualdad de Género; XXXII. Infraestructura; XXXIII. Justicia; XXXIV. Juventud; XXXV. Marina; XXXVI. Medio Ambiente y Recursos Naturales; XXXVII. Pesca; XXXVIII. Población; XXXIX. Presupuesto y Cuenta Pública; XL. Protección Civil; XLI. Puntos Constitucionales; XLII. Radio y Televisión; XLIII. Recursos Hidráulicos; XLIV. Reforma Agraria; XLV. Relaciones Exteriores; XLVI. Salud; XLVII. Seguridad Pública; XLVIII. Seguridad Social; XLIX. Trabajo y Previsión Social; L. Transparencia y Anticorrupción; LI. Transportes; LII. Turismo, y LIII. Vivienda.

Las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, información y control evaluatorio conforme a lo dispuesto por los artículos 26, apartado A, párrafo cuarto y 93, párrafo primero de la Constitución, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal. Asimismo, para el buen desarrollo de sus funciones administrativas, la Cámara de Diputados contará con el Comité de Información, Gestoría y Quejas, Comité de Administración y el Comité de Decanos.

Por otro lado, dicha Cámara cuenta con otras comisiones ordinarias cuyas tareas específicas son:

1. La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que se integra con 20 miembros de entre los di-

putados de mayor experiencia legislativa; todos los grupos parlamentarios estarán representados en la misma, y tiene a su cargo las siguientes actividades: *a)* preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales; *b)* dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento, y *c)* impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

2. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realiza las tareas que le marca la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria.
3. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Adicionalmente, la Cámara de Diputados puede acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la legislatura, el secretario general de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

Por otra parte, y tratándose del Senado de la República, las comisiones pueden ser: ordinarias, a las cuales corresponde analizar

y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia; jurisdiccionales: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, se integrará por un mínimo de ocho senadores y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en dicha sección deberán estar representados los grupos parlamentarios de investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.<sup>32</sup>

Las ordinarias serán las siguientes: I. Administración; II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; III. Asuntos Indígenas; IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales; V. Comercio y Fomento Industrial; VI. Comunicaciones y Transportes; VII. Defensa Nacional; VIII. Derechos Humanos; IX. Desarrollo Social; X. De la Ciudad de México; XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; XII. Energía; XIII. Estudios Legislativos; XIV. Federalismo y Desarrollo Municipal; XV. Gobernación; XVI. Hacienda y Crédito Público; XVII. Jurisdiccional; XVIII. Justicia; XIX. Marina; XX. Medalla Belisario Domínguez; XXI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; XXII. Para la Igualdad de Género; XXIII. Puntos Constitucionales; XXIV. Reforma Agraria; XXV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; XXVI. Relaciones Exteriores; XXVII. Salud y Seguridad Social; XXVIII. Seguridad Pública; XXIX. Trabajo y Previsión Social, y XXX. Turismo.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se encargará de preparar proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los organis-

---

<sup>32</sup> Sobre este tipo de comisión, pueden verse nuestros libros *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM, 1998; y *Treinta años de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007). ¿Qué investigaron los diputados federales?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

mos constituidos en virtud de esta Ley, y aquellas que se refieran al protocolo.

Adicionalmente y cuando el pleno del Senado lo determine, podrán nombrar comisiones con carácter transitorio para conocer sólo de la materia para cuyo objeto sean designadas, o para desempeñar un encargo específico. También podrán crear comisiones conjuntas con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión con el fin de atender asuntos de interés común.

Por último, la Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las comisiones ordinarias hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.

A manera de ejemplo, durante las LXII y LXIII legislaturas, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República aprobó la creación de 16 comisiones especiales, las cuales únicamente funcionarían durante la vigencia de esas legislaturas. Por su parte, la Cámara de Diputados aprobó 46 comisiones especiales, las cuales funcionarían durante la LXIII Legislatura.

### XIII. SERVICIO CIVIL DE CARRERA

El servicio de carrera, según lo concibe la LOCG en su artículo 114, el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, y el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, es el sistema que regula de manera imparcial, clara y transparente el reclutamiento, la selección, el ingreso, la capacitación, la evaluación, el ascenso y la promoción de los cuerpos del servicio de las funciones legislativa y administrativo-financiera que se integran en rangos y niveles propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de las cámaras.

Son funcionarios del Servicio de Carrera de la Cámara los servidores públicos que están incorporados, en razón de una relación jurídica, a los cuerpos de la función legislativa o de la ad-

ministrativo-financiera. Los funcionarios que integran la Unidad de Capacitación y Formación Permanente y la Coordinación de Comunicación Social forman parte del Servicio en los términos dispuestos en el mencionado Estatuto.

