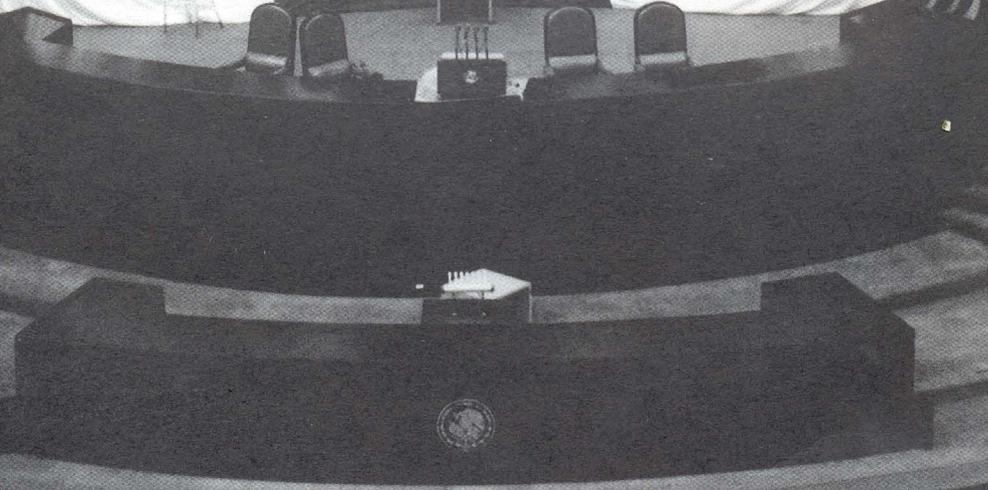
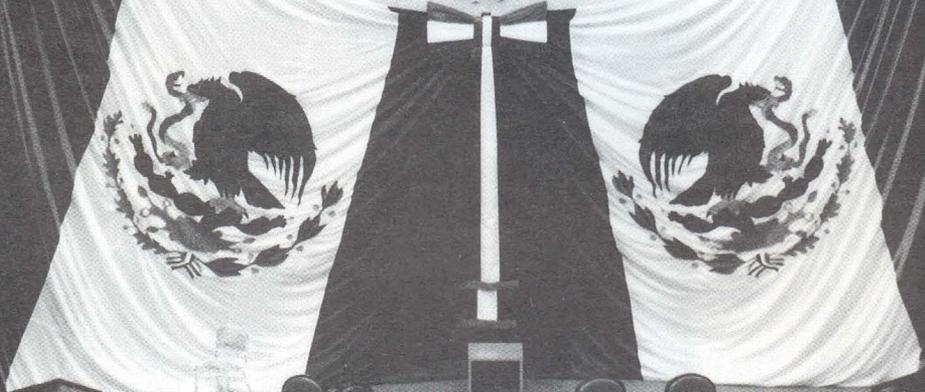


2

EL PROCESO LEGISLATIVO
EN LA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

CUAUHTEMOC

LA PATRIA ES PRIMERO



EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

CARLOS SIRVENT
*Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales
Universidad Nacional
Autónoma de México*

2.1 LA CÁMARA DE DIPUTADOS. COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

El Poder de la Federación, según el artículo 49 de la Constitución se divide, para su ejercicio, en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales no podrán reunirse en una sola persona o corporación, salvo casos extraordinarios establecidos en la propia Constitución.

La división en tres poderes obedece a una larga tradición en la teoría política que busca el equilibrio de poderes para impedir el abuso de alguno de ellos.

El Poder Legislativo a su vez, se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. A este sistema se le denomina bicameral, a diferencia de países que adoptan el sistema unicameral.

El sistema bicameral tiene su origen, al menos doctrinario, en las reformas norteamericanas, a partir de las cuales se estableció la asamblea dividida en dos cámaras: la alta o senado en la que cada estado de la federación tiene la misma representación, y la baja, llamada cámara de representantes, compuesta por diputados de acuerdo al número de votantes.

La Constitución de México recoge dicha concepción y establece que la Cámara de Diputados se compondrá de 300 diputados, electos de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa, y 200 que serán electos según el principio de representación proporcional.

La totalidad de los diputados serán electos cada tres años, cada uno con un suplente. En el caso de los diputados propietarios se establece su no reelección como propietarios o suplentes para el período inmediato; en cambio, los suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato.

La fórmula electoral que la Constitución establece para distribuir los escaños en la Cámara garantiza la presencia de la pluralidad entre los diputados, de manera que se limita el predominio en la Cámara de un solo partido para evitar lo que Alexis de Tocqueville llamó la dictadura de las mayorías, alentando la presencia de las minorías. Éste es un hecho, que como veremos más adelante, va a tener un importante impacto en el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados y sobre todo, le va a dar el carácter plural e innovador que actualmente tiene.

La Cámara de Diputados posee dos tipos de funciones: las que se derivan de su actividad como parte del Congreso, es decir, conjuntamente con la Cámara de Senadores y las facultades que son exclusivas de ella.

Son facultades principales del Congreso en su conjunto la admisión o formación de nuevos estados a la Unión Federal; arreglar los límites de los estados; cambiar la residencia de los poderes de la Federación; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; impedir que el comercio de estado a estado tenga restricciones; legislar sobre un conjunto diverso de materias establecidas en el artículo 73 de la Constitución; crear o suprimir empleos públicos de la Federación; declarar la guerra; levantar y sostener a las instituciones armadas y reglamentar su organización y servicio; definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que deban imponerse; conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación; expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor; establecer, organizar y sostener escuelas de distintos tipos y niveles, precisados en el artículo 73; conceder licencia al presidente de la República y constituir el Colegio Electoral que designará al presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto, interino o provisional; aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República;

establecer contribuciones, así como expedir todas las leyes que sean necesarias.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de presidente de la República; vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor, así como nombrar a los empleados de la misma; examinar, discutir y aprobar el presupuesto anual de Egresos de la Federación; determinar responsabilidades en caso de discrepancias sobre los gastos hechos; declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra servidores públicos; conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales.

En el caso en que la Cámara de Diputados se erija en Colegio Electoral para calificar la elección presidencial, se requiere que la Cámara califique y haga el cómputo total de los votos emitidos y emita su declaración relativa a la calificación, antes del 30 de septiembre del año de la elección.

Cabe destacar que la creación y reformas de las leyes, como acto esencial del proceso legislativo, es obra siempre del Congreso y nunca de una sola Cámara ni de la Comisión Permanente. Si se examinan las facultades de cada una de las Cámaras, se podrá advertir que todas ellas se refieren a situaciones concretas, no a la creación de leyes.

