

División de Poderes en la Constitución: Poder Legislativo

10

El texto constitucional dispone:

**Texto
constitucional**

“ARTÍCULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejecución, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Queda claro que el artículo 29 establece la única y grave excepción a la división de poderes, que es el caso de la suspensión de garantías.

¿A qué se refiere el artículo 131? Se refiere al comercio exterior. Se le otorgan facultades en esa materia, porque es cambiante día a día y no puede esperar a que el congreso esté reunido. Por ello, el ejecutivo podrá ser facultado por el congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

La Constitución dispone que el depositario del poder legislativo es un congreso general, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El congreso se reúne a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo ordinario de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo, también de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese año. El segundo periodo ordinario no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del

**El poder
legislativo**

mismo año. Lo anterior significa que las sesiones ordinarias, divididas en dos partes, ocupan cinco meses cada año. Sin embargo, es usual que el congreso convoque cuando menos a un periodo extraordinario de sesiones durante el receso (artículos 50, 65 y 66 de la Constitución).

Estructura del poder legislativo

Las facultades y obligaciones que la Constitución le otorga y le impone al poder legislativo se realizan a través de alguno de sus órganos, que son:

- a) El poder constituyente, que es el órgano o mejor dicho el procedimiento, al cual la Constitución encomienda la tarea de modificar la propia Constitución. Está integrado por la mayoría calificada del congreso general y la mayoría absoluta de los congresos locales, los cuales a su vez deciden mediante mayoría calificada.
- b) El congreso general, que es la actuación de las dos cámaras en conjunto.
- c) La cámara de diputados, que está integrada por quinientos ciudadanas y ciudadanos (cámara baja).
- d) La cámara de senadores, que está integrada por 128 ciudadanas y ciudadanos (cámara alta).
- e) La comisión Permanente, que actúa durante los recesos de las cámaras y se integra por 37 miembros de los que 19 son diputados y 18 senadores.

La cámara de diputados está integrada por 500 diputados, de los cuales 300 son electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (artículo 52 de la Constitución).

La cámara de senadores se integra por 128 senadores, de los cuales en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional (Artículo 56 de la Constitución).

Más adelante en otra sección, se harán las explicaciones de cada uno de los casos aludidos.

Facultades del congreso

Mencionaremos enseguida algunas facultades importantes del congreso de la Unión; se entiende que es necesaria la actuación conjunta, aunque sucesiva, de las dos cámaras que lo integran (artículo 73 de la Constitución).

- Admitir nuevos estados.
- Formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes.
- Arreglar definitivamente los límites de los existentes.
- Cambiar la residencia de los poderes de la Unión.
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- Establecer las bases que permitan al ejecutivo celebrar empréstitos.
- Legislar sobre hidrocarburos, minería, cine, juego, energía eléctrica y nuclear, intermediación y servicios financieros y trabajo.

- Declarar la guerra.
- Levantar y sostener las instituciones armadas.
- Expedir leyes que establezcan bases de coordinación en materia de seguridad pública.
- Crear y regular la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Distribuir entre la federación, los estados y los municipios la función educativa y las aportaciones económica correspondientes.
- Conceder licencia al presidente de la República y designar al ciudadano que deba sustituirlo.
- Establecer contribuciones sobre materias expresamente definidas por la Constitución.
- Expedir leyes para la promoción de la inversión mexicana y regulación de la extranjera.
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico.
- Instituir tribunales autónomos de lo contencioso administrativo.
- Expedir las bases para la coordinación en materia de protección civil.

Las principales son las siguientes (artículo 74 de la Constitución):

- Dar a conocer, en toda la república, la declaración del Presidente Electo hecha por el Tribunal Electoral del Poder Judicial.
- Coordinar y evaluar las actividades de la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo.
- Revisar la cuenta pública del año anterior.
- Declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra de una categoría de servidores públicos entre los que se encuentran los diputados, los senadores, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de estado (de despacho), los asambleístas y otros más que señala la Ley Suprema (Artículo 111).
- Fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que se instauren en contra de los servidores anteriormente mencionados.

**Facultades
exclusivas de
la cámara de
diputados**

Las principales son las siguientes (artículo 76 de la Constitución):

- Analizar la política exterior del ejecutivo y aprobar los tratados y otras convenciones internacionales.
- Ratificar los nombramientos del procurador general de la República, embajadores y cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea.
- Autorizar al ejecutivo para que permita la salida de tropas nacionales fuera del país o la presencia de tropas extranjeras en territorio nacional por más de un mes.
- Declarar que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado.
- Erigirse en jurado de sentencia en caso de juicio político.
- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia 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 aquellos.