En el Estatuto del Senado, su artículo 21 establece que el personal de carrera se integrará por servidores públicos de confianza, de conformidad con el catálogo que apruebe la Mesa Directiva, en los términos del Estatuto.

El Servicio Civil de Carrera tiene como principales objetivos los siguientes: *a)* formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara; *b)* proveer a los servicios que se prestan en la Cámara de personal calificado; *c)* garantizar que el desempeño de los funcionarios del Servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional, y *d)* garantizar a los funcionarios de los cuerpos del Servicio su permanencia, promoción y ascenso, en tanto cumplan con las disposiciones del presente Estatuto y demás ordenamientos aplicables (artículo 72 del Estatuto).

El Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado señala en su artículo 1o. que el Servicio Civil de Carrera tiene como premisa básica la profesionalización del Servidor Público de Carrera, para garantizar la continuidad y el funcionamiento eficaz y eficiente de los programas, planes y procesos sustantivos para la Cámara de Senadores; asegura que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de: legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo, al tiempo que otorga permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus miembros.

Para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados, la LOCG crea la Unidad de Capacitación y Formación Permanente considerada el órgano técnico de la Cámara, responsable del reclutamiento, selección, formación, actualización, especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio, en términos del artículo 55 de la LOCG.

La Unidad se ubica en el ámbito de la Secretaría General, se estructura por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera. Las atribuciones de la Unidad serán normadas y dirigidas por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, el cual se integrará por: *a)* el secretario general de la Cámara, como presidente; *b)* los secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, como vicepresidentes; *c)* tres vocales, y *d)* el coordinador de la Unidad, como secretario técnico.

El propio Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados establece en su artículo 89 los requisitos para ingresar al mismo y que son: *a)* ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos; *b)* acreditar los requisitos de conocimiento o experiencia mediante los exámenes de ingreso; *c)* acreditar los cursos que imparta la Unidad o cualquier otro que se indique en la convocatoria; *d)* no haber sido, durante los últimos cinco años, miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular; *e)* no estar inhabilitado legalmente para ocupar cargos en el servicio público; *f)* no haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de la libertad, y *g)* los demás que acuerde el Consejo Directivo.

El ingreso al Servicio se organizará bajo la modalidad de concursos. La Unidad publicará la convocatoria para el concurso, que deberá ser difundida en la *Gaceta Parlamentaria*, en dos diarios de circulación nacional y en cualquier otro medio que garantice su difusión.

Para el ingreso al Servicio, cuando exista igualdad de condiciones entre los candidatos será preferido el personal que ya preste sus servicios en la Cámara, y de entre éstos el de mayor antigüedad, previa valoración de sus antecedentes.

Para el Senado, el artículo 114 de la LOCG establece que la Cámara contará con un Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos del Senado (Cecaf), dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho

Centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto.

El Estatuto del Senado también establece que la vía de acceso al Servicio Civil para la ocupación de vacantes y puestos de nueva creación, será el concurso abierto. Para el caso de ocupación de vacantes el CECAFP, conjuntamente con la Secretaría Administrativa y con la Secretaría Parlamentaria, considerando la naturaleza de las funciones del puesto, así como las necesidades de la Cámara, podrá efectuar la designación de quien cubra la vacancia, solamente durante el tiempo que se requiera para cubrirla mediante el concurso. Esta designación se realizará preferentemente de entre los miembros del Servicio Civil (artículos 29 y 30).

Los interesados en ingresar al Servicio Civil deberán ser ciudadanos mexicanos, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos, no estar inhabilitados legalmente, acreditar experiencia, conocimientos y demás requisitos que establezcan las convocatorias respectivas (artículo 31).

Todo el personal de la Cámara tiene derecho a ingresar al Servicio Civil, para lo cual deberá cumplir con lo establecido en el artículo anterior y estar dispuesto, por libre voluntad, a incorporarse al régimen laboral de los trabajadores de confianza (artículo 32). El CECAFP, previa aprobación de la Mesa Directiva, expedirá las convocatorias respectivas, las cuales deberán ser publicadas y difundidas en los edificios de la Cámara y, al menos, en dos diarios de circulación nacional (artículo 37).