2.2 LAS NORMAS DEL PROCESO LEGISLATIVO

En el estudio de la tarea legislativa que realiza la Cámara de Diputados, existen dos momentos o niveles para abordarlo: uno que se refiere a la visión amplia relativa a la composición, integración y relación que la Cámara tiene con la sociedad; otro, referido al estudio de las normas que regulan su funcionamiento y organización interna, a la actividad parlamentaria que concluye con la expedición de leyes. Es a este momento, el de la organización interna del proceso legislativo, al que nos referiremos fundamentalmente.

El proceso legislativo, propiamente dicho, tiene que ver con los mecanismos y medios que se



utilizan para llevar a cabo la tarea legislativa, como son la elaboración y contenido de iniciativas; la exposición de motivos; las características de la reforma, sean constitucionales o no; la organización del trabajo en la Cámara de Diputados en los períodos de sesiones; así como el estudio, discusión, votación, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia de las leyes.

Las normas que establecen el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados tienen su origen en fuentes diversas. Algunas de ellas se encuentran establecidas en la Constitución, aunque su fuente directa y fundamental son los reglamentos internos del Congreso. Esto quiere decir que, aun cuando en la Constitución encontramos normas relativas al funcionamiento de la Cámara, ésta, a su vez, tiene la facultad (artículo 70 constitucional) para expedir la ley que regule su actividad interna, y no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo para tener vigencia.

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

Entre sus disposiciones figuraban ya un capítulo relativo a la organización del sistema de

comisiones para coadyuvar al trabajo parlamentario; se prevenía que en casos de urgencia, de obvia resolución o de poca importancia, ninguna proposición podía discutirse en el pleno, sin primero pasar a la comisión correspondiente; para dar curso a este trámite, se creaban una docena de tales organismos con carácter permanente, pero se consideraba también la posibilidad de instaurar otros sólo transitorios a fin de dar cuenta de asuntos especiales.

La Ley Orgánica del Congreso tiene su origen en 1934, aun cuando ha sufrido diversas modificaciones que tienen el propósito de actualizarla.

La última enmienda de la Ley Orgánica del Congreso General fue aprobada únicamente en la Cámara de Diputados en 1992 con una votación en lo general de 312 votos a favor y sólo cuatro votos en contra. Sin embargo, aun cuando el proyecto de modificación de la Ley Orgánica fue enviado a revisión al Senado en el mismo año, quedó pendiente su aprobación hasta el 7 de julio de 1994.

Dicha iniciativa reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica, y la adecúa a los tiempos y a las reformas



constitucionales. Así, la nueva Ley Orgánica recoge los cambios a los artículos constitucionales en los que se amplía la Cámara de Senadores, se elimina la autocalificación de los procesos electorales y se modifica el calendario del período ordinario de sesiones del Congreso.

Las aportaciones de la nueva reforma, a decir de la *Crónica Legislativa* número 7 de 1993, se ocupan de adaptar el texto a las disposiciones contenidas en ordenamientos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución.

Asimismo, en el nuevo ordenamiento se recogen algunas innovaciones de procedimiento puestas en práctica por la LV legislatura, como son la simplificación del paso de lista para la verificación de quórum, que antes era nominal y ahora se hace mediante un registro previo de firmas; se estipula también la rotación de la presidencia, lo que permite a los vicepresidentes ir asumiendo la máxima autoridad de la asamblea, y se disponen procedimientos relacionados con el uso de la tribuna y la duración de las intervenciones.

Una de las innovaciones, considerada de gran trascendencia, es la que dispone que los secretarios de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Desarrollo Social comparezcan ante el Congreso para ampliar y

detallar los temas de política interior, hacendaria, exterior y social que el presidente de la República refiera en su informe anual.

Otro rubro es la prohibición, en el artículo octavo, de interpelar al presidente de la República durante su informe anual. La interpelación consiste en el uso de la palabra para plantear al presidente de la República o a la mesa, una discusión amplia, ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones. En el debate, sobre este rubro no faltaron quienes se cuestionaron la reforma al artículo octavo e insistieron en la pertinencia de la interpelación, aduciendo la igualdad de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En sentido contrario, se argumentó el carácter protocolario del acto del informe de gobierno, así como las diferencias de forma y fondo que distinguen a los regímenes parlamentarios de los presidenciales; finalmente, el artículo octavo de la nueva Ley fue aprobado incluyendo la prohibición a interrumpir o interpelar al jefe del Ejecutivo; la votación en la Cámara de Diputados en lo particular tuvo 99 votos en contra. Para equilibrar los intereses, se propuso que la iniciativa se modificara con el fin de establecer que, luego del informe presidencial y durante la glosa de mismo en las sesiones plenarios de la Cámara de Diputados, exista la opción de solicitar la presencia de los secretarios de Gobernación, Hacienda, Desarrollo Social y Relaciones Exteriores, propuesta que se incluyó en el citado artículo octavo.

En tanto, la Gran Comisión, otrora máximo órgano de gobierno de la Cámara, se mantiene como una estructura de organización y dirección para los diputados del partido que obtenga la mayoría parlamentaria.

Como puede verse, las normas que regulan el proceso legislativo, establecidas en la Constitución y en la nueva Ley Orgánica del Congreso, reflejan la complejidad creciente de las tareas que desempeña la Cámara de Diputados, una de las cuales, sin duda principal, es el proceso de formación de las leyes o decretos, y que da origen a mecanismos y formas de



organización del proceso legislativo que describiremos más adelante.

2.3 EL PRESIDENTE DE LA CÁMARA

Los órganos de gobierno de la Cámara se componen de la Asamblea, constituida por 500 miembros, 300 de mayoría y 200 de representación proporcional, que a su vez se organizan para su mejor desempeño en la Gran Comisión, la Comisión Permanente, las Comisiones de la Cámara y los Grupos Parlamentarios.

Para conducir los trabajos de la Asamblea se organiza la Mesa Directiva, que se compone por diputados que tienen igual jerarquía como representantes de la nación.

La Mesa Directiva se integra con un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos haya en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, electos por mayoría de votación por cédula, y tienen la responsabilidad de preservar la libertad de las deliberaciones y vigilar la efectividad del trabajo legislativo.

El presidente y los vicepresidentes duran en su cargo un mes y no pueden ser reelectos en su cargo en el mismo período ordinario de sesiones.

La Secretaría y la Prosecretaría se integrarán de manera plural, limitándose su gestión a un mes.

Las obligaciones de los secretarios y los prosecretarios son, entre otras, las de auxiliar al presidente en el desempeño de sus funciones; comprobar al inicio de las sesiones el quórum requerido; extender, firmar y asentar bajo su firma las actas de las sesiones, una vez que han sido aprobadas; rubricar las leyes, acuerdos y demás disposiciones que expida la Cámara o el Congreso; leer los documentos listados en el orden del día; cuidar que las iniciativas y los dictámenes que vayan a ser objeto de debate, así como el *Diario de los Debates* se impriman y circulen con oportunidad entre los diputados; recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados; llevar un libro que asiente leyes y decretos del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras.

