

73.
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

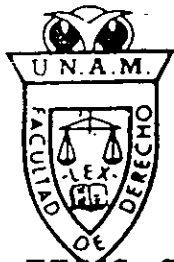
FACULTAD DE DERECHO

**MECANISMOS PARA FORTALECER EL
PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MEXICANO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
BERNARDO CANO ALVARADO**

ASESOR DE TESIS: DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

1999

02/01/23



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **BERNARDO CANO ALVARADO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**MECANISMOS PARA FORTALECER EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MEXICANO**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Miguel Angel Garita Alonso, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Miguel Angel Garita Alonso en oficio de 27 de septiembre del presente año, mediante dictamen me manifiesta haber revisado y aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 22 de 1999.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

Nota: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

México, D.F., a 27 de Septiembre de 1999.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO
P R E S E N T E .

Distinguido Doctor:

En relación a sus atentas recomendaciones, relativas a la Dirección del proyecto de investigación del alumno **Bernardo Cano Alvarado** sobre "MECANISMOS PARA FORTALECER EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MEXICANO", que pretende sustentar como tesis de licenciatura, al respecto me permito hacer de su conocimiento:

Que habiendo realizado una orientación y revisión cuidadosa y exhaustiva al proyecto en cuestión y hechos los ajustes respectivos, se manifiesta que el trabajo profesional de referencia, cumple satisfactoriamente con las exigencias metodológicas y normativas aplicables a los trabajos de investigación, aunado a que todos los temas que aborda el autor del proyecto de tesis son tratados con seriedad académica y conocimiento del tema, así como los puntos de vista personales.

Por lo anterior y salvo su mejor opinión, se considera que el alumno **Bernardo Cano Alvarado** se encuentra en condiciones para continuar los trámites correspondientes para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

AGRADECIMIENTOS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

A LA FACULTAD
DE DERECHO

A TODOS MIS MAESTROS

GRACIAS

A MI ASESOR:

DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO

Por su paciencia, conocimientos y confianza que en mí depositó para la realización de esta
tesis.

DEDICO ESTA TESIS CON MUCHO CARIÑO

A DIOS:

Porque estés donde estés, sé que siempre estas a mi lado y al de mi familia para protegernos
y ayudarnos.

A MI PADRE:

BERNARDO CANO ARELLANO

Por apoyarme incondicionalmente en la aventura que emprendí hace unos años y que hoy
se ve culminada. Te doy gracias por brindarme tu confianza, por tus consejos, por ser mi
papá, pero sobre todo, te doy las gracias por concederme la mejor de las herencias, el
estudio.

A MI MADRE:

CRUZ ALVARADO ROMERO

Por darme la vida, por tus cuidados, tus enseñanzas, en fin, por todo lo que tú representas,
gracias por ser mi mamá.

A MI HERMANA:

CARMEN

Por todo el apoyo que siempre me has dado, mil gracias.

A MI NOVIA:

ROSY

Por ser la motivación que me impulsa a seguir adelante.

GRACIAS

A MIS HERMANOS:

ROSY

LUCY

BETO

ZEFE

Y a mi primo **JUAN**

Gracias por ser como son y por el apoyo que siempre nos brindamos entre todos.

UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL A LAS SIGUIENTES PERSONAS:

CAPITÁN MELQUIADES AGUADO URIBE

LIC. JOSÉ DE JESÚS VARGAS

LIC. RUBÉN LÓPEZ RICO

LIC. ARMANDO MONZÓN MORALES

LIC. JAVIER JOFFRE MORALES

Con admiración y respeto por brindarme esa oportunidad que muchos buscan y pocos encontramos.

A MIS AMIGOS DE LA UNIVERSIDAD Y DE LA FACULTAD DE DERECHO:

IZCOATL

ABEL

ALFREDO

JUAN

ARMANDO

ERIKA

GRISELDA

FREDY

NOE

Por darme su amistad sincera.

Y de igual manera a:

SUSANA PERDOMO y CARMEN HERRERA

Por su amistad y ayuda, muchas gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS JURÍDICOS PARLAMENTARIOS

I. El Congreso de la Unión	6
II. La Facultad Legislativa	8
III. Las Facultades Exclusivas de las Cámaras	9
IV. El Procedimiento Legislativo	10
V. El Acto Parlamentario	21
VI. El Pleno	22
VII. La Mesa Directiva	23
VIII. Los Grupos Parlamentarios	25
IX. Las Comisiones Parlamentarias	27
X. Distinción entre Comisiones Parlamentarias Permanentes y no Permanentes	30
XI. Distinción entre Comisiones Ordinarias y Especiales	31
XII. Los Acuerdos Parlamentarios	33

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL PODER LEGISLATIVO Y DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN MÉXICO

I. Antecedentes Constitucionales del Poder Legislativo en México	36
A. Constitución de Cádiz de 1812	36
B. Constitución de Apatzingán de 1814	37
C. Constitución Federal de 1824	39
D. Constitución Centralista de 1836	40
E. Bases Orgánicas de 1843	42
F. Acta Constitutiva y de Reforma de 1847	43
G. Constitución Política Mexicana de 1857	43
H. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	45
II Antecedentes Legales de las Comisiones Parlamentarias dentro del Procedimiento Legislativo Mexicano	47
A. Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz (4 de septiembre de 1813)	47
B. Reglamento del Congreso de Chilpancingo (11 de septiembre de 1813)	48
C. Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente (25 de abril de 1823) ..	49
D. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (23 de diciembre de 1824)	50

E. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1 de septiembre de 1898)	51
G. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (20 de marzo de 1934)	53
F. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (25 de mayo de 1979)	54

CAPÍTULO TERCERO

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS Y SU FUNCIONAMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MEXICANO

I. Clasificación de las Comisiones Parlamentarias de acuerdo a nuestra legislación	55
A. Ordinarias	56
1. De Gobierno	56
2. De Dictamen Legislativo	57
3. De Vigilancia	57
B. Transitorias	58
1. De Investigación	58
2. Jurisdiccionales	58
3. Especiales	59
C. La Comisión Permanente	59
D. Los Comités	60

E. Las Comisiones Parlamentarias en las Legislaturas de los Estados	61
1. En el Congreso del Estado de Puebla	61
2. En el Congreso del Estado de México	62

II Estructura y Funcionamiento Interno de las Comisiones Parlamentarias, como parte

del Procedimiento Legislativo, en la Cámara de Diputados	63
A. Estructura	65
1. Integración	65
2. Organo de Gobierno	66
3. Subcomisiones	66
4. Grupo de Apoyo Profesional y Técnico	67
B. Funcionamiento	67
1. Competencia	67
2. Convocatoria a Reunión	68
3. Orden del Día	69
4. Sesiones	71
5. Discusiones	73
6. Votaciones	73
7. Dictamen	72
8. Informe de Comisiones	76

III. Estructura y Funcionamiento Interno de las Comisiones Parlamentarias, como parte del Procedimiento Legislativo, en la Cámara de Senadores	77
A. Estructura	80
1. Integración	80
2. Organo de Gobierno	80
3. Subcomisiones	81
4. Grupo de Apoyo Profesional y Técnico	81
B. Funcionamiento	81
1. Competencia	81
2. Convocatoria a Reunión	82
3. Orden del Día	82
4. Sesiones	83
5. Discusiones	84
6. Votaciones	84
7. Dictamen	85
8. Informe de Comisiones	86
 IV. Estructura y Funcionamiento Interno de las Comisiones Parlamentarias en la Ley Orgánica del Congreso General de Septiembre de 1999	 86

CAPÍTULO CUARTO

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL PROCEDIMIENTO

LEGISLATIVO DENTRO DEL DERECHO COMPARADO

I. Las Comisiones Parlamentarias en el Parlamento de Inglaterra	95
A. Breve referencia sobre la Estructura y Organización del Parlamento	95
B. Estructura y Funcionamiento de las Comisiones en el Procedimiento Legislativo ..	97
II. Las Comisiones Parlamentarias en el Congreso de los Estados Unidos de América ...	102
A. Breve referencia sobre la Estructura y Organización del Congreso	102
B. Estructura y Funcionamiento de las Comisiones en el Procedimiento Legislativo	104
III. Las Comisiones Parlamentarias en el Parlamento de Italia	112
A. Breve referencia sobre la Estructura y Organización del Parlamento	112
B. Estructura y Funcionamiento de las Comisiones en el Procedimiento Legislativo	113
IV. Las Comisiones Parlamentarias en las Cortes Generales de España	120
A. Breve referencia sobre la Estructura y Organización de las Cortes Generales	120
B. Estructura y Funcionamiento de las Comisiones en el Procedimiento Legislativo	121

CAPÍTULO QUINTO

MECANISMOS PARA FORTALECER EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

I. Aspectos Generales	131
A. Materias reservadas al Pleno para su discusión y aprobación	137
B. Comisiones de Dictamen exentas de la facultad legislativa	138
C. Aspectos formales para la actuación interna de las Comisiones con Facultades Legislativas	140
1. Estructura	140
2. Funcionamiento	142
II. Algunas Consideraciones de carácter Dogmático-Jurídico sobre los Mecanismos Legislativos propuestos	145
A. Naturaleza Jurídica de la competencia atribuida	145
B. Naturaleza Jurídica de las leyes aprobadas en comisión	147
C. Las Comisiones con Facultades Legislativas y la publicidad de sus trabajos.....	149
D. El Principio de Representación Política	150
 CONCLUSIONES	 155
 BIBLIOGRAFÍA	 161
Obras Consultadas	161

Obras Generales Consultadas	163
Publicaciones Consultadas	164
Legislación Consultada	164

INTRODUCCIÓN

En los Estados democráticos el ejercicio del poder público se asigna a tres órganos: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. De estos tres órganos nos interesa para el estudio a realizar únicamente el órgano Legislativo, el cual tiene entre sus funciones asignadas, sino es que la principal, la concerniente a la elaboración de leyes, razón por la cual recibe tal denominación.

Hace aproximadamente dos años a la fecha, en nuestro país, el Poder Legislativo retomó su importancia debido principalmente a la composición pluripartidista que surgió tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores que integran el Congreso de la Unión, lo que ha generado que existan constantes cambios tanto en la estructura como en el funcionamiento interno de cada una de ellas.

Dentro de este funcionamiento interno surgen para un mejor despacho de los trabajos asignados a cada una de las cámaras las denominadas comisiones parlamentarias y, en especial, las ordinarias de dictamen legislativo o simplemente comisiones de dictamen.

Ahora bien, si bien es cierto que este dinamismo no ha alterado en ningún sentido el procedimiento legislativo llevado a cabo por ambas cámaras, es necesario, desde el punto de vista del autor de esta tesis, el buscar nuevos mecanismos encaminados a fortalecer el

procedimiento legislativo mismo con el fin de permitir que el Congreso de la Unión cumpla cabalmente con su función legislativa establecida en la Constitución.

Por lo anterior, como objetivo principal de ésta tesis, está el presentar dichos mecanismos, siendo necesario para ello, el estudiar el procedimiento legislativo mexicano y, de manera especial, el relativo a los trabajos que desempeñan las comisiones de dictamen durante éste procedimiento por considerarse trascendental su participación dentro de dicho procedimiento.

Aunado al aspecto estrictamente jurídico existe el aspecto social. En este sentido, debido a que la sociedad mexicana evoluciona constantemente en todos los aspectos, siempre es necesario e importante adecuar los distintos ordenamientos jurídicos que rigen la vida de dichas sociedades para estar al día respecto de los problemas que se presentan o llegasen a presentar en un futuro, tratando siempre de darles solución a los problemas mediante la creación de leyes o reformas a las ya existentes.

Ahora bien, será necesario apoyarnos en los siguientes métodos de investigación: el método deductivo, con el fin de apoyar las propuestas contenidas en esta tesis por medio de la doctrina; el método histórico, con el fin de conocer el origen y evolución de las instituciones contempladas en ésta misma; el método exegético, con el fin de interpretar los distintos documentos legislativos contemplados y, por último, el método comparativo, con el fin de comparar, valga la redundancia, las instituciones contempladas en las distintas legislaciones extranjeras consideradas en esta tesis.

En virtud de todo lo anterior, para desarrollar nuestro estudio será conveniente tomar en consideración los siguientes apartados:

En primer lugar, en el capítulo primero se describen los conceptos jurídicos parlamentarios que a nuestro juicio servirán de base para comprender mejor la estructura y funcionamiento de nuestro Congreso de la Unión, así como la función exclusivamente legislativa que éste mismo realiza. Como punto a resaltar en este capítulo, se hará una distinción de las comisiones parlamentarias que existen en el mismo Congreso.

En el capítulo segundo se comentan los hechos del pasado que llegaron a influir en la conformación del parlamento en México y, por consiguiente, la incursión de las comisiones parlamentarias como órganos internos y subsidiarios del mismo parlamento. En vista de lo anterior, tales comentarios se enfocarán en las constituciones y reglamentos que regularon la vida jurídico-parlamentaria en el México del siglo pasado y del presente y que actualmente conforman los antecedentes constitucionales y legales de dichas figuras jurídicas.

En cuanto al capítulo tercero, se analizará primeramente la manera en cómo nuestra legislación clasifica actualmente a las comisiones parlamentarias. Por otra parte, se menciona de manera general la situación que priva en dos de las Legislaturas de los Estados respecto de sus comisiones parlamentarias. Posteriormente se analizará, desde el punto de vista legal, la estructura y funcionamiento actual de las comisiones de dictamen dentro de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión a fin de conocer por separado tales circunstancias en virtud de que cada una de ellas tiene un origen y composición distinta. Por último, se presenta un apartado en el cuál se hace mención a las principales modificaciones que sufrirán las comisiones parlamentarias, en cuanto a su estructura y funcionamiento, dentro de la Ley Orgánica del Congreso General que se publicó el 3 de septiembre de 1999 y en cuyas disposiciones se regirán dichas comisiones a partir del 15 de marzo del año 2000 en la Cámara de Diputados y del 1 de septiembre del mismo año en la Cámara de Senadores. Es importante

mencionar que, aunque existe éste apartado en específico, sí se tomaron en cuenta durante todo el desarrollo de esta tesis las distintas modificaciones referentes a la estructura y funcionamiento interno de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión.

Respecto al capítulo cuarto, se estudiará en el derecho comparado al parlamento en general así como el régimen de comisiones que regulan cada una de las legislaciones extranjeras consideradas. En este orden de ideas, se tomaron en cuenta las siguientes legislaciones extranjeras: la inglesa, por representar la cuna del parlamentarismo así como por contrastar –en cuanto a su funcionamiento- respecto a su sistema de comisiones en comparación con las demás legislaciones; la estadounidense, la italiana y la española, por representar la importancia que han asumido las comisiones dentro de los trabajos de éstos parlamentos.