Por otro lado, ambas cámaras establecen el proceso de evaluación anual para calificar el rendimiento profesional de los miembros del Servicio Civil. La evaluación se compone de un conjunto de procedimientos e instrumentos propuestos a la Mesa Directiva; dicho conjunto de procedimientos e instrumentos tendrá por objeto fundamentar la toma de decisiones relativas a la permanencia, la titularidad, la promoción y el ascenso, el otorgamiento de estímulos y la profesionalización de los miembros del Servicio Civil.



#### XIV. SESIONES DE LAS CÁMARAS COMO CONGRESO DE LA UNIÓN

El Poder Legislativo mexicano tiene dos formas de sesionar; una de ellas corresponde a las sesiones que por separado celebran cada una de las cámaras; el segundo caso es cuando ambas cámaras conjuntamente se constituyen en una sola asamblea, es decir en Congreso de la Unión. En diversas ocasiones dichas reuniones conjuntas deberán celebrarse por disposición de nuestra ley fundamental, porque así lo establece la LOCG.

En el primero de los casos antes mencionados, el artículo 29 constitucional señala que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, deberá reunirse para aprobar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías que el presidente podrá llevar a cabo en todo el país o en una región, en caso de invasión, perturbación grave de la paz o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, si las garantías fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación. Pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o la suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o la suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o la suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o la suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Por otra parte, los artículos 65 a 69 de la Constitución, 5o. a 7o. de la LOCG, y 185 a 197 del RICG, señalan que el Congreso se reunirá en sesión pública y conjunta el día de la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias (el 1o. de septiembre, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo el 1o. de octubre, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto) y el segundo periodo de sesiones ordinarias (1o. de febrero). Al primero de éstos, el presidente de la República presentará un informe por escrito en el que manifestará 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.

Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

Ambas cámaras en sesión conjunta recibirán la protesta del presidente de la República al tomar posesión de su cargo. En los recesos del Congreso, dicha protesta se hará ante la Comisión Permanente.

El Congreso de la Unión, de conformidad con los supuestos señalados por el artículo 84 constitucional, se reunirá en sesión conjunta en caso de falta absoluta del presidente de la República, para nombrar un presidente interino o sustituto.

En este contexto también corresponderá al Congreso designar un presidente interino en los casos que señala el artículo 85 constitucional; es decir, cuando al comenzar el periodo constitucional haya falta absoluta del presidente, o la elección no estuviese hecha o declarada válida, cuando solicite licencia para separarse del cargo hasta por 60 días naturales, una vez autorizada por el Congreso, o si la falta temporal se convierte en absoluta.

De igual manera, la Cámara de Diputados y Senadores, de acuerdo con los artículos 86 constitucional, 5o. de la LOCG y 36 del RICG, sesionarán de manera conjunta cuando el presidente de la República presentare su renuncia; dicha sesión tiene por objeto calificar la causa grave por la que éste presenta su renuncia.

Finalmente hay que advertir que cuando el Congreso de la Unión clausure los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias también celebrará sesiones conjuntas.

En suma, y de manera muy esquemática, podemos señalar que las sesiones conjuntas de ambas cámaras se darán en un primer contexto cuando se trate de reuniones solemnes y en este sentido estamos haciendo alusión a las relativas al informe presidencial y a la toma de protesta del Ejecutivo federal. Por otra parte, este tipo de sesiones también se celebran cuando es preciso que el Congreso de la Unión asuma determinadas decisiones como de-

signar presidente de la República interino, provisional o sustituto, o apruebe la suspensión de garantías, prevista por el artículo 29 constitucional, antes mencionado.

Finalmente, hay que advertir que cuando las cámaras sesionen conjuntamente lo harán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados (artículo 6o. de la LOCG).

## XV. TEMPORALIDAD DE LA LEGISLATURA Y LA IMPORTANCIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE

Todos los órganos parlamentarios analizados hasta aquí desplegarán sus facultades para dar cumplimiento a las funciones del Congreso de la Unión que establecen los artículos 71, 72 y 73 e, incluso, las facultades exclusivas de cada una de las cámaras que se recogen en los artículos 74 y 76 durante los periodos de sesiones.

En el derecho mexicano, las legislaturas comprenden tres años tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado, pero debe recordarse que los senadores duran en su encargo seis años, es decir dos legislaturas. Los periodos de sesión durarán de acuerdo con los artículos 65 y 66 de la Constitución, 4o. de la LOCG, del 1o. de septiembre<sup>33</sup> al 15 de diciembre del mismo año, el primer periodo, y del 1o. de febrero al 30 de abril del mismo año, el segundo. Es preciso advertir que durante estos periodos las cámaras del Congreso sesionan preferentemente en Pleno, pero durante los recesos las protagonistas son, o deben de ser, las comisiones parlamentarias dedicadas a preparar los dictámenes que serán sometidos a la aprobación de toda la asamblea.