El nombramiento de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se comunicará de inmediato a la Colegisladora, al titular del Poder Ejecutivo Federal, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El presidente de la Cámara cumple funciones diversas como son las relativas al proceso

legislativo, jurisdiccionales, de carácter administrativo y ceremoniales o de protocolo.

Dentro de las funciones relativas al proceso legislativo se encuentran las de abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno; dar curso reglamentario a los asuntos de la Cámara; conducir los debates; elaborar y cumplimentar el orden el día, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación, de aquellos otros puramente deliberativos o de trámite; conceder la palabra; firmar las actas de las sesiones, así como citar a las sesiones extraordinarias.

Dentro de las funciones jurisdiccionales se encuentran las de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Dentro de las funciones de carácter administrativo se incluyen las de firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara; nombrar las comisiones de ceremonia; ordenar que la secretaria dé aviso a cada una de las Secretarías de Estado, siempre que se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia; firmar en unión de los secretarios los nombramientos o remociones de los empleados; firmar los nombramientos o remociones que haga la Cámara de Diputados de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda; así como firmar con los secretarios y, en su caso, con el presidente y secretarios de la Colegisladora, las leyes, decretos y reglamentos que expidan la Cámara o el Congreso. Debe también requerir a los diputados faltistas a concurrir a las sesiones y disponer, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan.

Dentro de las funciones de carácter ceremonial, el presidente debe presidir las sesiones del Congreso General y hacer cumplir reglas relativas a requisitos de presentación de los miembros de la Cámara, así como de comportamiento del público en las galerías. Además, deberá estar atento a que se cumpla el ceremonial relativo a la asistencia del presidente de la República al

Congreso; así también, deberá representar a la Cámara ante la Colegisladora y en las ceremonias a las que concurren los titulares de los otros Poderes de la Federación.

Los vicepresidentes de la Mesa Directiva auxiliarán al presidente en el desempeño de sus funciones y suplirán al presidente en sus ausencias e impedimentos temporales.

La conducción de las sesiones será rotativa entre el presidente y los vicepresidentes. Cuidando que el presidente conduzca al menos, la primera y última de las sesiones correspondientes al mes de su ejercicio.

Cuando durante el desarrollo del proceso de debate en la Asamblea el presidente dicte determinaciones con las cuales no está de acuerdo dicha Asamblea o cualquiera de sus miembros, ésta puede reclamar el trámite, llamar al orden al presidente o pedir su remoción.

El propio reglamento interno concede el derecho a cualquier diputado de la Cámara para reclamar dicho recurso. Esto puede y debe hacerse desde la tribuna, en forma oral, exponiendo el diputado las razones y argumentos en que se funda. El presidente está obligado a dar curso reglamentario a la propuesta, abriendo la discusión previa en la que pueden hablar dos diputados en pro y dos en contra.

Si sucede que la explicación del presidente no satisface a quien formuló la moción, éste puede presentar una moción para que el presidente sea reemplazado por un nuevo presidente. El trámite exige que a la moción se adhieran por lo menos dos miembros presentes, y que sea sometida a un proceso de discusión en la que participarán dos oradores en pro y dos en contra, después de lo cual se hará una votación nominal.

Las consecuencias del procedimiento serán la remoción, reemplazo o ratificación del presidente.

2.4 LA COMISIÓN PERMANENTE

La Comisión Permanente es una institución de viejo cuño que tiene sus raíces en el derecho parlamentario español, que se remonta a las cortes catalanas y aragonesas del bajo medievo. La diputación permanente, como se llama en España, aparece en la Constitución de Cádiz de 1812, y se conserva en constituciones posteriores.

Su presencia obedece al carácter discontinuo de la actividad parlamentaria.

Como es bien sabido, la Constitución Mexicana establece que el Congreso se desenvuelva ininterrumpidamente durante dos períodos de sesiones; por lo tanto, entre un período y otro, y con el fin de que no se interrumpa la actividad de la Cámara ni se cree un vacío en el órgano de representación popular, se creó la figura de la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión es un órgano mixto, debido a que se forma por miembros de las dos Cámaras, diputados y senadores.

Su establecimiento se encuentra normado en los artículos 78 y 79 de la Constitución, los que señalan que, durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras, la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

Ese mismo día, los miembros electos de la Comisión Permanente se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados y, bajo la presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, ayudado por dos secretarios de su elección, procederá a nombrar por mayoría de votos, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios. De estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana, en los días y a las



horas que el presidente de la misma designe. Si fuera de los días señalados, hubiese necesidad de celebrar algunas otras sesiones, así se verificará, previo acuerdo del presidente.

La Mesa de la Comisión Permanente ejercerá sus funciones durante el receso de las Cámaras para el cual fue elegida. En un período de receso, el presidente y el vicepresidente serán elegidos entre los diputados, y en el período siguiente, entre los senadores.

Esto significa que para organizar una sesión se requiere de la existencia de una Mesa Directiva que será la responsable de abrir la sesión, así como poner a consideración el orden del día, conducir los debates, certificar los hechos y determinaciones que tome la mayoría y acreditar los trabajos de la sesión.

Por determinación establecida en el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, será necesario que los secretarios de la Mesa Directiva levanten un acta, que constituya el documento en el que se asientan los hechos.

En los parlamentos modernos, la Mesa se encuentra formando parte de los órganos de gobierno de la Cámara, aunque sus funciones varían de un país a otro.

En algunos casos, es un mero órgano administrativo en manos del presidente de la



Cámara; en otros se diseña como un cuerpo consultivo del presidente. En otros más, es el órgano de representación de los distintos grupos parlamentarios.

En México, la Mesa se define como el órgano encargado de dirigir los debates, con un poder sumamente reducido. Podríamos decir que tiende a tener un carácter "super partes", esencialmente técnico.

Sin embargo, al hablar en general de las Mesas Directivas, algunos autores advierten que, tanto el modo en que son elegidas, como las competencias que les otorgan los reglamentos, tienden a crear Mesas con posibilidades de construirse una posición de relativa independencia respecto de los grupos parlamentarios, y en consecuencia, con márgenes amplios para influir sobre el funcionamiento y decisiones de la Cámara.

Entre las atribuciones de la Comisión Permanente se encuentran las de recibir y turnar para dictamen las iniciativas a las Comisiones respectivas; prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV; recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las

comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que despachen en el inmediato período de sesiones; 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; otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la suprema Corte, así como las solicitudes de licencia que someta el presidente de la República; conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar interino que supla esa falta; ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales en los términos que la ley disponga; conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales.

Además de las atribuciones anteriores, el Congreso tiene facultades para resolver la falta temporal de presidente de la República.