En cuanto al quinto capítulo, se presentarán los mecanismos propuestos para fortalecer el procedimiento legislativo del Congreso de la Unión, contemplando el por qué, el cómo y las ventajas que representarían los mecanismos, así como los aspectos estrictamente normativos que se relacionen con ellos.¹ Para ello, se presenta el cómo se estructurarían y funcionarían las comisiones de dictamen que llegasen a tener facultades legislativas como parte del mismo procedimiento legislativo, así como la intervención del Pleno en este caso específico. Asimismo, se creyó conveniente hacer algunas consideraciones de carácter dogmático-jurídico con la finalidad de analizar los distintos puntos de vista tanto de autores nacionales como de extranjeros en relación con las comisiones parlamentarias.

¹ Cfr. México. Secretaría de la Defensa Nacional, *Guía para la elaboración o actualización de reglamentos y manuales*, México, Editorial de la S.D.N., 1988, p. 48.

Por otra parte, se presentan las conclusiones obtenidas después de la exposición de los capítulos y de su debido análisis. Dichas conclusiones versarán en el siguiente sentido: conclusiones enunciativas, que consisten en resaltar los aspectos más importantes de la misma tesis y, conclusiones propositivas que, como su misma denominación lo dice, consisten en hacer propuestas.

Para finalizar, se presenta la bibliografía que sirvió de base para la elaboración de la presente tesis y que tiene como fin sustentarla. La denominada bibliografía se integra en los siguientes rubros: obras (que incluye la doctrina –libros-); obras generales (que incluyen diccionarios y enciclopedias); publicaciones periódicas (que incluyen revistas únicamente) y la legislación (que incluye tanto documentos vigentes como aquellos considerados como antecedentes –facsimiles-).

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS JURÍDICOS PARLAMENTARIOS

I. EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Recibe esta denominación el órgano en quien se deposita el poder legislativo federal en nuestro país, o sea, aquél que realiza principalmente la elaboración de la ley y que ejerce control político sobre el órgano ejecutivo. Se integra por representantes que son elegidos por el pueblo y esta dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, tal como lo dispone el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

La Cámara de Diputados se compone con representantes del pueblo y está integrada por quinientos miembros en total, de los cuales trescientos son electos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y doscientos electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales. Los diputados duran en el cargo 3 años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato; la edad mínima para ser diputado es de 21 años.

La Cámara de Senadores se compone con representantes de las Entidades Federativas, incluyendo al Distrito Federal, y esta integrada por 128 miembros en total, de los cuales, en cada Estado y el Distrito Federal, dos senadores serán electos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, entendiéndose a la anterior a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya obtenido el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 senadores restantes serán electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Los senadores duran en el cargo 6 años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato; la edad mínima para ser senador es de 25 años de acuerdo a la reforma al artículo 58 Constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1999 y que entró en vigor al día siguiente de dicha publicación. Como se puede observar, ambas cámaras del Congreso de la Unión tiene un origen electivo.

En la práctica parlamentaria la Cámara de Diputados es considerada la cámara baja o de origen, esto significa que es ella la que primero tiene conocimiento de una proposición legislativa (iniciativa de ley o de decreto). Por su parte, a la Cámara de Senadores se le considera la cámara revisora porque su función es la de volver a analizar la misma proposición legislativa que fue aprobada por la cámara de origen. Pero como veremos más adelante, de acuerdo con la Constitución, las proposiciones de ley pueden iniciar en cualquiera de las dos cámaras, excepto las materias que ella misma hace referencia (Artículo 72 inciso h Constitucional).

Para finalizar, es importante señalar que aunque las cámaras del Congreso de la Unión tienen diversas funciones que por su naturaleza son trascendentales en la vida nacional, tiene en la función estrictamente legislativa su razón de ser.

II. LA FACULTAD LEGISLATIVA

El término facultad proviene del latín *faculta-atis* que significa “capacidad, aptitud, potencia física o moral, derecho para hacer alguna cosa”. “El concepto jurídico de facultad indica que alguien esta investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos [...]”.² Por su parte, el término legislativo proviene del latín *legislar* que significa “derecho o potestad de hacer leyes”.

Cabe hacer la aclaración de que con frecuencia se confunden los términos función y facultad. Para ello, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela nos aclara la diferencia en el sentido de que el término función denota actividad o poder y el término facultad implica la capacidad jurídica que a favor de ciertos órganos establece el orden jurídico para desempeñar tal actividad o poder.

Por otra parte, nos señala que las facultades legislativas del Congreso de la Unión “... consisten en las atribuciones que a favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas *leyes* en su sentido *material o intrínseco*, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales”.³

En este mismo sentido, las facultades legislativas del Congreso de la Unión las encontramos en el artículo 73 de la Constitución y de manera específica en las siguientes

² Tamayo y Salmorán, Rolando, *Diccionario jurídico mexicano*, 5ª. ed., t. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, p. 1407.

³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 9ª. ed., México, Porrúa, 1993, p. 643.

fracciones: VII, VIII, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXIX y demás subdivisiones, y XXX.

III. LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LAS CÁMARAS

Son facultades exclusivas de las cámaras del Congreso de la Unión las que realizan por mandato constitucional cada una de ellas de manera independiente respecto de la otra, es decir, aquellas facultades cuyo ejercicio no requiere la intervención o conocimiento de la otra cámara. En este sentido, de acuerdo a la clasificación que hace Felipe Tena Ramírez de las facultades de las cámaras, son facultades exclusivas cuando las cámaras actúan en forma separada y no sucesiva, pero sin ser facultades comunes.⁴

Ahora bien, es menester señalar que, si bien es cierto que tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores tienen en el artículo 74 y 76 Constitucional respectivamente sus facultades exclusivas, éstas en ningún momento tienen naturaleza propiamente legislativa debido a que para expedir leyes se requiere de la intervención de las dos cámaras.⁵ En virtud de esta situación y en atención a lo que establecen cada uno de los artículos anteriormente señalados, se establece que las facultades exclusivas de cada una de las cámaras se refieren específicamente a cuestiones político-administrativas, político-económicas y jurisdiccionales por lo que respecta a la Cámara de Diputados y, político-administrativas y jurisdiccionales por lo que respecta a la Cámara de Senadores.

⁴ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 32ª ed., México, Porrúa, 1988, pp. 295-297.

⁵ *Vid. supra*, cap. I, pp. 8-9.

IV. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El término procedimiento proviene del latín *procedo* que significa “proceder, avanzar”. El término legislativo proviene, como ya lo mencionamos anteriormente, del latín *legislar* que significa “derecho o potestad para hacer leyes”.

De acuerdo al concepto etimológico y a la opinión de los distintos autores podemos entender al procedimiento legislativo como el conjunto ordenado de actos que, de acuerdo a lo que establece el orden jurídico mexicano, deben seguir los órganos de gobierno que tienen dicha facultad con la finalidad de producir leyes o decretos.

El procedimiento legislativo se encuentra regulado en los artículos 71 y 72 de la Constitución vigente⁶, en la Ley Orgánica del Congreso General⁷ y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General⁸ y en los artículos 3 y 4 del Código Civil para el Distrito Federal⁹ en lo que se refiere a la iniciación de la vigencia de las leyes.

Debido al desorden en que se presentan las distintas hipótesis en el artículo 72 Constitucional respecto del procedimiento legislativo, para una mayor comprensión de éste se presentan a continuación los dos cuadros en los que el maestro Eduardo García Maynez sistematizó y ordenó las distintas hipótesis que prevé el artículo 72 Constitucional respecto de dicho procedimiento:¹⁰

⁶ Estas líneas se escribieron hasta septiembre de 1999.

⁷ Los preceptos de esta ley entraron en vigor el 4 de septiembre de 1999, salvo lo previsto en los artículos transitorios, de tal manera que durante el desarrollo de la tesis se precisarán las salvedades antes referidas. En virtud de que nos remitiremos a ella constantemente, se le entenderá con las siglas LOCG.

⁸ Este reglamento entró en vigor el 20 de marzo de 1934 y en virtud de que nos remitiremos a él constantemente, se le entenderá con las siglas RGICG.

⁹ El Código Civil para el Distrito Federal se aplica tanto en materia de fuero común así como para toda la República en materia de fuero federal. Entró en vigor el 1 de octubre de 1932.

¹⁰ García Maynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, 39ª ed., Porrúa, 1988, pp. 58-59.

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

CAMARA DE ORIGEN	CAMARA REVISORA	RESULTADO	PODER EJECUTIVO
1. Aprueba	Aprueba	Pasa al Ejecutivo	Publica
2. Aprueba Aprueba nuevamente	Rechaza totalmente Desecha nuevamente	Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente; El proyecto no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.	
3. Aprueba Aprueba nuevamente	Rechaza totalmente Aprueba	Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente; Pasa al Ejecutivo	Publica
4. Aprueba aprueba supresión, reformas o adiciones	Desecha en parte, reforma o adiciona	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones; Pasa al ejecutivo	Publica

5. Aprueba	Desecha en parte, reforma o adiciona	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones;	
rechaza supresión, reformas o adiciones	Insiste en supresiones, adiciones o reformas	El proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones	
6. Aprueba	Desecha en parte, reforma o adiciona	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones;	
rechaza supresión, reformas o adiciones	Rechaza supresión, reformas o adiciones, es decir, acepta el proyecto primitivo	Pasa al Ejecutivo	Publica
7. Rechaza		No puede volver a presentarse en las sesiones del año.	

PROYECTOS VETADOS POR EL EJECUTIVO

CAMARA DE ORIGEN	CAMARA REVISORA	PODER EJECUTIVO	RESULTADO
Aprueba	Aprueba	Desecha en todo o en parte	Vuelve a la Cámara de origen con sus observaciones;
Insiste en su proyecto por mayoría de las 2/3 partes de votos.	Insiste por la misma mayoría	Debe ordenar la publicación.	

Ahora bien, es importante mencionar que el rango constitucional que tiene actualmente el procedimiento legislativo se debió a las reformas que en 1874 se hicieron a la Constitución de 1857 y en la cual se determinaron, entre otras cosas, la reinstalación del Senado y el veto presidencial.

Por otra parte, de acuerdo a la doctrina mexicana, el procedimiento legislativo se puede clasificar de dos maneras. El primero, llamado ordinario, se refiere al procedimiento para crear o reformar leyes o decretos en general; el segundo es el llamado especial o del constituyente permanente, que se refiere al procedimiento para reformar la Constitución cuya tramitación varía, en comparación al ordinario, en virtud de que hay que cumplir requisitos adicionales tal como la exigencia de un mayor porcentaje de votos en el Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.¹¹ En México, de acuerdo a la opinión de distintos autores, entre ellos Miguel Angel Camposeco, el procedimiento legislativo ordinario está compuesto de manera general por las siguientes fases o etapas: iniciativa, dictamen, discusión, votación para aprobar o rechazar un proyecto de ley, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

a) Iniciativa

Es el acto por virtud del cual se somete a consideración del Congreso del Unión un proyecto de ley o decreto, por parte de los órganos facultados para ello. El artículo 71 Constitucional establece los órganos que tienen dicha facultad y que son:

¹¹ *Vid. infra*, cap. I, pp. 19-21.

- I. El Presidente de la República.
- II. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
- III. Las Legislaturas de los Estados.

Sin embargo, la misma Constitución faculta de igual manera a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar, ante el Congreso de la Unión, iniciativas de ley o decreto en materias relativas al Distrito Federal. (Artículo 122 fracción V, inciso ñ de la Constitución)

Las iniciativas podrán ser presentadas indistintamente en cualquiera de las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión, con la excepción que establece el artículo 72 inciso h Constitucional, el cual establece que los asuntos que versen sobre empréstitos, impuestos, contribuciones y reclutamiento de tropas deberá conocer primero la Cámara de Diputados. El trámite que le corresponderá a las iniciativas presentadas será el de turnarlas a la comisión de dictamen competente de acuerdo a la naturaleza de su propio contenido, con el fin de que éste órgano elabore el dictamen correspondiente.

b) Dictamen

El dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de una comisión respecto de una iniciativa de ley o de decreto sometida a su consideración, debiendo contener una parte expositiva de las razones en que se funde tal resolución. De acuerdo con el artículo 71, párrafo II Constitucional, las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, *pasarán desde luego a comisión*. Las que presenten los diputados o los senadores se sujetarán al mismo trámite en atención a lo dispuesto por el artículo 56 del RGICG.

Para el caso de que el Congreso de la Unión esté en receso, la Comisión Permanente será la encargada de recibir las iniciativas o decretos de ley y turnarlas a las comisiones de dictamen de la cámara a la que vayan dirigidas (Artículos 79 fracción III Constitucional, 122 de la LOCG y 179 relacionado con el 94 del RGICG).

Para terminar, el artículo 60 del RGICG en su primer párrafo señala de manera general que “Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado”. A manera de excepción, señala que “Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución”.

c) Discusión

“Es el acto por virtud del cual las cámaras del Congreso de la Unión deliberan acerca de las iniciativas de proyectos de ley o decreto, con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas”.¹² Cabe resaltar lo que establece el artículo 72 Constitucional en su primer párrafo al señalar que “todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas”. Esta fase se encuentra regulada de manera específica por los artículos 95 al 134 del RGICG.

En esta fase del procedimiento legislativo los diputados y senadores deben analizar, mediante el debate, los dictámenes que presentaron las comisiones de dictamen legislativo respecto de las distintas iniciativas de ley o de decreto con el fin de emitir su voto a favor o en

¹² García Maynez, Eduardo, *op. cit. supra*, nota 10, p. 54.

contra, debatiendo en primer término los proyectos en lo general y luego en lo particular, es decir, artículo por artículo.

d) Votación para Aprobar o Rechazar un Proyecto de Ley

La votación es el mecanismo por medio del cual se aprueba o rechaza un proyecto de ley o de decreto presentado ante el Pleno de cada una de las cámaras. Por otra parte, “La aprobación es el acto por el que las Cámaras aceptan un proyecto de ley o decreto de forma total o parcial”.¹³ En cuanto al rechazo, éste es el acto por el cual no se acepta el proyecto de ley o decreto, ya sea de manera total o parcial.

La aprobación o rechazo se lleva a cabo mediante el voto nominal de los miembros de cada una de las cámaras. Actualmente en la Cámara de Diputados las votaciones se realizan mediante el sistema electrónico, de acuerdo con las innovaciones puestas en marcha recientemente, con lo cual se pretende acelerar las tareas de la Cámara cuando actúa en asamblea plenaria. En cambio, en la Cámara de Senadores el sistema para la votación sigue siendo el tradicional, es decir, cada miembro de la cámara se pondrá de pie y deberá pronunciar su nombre y apellido y el sentido de su voto para que de esta manera el secretario de la mesa directiva compute al final si se aprueba o rechaza el proyecto de ley o decreto. Dichos proyectos se votarán, en primer lugar, en lo general y luego en lo particular (Artículos 147 y 148 del RGICG).