**Facultades
exclusivas de
la cámara de
senadores**

La Constitución da las bases formales del sistema político mexicano y responde a la pregunta de ¿cómo se eligen los miembros del congreso y cuáles son los requisitos que deben cumplir los candidatos? Complementariamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), establece las normas específicas del régimen político actual, como ley reglamentaria de la Constitución.

La cámara de diputados se integra por representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, el primer domingo de julio del año respectivo. La fórmula electoral se integra por un diputado propietario y uno suplente. Los candidatos a diputados se eligen de acuerdo a los dos principios que se indican.

Diputados de mayoría

Principio de votación mayoritaria relativa. De acuerdo a este principio se eligen 300 diputados, mediante el sistema de distritos electorales uninominales cuya demarcación territorial será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados y su distribución por entidad federativa se hará tomando en cuenta el último censo general de población; en ningún caso la representación de un estado será menor de dos diputados de mayoría.

Diputados plurinominales

Principio de representación proporcional. La elección de los 200 diputados de acuerdo a este principio constitucional, se hace con base a listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Se constituyen hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país; su demarcación territorial está determinada por la comisión federal electoral para cada elección.

En las bases generales para la obtención y distribución de las diputaciones plurinominales, que establece el vigente artículo 54 de la Constitución, se encuentra plasmada una parte substancial de la reforma político-electoral de los últimos años. Fue el fruto de interminables y continuas negociaciones entre los partidos políticos, ante la presencia de autoridades electorales. Ha sido modificado siete veces a partir de 1963, lo que pone de relieve el interés de los legisladores por avanzar hacia un sistema de representación que refleje la cambiante realidad política del país. Por la importancia que tienen estos conceptos para el desarrollo democrático de la vida del país y su estabilidad política y social, citamos con detalle el texto constitucional.

FACULTADES DEL CONGRESO GENERAL

- Admitir los nuevos estados a la federación.
- Arreglar los límites de los estados, cuando sea necesario.
- Cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.
- Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.
- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.
- Dar las bases para celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.
- Aprobar los empréstitos que celebre el ejecutivo.
- Reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- Impedir las restricciones comerciales de estado a estado.
- Legislar sobre hidrocarburos, minería, comercio, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear; y para establecer el banco de emisión único y expedir leyes del trabajo.
- Crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar y disminuir sus dotaciones.
- Declarar la guerra con base a la información del ejecutivo.
- Dictar leyes que declaren buenas o malas las presas de mar y tierra y expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
- Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión (ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales) y reglamentar su organización y servicio.
- Dar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la guardia nacional.
- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general.
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.
- Expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
- Establecer casas de moneda; adoptar un sistema general de pesas y medidas; fijar las reglas de ocupación y enajenación de terrenos baldíos.
- Expedir leyes de organización del cuerpo diplomático y cuerpo consular.
- Definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos.
- Conceder amnistías.
- Expedir la ley orgánica de la contaduría mayor.
- Establecer, organizar y sostener en 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; así como legislar sobre esta facultad.
- Legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés social.
- Dictar leyes para distribuir adecuadamente entre la federación, los estados y municipios la función educativa y aportaciones económicas correspondientes.
- Conceder licencia al presidente de la república para ausentarse del país.
- Constituirse en colegio electoral y designar al ciudadano que sustituya al presidente de la república (sustituto, interino o provisional).
- Aceptar la renuncia del cargo de presidente de la república.
- Establecer contribuciones sobre comercio exterior; aprovechamientos y explotación de los recursos naturales; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados explotados por la federación; energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación forestal y producción y consumo de cerveza.
- Legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y municipios, de acuerdo a sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
- Expedir leyes para programación, promoción, concentración y ejecución de acciones de orden económico, especialmente de abasto y las que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios socialmente necesarios.
- Expedir leyes de promoción de la inversión mexicana y la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.
- Expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores.

Los criterios y condiciones para la obtención de esta categoría de diputaciones son los siguientes:

- Para obtener el registro de sus listas regionales, un partido deberá acreditar que participa con candidatos de mayoría relativa en cuando menos 200 distritos uninominales. (Lo anterior para evitar que pequeñas agrupaciones políticas pretendan conseguir diputados participando únicamente por la vía de la representación proporcional).
- Todo partido que alcance por lo menos el 2 por ciento del total de la votación emitida para la listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.
- Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputaciones de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.
- Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.
- En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un total de la cámara que exceda en ocho puntos al porcentaje de su votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional, más el ocho por ciento.