En el caso de que, llegada la fecha de comienzo del período presidencial, no se presentase el presidente electo o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará en su ejercicio el presidente cuyo período haya concluido y ocupará el cargo con carácter de interino el ciudadano que para tal fin designe el Congreso de la Unión, o con el carácter de provisional, el que designe la comisión Permanente.

En los casos de falta temporal del presidente de la República, el Congreso de la Unión, en sesión conjunta, o la Comisión Permanente en su caso, designará un presidente interino por el tiempo que dure la falta.

Cuando dicha falta sea por más de treinta días y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias

para que éste resuelva sobre la licencia y nombre al presidente interino. De igual forma, se procederá en el caso de que la falta temporal se convierta en absoluta.

En ocasiones, se confunde la Comisión Permanente con la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, siendo dos figuras totalmente distintas. La Gran Comisión se forma con los coordinadores de cada una de las diputaciones de las entidades federativas, pertenecientes a la mayoría absoluta de diputados de un mismo partido político, y es exclusiva de la Cámara de Diputados.

Constituida la Gran Comisión con diputados de la mayoría parlamentaria, designan de entre ellos una Mesa Directiva compuesta de un presidente, dos secretarios y dos vocales. El líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión.

Hasta antes de la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso, la Gran Comisión tenía entre sus funciones proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y el Tesorero; proponer integrantes a las Comisiones y Comités, así como proponer el proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados. Tales funciones en realidad pertenecen ahora a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada con los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios. Así, la designación de los diputados a cada Comisión y los presidentes de las Comisiones y de Comités, ya no lo decide la Gran Comisión, sino que ahora lo decide la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Así mismo, el orden del día de las sesiones, los tiempos y turnos de los parlamentarios, los acuerdan los grupos parlamentarios a través de dicha Comisión, de la cual es presidente el líder del grupo parlamentario mayoritario.

La Gran Comisión ha pasado a ser *de facto*, el equivalente a una coordinación del grupo parlamentario mayoritario, y tiene entre sus funciones las de dictaminar, formular opiniones



y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país; coadyuva en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités; nombra a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; designa al consejero propietario y al suplente ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

2.5 LAS COMISIONES DE TRABAJO

La Cámara de Diputados funciona en Pleno y en Comisiones. El Pleno es el órgano más importante de la Cámara, puesto que se compone de la totalidad de los diputados y en él se establecen los debates y votaciones. Las Comisiones en cambio se componen de grupos reducidos de diputados y son una respuesta operativa y eficaz a la necesidad que tienen los diputados de centrar sus debates en lo político, más que en los aspectos técnicos.

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

El buen desempeño de una institución legislativa depende en buena medida de la labor realizada

por sus Comisiones de trabajo. Esta forma de división del trabajo es correlativa a la complejidad y pluralismo que paulatinamente van adquiriendo las legislaturas.

Con gradaciones y tonalidades múltiples, las funciones de la Cámara se repiten en los microuniversos constituidos por cada una de las Comisiones que participan en la ejecución del trabajo parlamentario, las cuales no sólo reflejan las distintas corrientes de opinión con presencia parlamentaria, sino que en su interior deben propiciar la negociación de acuerdos.

La Cámara de Diputados cuenta para su funcionamiento administrativo con cuatro Comités: de administración, de biblioteca e informática, de asuntos editoriales, así como el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Los miembros de estos Comités son designados por el Pleno.

Además la Cámara de Diputados cuenta con las siguientes Comisiones:

- De Régimen Interno y Concertación Política
- De Dictamen legislativo
- De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
- De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
- Agricultura
- Artesanías
- Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- Asuntos Fronterizos
- Asuntos Hidráulicos
- Asuntos Indígenas
- Bosques y Selvas
- Ciencia y Tecnología
- Comercio
- Comunicaciones y Transportes
- Corrección de Estilo
- Cultura
- Defensa Nacional
- Deporte
- Derechos Humanos
- Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios

- Distrito Federal
- Ecología y Medio Ambiente
- Educación
- Energéticos
- Fomento Cooperativo
- Ganadería
- Gobernación y Puntos Constitucionales
- Hacienda y Crédito Público
- Información Gestoría y Quejas
- Justicia
- Marina
- Patrimonio y Fomento Industrial
- Pesca
- Población y Desarrollo
- Programación, Presupuesto y Cuenta Pública
- Radio, Televisión y Cinematografía
- Reforma Agraria
- Relaciones Exteriores
- Salud
- Seguridad Social
- Trabajo y Previsión Social
- Turismo
- Vivienda

La Comisión de Régimen Interno y de Concertación Política, de reciente creación, se compone por los diputados coordinadores de las fracciones políticas de los grupos parlamentarios y queda integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara.

Además de estas Comisiones, el Congreso puede crear Comisiones o Comités conjuntos especiales para atender asuntos de interés común.

De acuerdo a la Ley Orgánica, las Comisiones deben integrarse por no más de treinta diputados electos por el Pleno de la Cámara.

Desde el momento en que hacen su aparición los grupos parlamentarios en la Cámara, surge el tema de la representación de las minorías en los órganos de gobierno de la Cámara y, por lo tanto, también en las comisiones. Es una discusión ligada a la del sistema electoral y al traslado de las fórmulas de representación proporcional al interior de la Cámara, y aun cuando hay en la doctrina parlamentaria posiciones en contra de

EL AMPARO EN CONTRA DE LAS LEYES

Es importante destacar que no obstante que el Poder Legislativo es representante de la soberanía popular, sus actos están sujetos al juicio de garantías.

Del artículo 103 constitucional se desprende que el acto reclamado en el Juicio de Amparo, sólo puede incidir sobre una ley o bien en un acto de autoridad.

Existía la opinión de que los actos del Legislativo no podían ser juzgados a través del juicio de amparo, ya que se consideraba que el Legislativo es el único poder soberano que representa la voluntad popular; aún más, existía también la creencia de que este poder tenía supremacía sobre los otros dos; se le catalogaba como el primer poder, aunque este argumento carece de validez ya que todos los poderes son igualmente soberanos en nuestra Constitución.

Ahora bien, ¿en qué momento puede presentarse una demanda de amparo en contra de una ley por considerarla anticonstitucional? Ignacio L. Vallarta manifiesta al respecto:

Es un requisito esencial en la demanda de amparo que se precise un hecho especial y determinado, que constituya el acto reclamado, el acto que se acusa de inconstitucional y contra el que se pide la protección de la justicia federal. Y de tal modo ese requisito es indispensable, que sin él la demanda sería improcedente. Quien pretendiera que los tribunales declararan en términos generales y sin aplicación a un caso especial la inconstitucionalidad de una ley u orden de una autoridad, menos aún, quien solicitara se le eximiera de obedecerlas antes de que se hubiese exigido su cumplimiento, aunque fuese notoriamente anticonstitucionales, pediría lo que los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser tales, según el precepto del artículo 102 de la Constitución, que se limiten a proteger y amparar en el caso especial que verse sobre el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o actos reclamados. La demanda, pues, que no cite un hecho especial sino que pida la derogación o siquiera la dispensa de una ley, aunque sea inconstitucional, es improcedente como contraria a aquel precepto. Por estos motivos, es una doctrina perfectamente exacta que, para pedir amparo no basta la

existencia de una ley anticonstitucional, que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecute o aplique, debe considerarse como letra muerta; a nadie ofende o causa perjuicio [...] la ley adquiere una existencia real, cuando se aplica a un caso particular, sólo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación vigente de la ley por medio del recurso de amparo.