Para las votaciones de los proyectos de ley o decreto es de igual manera importante el quórum de asistencia en la sesión correspondiente. Por *quórum* podemos entender al número

¹³ *Ibid.*, p. 55.

de asistentes a una asamblea necesario para tomar decisiones válidas. Con base en lo anterior, se aplica en nuestro sistema el principio de mayoría absoluta, es decir, de la mitad más uno, por lo que se requiere de la asistencia de por lo menos doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco senadores para que puedan ser aprobados válidamente los proyectos.

e) Sanción

“La sanción es la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo”.¹⁴ Si el proyecto no es devuelto por el Presidente de la República al Congreso en el término de diez días, contados a partir de su recepción, se entenderá que ha sido aceptado por él. En esta fase se hace latente el derecho de veto que sobre el proyecto tiene el Presidente y que le faculta remitir a la cámara de origen, dentro de los diez días útiles siguientes a su recepción, el proyecto con sus respectivas observaciones a fin de que sea analizado nuevamente por el Congreso de la Unión.¹⁵ En caso de que se hayan suspendido o finalizado las sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente podrá hacer uso del derecho de veto cuando se reanuden las sesiones o cuando inicie constitucionalmente el nuevo periodo ordinario de sesiones que corresponda.

f) Promulgación

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, nos señala que “Promulgar es un acto por virtud el cual el Presidente ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por

¹⁴ *Ibid.*, p. 55.

¹⁵ *Vid. supra*, cap. 1, p. 12.

el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran”.¹⁶ En otras palabras, es el reconocimiento formal de una ley o decreto por el Presidente de la República, dándole de esta manera fuerza para que sea cumplida por todos en caso de ser ley o por quienes señala de manera particular el decreto.

g) Publicación

“La publicación es el acto a través del cual, una vez aprobada la ley, sancionada y promulgada, se da a conocer a quienes deben cumplirla”.¹⁷ El Diario Oficial de la Federación es el medio a través del cual el Presidente de la República puede dar a conocer la ley o decreto.

h) Iniciación de la vigencia de la ley o decreto

Esta última fase del procedimiento legislativo se refiere al momento en que una ley o decreto adquieren su fuerza obligatoria para todos aquellos a quienes están dirigidos. Existen dos posibilidades: a) En caso de que la ley o decreto no señalen la fecha de su entrada en vigor, se aplicará lo que dispone el artículo 3º del Código Civil para el Distrito Federal que señala que “Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial”. b) Puede iniciar su vigencia en la fecha que señalen los artículos transitorios de la propia ley o decreto. Lo anterior se fundamenta en lo que dispone el artículo

¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1996, p. 359.

¹⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El congreso de la unión: integración y regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, p. 222.

4º del Código Civil, que señala que “Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior”.

Ahora bien, por lo que respecta al procedimiento legislativo para realizar reformas a la Constitución (del constituyente permanente) hay que tomar en cuenta el artículo 135, en relación con los artículos 63, 71 y 72 de la misma Constitución. El procedimiento es el siguiente:

1. Presentar iniciativas de reformas los que tienen facultad para ello, es decir, el Presidente, los diputados y senadores, las Legislaturas de los Estados y de acuerdo al artículo 122, fracción V, inciso ñ de la Constitución, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materias exclusivas al propio Distrito Federal.
2. Para actuar legalmente como órgano deliberante y puedan así conocer de la iniciativa de reforma, se requiere un quórum de más de la mitad del total de los miembros en cada una de las cámaras, es decir, de doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco senadores.
3. Se lleva a cabo la discusión del dictamen que presentó la comisión correspondiente en la Cámara en que se haya presentado primero la iniciativa de reforma.

4. La votación será nominal, aprobando primeramente el proyecto de dictamen en lo general y luego artículo por artículo.
5. Para su aprobación se requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes (mayoría calificada), es decir, en caso de que exista la asistencia mínima requerida para sesionar, sólo se necesitará para reformar la constitución el voto a favor de ciento sesenta y siete diputados y en el caso de los senadores se requerirá el voto a favor de cuarenta y tres senadores.
6. Una vez aprobadas dichas reformas por el Congreso de la Unión se requerirá la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, es decir, del voto a favor de 16 de las 31 Legislaturas Locales.
7. El cómputo de las legislaturas y la declaración de la aprobación de la reforma constitucional lo hará el Congreso de la Unión, y en los recesos de éste lo hará la Comisión Permanente.

Para concluir este punto es necesario aclarar que nuestras leyes, cualquiera que sea su tipo (Ordinaria, Reglamentaria u Orgánica), deberá estar vinculada con la Constitución, pero como nos señala Jacinto Faya Viesca, esta vinculación no se refiere para ejecutarla, "... sino para expandirla, para aplicar su voluntad, para operar sus decisiones políticas fundamentales, y

para dotar de eficacia a los valores materiales contenidos en su texto (libertad, igualdad, democracia, soberanía, justicia social, pluralismo)".¹⁸

V EL ACTO PARLAMENTARIO

Se define al acto parlamentario como "... cualquier declaración de voluntad realizada por el Parlamento en ejercicio de una potestad parlamentaria".¹⁹ Se considera que los actos parlamentarios realizados por el Parlamento son heterogéneos en atención a su naturaleza o a su función. En cuanto a este aspecto en específico, cabe hacer mención de que es la manera más usada para clasificar a los actos parlamentarios y que está basada en las funciones del Parlamento, resaltando la clasificación en actos parlamentarios normativos y no normativos.²⁰

Para nuestro estudio es importante hacer la aclaración de que el procedimiento parlamentario y el acto parlamentario son dos figuras distintas. Para ello nos remitiremos a las consideraciones que hace María Asunción García, quien señala que

El procedimiento parlamentario [...], aplicando el concepto genérico de procedimiento a la función del Parlamento, [se define] como una sucesión preestablecida de actos jurídicos, realizados por sujetos y órganos diversos, a través de los cuales el Parlamento ejerce sus funciones. Si a esta definición añadimos el concepto de acto parlamentario veremos que esos actos jurídicos que integran el procedimiento parlamentario son, normalmente, actos

¹⁸ Faya Viesca, Jacinto, *Leyes federales y congreso de la unión. Teoría de la ley mexicana*, México, Porrúa, 1991, p. 43.

¹⁹ García Martínez, María Asunción, *El procedimiento legislativo* (tesis doctoral), Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados y AGISA, 1987, p. 69.

²⁰ *Cfr. Ibid.*, pp. 89-90 y 120.

parlamentarios, hechos por órganos de la Cámara para el ejercicio de las funciones parlamentarias.²¹

La anterior consideración nos lleva a la conclusión de que el conjunto de actos parlamentarios (actos jurídicos) conforman el procedimiento parlamentario, resaltando que dichos actos constituyen actos de trámite dentro del procedimiento y con la característica básica de ser instrumentales del acto final. Estos actos que integran el procedimiento parlamentario y que son realizados por órganos del mismo Parlamento conforman, respecto a la expedición de leyes, lo que se conoce como procedimiento legislativo, analizado en el punto anterior.

VI. EL PLENO

Dentro del derecho parlamentario, por Pleno hay que entender a la “reunión a la que asisten los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto por sus reglamentos para la integración del quórum, a fin de que pueda sesionar”.²² En México, el Pleno ha sido y es en la actualidad el órgano más importante dentro de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión porque se compone de la totalidad de los miembros en cada una de ellas (de diputados y de senadores) y, además, porque es en donde se discuten y votan los dictámenes que presentan las comisiones respecto de los proyectos de ley o de decreto que les

²¹ *Ibid.*, p. 119.

²² Molina Piñero, Luis J., *Enciclopedia Parlamentaria de México*, serie II, vol. I, t. 1, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados y UNAM, 1997, p. 733.

fueron turnados. El Pleno será el que tome la última consideración respecto a la aprobación o no de los proyectos de ley o de decreto.

La razón por la que el Pleno es considerado el órgano más importante en cada una de las cámaras se remonta a los inicios de la institución parlamentaria en México, debido principalmente a la inviolabilidad del principio de representatividad.²³

VII. LA MESA DIRECTIVA

La Mesa Directiva²⁴ de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión es el órgano colegiado encargado de conducir los trabajos del Pleno de cada Cámara. La importancia de la Mesa Directiva deriva del hecho de que “Es el órgano rector del pleno de la asamblea deliberativa, lo que implica el ejercicio de funciones de diversa naturaleza; por ejemplo, de coordinación, moderación, representación, autenticación, instrumentación, administración, de aplicación de sanciones, de gobierno e información”.²⁵

De acuerdo con la LOCG, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se elegirá en la última sesión del mes de septiembre del primer periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio de la LVII Legislatura y se integrará con un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios, todos ellos electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y en votación por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica. Durarán un año en el cargo y podrán ser reelectos. Por lo que respecta a los Vicepresidentes, estos coadyuvarán en

²³ *Ibid. infra*, cap. V, pp. 150-154.

²⁴ La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se encuentra regulada del artículo 17 al 25 de la LOCG y la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del artículo 62 al 70 del mismo ordenamiento.

²⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit. supra*, nota 17, p.162.

sus funciones al Presidente así como asumir las representaciones protocolarias y suplir las ausencias temporales del Presidente de la Cámara. Los Secretarios tendrán como principal función la de auxiliar al Presidente de la Mesa Directiva en el desempeño de sus funciones, principalmente las de carácter administrativo y registral.

De acuerdo con la LOCG, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se elegirá en la última sesión del mes de octubre del primer periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio de la LVII Legislatura y se integrará con un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro Secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula. En comparación a lo señalado anteriormente respecto a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados no se presentan variantes en cuanto a las atribuciones de los vicepresidentes y los secretarios.

Para concluir, es importante señalar que la figura más importante de la Mesa Directiva es su Presidente, responsable de hacer respetar el fuero constitucional de los legisladores y de velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario. Las atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y las del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se contemplan en los artículos 22, 23 y 67, 68 de la LOCG, ejerciendo dichas atribuciones en la fecha señalada en párrafos anteriores. Las funciones se pueden clasificar de manera general de la siguiente forma: Facultades de dirección de los trabajos camerales, facultades representativas y facultades relativas al orden y la disciplina en las sesiones.

VIII. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Se define al Grupo Parlamentario como el conjunto de legisladores pertenecientes a un mismo partido político dentro del parlamento y cuya finalidad es la de coadyuvar en la realización de los trabajos legislativos.

De la definición anterior se desprende la vinculación que existe entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos, razón por la cual se han desprendido infinidad de teorías respecto a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios como por ejemplo, el determinar si estos grupos son órganos internos del parlamento u órganos de los propios partidos políticos, aspecto que no viene al caso determinar en este trabajo por no ser el fin de éste.

Únicamente señalaremos que en México, en comparación con otros países, los grupos parlamentarios encuentran en el artículo 70 Constitucional el fundamento para su creación toda vez que éste artículo señala que "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". Si bien es cierto que la disposición constitucional no señala nada respecto a los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores, recientemente en la LOCG sí se contempla ésta forma de organización de los legisladores de un mismo partido político.

Por otra parte, el reconocimiento legal de los grupos parlamentarios trajo consigo el establecimiento de requisitos y condiciones para su constitución así como la creación de derechos y obligaciones para los mismos grupos.

Como primer requisito estará el cubrir el número mínimo necesario para su constitución que a saber será de un número de cinco legisladores tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, de acuerdo a los artículos 26.2 y 72.1 de la LOCG. Ahora bien, la condición consistirá en presentar a la Secretaría General de la Cámara de Diputados y al Secretario General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores la siguiente documentación:

- a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de integrantes.
- b) El nombre del diputado o senador que haya sido electo coordinador del grupo parlamentario.
- c) El Estatuto del partido político en el que militen.

En cuanto al segundo aspecto, la ley señala que para la designación del coordinador de cada grupo parlamentario se estará sujeto a lo que señalen las normas estatutarias y los lineamientos de cada partido político, en el marco de las disposiciones de la propia LOCG.

Por último cabe señalar, de conformidad con la importancia política que asumen los coordinadores de los grupos parlamentarios, que aquellos que pertenecen a la Cámara de Diputados integrarán la Junta de Coordinación Política así como la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En cuanto a la Cámara de Senadores, dichos coordinadores integrarán la Junta de Coordinación Política. Cada Junta será el órgano de gobierno de cada Cámara.

Todas las disposiciones relativas a los Grupos Parlamentarios entrarán en vigor hasta el 1 de septiembre del año 2000.

IX. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

Dentro del derecho parlamentario existe un tema que en la actualidad es considerado de suma importancia toda vez que esta relacionado directamente con la forma en que se organizan y realizan sus actividades los parlamentos del mundo, razón por la cual será objeto, en este trabajo, de un estudio más amplio. Nos referimos a las denominadas comisiones parlamentarias.

La palabra comisión deriva del latín *commissio-commissionis*, que de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española significa “encargar o encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo, una función”.²⁶

En términos jurídicos, el maestro Miguel Ángel Camposeco nos señala que por comisión parlamentaria “se refiere la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las Cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva”.²⁷ Con base en este concepto, podemos visualizar la importancia que tienen estos cuerpos colegiados reducidos y, en especial los que dictaminan,

²⁶ *Diccionario de la lengua española*, 19ª. ed., Madrid. Real Academia de la Lengua Española y Espasa-Calpe, 1970. Cit. por Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 234.

²⁷ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, op. cit. supra, nota 22, p. 171.

en virtud de que éstos cuerpos estudian, analizan y proponen al Pleno la resolución que tomaron respecto de los proyectos de ley o decreto que les fueron turnados.

En nuestro derecho mexicano vigente, las comisiones parlamentarias que integran el Congreso de la Unión se encuentran reguladas de manera específica tanto en la LOCG como en el RGICG.

Actualmente en la Cámara de Diputados se rigen también por Acuerdos Parlamentarios, a los cuales se les reconoce como fuente del derecho parlamentario. De igual manera las comisiones parlamentarias se rigen “Por determinación de leyes específicas, independientemente de las creadas en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento, [en virtud de ello encontramos reguladas a] [...] la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la Ley Orgánica de ésta; la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en la ley respectiva y en la anteriormente mencionada; así como las comisiones mencionadas en leyes diversas, particularmente en la Ley de Planeación y por supuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece una Comisión Instructora y una Subcomisión de Examen Previo, para los juicios políticos y las declaratorias de procedencia”.²⁸

Aunque en la Constitución no se regulan de manera específica, sí es importante para nuestro estudio señalar en este punto qué artículos de la Constitución regulan a las comisiones parlamentarias toda vez que es nuestra ley fundamental. Además es importante aclarar que dichas comisiones se abordarán en un apartado posterior de acuerdo a su regulación en las distintas leyes.