En este contexto y antes de abordar el tema de las funciones del Poder Legislativo mexicano, es oportuno hacer mención de un órgano parlamentario al que de una manera velada ya hemos hecho referencia en las líneas precedentes; nos referimos a ese ór-

---

<sup>33</sup> Salvo cuando, de acuerdo con el artículo 83 de la Constitución, el presidente entre a ejercer su encargo el 1o. de octubre, en cuyo caso se reunirá el 1o. de agosto.

gano regulado constitucionalmente y de carácter mixto, que es la Comisión Permanente.

Este órgano parlamentario,<sup>34</sup> reconocido por nuestra Constitución, está previsto que actúe durante los recesos del Congreso de la Unión, siendo la propia Constitución la que establece el número de sus integrantes en su artículo 78, señalando que la misma estará:

Compuesta por 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 nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

Como puede inferirse del texto constitucional, las finalidades de nombrar una Comisión de este tipo posee diversos matices; por un lado, queda clara la continuidad y permanencia de cada una de sus cámaras y del Congreso de la Unión en un órgano que, aunque no posee las mismas facultades que éste, puede convocarlo en cualquier momento; por tanto, el Poder Legislativo nunca deja de estar presente en la vida política del país, ni siquiera en sus periodos de receso. Cada una de las cámaras, por otro lado, estará representada durante este tiempo por los miembros que cada una haya designado.

De lo enunciado hasta aquí podemos constatar que en algunos casos la Comisión Permanente decide por sí misma, mientras que en otros debe proceder a la reinstalación extraordinaria del Congreso, con el fin de que sea éste el que asuma las decisiones.

---

<sup>34</sup> El antecedente más remoto de este órgano parlamentario lo encontramos en el Reino de Aragón, cuyas Cortes al dejar de sesionar constituían la llamada Diputación Permanente que tenía como principal objetivo vigilar la observancia de los fueros, supervisar la estricta administración del tesoro general y en especial evitar que el monarca actuara con absoluta libertad. Véase sobre el tema Dávalos Martínez, Héctor, “Comentario al artículo 78”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, Procuraduría General de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 360.

Además de las facultades que de manera dispersa otorga la Constitución a esta Comisión Permanente, de las cuales ya hemos señalado algunas muy importantes, el artículo 78 constitucional le confiere, entre otras, las siguientes:

- a) recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República;
- b) resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo 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;
- c) acordar por sí 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 dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;
- d) conceder licencia hasta por 60 días naturales al presidente de la República;
- e) ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga, y
- f) conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Esta Comisión no ha dejado de motivar serias polémicas en favor y en contra, cuestionamientos e intentos de supresión. Sin embargo, con mayor número de facultades, con diversos nombres y mecanismos de integración, la Comisión Permanente ha sobrevivido hasta nuestros días. No por esto hay que dejar de mencionar que para un sector importante de la doctrina su existencia es inútil e injustificada y que lo único que se busca con dicha Comisión es el predominio del Parlamento sobre el Ejecutivo y el Judicial. A nuestro juicio, lo anterior no es así, pues creemos que la Comisión Permanente persigue un fin muy específico, que es continuar y ordenar el trabajo parlamentario durante los recesos del Congreso de la Unión, además de que contribuye a que la imagen del Poder Legislativo siga latente, incluso, en dichos periodos; se trata de un órgano que no pretende suplir o sustituir al Congreso, de ahí que no se le hayan atribuido a esta Comisión facultades legislativas, sino simplemente facultades políticas y administrativas.

Quizás el aspecto que provoca más críticas al funcionamiento de esta institución es el relativo a la falta de representatividad en cuanto a su composición, ya que en el seno de la Comisión Permanente no hay una representación proporcional de cada una de las cámaras.<sup>35</sup> Por otro lado, se suele hacer hincapié en que existe una invasión de los senadores que participan en la Comisión adoptando decisiones exclusivas de los diputados, y viceversa, lo que introduce una inconveniente excepción al principio de separación de competencia que se corresponde con una modalidad de los controles intraorgánicos.<sup>36</sup>

En efecto, muchas de las críticas que se hacen a la integración de la Comisión Permanente son fundadas, pues la misma fue hasta hace unos años mayormente monopartidista, tendencia que comienza a revertirse en la medida en que se incorporan más legisladores de oposición al Congreso de la Unión y ello traerá

---

<sup>35</sup> Véase Arteaga Nava, Elisur, "La Comisión Permanente", *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 21, mayo-agosto de 1992, pp. 28 y ss.