Esta tesis predominó por varios años, hasta que don Emilio Rabasa en su obra *El juicio constitucional*, rechazó tal criterio al señalar que la Constitución es un ordenamiento que nunca debería ser violado, ni por equivocación, ni intencionalmente, y por lo mismo, propugnó la tesis de que con la sola promulgación de una ley anticonstitucional debería proceder el Juicio de Amparo, puesto que, cuanto más pronto se detuviera la violación, sus consecuencias serían menos graves.

En cambio, para Alfonso Noriega,

[...] las soluciones que se plantearon para resolver cuándo debe pedirse amparo contra una ley que se juzga anticonstitucional fueron: (a) desde que la ley se publica; (b) hasta que una ley se ejecuta en un acto concreto; (c) cuando la ley tiene en sí misma un principio de ejecución. De estas tres soluciones la Suprema Corte de Justicia, a través de su jurisprudencia, ha adoptado la primera y la tercera solución, resolviendo que procede el amparo en contra de los actos del Poder Legislativo cuando existe un acto concreto de ejecución y en la ley haya un principio de ejecución al ser publicada.

En lo que va de esta LV Legislatura y al 19 de noviembre de 1993, se han presentado 3 561 amparos en contra de leyes emitidas por el H. Congreso de la Unión, los que podemos dividir en dos tipos de demandas: unas en contra de disposiciones de carácter fiscal y otras en contra de disposiciones de carácter administrativo.

“El Amparo en Contra de las Leyes”. Abreviado de: Carlos Cravioto Cortés, *Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, México, LV Legislatura, 1994, pp. 71-73.



la representación de los distintos grupos en los órganos de gobierno de la Cámara, argumentando que podría afectar el carácter técnico e imparcial de dichos órganos, hoy predomina el punto de vista contrario, es decir, la idea de que los grupos parlamentarios deben participar en dichos órganos, para darles pluralidad.

Actualmente, en la Cámara de Diputados se acepta la inclusión de todos los grupos parlamentarios en los distintos órganos de gobierno interno de la Cámara, no sólo porque atiende a una demanda de dichas formaciones, sino porque además evita actitudes obstruccionistas de los grupos y conserva la tradición de la representación plural, aunque no proporcional.

Dentro del espíritu de pluralidad que prevalece en la Cámara a partir de las reformas electorales de los últimos decenios, no sólo las comisiones de la Cámara poseen presencia de todas las fracciones, también se da en la Mesa Directiva.

Así, el presidente de la Cámara está acompañado por un número de vicepresidentes igual al número de fracciones o grupos representados en la Cámara, y van tomando la conducción de la Asamblea, con lo que se vuelven corresponsables del ejercicio de la vida parlamentaria.

La LV Legislatura, por ejemplo, confirió la presidencia de ocho Comisiones a representantes de fracciones minoritarias, mientras que en el

resto de las Comisiones se designaron uno o varios secretarios pertenecientes a estos grupos.

Los criterios de adscripción de los legisladores a las Comisiones de trabajo son diversos. En el caso de los diputados de mayoría relativa, un elemento significativo parece ser el tipo de actividad económica predominante en su distrito. Los de representación proporcional atienden sobre todo a los dictados de su partido, en muchos casos no excluyentes de su propia orientación profesional o vocacional.

Algunas fracciones parlamentarias que no disponen de suficientes miembros para cubrir a la totalidad de las Comisiones, adoptan como criterio para su participación en ellas, el interés político o partidista que una Comisión pueda revestir para su organización, al permitirle reafirmar el vínculo con su electorado o con la sociedad en general.

El promedio de Comisiones a que pertenece cada diputado, varía de un partido a otro, según el número de miembros con que cuenta; sin embargo la nueva Ley Orgánica establece que los diputados podrán formar parte de un máximo de tres Comisiones ordinarias.

2.6 LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los partidos políticos tienen su origen en los grupos, así como en la pluralidad de intereses sociales que se presentan para buscar su representación en la vida política de un país. A su vez, los partidos configuran en la Cámara la presencia de dichos grupos, a los cuales se ha dado en llamar grupos parlamentarios.

Los grupos parlamentarios son la unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan en aquélla con organización y disciplina.

En la teoría democrática, la división en grupos de la representación popular ha sido combatida desde muy distintos ángulos, y criticada en el pasado en los mismos términos que los partidos políticos.

Las críticas a los grupos se sustentan en el principio de que todo congresista representa al conjunto de la voluntad nacional, y por lo tanto no es susceptible de admitir una fragmentación, y de sobreponer la pertenencia a un partido y, por consiguiente, a un grupo parlamentario por encima del principio de la voluntad general.

Esta presencia de los grupos parlamentarios, que por otro lado pueden encontrar sustento en lo que ha dado en llamarse las democracias poliárquicas, produce una compleja red de relaciones, cuya característica principal es que todos los diputados son elegidos como hombres de partido. Por lo tanto, la Cámara refleja y registra las decisiones tomadas fuera de ella, en los partidos, lo cual para algunos afecta su soberanía. Esta cuestión nos conduce al gran tema de la relación entre partido político y grupo parlamentario, y al nacimiento de lo que se ha llamado el Estado de Partidos.

Sin embargo, más allá del debate teórico, no resuelto, la regla común, que no debe producir ninguna extrañeza, es que partido y grupo parlamentario, aunque puedan diferir en tácticas y estrategias, son entidades con finalidades coincidentes en un número muy alto de veces. Hay ocasiones en que el grupo parlamentario no expresa la posición del partido, pero es la excepción que generalmente tiene que ver con problemas de rupturas entre el diputado y su partido. La regla es la del predominio del partido político.

El partido se mostrará siempre superior a los grupos, por la simple razón de que es la organización más fuerte, con múltiples medios para mantener la disciplina del grupo, como son el apoyo económico que le presta la organización de su partido y la posibilidad que le proporciona para futuras postulaciones. La cuestión a dilucidar en cada legislatura es la de saber qué tanto la organización del partido logra o no delinear una política definida, sin que la cambie el grupo parlamentario, sea un partido de la oposición o el gobierno.