²⁸ Moreno Collado, Jorge, “Las comisiones legislativas de la cámara de diputados”, *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, no. 92, 1996, p. 157.

Son seis los artículos en la Constitución en los que se menciona de manera expresa a las comisiones parlamentarias:

Artículo 71 párrafo II. Señala que las iniciativas que presenten los órganos de gobierno facultados para ello "... pasarán desde luego a comisión". Jorge Moreno Collado nos afirma que "... esta mención implica la determinación constitucional de que las cámaras deben estructurarse a partir de las *comisiones*, de manera que ninguna ley o decreto sería válido sin el dictamen previo de una comisión".²⁹

Artículo 72. inciso i). Señala que si transcurrido un mes desde que el proyecto de ley o de decreto pasó a manos de la comisión dictaminadora y ésta no ha elaborado su correspondiente dictamen, el mismo proyecto podrá presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Artículo 74 fracción II. Señala dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados la posibilidad de crear una comisión encargada de vigilar a la Contaduría Mayor (crea sin denominarla a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Artículo 77 fracción II. Señala que entre una y otra Cámara puede existir comunicación a través de sus respectivas comisiones.

²⁹ *Idem.*

Artículo 79 fracción III. Señala la facultad que tiene la Comisión Permanente para recibir los proyectos de ley o de decreto durante los periodos de recesos del Congreso de la Unión y "...turnarlos para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas".

Artículo 93 párrafo III: Señala que las cámaras del Congreso de la Unión tienen la facultad de crear comisiones para investigar el funcionamiento de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

X. DISTINCIÓN ENTRE COMISIONES PARLAMENTARIAS PERMANENTES Y NO PERMANENTES

Existen diversos criterios para clasificar a las comisiones parlamentarias los cuales se orientan respecto de su duración, su función, a la materia de su competencia, por el número de sus integrantes, etcétera. En este punto nos orientamos al criterio de clasificación respecto a su tiempo de duración porque es el criterio que sigue la mayoría de los reglamentos parlamentarios en el mundo y además por considerarse que ayudará a una mejor comprensión de esta tesis.

A) Comisiones parlamentarias permanentes.

En este sentido, nos remitimos a Francisco Berlín Valenzuela, quien nos señala que "Son aquellas que se establecen por reglamento, con duración ilimitada y que son integradas en cada legislatura según formas previstas en las normas de cada cuerpo legislativo. Su finalidad es el estudio de los asuntos propios de la naturaleza de cada comisión y su

actividad es fundamental para el conocimiento detallado de aquellos temas que posteriormente deberá conocer el pleno".³⁰

B) Comisiones parlamentarias no permanentes.

Llamada también especiales o transitorias, como su nombre lo indica estas comisiones parlamentarias tienen una duración limitada; se crean por el Pleno únicamente para atender el asunto específico para el que fueron creadas y, una vez que hayan finalizado con el trabajo encomendado, dejan de existir.

XI. DISTINCIÓN ENTRE COMISIONES ORDINARIAS Y ESPECIALES

Esta distinción general a la que se hace referencia se basa principalmente en las disposiciones contempladas tanto en la LOCG (anterior a la de septiembre de 1999) como en el RGICG y es con la finalidad de presentar la manera en cómo nuestro orden jurídico clasifica a las comisiones parlamentarias del Congreso de la Unión. La ley contempla como comisiones ordinarias las siguientes:

1. Las que se constituyen con carácter definitivo y que funcionan para toda una *Legislatura*, entendiéndose por ésta al periodo de ejercicio de las funciones que realizan los diputados y senadores durante tres años.
2. Se constituyen por disposición legal.

³⁰ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit. supra*, nota 26, p. 236.

3. Los integrantes de estas comisiones durarán en el cargo tres años.
4. Las comisiones ordinarias se integrarán en el mes de septiembre del año en que inicie la legislatura.
5. En la Cámara de Diputados las comisiones ordinarias actualmente son las 39 que señala el artículo 43 de la LOCG como de Dictamen Legislativo, junto con otras 15 comisiones más que se crearon en la reciente Legislatura para dar un total de 54. En la Cámara de Senadores las comisiones ordinarias actualmente son las 26 que señala el artículo 78 de la LOCG, incluyendo la de Estudios Legislativos, junto con otras 28 comisiones para dar un total de 54.

Jorge Moreno Collado señala que “La existencia de las Comisiones Ordinarias acredita la calidad técnica y profesional del trabajo institucional de los legisladores, la eficacia de la división de las actividades parlamentarias por especialidades, así como la organización funcional y efectiva de la producción normativa”.³¹

Se consideran comisiones especiales las siguientes:

1. Las que se constituyen con carácter transitorio, es decir, sólo durante un cierto tiempo.
2. Se constituyen por acuerdos que apruebe el Pleno.
3. Sus integrantes durarán en el cargo hasta que la comisión desaparezca una vez que haya cumplido con su cometido.
4. Las comisiones especiales se pueden crear en cualquier momento de la Legislatura.

³¹ Moreno Collado, Jorge, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, op. cit. supra, nota 22, p. 209.

5. En ambas cámaras del Congreso de la Unión se considerarán como comisiones especiales aquellas que se integren para conocer específicamente de la materia cuyo objeto motivó su creación.

XII. LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS

Los Acuerdos Parlamentarios son las determinaciones tomadas por los órganos rectores de las cámaras con el propósito de fijar normas cuyo contenido sea organizativo, administrativo o político, para que de esta manera se atiendan y desahoguen algunos asuntos específicos. Las normas de los Acuerdos Parlamentarios, al igual que para las normas de la LQCG y del RGICG tienen un contenido jurídico, pero sobre todo son directrices políticas.

Se le considera fuente formal del Derecho Parlamentario en virtud de que el artículo 77 fracción III de la Constitución establece que cada una de las cámaras podrá dictar normas relativas a su estructura y funcionamiento internos.

Desde el punto de vista doctrinal esta disposición constituye el denominado *principio de prescripción autonómica* o de regulación autónoma, el cual consiste en que el conjunto de reglas que dicta un órgano lo hace por sí mismo y para sí mismo, sin la intervención de ningún otro órgano.

La importancia que han tomado los Acuerdos Parlamentarios se debe principalmente al dinamismo que en sus trabajos le da el sistema pluripartidista existente actualmente en ambas cámaras del Congreso de la Unión y cuyo fundamento se encuentra en el artículo 41 de la Constitución.

El órgano rector encargado de llegar a acuerdos o consensos tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores es la Junta de Coordinación Política (Artículo 33.1 y 80 de la LOCG). Los acuerdos a los que lleguen estos órganos deberán ser firmados por el presidente y los secretarios de la Juntas involucradas y registrarse en el acta respectiva para este objeto. Serán presentados a la Mesa Directiva y sometidos a la aprobación del Pleno, requisito exclusivamente formal ya que los distintos grupos parlamentarios que están representados en las cámaras tienen a sus respectivos coordinadores en las comisiones rectoras. Dichos acuerdos deberán ser acatados por los miembros del Congreso de la Unión.

Para terminar con este punto, Santiago Oñate Laborde señala lo que se puede considerar como la razón de ser de los acuerdos parlamentarios, al respecto nos dice que “Conviene apuntar que ni la ley ni el reglamento pueden contener en su totalidad las normas que rigen la vida de un cuerpo legislativo deliberante. Su pluralismo, el estar integrado por grupos parlamentarios obliga a la adopción de un conjunto de resoluciones y acuerdos relativos a su régimen interior que escapa a una fácil codificación”.³²

³² Oñate Laborde, Santiago, “Fuentes e interpretación del derecho parlamentario”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LIII legislatura (comp.), Porrúa, 1987, p. 60.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL PODER LEGISLATIVO Y DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN MÉXICO

La vida constitucional de México comienza a partir del siglo XIX y junto con ella nace propiamente nuestro Poder Legislativo toda vez que es en las Constituciones donde esta institución del poder público encuentra su fundamento jurídico. Por consiguiente, las comisiones parlamentarias que intervienen en la formación de leyes, al formar parte de esta institución, encuentran de igual manera su fundamento jurídico en dichos documentos, pero encontrando su propia normatividad de manera exhaustiva en los reglamentos internos que han regido a dicha institución durante estos dos últimos siglos.

En virtud de lo anterior y con el fin de continuar con nuestro estudio en particular, analizaremos el origen y la evolución que desde el punto de vista jurídico ha tenido el Poder Legislativo dentro de las diversas Constituciones que han regido en México. Por otra parte, estudiaremos a las comisiones parlamentarias que participan en la formación de leyes dentro de los diversos reglamentos que han regido el gobierno interior de cada uno de los Congresos que han existido en nuestra historia jurídica.

I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Francisco Berlín Valenzuela afirma que "... la primera fuente normativa del derecho parlamentario es la constitución; ella contiene los lineamientos jurídicos que regulan la organización y funcionamiento del poder legislativo".³³ Por lo anterior, es necesario acudir a los antecedentes jurídicos constitucionales mexicanos para entender de manera más clara el origen y la evolución de nuestro Poder Legislativo y, consecuentemente, el de las comisiones parlamentarias dentro del procedimiento legislativo.

A. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

La vida constitucional del México actual se inicia cuando éste forma parte todavía de las colonias de España. No se puede dejar a un lado a la Constitución Política de la Monarquía de España o Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, porque ésta vino a darle un giro total al régimen político que en ese momento prevalecía en España y, que por supuesto, repercutió de igual manera en la Nueva España.

Lo anterior se debe a que su contenido expresa de manera concreta una inclinación que va de una monarquía absoluta a una monarquía constitucional, esto se hace palpable al crearse las Cortes como el órgano parlamentario de España para actuar conjuntamente con el rey. Sin embargo, las Cortes nunca tuvieron el carácter representativo, plural y democrático ya que estaban conformadas en su gran mayoría por miembros de las clases privilegiadas –y en menor

³³ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit. supra*, nota 26, p. 72.

medida representantes del pueblo- y cuya actividad principal era la de atender los asuntos que les pedía el rey.³⁴

Pese a lo anterior, por primera vez se concedió a la Nueva España la representación de diputados ante las Cortes de España, los cuales fueron electos mediante el sistema de juntas parroquiales, de partido y de provincia.

Por otra parte, en las disposiciones de la Constitución de Cádiz, el régimen relativo a las Cortes se encuentra regulado a partir del artículo 27 hasta el 162, encontrando en el artículo 15 su principal tarea como órgano legislativo y que se refiere al principio por el cual se le otorga la facultad para hacer leyes junto con el rey. En el Capítulo VII relativo a las facultades de las Cortes, se dispone en el artículo 131 fracción I lo siguiente: "proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario".

B. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

El cura José María Morelos y Pavón fue el insurgente más importante durante la primera etapa de la independencia de México. Morelos expidió la convocatoria para que el Congreso se reuniera por primera vez el 28 de junio de 1813, señalando en la misma la manera en cómo elegir a los diputados.

Fue hasta el 14 de septiembre de 1813 cuando se instaló el Congreso en la ciudad de Chilpancingo, el cual, buscó derrocar a la Corona Española mediante armas, pero sobre todo con instrumentos jurídicos, basándose para ello de la influencia que provocaron en México los movimientos independentistas en los Estados Unidos (1776) y en Francia (1789) y sus

³⁴ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit. supra*, nota 3, p. 617.

respectivas Constituciones, así como la influencia de la Constitución de Cádiz y la de los pensadores Juan Jacobo Rousseau con su “voluntad general” y Montesquieu con su “división de poderes”.

Fue el Congreso de Chilpancingo el que emitió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. En este sentido, en cuanto las aportaciones que dejó esta Constitución, Jorge Sayeg Helú sintetiza de manera clara, señalando al respecto que

Los principios políticos que consignó la Ley de 1814, fueron suficientes, empero, para formar las bases sobre la cual se apoyan nuestras ulteriores constitucionales. De su texto, dividido en las dos partes fundamentales que el constitucionalismo moderno ha dado en señalar a toda Carta Magna: la dogmática y la orgánica, se desprenden las tesis fundamentales de nuestra estructura constitucional: la soberanía del pueblo, los derechos del hombre, y una forma de gobierno republicano que consigna ya la clásica división de poderes (legislativo, ejecutivo, judicial). De aquí, precisamente que se haya señalado a la Carta de Apatzingán como el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano; de aquí también, que fuera con ella que iniciáramos la tenaz lucha en que hubimos que empeñarnos hacia la conquista de nuestros derechos constitucionales.³⁵

De igual manera hay que hacer mención que es la primera Constitución que prevé la representación nacional a través de las provincias, constituyendo así el primer antecedente de la formación del actual Senado.

³⁵ Sayeg Helú, Jorge, *El poder legislativo mexicano*, México, Trillas, 1991, p. 24.

Respecto a las facultad concerniente a la formación de leyes, dicha Constitución otorgó al Poder Legislativo depositado en el Supremo Congreso Mexicano lo siguiente: en el Capítulo VIII y, de manera específica en el artículo 106, señala que “Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente: Examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan. Sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas en su caso”.

C. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Como su antecedente directo e inmediato está el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, expedida el 31 de enero de 1824, y cuyos principios federalistas prevalecieron hasta la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. En cuanto al Poder Legislativo, el artículo 7 señala que “Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso general. Este, se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

Este constituyente contaba entre sus filas con dos de los mexicanos con mayor experiencia parlamentaria en ese momento, ellos eran Miguel Ramos Arizpe y Miguel Guridi y Alcocer, quienes representaron a la Nueva España en las Cortes de Cádiz. Miguel Ramos fue nombrado para éste constituyente como Presidente de la Comisión encargada de elaborar el proyecto de Constitución y Miguel Guridi como Presidente del Congreso.

Cabe hacer notar que la mayor influencia en nuestros constituyentes de esta época vino de los Estados Unidos, principalmente en lo concerniente al sistema federalista y cuyas manifestaciones se introdujeron en las disposiciones de ésta Constitución.

Con el federalismo el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de diputados que representarían al pueblo y una de senadores que

representaría a las Entidades Federativas correspondientes. La propia Constitución se encarga de establecer las facultades de cada Cámara y la manera en como participarían en la formación de las leyes o decretos.³⁶ Como nota importante dentro de estos artículos está que por primera vez se dispone que lo concerniente a contribuciones o impuestos debe conocer primero la Cámara de Diputados (Artículo 51 Constitucional).

Por lo que respecta a la formación de leyes únicamente se hace referencia al respecto en el artículo 53 Constitucional, el cual remite al reglamento de debates de ambas cámaras sobre la discusión y votación de los proyectos de ley o decretos.

D. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836

Después de que entrara en vigor la Constitución Federal de 1824, la lucha por el poder entre los liberales y conservadores³⁷ subsistía. Estos últimos se conformaban con implantar un sistema central de gobierno y atacaron al congreso constituyente por excederse en sus facultades al haber establecido en el artículo 171 de la Constitución de 1824 que “Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución o del acta constitutiva...”, criticando tal artículo por considerarlo inconveniente para las generaciones futuras.

Posteriormente, un grupo de diputados pertenecientes al congreso constituyente, influenciados por los conservadores, determinó dejar a un lado dicho artículo, lo que provocó que en 1835 apareciera promulgada la primera de las siete leyes que integrarían la Constitución Centralista de 1836.

³⁶ Se regulaba del artículo 7 al 73 de la Constitución Federal de 1824.

³⁷ Compuesto por miembros de las clases privilegiadas que pretendían conservar el régimen unitario anterior.

Por lo que respecta al Poder Legislativo, éste se encontró regulado en la Tercera Ley, la cual, entre sus principales aspectos están los siguientes:

Se mantiene el sistema bicameral, sólo que en este caso, la Cámara de Diputados es la que tiene la facultad para iniciar leyes y el Senado únicamente tendrá una facultad de revisión de leyes o decretos consistente en aprobarlos o desaprobarlos, nunca para modificarlos (Artículo 25 y 32 de la Tercera Ley).

Respecto a la formación de leyes, corresponde la iniciativa tanto al Poder Ejecutivo, a los diputados, a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo y a las Juntas Departamentales en materias relativas a impuestos, educación pública, comercio, industria, administración municipal y variaciones constitucionales (Artículo 25 y 26 de la Tercera Ley).

Los Estados de la República desaparecen al surgir los departamentos y con ello el Senado pierde su razón de ser porque ésta consiste en representar a dichos Estados.

Se adhiere un nuevo poder a los tres ya existentes, el llamado Supremo Poder Conservador, encargado de moderar la actuación de los otros tres poderes e integrado por las clases privilegiadas (regulado en la Segunda Ley).

Por otra parte, constitucionalmente se regula de manera expresa a una comisión perteneciente, en este caso, a la Cámara de Diputados. En su artículo 29 de la Tercera Ley intitulada "Del Poder Legislativo, de sus miembros, y de cuanto dice relación a la formación de las leyes" establece que tratándose de las iniciativas de los diputados, la Cámara las calificará después de oír el dictamen de una comisión de nueve diputados que la propia cámara elegirá en su totalidad cada año, denominada de peticiones.

De igual manera, entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados está la de crear una comisión inspectora de la contaduría mayor de hacienda, la cual estaría integrada por cinco diputados (Artículo 152 fracción I de la Tercera Ley). También se hace alusión a que entre las cámaras podrán comunicarse entre sí y con el gobierno a través de comisiones de su seno (Artículo 51 fracción II de la Tercera Ley).

E. BASES ORGÁNICAS DE 1843

Con el fin de mejorar la estabilidad política del centralismo, se propuso convocar a un nuevo congreso constituyente con el fin de que se creara una nueva Constitución. Dicho congreso fue integrado en su mayoría por liberales federalistas, quienes elaboraron un texto único después de dos proyectos discutidos. Santa Anna junto con sus ministros y comandantes militares de los departamentos disolvieron el congreso por ir en contra de sus intereses, razón por la cual fue creada la Junta Nacional Legislativa, órgano que expidió la nueva Constitución denominada “Las Bases de Organización Política de la República Mexicana”, mejor conocidas como *Bases Orgánicas*.

En la actividad legislativa prevaleció la facultad para iniciar leyes en cualquier materia tanto al Ejecutivo como a los diputados y las Asambleas Departamentales. De igual manera, a la Suprema Corte de Justicia respecto de la administración de justicia.³⁸ Por su parte, el artículo 66 señala que son facultades del Congreso: “Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas, y disponer su observancia”.

³⁸ Regulado en el artículo 53 de las Bases Orgánicas.

F. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847

Con la caída de Santa Anna también caen las Bases Orgánicas y ante la amenaza de la invasión norteamericana, se determinó se expidiera una nueva Constitución con el fin de no dejar al país sin ella. Mariano Otero consideró que ante la situación que estaba viviendo el país era imposible crear una nueva Constitución, por lo que se determinó que se retomara la Constitución Federal de 1824, pero introduciendo algunas reformas. El Congreso correspondiente adoptó las siguientes reformas:

- a) En materia legislativa no hubo nada nuevo, excepto que se reincorporaron las facultades originales del Senado al establecerse nuevamente los Estados o Entidades Federativas.
- b) En otros hechos relevantes, se suprimió la vicepresidencia y se desarrolló el juicio de amparo como sistema de control de la constitucionalidad.

G. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857

El congreso constituyente surgió en gran medida como respuesta contra la dictadura de Santa Anna. Después de que los liberales retomaron el poder en agosto de 1855 al declinar Santa Anna, creyeron conveniente crear una nueva Constitución siguiendo los principios de sus antecesores tales como el derecho a la libertad, a la propiedad, a los derechos individuales y abogaban también por la separación de la Iglesia y el Estado. Para ello convocaron a un nuevo congreso constituyente que se encargaría de hacer dicha Constitución.

Este constituyente estuvo influenciado políticamente por instituciones y corrientes extranjeras. En este sentido, Emilio O. Rabasa menciona las instituciones extranjeras que influyeron, señalando al respecto que "... el Constituyente de 1856-1857 recibió de Inglaterra

la soberanía del pueblo (no de la nación como lo había prescrito la Constitución de Cádiz y transcrito la nuestra de 1824). De Francia, el catálogo preciso de los derechos individuales, como derechos naturales previos al Estado. De España, el dogma religioso y el proceso electoral, y de los Estados Unidos, el federalismo y la supremacía judicial”.³⁹

Por lo que respecta a las corrientes extranjeras que influyeron en el constituyente, Emilio O. Rabasa menciona sólo aquellos pensadores políticos que fueron literalmente citados y cuyos ideales repercutieron en dicha asamblea. Entre éstos tenemos a los siguientes: “... Hobbes, porque el pacto social de México no se celebró con Santa Anna, sino con la Independencia; Locke, para excluir tanto el ateísmo como las sectas fanáticas; Rousseau, empleando su ‘voluntad general’ para la elaboración de la soberanía popular; Montesquieu, que sirvió para la defensa del veto y [...] Bentham, por aquello de ‘la mayor felicidad para el mayor número’”.⁴⁰

Como se puede percibir, éste constituyente fue de los más ilustrados y ello repercutió en las normas constitucionales, lográndose que se garantizaran los derechos del hombre a través de las garantías individuales, la soberanía y representación del pueblo y la consolidación de la federación.⁴¹

En cuanto al Poder Legislativo, éste sufrió un cambio radical al suprimirse el Senado por considerarlo elitista y comparsa de los conservadores. Ello trajo como consecuencia que dicho poder se depositara únicamente en la Cámara de Diputados. Al respecto, el artículo 51 de ésta Constitución señaló que “Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una

³⁹ Rabasa O., Emilio, *El pensamiento político del constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa, 1991. pp. 42-43.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 47

⁴¹ Para mayor ilustración respecto de la historia de nuestro Poder Legislativo, consultar la Enciclopedia Parlamentaria de México en la serie I, vol. II, tt. 1 al 13 y serie III, vol. I, tt. 1 al 3.

asamblea que se denominará Congreso de la Unión”. Respecto a la formación de leyes, por primera vez se eleva a rango constitucional a las comisiones del Poder Legislativo, toda vez que se expresa en un artículo el trámite que se le dará a la iniciativa que presenten los que tienen derecho, señalándose que las iniciativas “... pasarán, desde luego a comisión” (Artículo 65 de ésta Constitución).

Por último, la Constitución Federal de 1857 sufrió distintas reformas y adiciones durante el periodo de su vigencia hasta que entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Por lo que respecta al Poder Legislativo, se restableció el Senado en 1874, reformando de esta manera el artículo 51 de la Constitución de 1857, señalando que “El poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”. En cuanto a la formación de leyes, tendrán ambas cámaras la facultad para iniciar leyes (Artículo 65 fracción II de ésta Constitución).

H. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

La Constitución Política de 1917, promulgada por el general Venustiano Carranza el 5 de Febrero de 1917, surgió con la finalidad de acabar, por un lado, con la dictadura de Porfirio Díaz y, por otro lado, para terminar tanto con la influencia extranjera en la economía nacional así como para terminar con la injusticia social en la que estaban inmersos tanto obreros como campesinos.

En este último aspecto hay que resaltar la importancia mundial que tomaron tanto el artículo 27 como el 123 de esta Constitución en virtud de que fue la primera en su género que reguló materias de índole social, apartándose de esta manera de las Constituciones clásicas que

regulaban únicamente los derechos públicos individuales y la estructura y organización de los gobiernos.

En cuanto a la estructura y organización del gobierno, cabe mencionar que Carranza, en su proyecto de constitución, condenó al sistema parlamentario prevaleciente en la Constitución de 1857 aduciendo que lo único que había hecho era "... estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos".⁴² Por lo anterior, consideraba necesario el establecimiento del sistema presidencialista fuerte y efectivo para llevar a cabo los principios plasmados en la reciente Constitución.

No obstante lo anterior, señala Jorge Sayeg Helú que "El Poder Legislativo en el texto original de la Constitución de 1917, conservaba en esencia los mismos lineamientos que ya tenía en la constitución reformada de 1857, es decir, una vez que en 1874 se reestableció [sic] en ella el Senado, transformándola de unicamerista en bicamerista".⁴³ En cuanto a lo anterior, únicamente cambia el número del artículo en el que se encuentra la composición del Poder Legislativo, pasando del artículo 65 fracción II al artículo 50 de la Constitución de 1917, el cual se conserva en la actualidad con este numeral.

⁴² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, 20ª. ed., México, Porrúa, 1997, p. 758.

⁴³ Sayeg Helú, Jorge, *op. cit. supra*, nota 35, p. 83.

II. ANTECEDENTES LEGALES DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MEXICANO

Al referirnos a los antecedentes legales tenemos que involucrarnos directamente con los reglamentos parlamentarios por la sencilla razón de que, como instrumento jurídico, son la fuente directa para estudiar la estructura, la organización y el funcionamiento interno de los Parlamentos.

En México nuestros congresos constituyentes o permanentes se han regido por distintos reglamentos, sin embargo, nuestra atención en cada uno de ellos estará orientada a la regulación correspondiente a las comisiones parlamentarias que intervienen en el procedimiento legislativo.

A. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS CORTES DE CÁDIZ (4 de septiembre de 1813)

Ante la falta de instrumentos jurídicos propios al inicio de nuestra vida parlamentaria, se tuvo que recurrir a los lineamientos establecidos tanto en la Constitución de Cádiz como por el Reglamento de las Cortes, sobre todo en lo relativo a los procesos de elección para integrar a los primeros órganos legislativos. Es por esta razón por la que incluimos éste documento como fuente de nuestro Derecho Parlamentario.

De manera general las comisiones se encuentran reguladas del artículo LXXIX al LXXXV, pertenecientes al Capítulo VII del reglamento denominado "De las Comisiones". Las Cortes cuentan con un total de ocho comisiones compuestas de cinco miembros a lo menos y nueve a lo máximo.

La intervención de las comisiones dentro del procedimiento de formación de leyes se encuentra regulado en este reglamento en atención a lo que dispone el artículo LXXIX el cual señala que “Para facilitar el curso y despacho de los negocios en que deben entender las Cortes, se nombrarán comisiones particulares que los examinen e instruyan, hasta ponerlos en estado de resolución, la que indicarán en su informe”.

B. REGLAMENTO DEL CONGRESO DE CHILPANCINGO

(11 de septiembre de 1813)

Después de la primera convocatoria expedida el 28 de Junio de 1813 para reunir al Congreso, debido a la situación grave por la que vivía la reciente nación, Morelos tuvo que expedir una circular el 8 de agosto de 1813 con el fin de instalar lo más pronto posible el Congreso. Posteriormente, Morelos expide el 11 de septiembre de 1813 el “Reglamento para la Instalación, el Funcionamiento y Atribuciones del Congreso”, documento que constituye el primer antecedente normativo en el derecho mexicano relativo a la regulación del trabajo parlamentario. Su finalidad fue la de crear un gobierno supremo a través de un órgano que provenía del pueblo.

En este reglamento no existe disposición alguna referente a la intervención de las comisiones dentro del procedimiento para la formación de leyes porque el objetivo principal de este Congreso fue el de declarar la independencia de la América Mexicana de España. “La única comisión a la que se refiere este ordenamiento es la que, formada por cinco individuos electos de una Junta General Provincial, conocen de la causa que se instruye a los diputados

por acusaciones de infidelidad a la patria o a la religión católica, hasta el estado de sentencia, que deberá ser aprobada por los Poderes Ejecutivo y Judicial”.⁴⁴

C. REGLAMENTO INTERIOR DEL SOBERANO CONGRESO CONSTITUYENTE

(25 de abril de 1923)

El sistema político mexicano en la década de los años veinte del siglo pasado pasaba por momentos difíciles debido principalmente a la lucha por el poder que existía entre los que pretendían conservar el antiguo régimen monárquico y los que pretendían liberarse de tal régimen e implantar uno nuevo con tintes liberales. Tal lucha propició que en tiempos relativamente cortos pasáramos de un régimen a otro.

Respecto al Poder Legislativo, el Soberano Congreso Constituyente estaba integrado tanto por liberales como por conservadores, lo que le trajo muchos conflictos internos y aunado al infortunio que sufrió debido a su desintegración por Agustín de Iturbide el 2 de noviembre de 1822, no pudo cumplir con su objetivo primordial de elaborar una Constitución, pero a pesar de todo sí elaboró su reglamento.

Este reglamento regulaba su funcionamiento interno y, por lo que respecta a las comisiones de dictamen y su intervención en el procedimiento para la formación de leyes, no se encuentra disposición expresa alguna, pero sí las encontramos reguladas de manera exhaustiva en el Capítulo VI del artículo 67 al 84 de dicho reglamento. Entre sus puntos sobresalientes está la clasificación de las comisiones en permanentes y especiales, siendo un total de 18 comisiones permanentes, entre las que destacan la de Constitución y la de

⁴⁴ Morales Flores, Melquiades, “Las comisiones del senado de la república”, *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, no. 92, 1996, p. 184.

Legislación así como la creación de la Comisión de Corrección y Estilo encargada de la revisión y corrección de todas las leyes y decretos. Cada comisión se integrará con cinco miembros a lo menos y de nueve a lo máximo. Cabe hacer mención que el reglamento únicamente regulaba la estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados.

D. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL

(23 de diciembre de 1824)

Cuando fue reinstalado el Soberano Congreso Constituyente el 7 de marzo de 1823, supliendo a la Junta Nacional Instituyente de corte conservadora que lo había sustituido meses atrás, en comparación con el Soberano Congreso Constituyente de 1823, sí pudo elaborar la Constitución y, de igual manera, elaboró su propio reglamento interior, el cual permaneció vigente hasta 1897, año en que se elaboró uno nuevo, pero cuya normatividad sirvió para regular de igual manera al Congreso Constituyente de 1856-1857.

Sobre este último Congreso que mencionamos, cabe hacer la observación de que sí hubo una comisión especial encargada de elaborar el proyecto de reforma general al reglamento para el funcionamiento del congreso constituyente, dictamen que fue presentado en diciembre de 1857, pero de cuya discusión no existe registro debido a que el Congreso fue disuelto en éste mismo mes cuando Ignacio Comonfort, influenciado por conservadores y ante la proclamación del Plan de Tacubaya por el general Felix Zuloaga, tuvo que desconocer la recién promulgada Constitución de 1857.

Ahora bien, retomando el reglamento expedido por el congreso constituyente de 1824, cabe decir que es el primero en la historia de México que expresa que las comisiones recibirán las proposiciones o proyectos de ley o decreto para su estudio, creándose así, de manera tácita,

las comisiones de dictamen. El artículo 46 dispone que “Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que se pasen de una a la otra cámara, y los que remita el gobierno supremo y las legislaturas de los Estados, se mandarán sin necesidad de otro trámite a la comisión que corresponda”.

Las comisiones se encuentran reguladas de manera general del artículo 53 al 76 de dicho reglamento. Se crea por primera vez la Gran Comisión compuesta por el diputado o senador más antiguo, por cada uno de los Estados o territorios que tengan representantes presentes y cuyo único derecho será el de nombrar las comisiones permanentes y especiales (Artículo 57 y 58 del Reglamento mencionado).

Entre otros puntos a destacar tenemos que existe nuevamente una clasificación en permanentes y especiales, sobresaliendo en las permanentes la de Puntos Constitucionales y de Gobernación; las comisiones se compondrán de tres individuos pudiendo tener hasta cinco por acuerdo mismo de la Cámara respectiva. Este reglamento, en comparación con el de 1823, sí contempla el ejercicio de las dos cámaras del Congreso.

E. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1 de septiembre de 1898)

Debido a las reformas que se hicieron al Poder Legislativo en la Constitución de 1857, principalmente a consecuencia de la reinstalación del Senado en 1874, el Congreso Permanente u Ordinario creyó conveniente crear un nuevo reglamento que regulara las actividades internas del Congreso.

Este nuevo reglamento entró en vigor el 1º de septiembre de 1898 y es el que da los elementos básicos a nuestro actual reglamento. Salvo tres reformas decretadas, la primera en

noviembre de 1904 relativa a que la recién figura de vicepresidente de la República fuera a la vez “jefe nato” del Senado,⁴⁵ la segunda en octubre de 1916 relativas a regular la instalación del Congreso Constituyente de 1916 y la tercera en septiembre de 1925 relativa a la prohibición de portar armas en el salón de sesiones, dicho reglamento se mantuvo vigente hasta la expedición del reglamento de 1934, que es el que actualmente nos rige.

Respecto a la intervención de las comisiones en la formación de leyes se regula en el artículo 58 de éste reglamento, el cual señala que “Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designa este Reglamento”. El artículo 59 del mismo reglamento señala de igual manera que los proyectos de ley que remita una de las cámaras a la otra pasarán también a las comisiones para su estudio. El artículo 62, relacionado con el 86, establece que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que antes la comisión haya presentado su respectivo dictamen dentro de los quince días siguientes a la fecha en que los haya recibido, excepto que la Cámara acuerde que el asunto es de urgente u obvia resolución. El artículo 64 señala que la formación de leyes puede comenzar indistintamente en cualquier cámara, pero por primera vez se señala que los asuntos relacionados con empréstitos y el reclutamiento de tropas, junto con el ya establecido contribuciones o impuestos, se deberán discutir primero en la Cámara de Diputados.

De manera general, las comisiones se encuentran reguladas del artículo 67 al 93 del reglamento y cabe destacar que nombran un total de 19 comisiones permanentes, incluyendo

⁴⁵ La incursión de esta reforma se debió al Decreto Presidencial que expidió Porfirio Díaz el 15 de noviembre de 1904.

la Gran Comisión, la cual, tiene como facultad la de proponer a su Cámara el personal de las comisiones. Las comisiones se compondrán de un total de tres individuos o más por acuerdo de la propia Cámara.

F. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (20 de marzo de 1934)

Debido a la entrada en vigor de la Constitución de 1917, se hizo palpable la necesidad de que el Poder Legislativo contara con un nuevo reglamento para su gobierno interior con el fin de adecuar sus normas a los principios generales establecidos en la propia Constitución. Es por ello que legisladores de la XXXVI Legislatura elaboraron el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934 para regular la actividad de ambas cámaras del Congreso.

Sin embargo, ésta situación prevalece hasta la fecha en virtud de que ninguna de las cámaras ha elaborado su propio Reglamento, trayendo como consecuencia la existencia de discrepancias jurídicas debido a que ambas son de naturaleza distinta en cuanto a la estructura y organización. Aunado a lo anterior, las normas del Reglamento han quedado rezagadas (debido a que no han sido reformadas) en comparación a las de la actual Ley Orgánica del Congreso General, cuyas disposiciones están más acordes a las características recientes que prevalecen en el Congreso de la Unión. Pese a lo anterior, las normas del Reglamento se seguirán aplicando en lo que no se oponga a la actual Ley Orgánica (Artículo Quinto Transitorio de la LOCG).

Con base en lo anterior, en cuanto a las comisiones parlamentarias se refiere, resultarán aplicables las normas del RGICG que no se opongan a las de la LOCG.

G. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (25 de Mayo de 1979)

El antecedente directo de la Ley Orgánica del Congreso General que rige actualmente al Poder Legislativo en México lo constituye la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979. Ésta ley fue reformada el 28 de diciembre de 1981, pero debido principalmente a las reformas constitucionales y legales que se llevaron a cabo de diciembre de 1992 a julio de 1994 en cuanto a la integración, atribuciones y organización de ambas cámaras del Congreso de la Unión, se hizo necesario reformar de manera integral dicha ley para adecuarla a estas reformas antes mencionadas. Por tal motivo, en este apartado se hace alusión únicamente a la Ley Orgánica que entró en vigor el 20 de julio de 1994 y que estuvo vigente hasta el día 3 de septiembre de 1999, salvo lo previsto en los artículos transitorios de la nueva ley.

Con base en lo anterior, en cuanto a las comisiones parlamentarias se refiere, se creó en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión capítulos específicos en los que se regulaban a las comisiones. Por ejemplo, en el Capítulo Quinto denominado "De las Comisiones y Comités" dentro del Título Segundo que se refiere a la Cámara de Diputados; por otra parte, el Capítulo Cuarto denominado "De las Comisiones" dentro del Título Tercero que se refiere a la Cámara de Senadores.

CAPÍTULO TERCERO

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS Y SU FUNCIONAMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MEXICANO

I. CLASIFICACIÓN DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS SEGÚN NUESTRA LEGISLACIÓN

El pasado 3 de septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales entraron en vigor al día siguiente de su publicación, salvo las disposiciones contenidas en los artículos transitorios. Éste capítulo se enfocará principalmente a las disposiciones que se refieren a la estructura y funcionamiento interno de las comisiones parlamentarias tanto de la Cámara de Diputados como las de la Cámara de Senadores.

En virtud de tal situación y tomando en cuenta que dichas disposiciones relativas a las comisiones entrarán en vigor el 15 de marzo del 2000 en la Cámara de Diputados y el 1 de septiembre del mismo año en la Cámara de Senadores de acuerdo a los artículos transitorios Tercero, fracción III y IV y Cuarto, fracción I de esta LOCG, se consideró que lo correcto en este Tercer Capítulo de la tesis es presentar la estructura y funcionamiento de las comisiones

de dictamen tal y como lo dispone la LOCG que fue abrogada, dado que sus efectos permanecerán vigentes hasta las fechas señaladas con anterioridad.

Por lo que respecta a las nuevas disposiciones que no tengan que ver directamente con las comisiones de dictamen, es menester señalar que sí se contemplarán en los demás apartados de la misma tesis.

En cuanto a las disposiciones que sí se relacionan de manera directa con las comisiones de dictamen se contemplarán de manera precisa las modificaciones más sobresalientes que sufrirán dichas comisiones en la parte final de este Capítulo Tercero y en el Capítulo Quinto de esta tesis.

Ahora bien, ya entrando en materia, el criterio de clasificación que para las comisiones parlamentarias se tomará en cuenta será desde el punto de vista funcional. En este sentido y tomando en cuenta la clasificación que de ellas hace la ley, las comisiones se clasifican en:

A. ORDINARIAS

Se les denomina ordinarias porque duran en ejercicio toda una Legislatura.⁴⁶

1. DE GOBIERNO

Estas comisiones son en esencia los órganos de gobierno que se encargan de dictar las reglas que regirán las actividades de los integrantes de las cámaras. En la Cámara de Diputados tenemos a la Junta de Coordinación Política (que sustituyó a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política) y a la Comisión de Reglamentos y Prácticas

⁴⁶ *Vid. supra*, cap. I, pp. 31-32.

Parlamentarias (Artículos 31-36 y 40 de la LOCG). En cuanto a la Cámara de Senadores tenemos de igual manera a la Junta de Coordinación Política (que sustituyó a la Gran Comisión) y a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (Artículos 80-84 y 102 de la LOCG).

2. DE DICTAMEN LEGISLATIVO

Estas comisiones son las que intervienen en el procedimiento para la formación de leyes y son permanentes porque duran toda la Legislatura. Estas comisiones, debido a que la materia de su competencia corresponde a las distintas ramas de la administración pública federal, han logrado cierto grado de especialización en cada una de estas ramas. En virtud de que su estudio es parte fundamental de esta tesis, se aborda dicho estudio a lo largo de ésta misma.

3. DE VIGILANCIA

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados se encarga, como su nombre lo dice, de vigilar el buen desempeño que en sus funciones debe tener la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría es el órgano dependiente de la Cámara de Diputados que se encarga de realizar el examen de la cuenta pública federal, dicho examen consiste en revisar que tanto el Gobierno Federal como el Departamento del Distrito Federal se ajusten a las reglas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que aprobó la Cámara en el año anterior. Dicha comisión ejercerá sus funciones conforme a lo disponga la propia Ley Orgánica de la Contaduría (Artículo 40.2 de la LOCG).

B. TRANSITORIAS

Como su nombre lo señala, estas comisiones ejercen sus funciones únicamente durante un cierto periodo dentro de la Legislatura, ya sea porque se venció el plazo que se le fijó o porque hayan terminado la tarea encomendada.

1. DE INVESTIGACIÓN

Estas comisiones se encargan de los asuntos a que se refiere el artículo 93 párrafo tercero de la Constitución. Dicho artículo señala que tanto la Cámara de Diputados, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros, y la Cámara de Senadores, a solicitud de la mitad de sus miembros, podrán crear estas comisiones con el fin de investigar tanto a los Organismos Descentralizados como a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. Se encuentran reguladas en los artículos 41 y 85.3 de la LOCG.

2. JURISDICCIONALES

El artículo 40.5 de la LOCG, en relación con el 85 y el 101 de la misma ley, señalan que “Son comisiones jurisdiccionales [en cada una de las cámaras] las que se integran en los términos de la ley para los efectos de las responsabilidades de los funcionarios públicos”. En este sentido hay que atender a lo que disponen los artículos de la Constitución (108 al 114) y a los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (5 al 45) en razón de que es en estos dos ordenamientos donde encontramos las normas que fundamentan los procedimientos a través de los cuales las cámaras del Congreso funcionan con carácter jurisdiccional. Los procedimientos a los que nos referimos son el juicio político y la declaración de procedencia en materia penal.

La Cámara de Diputados actuará como órgano acusador y la de Senadores se erigirá en jurado de sentencia para aplicar la sanción correspondiente (Artículo 110 Párrafos IV y V Constitucional).

3. ESPECIALES

Las comisiones especiales⁴⁷ son aquellas que se integran para conocer un asunto en específico y cuyo número varía en cada Legislatura. Se encuentran reguladas en los artículos 42 y 87 de la LOCG. Por excepción, se podría entender que estas comisiones son aquellas que no realizan funciones legislativas, jurisdiccionales ni de investigación. Un ejemplo actual lo constituyó la Comisión Especial del 68 creada en la Cámara de Diputados y cuya vigencia fue de un año (2 de octubre de 1997 al 2 de octubre de 1998).

C. LA COMISIÓN PERMANENTE

La Comisión Permanente surge durante los recesos del Congreso de la Unión como una manera de prolongar la presencia del Poder Legislativo en la vida política de México.

La integración de esta Comisión es mixta en virtud de que esta compuesta por diecinueve diputados y dieciocho senadores, en ambos casos con sus respectivos suplentes. La Comisión Permanente sí se encuentra regulada en la Constitución, específicamente en los artículos 78 y 79, aunque existen de igual manera otros artículos dentro del mismo ordenamiento que contemplan otras atribuciones.

⁴⁷ *Vid. supra*, cap. I, pp. 32-33.

De manera general sus atribuciones se encuentran reguladas en el artículo 79 de la misma Constitución, sin embargo, aunque de alguna manera sustituye en sus funciones al Congreso General, de ninguna manera posee facultades legislativas, es decir, no puede discutir ni aprobar leyes, teniendo para ello que convocar a sesiones extraordinarias si la urgencia de los asuntos así lo requieren.

La única atribución que dentro del procedimiento legislativo tiene la Comisión Permanente se refiere a que puede recibir durante los recesos del Congreso de la Unión las iniciativas de ley o de decreto y turnarlas a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas (Artículo 79 fracción III Constitucional y 122 de la LOCG).

D. LOS COMITÉS

El vocablo comité deriva del latín *committere* que significa comisión, delegar. En muchas de las veces se emplean como sinónimos los términos comisión y comité, pero la diferencia se hace presente en la práctica parlamentaria.

Como ejemplo de ésta aseveración se tiene el caso que se presenta en la Cámara de Diputados en razón de que a los comités se les encomienda como tarea la administración interna de la Cámara. En este sentido, el artículo 46 de la LOCG dispone que “Los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara, [...] para realizar tareas diferentes a las de las comisiones”. Únicamente se contempla en un inicio al Comité de Información, Gestoría y Quejas.