En este punto vale la pena reproducir el comentario del constitucionalista Emilio O. Rabasa (1997) quien afirma:

“El nuevo texto establece una suerte de “candado” para evitar la sobre-representación que consistiría en tener un porcentaje de curules muy por arriba del porcentaje de su votación efectiva.”

- Las diputaciones de representación proporcional se adjudicarán en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de cada partido.

Requisitos para ser candidatos a diputado o senador

Quienes aspiren a ser diputados o senadores al congreso de la Unión deberán cumplir ciertos requisitos que la Constitución establece:

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento y estar en el ejercicio de sus derechos.

- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección o veinticinco años según se trate de la candidatura a la cámara de diputados o a la de senadores.
- Ser originario del estado en donde se elige o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
- No estar en servicio activo en el ejército ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ellas.
- No ser secretario o subsecretario de estado ni ministro de la suprema corte de justicia de la nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros.
- No ser ministro de algún culto religioso.

En este punto se refleja otro aspecto substancial de la reforma político-electoral del año de 1996. Es esta una reforma debatible por las razones que se apuntarán más adelante, en la medida que cambió radicalmente la naturaleza de la cámara de senadores. Es conveniente transcribir íntegramente el texto constitucional, que por sí mismo se explica:

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos los partidos 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 cámara de senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

La última reforma del artículo transcrito se explica por la presión ejercida sobre el gobierno federal y su partido, el PRI, por los partidos que en aquella época representaban a la oposición, que deseaban que la cámara alta se “abriera”, al igual que la de diputados, a la representación proporcional más amplia. Consiguieron su propósito pero en el camino se desnaturalizó la función del senado de la República.

En el sistema federal la existencia de la cámara alta o cámara de senadores obedece a una lógica puntual: Los senadores representan la voluntad mayoritaria de la población de una entidad federativa en particular. Cada entidad federativa debe tener el mismo número de senadores —dos, en el caso— puesto que representan a sus estados, los que jurídicamente tienen idéntico *status* frente a la ley. Es el foro de mayor nivel en el cual se expresa el punto de vista político de los estados en su relación ante los poderes de la Unión. Tal fue el caso de la cámara de senadores de México desde la primera Constitución federal de 1824, hasta la reforma de 1996.

Elección de senadores

Crítica a la reforma de la cámara de senadores

Va en contra el espíritu de la cámara alta la presencia de un grupo de senadores que no representan a ninguna entidad federativa. Se alude aquí, desde luego, a esos 32 senadores que se eligen según el principio de representación proporcional en el marco de una única circunscripción nacional. Son ciudadanos que no fueron electos por su relación con alguna entidad federativa en particular.

Aún en el caso de los senadores de “primera minoría”, es posible argumentar que si la población escogió mayoritariamente a dos ciudadanos para que presenten en el senado el punto de vista de un estado en particular, se hace violencia si otros ciudadanos de todas maneras obtienen un escaño de igual jerarquía para representar a ese mismo estado, cuya mayoría los rechazó.

Esta lógica no es aplicable a los ciudadanos diputados. Ellos no representan de modo exclusivo ni al distrito electoral en el cual fueron electos, ni a la entidad federativa a la que ese distrito pertenece. Representan a la nación en su conjunto; a la opinión de los ciudadanos de todo el país. Esa circunstancia explica y justifica la existencia de los diputados llamados de partido, en los años sesenta y, posteriormente los diputados plurinominales o de representación proporcional. Su invaluable función en la cámara de diputados es hacer que se tome en cuenta a las opiniones de quienes no piensan como la mayoría pero que deben ser escuchados y su punto de vista recogido en el proceso de creación de las leyes.

El “fuero” de los diputados y senadores

Conforme al artículo 61 constitucional, los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten durante su encargo y no podrán ser reconvenidos por ellas. Son los presidentes de cada una de las cámaras los que deben vigilar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto de sesiones por cualquier fuerza pública, salvo con permiso del presidente del congreso, de la cámara respectiva o de la comisión permanente. La suspensión de la sesión se dará cuando esta fuerza intervenga en ella sin mediar autorización.