La aceptación de los grupos parlamentarios se sustenta también en razones de carácter funcional: es más sencillo poner de acuerdo, cuando se pretende tomar una decisión en un órgano colegiado de 500 miembros, a unos pocos grupos sujetos a la disciplina partidista, que a varios cientos considerados en su individualidad y que reclaman ser la expresión de la voluntad popular. Con la formación de grupos se simplifica el funcionamiento de la Cámara, ahorrando trámites y negociaciones.

Superada la actitud inicial de rechazo, en la época actual en los países con régimen de carácter parlamentario, los grupos constituyen una de las piezas clave de su funcionamiento.

En la legislación mexicana encontramos disposiciones que los toman en cuenta y los regulan, puesto que además de las fracciones formadas por los grupos partidistas, entre los cuales se distribuyen las posiciones en las comisiones de la Cámara, se cuenta con un portavoz o líder de cada fracción parlamentaria que toma la representación del grupo en el Congreso.

El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios se regulan por los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso

Los coordinadores de los grupos parlamentarios realizan las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las Comisiones y los Comités de la Cámara de Diputados.

Asimismo, los coordinadores de los grupos parlamentarios forman parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en cuyo seno acuerdan de manera conjunta el desarrollo de los trabajos de la Cámara.

Según la Ley Orgánica del Congreso General, los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados



con igual filiación partidista para realizar sus tareas en la Cámara, facilitando su participación y orientando con criterios comunes los debates en que participan sus miembros. Los diputados de la misma filiación podrán constituir un solo grupo parlamentario y será requisito esencial que lo integren cuando menos cinco diputados.

Para constituirse formalmente deberán presentar a la Mesa Directiva de la Cámara el acta de constitución del grupo, así como el nombre del diputado que haya sido electo líder del grupo.

Una vez que la documentación hubiera sido examinada por el presidente, hará la declaratoria de constitución del grupo en sesión ordinaria de la Cámara.

A partir de entonces, los diputados del grupo parlamentario dispondrán de locales en las instalaciones de la Cámara, así como de asesores y elementos materiales de apoyo, lo cual apunta a favor de un apoyo financiero a los partidos, a través de sus grupos parlamentarios. Asimismo, los diputados tomarán asiento en las curules que correspondan al grupo parlamentario del que formen parte, con lo cual se busca facilitar la comunicación entre miembros del mismo grupo.

2.7 LAS SESIONES DE LA CÁMARA

Cuando una legislatura concluye al cabo de tres años el último período de sesiones, debe nombrar

entre sus miembros, una Comisión Instaladora de la Legislatura que deba sucederla.

Los miembros de la Comisión serán cinco y fungirán el primero, como presidente, el segundo y el tercero como secretarios y los dos últimos como suplentes primero y segundo, quienes entrarán en funciones sólo cuando falte cualquiera de los tres propietarios.

Entre las funciones de la Comisión Instaladora se encuentran las de recibir, de la Oficialía Mayor de la propia Cámara, los expedientes provenientes de los Consejos Distritales con la documentación relativa a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando coincida con una elección presidencial; asimismo, recibirá el informe y las constancias de asignación proporcional que el Consejo General del IFE entregará a cada partido político; recibirá también la notificación de las resoluciones de las Salas del Tribunal Federal Electoral; entregará las credenciales de identificación y acceso a los nuevos diputados y, a la nueva Mesa Directiva, la documentación electoral antes mencionada.

Deberá además citar a los diputados electos a junta previa dentro de los diez días anteriores al inicio del primer período de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante.

En esa fecha, los diputados electos conjuntamente con la Comisión Instaladora procederán a la instalación de la nueva Legislatura; pasará lista de los presentes; dará cuenta del ejercicio de sus atribuciones; exhortará a los diputados electos a que, en escrutinio secreto y por mayoría de votos, elijan su primera Mesa Directiva, cuyos integrantes tomarán su lugar en el *presidium* por invitación del presidente de la Comisión quien les hará entrega de la documentación electoral y declarará concluidas sus funciones.

El presidente de la primera Mesa Directiva de la Legislatura entrante protestará su cargo y, acto seguido, tomará la protesta a los demás miembros; a continuación, declarará legalmente constituida

la Legislatura correspondiente y podrá dar inicio al primer período ordinario de sesiones.

El 3 de septiembre de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales que modifican los períodos ordinarios de sesiones. De acuerdo a dicha reforma el Congreso celebrará dos períodos ordinarios de sesiones. El primero se llevará a cabo a partir del primero de septiembre de cada año; y a partir del 15 de marzo de cada año se celebrará el segundo período.

Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos que le son propios, sin poder ir más allá del tiempo límite que establece la propia Constitución. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Sin embargo, queda señalado que el período ordinario correspondiente a noviembre y diciembre de 1993, así como los períodos ordinarios correspondientes al año de 1994 se celebrarán de acuerdo con las fechas que han venido rigiendo en los términos del Decreto de Reformas publicado el 7 de abril de 1986, según el cual los períodos ordinarios de sesiones correspondientes a noviembre y diciembre de 1993 y 1994 se iniciarán los días 1 de noviembre y 15 de abril y no podrán extenderse más allá del 31 de diciembre y del 15 de julio de los años mencionados.

En el artículo cuarto transitorio del Decreto se indica que los diputados que se elijan a la LVI Legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1 de noviembre de 1994 al 31 de agosto de 1997 y en el quinto se establece que los senadores que se elijan a las LVI y LVII Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1 de noviembre de 1994 al

31 de agosto del año 2000. Los senadores que se elijan en 1997 durarán en sus funciones del 1 de noviembre de dicho año al 31 de agosto del año 2000.

Sobre el lugar donde debe sesionar el Congreso, el artículo 68 establece que las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si, conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Asimismo, se afirma que ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, o en el que se habilite para tal efecto, y el presidente de ésta lo será de aquél. Por su parte, el artículo 7º indica que, el primero de septiembre y el quince de marzo de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para inaugurar sus períodos de sesiones ordinarias.

La apertura del primer período de sesiones del Congreso es un evento de la mayor relevancia política porque ahí se presenta el representante del Poder Ejecutivo. El artículo 69 establece que a la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país sin que éste pueda ser interpelado por alguno de los miembros del Congreso.

Antes del arribo del presidente de la República, hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada



grupo partidista, y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

El presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del período de sesiones y que el presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella, no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

Las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al presidente de la República para su conocimiento.

Según el órgano que celebra la sesión, éstas pueden ser de tres tipos: del Congreso General, que incluye al Pleno de la Cámara de Diputados y de Senadores; de la Comisión Permanente, y de cada una de las Cámaras. A su vez, pueden ser ordinarias las que se llevan a cabo en los períodos ordinarios de sesiones, o extraordinarias las que tienen lugar fuera de los dos períodos ordinarios.

Los dos períodos ordinarios de sesiones del año legislativo son denominados períodos constitu-

cionales; sus sesiones se celebran durante los días hábiles y en los tiempos establecidos por la Constitución, además son públicas y duran cuatro horas, a menos que se apruebe por el Pleno la prolongación de los trabajos.