Por otra parte, en la Cámara de Senadores se trata de manera indistinta tanto a las comisiones como a los comités, englobando a ambos bajo la denominación de comisiones. Sin embargo, se identifica de manera clara cuáles de las comisiones del Senado tienen funciones

administrativas. Estas comisiones son las siguientes: de Administración y la de Biblioteca y Asuntos Editoriales.

E. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS

1. EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA

En el Congreso del Estado de Puebla las comisiones parlamentarias se regulan tanto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo como en el Reglamento Interior del H Congreso. En ambos ordenamientos⁴⁸ se clasifican a dichas comisiones en generales y especiales, siendo las primeras las que tienen a su cargo el estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas por el Pleno o Asamblea. En atención a la última reforma a la Ley Orgánica, ya son un total de catorce las comisiones generales dentro del Congreso del Estado, integrada cada una de ellas con siete miembros.

Por otra parte, cabe hacer la aclaración de que el Reglamento Interior sí especifica, de manera enunciativa y no limitativa, las atribuciones que tienen cada una de las comisiones generales, evitando con ello complicaciones en la interpretación respecto a la competencia que tienen cada una de éstas comisiones. La competencia asignada a cada una de las comisiones generales estará en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Estatal, Municipal o Federal.

⁴⁸ Tanto la Ley Orgánica como el Reglamento se promulgaron en febrero de 1995. Recientemente, el 29 de julio de 1999, el Pleno del Congreso del Estado aprobó reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Por último, señalaremos que la Gran Comisión es el órgano de gobierno dentro del Congreso del Estado y tiene entre una de sus funciones, relacionadas con las comisiones generales, la de proponer a los miembros que integrarán éstas comisiones para su aprobación por el Pleno.

2. EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO

En el Congreso del Estado de México las comisiones parlamentarias se regulan tanto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo como en el Reglamento del Poder Legislativo. En estos dos ordenamientos⁴⁹ se clasifican a dichas comisiones de la manera siguiente: de dictamen, especiales y jurisdiccionales. Dentro del procedimiento legislativo son las comisiones de dictamen las que se encargan de estudiar, analizar y dictaminar los proyectos de ley o de decreto que les hayan sido turnados por el Pleno o Asamblea. Son un total de veinticinco comisiones de dictamen dentro del Congreso del Estado de México, integrada cada una de ellas con siete miembros.

Respecto a los dos puntos anteriores cabe hacer mención de que el Pleno podrá crear otras comisiones de dictamen así como variar el número de sus integrantes.

Por último, mencionaremos que el órgano de gobierno dentro del Congreso del Estado es la Gran Comisión, la cual tiene entre sus funciones, en relación con las comisiones de dictamen, la de proponer a los miembros que las integrarán para su aprobación por el Pleno.

⁴⁹ La Ley Orgánica de promulgó en julio de 1995 y el Reglamento en septiembre de 1995.

II. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS, COMO PARTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Actualmente la estructura y funcionamiento interno de las comisiones de dictamen de la Cámara de Diputados se encuentran reguladas en tres ordenamientos: la Ley Orgánica del Congreso General⁵⁰, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y, recientemente, por el Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, aprobado el 6 de noviembre de 1997 y por el por el Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, aprobado por el pleno el 2 de diciembre de 1997.⁵¹

Antes de entrar al estudio de éstas comisiones es necesario saber cuáles son las que regulan dichos ordenamientos. El artículo 43 de la LOCG dispone que las comisiones ordinarias de dictamen de la Cámara de Diputados son las siguientes:

Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizo; 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

⁵⁰ Es la LOCG que recientemente fue abrogada, pero cuyas disposiciones relativas a las Comisiones Parlamentarias estarán vigentes hasta el 14 de marzo del 2000 en la Cámara de Diputados y hasta el 30 de agosto del 2000 en la Cámara de Senadores.

⁵¹ Debido a lo extenso de su denominación, por razones prácticas de aquí en adelante se les identificará como Acuerdo Parlamentario del 6 de noviembre de 1997 y Acuerdo Parlamentario del 2 de diciembre de 1997.

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 y Vivienda.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 70 del RGICG, se deja a consideración de cada una de las cámaras para aumentar o disminuir el número de comisiones de dictamen. A este respecto, al inicio de la actual LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, con base en el Acuerdo Parlamentario relativo a la Integración de las Comisiones Ordinarias y Especiales aprobado el 30 de septiembre de 1997, contempló cuarenta y una comisiones ordinarias, de las cuales sólo las treinta y nueve que se señalaron anteriormente son de dictamen. Complementan esa lista la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, las cuales debido a su naturaleza (de gobierno y de vigilancia respectivamente) no pertenecen a las de dictamen.

Sin embargo, si se crearon durante el transcurso de la actual Legislatura nuevas comisiones para hacer un total de 54 comisiones ordinarias. Complementan a las anteriormente citadas las siguientes: Asuntos de la Frontera Sur; Asuntos de la Juventud; Asuntos Fronterizo; Atención y Apoyo a Discapacitados; Desarrollo Regional y Apoyo a la Producción; Desarrollo Social; Estudios Legislativos; Fortalecimiento del Federalismo; Fortalecimiento Municipal; Participación Ciudadana; Pensionados y Jubilados; Protección Civil y Seguridad Pública.

A. ESTRUCTURA

1. INTEGRACIÓN

De acuerdo a lo que establece el artículo 47 de la LOCG, las comisiones de dictamen se integrarán con un máximo de treinta diputados que serán electos por acuerdo del Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. En su propuesta, los miembros de ésta comisión deben cuidar que estén representados todos los grupos parlamentarios reunidos en la Cámara, tomando en cuenta la importancia cuantitativa de cada uno de ellos.

Cabe mencionar que debido al Acuerdo Parlamentario del 30 de septiembre de 1997 relativo a la integración de las comisiones ordinarias y especiales, se determinó que en el caso de que solamente concurrieran en las comisiones cuatro o tres grupos parlamentarios de los cinco en total existentes actualmente en la Cámara, se conformarían únicamente con veintinueve diputados. Estas comisiones deberán quedar integradas a más tardar el último día de septiembre del año en que inicie la Legislatura y los diputados durarán en el cargo tres años, es decir, toda la Legislatura (Artículo 44 de la LOCG).

Se dispone también que los diputados podrán pertenecer a tres comisiones como máximo. Jorge Moreno Collado señala que “Esta regla se explica en razón del elevado número de miembros de la Cámara (500) y de la necesidad de que todos participen en las tareas parlamentarias de acuerdo a su preparación, experiencia, origen social, sector productivo, origen geográfico y compromisos políticos de pertenencia a los diferentes grupos parlamentarios”.⁵²

⁵² Moreno Collado, Jorge, *op. cit. supra*, nota 28, p. 166.

2. ÓRGANO DE GOBIERNO

De acuerdo al Artículo Segundo del Acuerdo Parlamentario del 2 de diciembre de 1997, el órgano encargado de gobernar el funcionamiento interno de las comisiones de dictamen es la llamada *Junta Directiva*, la cual estará conformada por el Presidente y los Secretarios de cada comisión. Estos serán electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

El Presidente de la Comisión tiene dos funciones importantes que destacar: se convierte en el coordinador y representante a la vez de la comisión que preside. Esto trae como consecuencia que pueda solicitar información y copias de documentos a las dependencias de gobierno; dirigirse oficialmente en queja al Presidente de la República en caso de negativa por parte de dichas dependencias de proporcionar los documentos, excepto que el asunto sea de los que se tienen que preservar en secreto; puede solicitar entrevistas con servidores públicos; es responsable de los documentos que reciba de la Mesa Directiva de la Cámara –las iniciativas de ley o de decreto– o de la Comisión Permanente; debe convocar a las reuniones de trabajo, presidirlas, conducirlas e informar de su realización a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (Artículo 42 y 89 de la LOC, 83 del RGICG y Tercero y Cuarto del Acuerdo Parlamentario del 2 de diciembre de 1997).

3. SUBCOMISIONES

Para el mejor despacho y agilización de los trabajos en las comisiones, se consideró necesario crear órganos internos dentro de estas mismas. Estos órganos reciben el nombre de *subcomisiones* y encuentran su fundamento actualmente en el artículo Decimotercero del Acuerdo Parlamentario del 2 de diciembre de 1997.

El mencionado artículo señala que las subcomisiones estarán integradas con tres diputados como mínimo y cuya designación la hará la Junta Directiva, buscando que estén representados todos los grupos parlamentarios. Los integrantes de las Subcomisiones nombrarán un coordinador y tendrán como finalidad la de elaborar un anteproyecto de dictamen, en el plazo que convinieron con el Presidente de la Comisión, para su posterior discusión en el interior de la misma comisión. De igual manera se crearan para atender asuntos específicos de otra índole distintos a la anterior.

4. GRUPO DE APOYO PROFESIONAL Y TÉCNICO

Estos grupos de trabajo no se encuentran contemplados por la ley dentro de la estructura orgánica de la Cámara de Diputados. A pesar de ello sí funcionan como tales y ayudan al mejor y más rápido desahogo de los trabajos que tienen a su cargo las comisiones.

Se integran con un Secretario Técnico, que es nombrado por el Presidente de la Comisión y cuyas funciones son principalmente de carácter administrativo, un grupo de asesores propuestos por el mismo presidente y que deben aprobar los demás miembros de la comisión y, por último, el demás personal administrativo, como por ejemplo, las secretarías.

B. FUNCIONAMIENTO

1. COMPETENCIA

La competencia de las comisiones de dictamen es la que se deriva de su propia denominación y tendrán como función la de estudiar y analizar las iniciativas de ley o de decreto que les hayan sido turnadas por la Mesa Directiva de la Cámara con el objeto de

dictaminarlas, o sea, de ponerlas en estado de resolución para así presentarlas al Pleno de la Cámara para su aprobación o rechazo.

Como se puede observar, la finalidad de éstas comisiones es únicamente la de proponer al Pleno una resolución que ha sido acordada en su interior, dejando la última decisión al Pleno de la Cámara (Artículo 48 de la LOCG).

Cabe mencionar que existe la posibilidad de que, debido a lo complejo de la materia de que trata una iniciativa de ley o de decreto, ésta tenga que ser dictaminada por más de una comisión, creándose así la figura denominada *comisiones unidas*, cuya estructura y funcionamiento interno serán acordados por las Juntas Directivas de cada comisión, tomando en cuenta las reglas generales establecidas para el caso de las sesiones, discusiones y votaciones contempladas en el RGICG y en el Acuerdo Parlamentario del 6 de noviembre de 1997.

2. CONVOCATORIA A REUNIÓN

“La convocatoria es un documento que contiene la declaración de los titulares de los órganos directivos del Congreso, de las cámaras o de las comisiones para que los diputados y senadores se reúnan en el lugar, día y hora para tratar un asunto determinado o para cumplir simplemente con sus responsabilidades”.⁵³

La función de convocar a reuniones corresponde realizarla al Presidente de la Comisión con la finalidad de que se desahoguen los asuntos a cuyo cargo tienen dichas comisiones, éstos pueden ser, entre otros, para votar los proyectos de ley o de decreto o para

⁵³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit. supra*, nota 17, pp. 193-194.

tratar asuntos generales, como por ejemplo, reuniones con servidores públicos (Artículo 85 y 93 del RGICG).

Los artículos Cuarto y Quinto del Acuerdo Parlamentario del 2 de diciembre de 1997 señalan que la convocatoria deberá comunicarse a los miembros de la comisión con una anticipación de veinticuatro horas, si hay periodo de sesiones, en caso de receso, la convocatoria deberá realizarse con cuarenta y ocho horas de anticipación.

Se dispone de igual manera que las convocatorias deberán publicarse en la Gaceta Parlamentaria, que es el documento informativo oficial de las actividades internas de la Cámara, con la misma anticipación antes señalada, excepto que el caso sea considerado de urgencia por la mayoría de los miembros de la Junta Directiva de la comisión. En dichas convocatorias se establece la hora, fecha y lugar de la reunión, así como el proyecto de orden del día.

Las reuniones se llevarán a cabo por lo general, en las instalaciones de la misma Cámara, pudiéndose celebrar en lugar distinto, sobre todo cuando se trata de otro tipo de reuniones, como por ejemplo, los foros de consulta respecto a reformas a una ley.

3. ORDEN DEL DÍA

Es el instrumento normativo por medio del cual se da a conocer a los miembros de la comisión de los asuntos que se van a tratar específicamente en la reunión a la que han sido convocados. A este respecto, Miguel Angel Camposeco señala que “El concepto de Orden del Día, está compuesto por dos ideas básicas. La primera que se refiere al modo de calificar la importancia y prelación que se debe dar a cada asunto y la segunda que explica con claridad el día en que se deben conocer, discutir, aprobar y dictar las resoluciones que toma la Asamblea

[la comisión ordinaria de dictamen en nuestro caso] sobre los asuntos que se sometan a su conocimiento.⁵⁴

En cuanto a la integración del orden del día para las sesiones de las comisiones de dictamen, únicamente se dispone que la Junta Directiva tiene como una de sus funciones la de elaborar el orden del día de las reuniones de dichas comisiones.

No existe disposición expresa en la LOCG, ni en el RGICG, ni tampoco en el reciente Acuerdo Parlamentario del 6 de noviembre de 1997 relativo a cómo integrar el orden del día para las reuniones de las comisiones de dictamen.

En este sentido, será necesario aplicar las reglas generales que siguen las sesiones del Pleno en cuanto a la integración del orden del día se refiere. A este respecto, el Artículo Sexto del Acuerdo Parlamentario del 6 de noviembre de 1997 señala que el orden del día en sus puntos básicos lo integrará la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara. Los puntos básicos se tomarán, en todo caso, de lo dispuesto en las fracciones I, III, IV, VI y VII del artículo 30 RGICG.

En la práctica y de manera generalizada, la Junta Directiva de la comisión debe incluir los siguientes puntos generales:

- a) Pase de lista y verificación del quórum.
- b) Asuntos que son competencia directa de la comisión (Se incluye los asuntos propiamente legislativos como son: la presentación de anteproyectos de dictamen por parte de las subcomisiones, la discusión y votación de los proyectos de dictamen).

⁵⁴ Camposeco Cadena, Miguel Angel, "El orden del día", *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, México, edición privada, 1990, p. 23.

c) Asuntos generales que versan sobre situaciones tales como conferencias, visitas, próximas reuniones, etcétera.