Los diputados y senadores no pueden trabajar en otra cosa

Los miembros del congreso, tanto diputados como senadores propietarios, en el tiempo que dure su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva, cesando en sus funciones representativas en todo el tiempo que dure el nuevo encargo. La infracción de quien viole esta disposición será la pérdida del carácter de diputado o senador. Los miembros del congreso en funciones, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato como propietarios o suplentes; únicamente podrán ser electos como propietarios los suplentes que no estuvieran en funciones, y como propietarios o suplentes, en funciones, de una cámara a otra. Por ejemplo, un senador propietario en funciones puede ser electo diputado, propietario o suplente, y un diputado en funciones puede ser electo senador, propietario o suplente.

Quórum y ausentismo en el congreso

En la medida en que el debate parlamentario se ha tornado más reñido en el congreso mexicano, la cuestión del quórum en las cámaras ha requerido de mayor regulación constitucional (artículos 63 y 64 de la Constitución). Las reglas básicas son las siguientes:

- Las cámaras no pueden abrir sus sesiones sin la concurrencia, en cada una de ella, de más de la mitad del número total de sus miembros.
- Incurren en responsabilidad y se hacen acreedores a las sanciones de ley, los congresistas que no se presenten, sin causa justificada, a desempeñar su cargo.
- Si la inasistencia continúa, los asistentes deberán reunirse y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes; caso contrario se llamará a los suplentes.
- Se entiende que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada, o sin previa licencia del presidente de su respectiva cámara, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose a los suplentes.
- También incurrirán en responsabilidad los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resulten electos no se presenten a desempeñar sus funciones.
- Los diputados y senadores que no concurran a una sesión sin causa justificada, o sin permiso de la cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Señalaremos aquí algunos antecedentes sobre la calificación de las elecciones para los congresistas: Hasta las reformas constitucionales de 1993, la cámara de diputados calificaba la elección de sus miembros a través de un colegio electoral. Estaba integrado por sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registraba la antigua comisión federal electoral, hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

El colegio electoral en la cámara de senadores se integraba con los presuntos senadores que obtuvieran declarativa de senador electo de la legislatura de la entidad federativa correspondiente, y de la comisión permanente en el caso del Distrito Federal.

Existía el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del colegio electoral de la cámara de diputados. Si la Corte consideraba que se habían cometido violaciones substanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la elección, lo hacían saber a la cámara para que, en su caso, emitiera una nueva resolución que tendría el carácter de inapelable.

Los resultados de las sucesivas reformas a la Constitución en materia electoral y a sus leyes reglamentarias, han cambiado de raíz los anteriores procedimientos.

La calificación sobre la validez de las elecciones a cargos de elección popular para el congreso de la Unión –diputados y senadores- ha sido objeto de diversos cambios durante los últimos veinticinco años. La cuestión de quién y cómo debe calificarse una elección federal fue objeto de intensos debates por los partidos políticos, durante las sucesivas etapas de la reforma político-electoral, hasta culminar con la creación del Instituto Federal Electoral y su posterior autonomía del poder ejecutivo. En el capítulo cuarto de este texto se abordará el estudio de la organización y funcionamiento de esta novedosa y ejemplar institución, conocida generalmente por su siglas, IFE.

Calificación de las elecciones federales: antecedentes

Organización interna del congreso y de cada cámara

La gradual transición del país hacia un sistema político más abierto, participativo y plural ha dado origen a cambios substanciales en la composición del congreso de la Unión y su funcionamiento; han quedado plasmados en el marco jurídico que rige al poder legislativo. Las disposiciones que integran esa normatividad son la Constitución, la Nueva ley orgánica del congreso (1999), el Reglamento para el gobierno interior del congreso general y los acuerdos parlamentarios sobre temas específicos de la actividad cotidiana de cada cámara.

En este contexto destacaremos únicamente los aspectos fundamentales de la organización interna del congreso.

Comisión Permanente

La Constitución prevé que durante el receso del congreso se instale 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. Para cada titular se nombrará un sustituto.

Entre las facultades centrales que tiene esta comisión se encuentran la de recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de las cámaras respectivas; acordar por sí o propuesta del ejecutivo la convocatoria a sesiones extraordinarias, siendo necesario el voto de dos terceras partes de los presentes. Las sesiones extraordinarias del congreso o de alguna de sus cámaras solo pueden convocarse para abordar un tema o temas previamente definidos.

Agrupamiento ideológico en las cámaras

El agrupamiento ideológico en la cámara de diputados está garantizado por la Constitución, la que señala en el tercer párrafo del artículo 70, lo siguiente:

“La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”.