Además de las sesiones ordinarias, se encuentran las sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados que son las que se celebran fuera del orden de las sesiones ordinarias, incluyendo las que se realizan en días festivos, y podrán ser convocadas por la Comisión Permanente o a propuesta del Ejecutivo, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los diputados.

Las sesiones extraordinarias sólo se ocuparán del asunto o asuntos para los que fueron convocados.

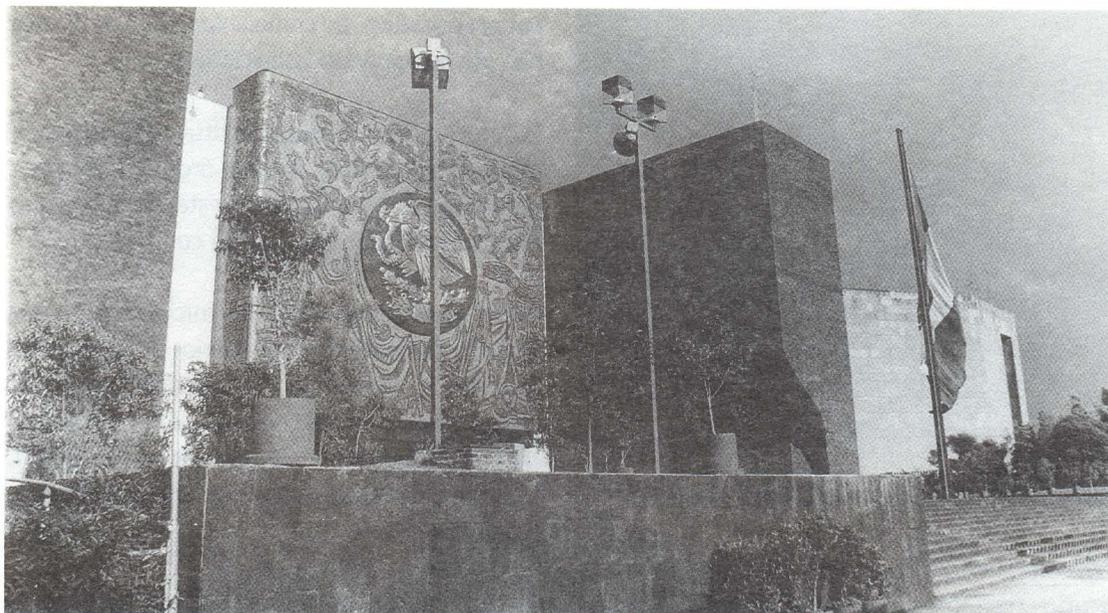
Al igual que las sesiones ordinarias, las extraordinarias serán públicas, a menos que, expresamente y por el carácter de los asuntos que se traten, se decida hacerlas secretas.

Por el carácter público de las sesiones, la Cámara debe otorgar las facilidades para el acceso al recinto parlamentario de toda persona interesada en conocer el desarrollo de los debates; por eso, el Reglamento Interno regula, en el apartado sobre las galerías, el comportamiento que deben guardar los asistentes.

Se habla de sesión prorrogada cuando siendo ordinaria o extraordinaria, y habiendo cumplido cuatro horas de duración, sea prorrogada por disposición del presidente de la Cámara o por alguno de los diputados, y aprobada por la Cámara.

Puede ser que la Cámara decida constituirse en sesión permanente, que es cuando se ha agotado el tiempo de la sesión ordinaria y se decide por mayoría de votos tratar un único punto del orden del día que, al concluirse, da por terminada la sesión permanente.

El Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso establece que las sesiones deberán



desahogarse de acuerdo a un orden estricto que empieza con la aprobación del acta de la sesión anterior; comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo y de la Suprema Corte; iniciativas del Ejecutivo, de las legislaturas y de los diputados; dictámenes que deben seguir una lectura antes del día señalado para su discusión; memoriales de los particulares; dictámenes señalados para discutirse y minutas de ley.

Debido a que todos los grupos parlamentarios tienen iguales derechos para pedir que se incluyan sus peticiones o asuntos en el orden del día, los coordinadores de las distintas fracciones se reúnen previamente para incluir en el orden lo que a cada uno de ellos interesa. Es una figura que recuerda lo que en el caso español se llama la Junta de Portavoces.

El orden que se debe seguir para integrar los asuntos constituye así un balance de los grupos internos para el mejor manejo de la sesión. La costumbre ha hecho que la reunión previa sea veinticuatro horas antes de la sesión, y estén presentes los integrantes de la Mesa Directiva, compuesta por el presidente, vicepresidente y secretarios, los coordinadores de los grupos parlamentarios, así como el Oficial Mayor y los directores de proceso legislativo y asuntos jurídicos.

2.8 LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

La iniciativa legislativa se define como el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo; es decir, es el acto mediante el cual se inicia el procedimiento de deliberación y enmienda.

El que posee la iniciativa tiene también la libre disposición del texto hasta el momento final del proceso legislativo, que es cuando la Cámara se pronuncia de manera definitiva. De esta manera sí, a lo largo de la fase de elaboración del texto, aquél que lo inicia decide retirarlo puede hacerlo.

De acuerdo a la legislación mexicana, pueden iniciar leyes los miembros de la Cámara, las legislaciones de otras entidades federativas y el Ejecutivo federal y, por lo tanto, pueden también retirar su proyecto de ley antes del pronunciamiento definitivo de la Cámara.

Algunos autores distinguen entre promover e iniciar una ley. Ejercer la iniciativa legislativa, no es promover el procedimiento legislativo, sino iniciarlo, ponerlo en marcha, que es distinto a promoverlo. Quien promueve no posee capacidad para obligar a la Cámara a que se abra la fase deliberante del procedimiento legislativo; por lo tanto, la presentación de proposiciones de



ley, como las que pudiera hacer, por ejemplo, un grupo parlamentario, no necesariamente concluye en una iniciativa, puesto que no necesariamente se toma en consideración.

La Constitución mexicana es muy clara al respecto. El derecho de iniciar leyes compete al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso General y a las legislaturas de los estados. En todos los casos las iniciativas pasarán a Comisión, que tiene a su cargo el dictamen.

Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

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

En México, como en otros países en que el Ejecutivo posee iniciativa legislativa, es ampliamente conocido que la mayor parte de ellas las inicia el Ejecutivo y no las Cámaras, lo cual se atribuye a la fuerza que ha tomado el Ejecutivo en relación al

Poder Legislativo, así como al carácter técnico que han ido adquiriendo las iniciativas.

El derecho de iniciativa constituye el ejercicio de una petición formal, ante el órgano legislativo, para que estudie la propuesta, la discuta, y eventualmente sea aprobada como ley.