<sup>36</sup> Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1976, p. 135.

consigo una mayor pluralidad de este órgano. A pesar de lo anterior, la Comisión Permanente no deja de ser un órgano que está en la mira, es decir, que debe adaptarse a los tiempos modernos. Es deseable pensar su necesidad y finalidades con el fin de convertirlo en un órgano renovado y adecuado que ejercite escrupulosamente sus facultades en función de las que le son propias a cada una de las cámaras. Un ejercicio reflexivo de este tipo en relación con la Comisión Permanente puede llevarnos incluso a la instauración de una Comisión Permanente para cada una de las cámaras que integran el Congreso General.<sup>37</sup>

El Constituyente Permanente en las últimas reformas apunta a fortalecer el funcionamiento de esta Comisión<sup>38</sup> y, en consecuencia, a democratizar su integración. Esto parece razonable, pues un órgano de este tipo es indispensable para la sana marcha de la vida política de nuestro país.

## XVI. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS CÁMARAS

En el capítulo anterior hemos visto cómo las Siete Leyes Constitucionales de 1836, hicieron una repartición de facultades que han llegado hasta la Constitución de 1917; unas atribuciones las ejercería el Congreso General, esto es, las dos cámaras de manera conjunta o sucesiva (artículo 73 constitucional); por otro lado, las facultades exclusivas de cada una de las cámaras (artículos 74 y

---

<sup>37</sup> Esta situación, por otro lado, no es inédita en el derecho comparado, así sucede, por ejemplo, en las Cortes Generales españolas en donde tanto el Congreso de los Diputados, como el Senado cuentan cada una con su propia Diputación Permanente, compuesta por 21 miembros que representan a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica, la presidencia de dichas diputaciones las ejercen respectivamente cada uno de los presidentes de las cámaras.

<sup>38</sup> La reforma constitucional de 10 de agosto de 1987 tuvo como objeto aumentar el número de miembros de esta Comisión, de 29 que la integraban pasaron a ser 37 los que actualmente la conforman.



76) y las facultades que pueden desarrollar cada una sin intervención de la otra (artículo 77).

El artículo 73 constitucional ha venido estableciendo las facultades del Congreso y ha ido creciendo en la medida en que se han ampliado las mismas, por tanto el Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos estados a la Unión federal;

II. Derogada.

III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

- 1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
- 2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
- 3o. Que sean oídas las legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.
- 4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.
- 5o. Que sea votada la erección del nuevo estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.
- 6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate.
- 7o. Si las legislaturas de las entidades federativas de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de las demás entidades federativas.

IV. Derogada.

V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.

VI. Derogada.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII. En materia de deuda pública, para:

- 1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29.
- 2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe de gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe de gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.
- 3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transpa-

rente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.

40. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el gobierno federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los periodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los estados que no tengan un nivel elevado de deuda;

IX. Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

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

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

XV. Derogada.

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

- 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
- 2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.
- 3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
- 4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

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

XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.

XXI. Para expedir:

- a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios;

- b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;
- c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

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

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; organicen la Guardia Nacional y las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de

enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

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

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o. Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica;

- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal.
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno nacionales.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

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

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

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en

materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en salas regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis magistrados y actuará en Pleno o en secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los magistrados de Sala Regional serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;

XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución,



estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, entidades federativas, municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias;

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4o. de esta Constitución.

XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños

y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologueen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los estados, municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el

ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;

XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

Muchas de estas atribuciones las desarrollará el Congreso a través de la amplia facultad legislativa, a la que dedicaremos el próximo capítulo.

Por su parte, la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 74 constitucional, tiene las facultades exclusivas siguientes:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. Ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contri-

buciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

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.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del exa-

men que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;

VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y

IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

En los capítulos siguientes abordaremos con más detenimiento algunas de estas funciones, como la aprobación del Presupuesto

de Egresos de la Federación o la revisión de la Cuenta Pública Anual.

Por su parte, el Senado de la República tendrá las atribuciones siguientes:

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 el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal; del secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

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

IV. Aprobar y analizar el Informe Anual que el Ejecutivo federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del Poder Ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del Poder Ejecutivo local 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 titular del Poder Ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la

convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa 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 dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa.

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

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

VIII. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Se deroga.

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;

XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo federal, de conformidad con el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, y

XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Por último, cada una de las cámaras sin intervención de la otra puede: *a)* dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; *b)* comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno; *c)* nombrar

los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma; *d*) 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.