La ley reglamentaria a la que se refiere la Constitución es la nueva ley orgánica del congreso. En ella se establece en que consiste y como se integra un grupo parlamentario. Aunque la Constitución únicamente se refiere a los grupos parlamentarios en la cámara de diputados, la mencionada ley orgánica establece disposiciones similares para facilitar el agrupamiento ideológico de los senadores.

La ley señala que un grupo parlamentario es el conjunto de diputados o senadores, según su afiliación de partido, que se constituyen para garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas de la cámara. Deberá contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en las que participen sus integrantes. Se integrará por lo menos con cinco diputados o cinco senadores y sólo podrá haber un grupo por cada partido político nacional.

La junta de coordinación política

En ambas cámaras existe, por ley, un agrupamiento de congresistas denominado “junta de coordinación política”. La Nueva ley orgánica (artículo 33 y artículo 80) entienden el objetivo de esa junta como:

“La expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden”.

Las juntas de coordinación substituyeron a las antiguas “gran comisión” de una y otra cámaras. En la realidad esta junta es la comisión o agrupamiento que conduce la actividad parlamentaria cotidiana de cada cámara. Durante el período de sesiones deberá reunirse cuando menos una vez por semana; y una al mes durante los recesos.

Será presidente de la junta, en cada caso, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la cámara. En caso de que ningún grupo parlamentario se encuentre en ese supuesto, la responsabilidad de presidir la junta tendrá una duración anual. Se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren.

Las principales atribuciones de las juntas de coordinación política son:

- Impulsar la conformación de acuerdos.
- Presentar al pleno proyectos de pronunciamientos y declaraciones.
- Proponer al pleno la integración de las comisiones.
- Presentar al pleno, para aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara respectiva.
- Asignar a los diferentes grupos parlamentarios recursos humanos, materiales, financieros y locales de trabajo para cada uno.
- Elaborar el programa legislativo para cada periodo de sesiones.

Las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que las cámaras cumplan sus atribuciones constitucionales y legales. Cada cámara dispone de diferentes tipos de comisiones.

Comisiones y comités en la cámara de diputados

Las de la cámara de diputados son comisiones ordinarias, comisiones para asuntos específicos que también se consideran ordinarias y, las comisiones transitorias de investigación. Las comisiones ordinarias se mantienen de legislatura en legislatura, son 23. Coinciden con la materia que corresponde a las secretarías de despacho del poder ejecutivo, más algunas otras alrededor de temas que preocupan e interesan a los diputados.

Las comisiones para asuntos específicos son las siguientes:

- La comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias.
- La comisión del distrito federal.
- La comisión de vigilancia de la contaduría mayor de Hacienda.
- La comisión jurisdiccional.

Las comisiones de investigación, que tienen carácter transitorio, se constituyen mediante solicitud de una carta parte de los diputados, para investigar el funcionamiento de los

organismos descentralizados y empresas públicas de participación mayoritaria. Los resultados de esas investigaciones se harán del conocimiento del poder ejecutivo.

Para realizar tareas muy puntuales, diferentes a las de las comisiones ordinarias, la cámara podrá crear comités auxiliares, con duración limitada. El ejemplo lo constituye el comité de información, gestoría y quejas.

Comisiones en la cámara de senadores

Las comisiones en la cámara de senadores pueden ser de tres tipos:

- Comisiones ordinarias o de dictamen (son 29)
- La comisión jurisdiccional (que interviene en los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos.
- Las comisiones de investigación (similares a las de la cámara de diputados).

La cámara podrá aumentar o subdividir las comisiones, según lo requieran las necesidades de los negocios que despachen.

Tipo de sesiones en las cámaras

Existen diversos tipos de sesiones plenarias que realizan las cámaras: ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas, permanentes y solemnes. Ordinarias son las sesiones plenarias celebradas en los días hábiles de los períodos constitucionales y serán públicas. Son extraordinarias las sesiones plenarias que se celebren fuera de estos períodos constitucionales o en días feriados dentro de ellos, pudiendo ser públicas o secretas.

Las sesiones permanentes del pleno se celebran por acuerdo expreso de los miembros de cada cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado. Las sesiones secretas se llevan a cabo de manera discrecional y se reducen a tratar asuntos tales como: las acusaciones contra los miembros de las cámaras; del presidente de la república, de los secretarios de Estado y de los gobernadores de los estados; asuntos con la nota de reservados; asuntos puramente económicos de la cámara; los asuntos relativos a relaciones exteriores; aprobación del presupuesto de egresos de las cámaras para cubrir las dietas de sus miembros.