En el sistema mexicano las iniciativas pueden provenir del exterior o del interior de los órganos legislativos. Proviene del exterior cuando las envía el Ejecutivo o las Legislaturas de las distintas entidades de la República; provienen del interior, cuando son presentadas por los propios diputados federales.

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

Debido a que una ley o decreto puede iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, se habla de Cámara de origen para referirse a la que inicia la ley o decreto, y de Cámara revisora cuando se refiere a la que recibe la propuesta.

2.9 SISTEMAS DE DECISIONES (DEBATES Y VOTACIONES)

En la medida en que los trabajos de la Cámara de Diputados se han vuelto más complejos como consecuencia de su ampliación numérica, pluralismo y funciones, se ha debido establecer etapas previas a los debates en el Pleno, que tienen como fin ordenar los materiales a tratar, y establecer algunos acuerdos previos y dictámenes sobre las iniciativas a discutir. Ésta es una tarea propia de las Comisiones.

Una vez presentada la iniciativa al Pleno de la Cámara, después de pasar a Comisiones, la clave de la sesión la constituye el presidente de la Cámara, que tiene atribuciones que le permiten

dirigir los debates y mantener el orden a través de ciertas facultades exclusivas de carácter disciplinario.

Llegada la hora de la discusión, se procede a leer la iniciativa, así como el dictamen elaborado por la Comisión respectiva; acto seguido, el presidente forma la lista de los diputados que desean tomar la palabra en contra y a favor, ajustándose al tiempo y número de intervenciones establecidos en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de la República Mexicana.

Podrán tomar la palabra seis diputados en pro y otros seis en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora. En otro tipo de asuntos podrán tomar la palabra tres en cada sentido.

Los discursos no podrán ser de más de treinta minutos, a menos que la Cámara otorgue permiso para ampliar el tiempo.

Puede darse el caso de que la Cámara considere, por votación de dos terceras partes, que el proyecto es urgente o de obvia resolución, en cuyo caso podrá dispensarse el requisito de que llegue primero a Comisiones, por lo que podrá pasarse al Pleno en horas distintas de las señaladas y ponerlo a discusión inmediatamente después de su lectura. En este caso, cuando el proyecto sea enviado a la Cámara revisora, la Comisión que lo envía deberá ir presidida por el autor del proyecto legislativo que hubiera motivado la excepción.

El proyecto de ley se discute primero en lo general, y después en lo particular.

Los diputados que no estén inscritos en la lista podrán pedir la palabra sólo para rectificar hechos o contestar alusiones personales, no más de cinco minutos; asimismo podrán interrumpir al orador, con permiso del presidente y del orador en turno, sólo que se trate de una moción de orden.

El presidente no podrá llamar al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos;

pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión. El presidente instará al ofensor a que las retire y si no lo hiciera, insertará las injurias en acta especial, para proceder a lo que hubiera lugar.

Tras el debate, el Reglamento para el Gobierno Interior establece tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula.

La votación nominal se lleva a cabo haciendo que cada miembro de la Cámara comenzando por el lado derecho del presidente, se ponga de pie, se identifique y exprese su voto. La votación es nominal en caso de aprobación de alguna ley o de cada uno de sus artículos.

La votación económica consiste en poner de pie a los diputados que aprueban, permaneciendo sentados los que reprueban.

Finalmente, la votación por cédula se lleva a cabo para elegir a alguna persona, depositando en una ánfora la cédula con el voto de cada uno de los diputados.

Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser que la Constitución exija las dos terceras partes de los votos.

Las reformas a la Constitución requieren las dos terceras partes de los individuos presentes, y además requieren ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. En cambio, las reformas a las leyes ordinarias requieren mayoría absoluta.

Mientras se verifica la votación, ningún miembro de la Cámara de Diputados podrá abandonar el salón ni excusarse de votar.

Una vez aprobadas las leyes, éstas serán autorizadas por las firmas de los presidentes de ambas Cámaras y de un secretario de cada una de ellas, si la ley hubiese sido votada por ambas; cuando la ley hubiera resultado de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, únicamente la firmarán el presidente y dos secretarios de la misma.



2.10 EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY

El proceso de la formación de la ley abarca las etapas de iniciativa, dictamen, discusión en el Congreso, aprobación, expedición, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia; cuando se trata de un decreto que expide una sola de las Cámaras. Cuando es atribución del Congreso, se deben agregar la revisión y la remisión de la ley que establece el artículo 72 constitucional, que señala que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma e intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra; si ésta lo aprueba, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Se considera aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término, el Congreso hubiera cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si la revisora sanciona por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán siempre nominales.

Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, ésta la devolverá a la de origen con las observaciones que le hubiese hecho. Si, examinado de nuevo es aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración y, si fuera aprobado por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su promulgación. Si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones; si el proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder

alterarse en manera alguna los artículos aprobados.

Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta y, si por mayoría absoluta de votos presentes son desechados, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su promulgación. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

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

Todo proyecto de ley o decreto desechado en la Cámara de origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año en curso.

Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

En 76 años, el Congreso de la Unión, con el consenso de los Congresos de los Estados, ha

reformado o adicionado a la Constitución en 308 ocasiones. Prácticamente no hay artículo que no haya sido modificado, lo cual nos habla de un Constituyente que en su actividad refleja la evolución del país y en las reformas a las leyes plasma una realidad sumamente dinámica.

Es de tal dimensión la tarea legislativa del Congreso que, aun cuando trabaja en dos períodos de sesiones y se mantiene activa en los recesos a través de la Comisión Permanente, hay iniciativas que se remiten a comisiones y que nunca llegan a presentarse al Pleno.

La LV Legislatura, que comenzó en 1991 y concluye en 1994, se encontró un rezago de 275 iniciativas de anteriores Legislaturas.

Después de revisarlas desechó casi un 80 por ciento, ya sea porque perdieron actualidad o por improcedentes. Aun así, llevó a cabo tal número de reformas que no ha faltado quien la considere un verdadero poder constituyente.

A manera de ejemplo, reformó los artículos 30, 82, 27, 73, 102 y 130 de la Constitución; en el aspecto electoral reformó al Senado, ampliando su número; eliminó la cláusula de gobernabilidad, así como el sistema de autocalificación; estableció un tope al número de diputados por partido, de tal manera que ninguno podrá contar con más de 315 diputados y fijó límites a los gastos de campaña y al financiamiento a los partidos.

En suma, la vida parlamentaria en México fue mucho más rica en propuestas de cambio y en debates de lo que había sido en mucho tiempo, y ello, sin duda, está asociado a un hecho inapelable, que es la presencia en la Cámara de Diputados de un pluralismo maduro, en el que seis grupos parlamentarios han encarnado no sólo importantes debates y confrontaciones, sino también han impulsado transformaciones que apuntan al fortalecimiento de las libertades.