Las sesiones plenarias solemnes se verifican para tratar acontecimientos que por su naturaleza revistan un carácter trascendental y serán públicas.

Procedimiento de discusión de las iniciativas

El procedimiento de discusión de las iniciativas no se lleva a cabo por el sólo hecho de su presentación en el seno de las cámaras, pues se requiere el previo cumplimiento de algunos trámites entre los que se encuentra el registro, la lectura de los oficios de origen y del cuerpo mismo de las iniciativas, para conocimiento de las asambleas, y turno a la comisión correspondiente.

Cubierta esta etapa preliminar, se procede a la fase de análisis y estudio de la iniciativa en las comisiones para la elaboración de los dictámenes que se ponen a consideración de la asamblea en una primera lectura para su conocimiento y en otra oportunidad más, para la discusión.

La presentación de los dictámenes de segunda lectura inicia la discusión propiamente dicha, para lo cual el presidente de debates de la cámara, abre el registro de oradores elaborándose una lista de quienes solicitan intervenir para hablar en pro o en contra del dictamen. Dichas listas son leídas totalmente antes de iniciar la discusión. El procedimiento para hacer uso de la tribuna parlamentaria es alternativo, iniciando el debate quien esté anotado en primer lugar de la lista y argumente en contra, hasta agotarla.

El mecanismo de discusión se lleva en dos momentos: primero se discute el dictamen en lo general, o sea considerando el conjunto, y segundo, en lo particular, o sea en cada uno de los artículos en los que haya objeciones.

Declarando un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a su votación nominal. En este caso hay dos posibilidades: si es aprobado, se procede a su discusión en lo particular y si no es aprobado, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. En este caso también se dan dos alternativas: si la respuesta es afirmativa la comisión procederá a reformarlo y si es negativa, se tendrá por desechado.

Acto seguido se pasa a la discusión particular de cada uno de los artículos impugnados, agotándola conforme al registro de oradores en pro y en contra. Una vez cerrada la discusión se pregunta si ha lugar o no a votar; si la respuesta es afirmativa, se procederá a la votación nominal o se reservará para efectuarla conjuntamente con la de los artículos no impugnados, caso contrario se devolverá el artículo a la comisión dictaminadora para su reforma.

Cuando se desecha un proyecto total o parcialmente y se ha presentado voto particular, se pone a discusión siempre que se hubiere presentado con un día de anticipación al de inicio de la discusión.

La sucesión de actos en forma ordinaria y sistemática que se efectúa para crear una ley o un decreto, dentro y fuera del congreso general constituyen las diferentes fases de todo el proceso legislativo. Específicamente, las fases son:

- **Presentación de una iniciativa:** acto por el cual se ejerce la facultad constitucional de someter a consideración del congreso un proyecto de ley o decreto.
- **Dictamen:** acto en virtud del cual la comisión que conoce de una iniciativa presenta una opinión escrita y fundada al pleno sobre su aprobación o rechazo. Incluyendo en el primer caso, las modificaciones que a su juicio amerita.
- **Discusión:** acto del congreso que le permite deliberar sobre el proyecto de ley o decreto.
- **Aprobación:** acto final del congreso por el que éste acepta un proyecto de ley. Puede ser total o parcial.
- **Sanción:** es el acto de aceptación de un proyecto de ley o decreto por parte del presidente de la república. La sanción presidencial a un proyecto ya admitido por el congreso puede ser negada, por una única vez, en ejercicio del derecho de veto que asiste al ejecutivo.

Fases del procedimiento legislativo

- **Promulgación:** acto que lleva a cabo el ejecutivo conforme a lo dispuesto por la Constitución, que implica el que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria y el dar a conocer la existencia de la misma.
- **Publicación:** acto mediante el cual una ley o decreto, una vez aprobado y sancionado, se da a conocer oficialmente a toda la población. Se efectúa insertando la ley o decreto en el *Diario Oficial de la Federación*.
- **Iniciación de la vigencia:** última fase del procedimiento legislativo que marca el tiempo a partir del cual las disposiciones obligan y surten todos sus efectos. Existen dos sistemas al respecto: el sincrónico y el sucesivo. El tiempo transcurrido entre la publicación de la ley y su entrada en vigor se llama *vacatio legis*.