4. SESIONES

“Técnicamente la sesión se considera como el tiempo de reunión; necesario y efectivo, que por disposición legal o reglamentaria emplea un número determinado de miembros integrantes de un órgano legislativo para tratar, de acuerdo a un Orden del Día aceptado, los asuntos cuyo conocimiento, discusión, votación y aprobación, son de su competencia”.⁵⁵

Respecto a las sesiones de las comisiones de dictamen, como toda reunión de un grupo colegiado se requiere que haya quórum, es decir, que esté presente el número mínimo necesario exigido por la ley para que las decisiones tomadas tengan validez. En este caso, el artículo 93 del RGICG señala que “Para el despacho de los negocios de su incumbencia, las comisiones se reunirán [...] y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las formen”.

Lo anterior nos confirma que para que estas comisiones se pueda reunir válidamente, requiere que asistan por lo menos dieciséis diputados cuando la comisión sí se conforme con treinta diputados.⁵⁶ De igual manera la ley dispone que a sus reuniones podrá asistir cualquier diputado interesado en el asunto que trata una comisión, pudiendo expresar libremente sus ideas, sin embargo, no tendrá derecho a voto (Artículo 92 del RGICG).

Por otra parte, en cuanto a las clases de sesiones celebradas por las comisiones de dictamen están las siguientes: las sesiones pueden ser públicas o secretas.

⁵⁵ Camposeco Cadena, Miguel Angel, “De las sesiones”, *ibid.*, p. 20.

⁵⁶ El quórum será de quince diputados en las comisiones que tengan veintinueve miembros.

En este sentido, se entiende por *públicas* aquellas a las que pueden acudir y presenciar el público en general y por *secretas* a aquellas a las cuales sólo pueden asistir los miembros pertenecientes al órgano legislativo por tratarse de asuntos que exigen reserva.⁵⁷

Con base en lo anterior, el artículo 54 de la LOCG dispone que “Las reuniones de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo no serán públicas...”. Sin embargo, el mismo artículo dispone que en sus reuniones sí podrán participar personas que puedan aportar información sobre algún asunto en específico de interés para la comisión. Tenemos como ejemplo a los representantes de grupos de interés, peritos, etcétera, quienes podrán asistir sólo a invitación expresa de la misma comisión.

Respecto, a la posibilidad de que los miembros de las comisiones de dictamen de la Cámara de Diputados puedan entrevistarse con funcionarios públicos para ilustrar su juicio, el artículo 90 del RGICG dispone la realización de este tipo de actividad.

Las reuniones que celebren las comisiones deberán ser firmadas por los miembros de la Junta Directiva.

5. DISCUSIONES

El Artículo Sexto del Acuerdo Parlamentario del 2 de diciembre de 1997 señala que “Los dictámenes sobre proyectos de ley o de decreto *se discutirán aplicando en lo procedente* las normas contenidas en el Acuerdo Parlamentario relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados”, así como las del RGICG.

⁵⁷ Dichos asuntos los encontramos contemplados en el artículo 33 RGICG.

Las discusiones que se llevan a cabo en el seno de las comisiones de dictamen se relacionan sobre todo respecto de los anteproyectos de dictamen que son elaborados por las subcomisiones de estas mismas comisiones. Para este efecto, se siguen las reglas generales, entre las que podemos destacar las siguientes: primeramente la discusión en lo general del anteproyecto y, posteriormente, la discusión en lo particular, es decir, artículo por artículo; la intervención de los oradores en pro y en contra; la limitación en tiempo de la participación de cada orador, etcétera.

6. VOTACIONES

Para que un proyecto de dictamen se convierta propiamente en el dictamen que la comisión presentará al Pleno de la Cámara de Diputados, requiere ser aprobado por la mayoría de votos de los miembros de la comisión. En el caso de que se presentare un empate en la votación, el Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad, es decir, su decisión trascendería para la aprobación o no del dictamen (Artículo 56 de la LOCG). La votación para estos casos será nominal, es decir, cada diputado expresará si esta a favor o en contra del dictamen.

En el caso de las votaciones se presenta un caso especial que se refiere a que cuando los miembros de una comisión tuvieran interés personal en algún asunto remitido al estudio de ésta, deberán abstenerse de votar y firmar el dictamen.

En vista de lo anterior, deberán avisarle por escrito al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara a efecto de que sean sustituidos únicamente para ese asunto en particular. Cabe mencionar que las distintas leyes que regulan este aspecto no señalan el procedimiento a

seguir para dicha sustitución, creando con ello situaciones difíciles de solucionar para el mismo Presidente de la Mesa Directiva (Artículo 82 del RGICG).

7. DICTAMEN

Manuel González Oropeza nos define qué es el dictamen, pero aplicando dicha definición exclusivamente al que emiten las comisiones de dictamen, quedaría de la siguiente manera: En términos parlamentarios, el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de la comisión, con respecto a una iniciativa de ley o de decreto sometida a su consideración por acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara, la cual esta sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación por el Pleno de la Cámara debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que funde la resolución.⁵⁸

El dictamen debe contener lo siguiente:

Desde el punto de vista legal, el artículo 87 del RGICG señala que “Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que pueden sujetarse a votación”. Por su parte, el artículo 88 del mismo reglamento señala que “Para que haya dictamen de comisión deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen”.

Por otra parte, desde el punto de vista doctrinal, Manuel González Oropeza señala que un dictamen debe contar con cinco puntos básicos que son los siguientes:

⁵⁸ Cfr. González Oropeza, Manuel, *op. cit. supra*, nota 22, p. 342.

1) *Proemio*

Son los datos preliminares que identifican al dictamen. (Nombre de la comisión que lo presenta, fecha en que lo presenta).

2) *Antecedentes*

Son los datos que remiten al origen que tiene el dictamen en la iniciativa de ley o de decreto que le fue turnada a la comisión.

3) *Considerandos*

Son los razonamientos jurídicos, políticos, económicos y sociales que tomaron en cuenta los miembros de la comisión para elaborar el dictamen.

4) *Puntos Resolutivos*

Son las conclusiones a las que llegaron los miembros de la comisión después de tomar en cuenta los considerandos.

5) *Mayoría de firmas*

Es la parte del dictamen que valida su legalidad al contener la mayoría de las firmas de los miembros que integran la comisión.⁵⁹

El plazo establecido en el artículo 87 del RGICG para presentar el dictamen es de tan solo cinco días, contados a partir de que recibieron el proyecto de ley o de decreto, plazo que nunca es cumplido debido a la complejidad de los asuntos que reciben así como a las diversas actividades legislativas y no legislativas que tienen que atender los diputados. No obstante esta

⁵⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 343.

disposición, la comisión puede solicitar una prórroga al Presidente de la Cámara (Artículo 91 RGICG).

Por otra parte, en caso de que se presentare las situaciones anteriormente citadas, el artículo 48 Párrafo III de la LOCG da solución y para ello señala que "Los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente legislatura con el carácter de proyectos. Con igual carácter quedarán las iniciativas que por cualquier motivo no se llegasen a dictaminar durante la Legislatura en que se presentaron".

Por último, se presenta el caso de que si algún diputado no esta de acuerdo con la resolución adoptada por la mayoría de los miembros de la comisión, podrá presentar *voto particular* en el que exprese su opinión respecto del dictamen. El trámite a seguir será el de enviarlo al coordinador de su grupo parlamentario para que éste, si lo estima conveniente, lo remita al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara con del fin de que se ponga a discusión por el Pleno de la misma Cámara. Los votos particulares deberán publicarse junto con los dictámenes hasta con una anticipación de cuarenta y ocho horas al día en que serán discutidos y votados por el pleno de la cámara (Artículo 56 de la LOCG y Séptimo del Acuerdo Parlamentario del 2 de diciembre de 1997, en relación con el Décimo Segundo del Acuerdo Parlamentario del 6 de noviembre de 1997).

8. INFORME DE COMISIONES

Una vez elaborado y aprobado el dictamen por la comisión, el Presidente de ésta deberá informar al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que el dictamen que le fue turnado a su comisión ha sido aprobado, para que acto seguido, se programen las lecturas del

dictamen ante el Pleno de la Cámara para una posterior discusión. De esta discusión se obtendrá como resultado la aprobación del dictamen o la devolución de este mismo a la comisión para que realice un nuevo estudio y posterior dictamen.

III. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS, COMO PARTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, EN LA CÁMARA DE SENADORES

Aunque hay cierto paralelismo entre las comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión, existen diferencias originadas principalmente por la distinta composición de ambas, tanto por origen como por número, aunado a las facultades exclusivas que a cada una de ellas les otorga la ley. Por lo anterior, las comisiones de dictamen de la Cámara de Senadores se estudiarán principalmente en atención a las diferencias significativas que presentan éstas respecto a las de la Cámara de Diputados.

La estructura y funcionamiento de la Cámara de Senadores se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Congreso General⁶⁰ y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. No existen Acuerdos Parlamentarios como en la Cámara de Diputados, por lo que únicamente se atenderá a lo que disponen los dos ordenamientos anteriormente citados.

El artículo 78 de la LOCG señala que las comisiones ordinarias de dictamen de la Cámara de Senadores son las siguientes:

⁶⁰ *Vid. supra*, cap. III, p. 63. Observar la nota a pie de página número 50.

De Administración; de Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Recursos Hidráulicos; de Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales; de Comercio y Fomento Industrial; de Comunicaciones y Transportes; de Defensa Nacional; de Derechos Humanos; de Desarrollo Social y Ecología; del Distrito Federal; de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Estudios Legislativos; de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; de Justicia; de Marina; de la Medalla Belisario Domínguez; de Pesca; de Puntos Constitucionales; de Reforma Agraria; de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; de Relaciones Exteriores; de Salud; de Trabajo y Previsión Social; de Turismo y la Jurisdiccional.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 87 de la LOCG se deja a consideración de la propia Cámara de Senadores para aumentar o disminuir el número de comisiones de dictamen. En la actual Legislatura sí se aplicó esta disposición en virtud de que se crearon nuevas comisiones de dictamen, dando un total de 54 comisiones.

A continuación se presentan todas las comisiones ordinarias de dictamen que existen actualmente en la Cámara de Senadores, junto con las que regula la LOCG:

Administración; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asistencia Social; Asuntos Alimentarios; Asuntos Fronterizos; Asuntos Indígenas; Asuntos Migratorios; Atención a Niños, Jóvenes y Tercera Edad; Atención al Problema de las Carteras Vencidas; Biblioteca e Informática; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones; Cultura; Defensa Nacional; Derecho del Mar y Pesca; Derechos Humanos; Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano y Vivienda; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios Básicos; Distrito Federal; Educación; Energía y Recursos No

Renovables; Equidad y Género; Estudios Legislativos (Dividida en 6 secciones); Fomento a las Artesanías; Fomento Cooperativo; Fomento Industrial; Fortalecimiento del Federalismo; Gobernación (Dividida en 2 secciones); Hacienda y Crédito Público; Instituciones de Crédito; Jurisdiccional; Justicia; Marina; Medalla de Honor “Belisario Domínguez”; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación; Población y Desarrollo; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores Primera (Europa y Asia); Relaciones Exteriores Segunda (América del Norte); Relaciones Exteriores Tercera (América Latina); Relaciones Exteriores Cuarta (Africa y Oceanía); Relaciones Exteriores Quinta (Organismos Gubernamentales Internacionales); Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transportes y Turismo.

Es conveniente reiterar la aclaración de que en la Cámara de Senadores, a diferencia de la de Diputados, no existe distinción entre comisión y comité,⁶¹ por lo que se les ha llegado a considerar como sinónimos aunque la naturaleza de sus funciones sí sea distinta.

A este respecto, las comisiones cuyas actividades son las de encargarse de la administración interna del Senado –y que corresponde a los denominados comités en la Cámara de Diputados– son las siguientes: de Administración, de Biblioteca e Informática y la de Asuntos Editoriales. Otras como la de la Medalla Belisario Domínguez y la Jurisdiccional son aquellas cuya materia ejercerá única y exclusivamente la Cámara de Senadores.

⁶¹ *Vid. supra*, cap. III, pp. 60-61.

**ESTA TESTA NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

A. ESTRUCTURA

1. INTEGRACIÓN

Respecto a la integración de las comisiones de dictamen, ni la Ley Orgánica ni el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General disponen el número mínimo y máximo de senadores que deberán integrarlas, de ahí que en la práctica se observe que el número específico de senadores por comisión o por secciones⁶² sea variable.

Únicamente se señala que las comisiones deberán quedar integradas en la primera sesión del primer periodo ordinario de sesiones de cada nueva Legislatura. La propuesta de los miembros que integrarán cada una de las comisiones será dada por la Gran Comisión, órgano de gobierno de la Cámara de Senadores.

De igual manera se dispone que los miembros de las comisiones ejercerán su cargo durante todo el tiempo que dure la Legislatura, es decir, durante tres años (Artículo 74 y 93 fracción 1 de la LOCG).

2. ÓRGANO DE GOBIERNO

En las comisiones de dictamen de la Cámara de Senadores el órgano de gobierno se compone de un Presidente, un Secretario y los Vocales que autorice la propia Cámara (Artículo 83 de la LOCG).

⁶² En la Cámara de Senadores existen comisiones que por la importancia de la materia de su competencia se dividen en secciones, como por ejemplo: la Comisión de Estudios Legislativos y la de Relaciones Exteriores.

3. SUBCOMISIONES

Aunque la LOCG y el RGICG son omisos respecto a las *subcomisiones* en la Cámara de Senadores, éstas sí se contemplan en la práctica como un mecanismo para agilizar los trabajos que en materia legislativa tienen las comisiones de dictamen.

4. GRUPO DE APOYO PROFESIONAL Y TÉCNICO

En cuanto al Grupo de Apoyo Profesional y Técnico, a diferencia de la situación prevaleciente en la Cámara de Diputados, si se contempla dentro de la estructura orgánica de la Cámara de Senadores al existir tanto la Coordinación General de Asesores y la Coordinación General del Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo, las cuales dependen directamente de la Gran Comisión y que coadyuvan en las funciones que realiza la Mesa Directiva de ésta Cámara (Artículo 68 de la LOCG). En el caso de la segunda coordinación existe una Subdirección de Atención a Comisiones.

B. FUNCIONAMIENTO

1. COMPETENCIA

La competencia de las comisiones de dictamen de la Cámara de Senadores es la que se deriva de su propia denominación y se encargarán, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, de estudiar y analizar y dictaminar las iniciativas de ley o de decreto que les hayan sido turnadas por la Mesa Directiva de la Cámara. Para estos efectos, la Comisión de Estudios Legislativos se podrá dividir en las secciones o ramas que crea conveniente para el mejor despacho de los asuntos encargados (Artículo 75 y 80 de la LOCG).

Cabe mencionar que existe la posibilidad, al igual que en la Cámara de Diputados, de que una iniciativa de ley o de decreto tenga que ser dictaminada por más de una comisión, creándose así la figura denominada *comisiones unidas*, cuya estructura y funcionamiento interno serán acordados por los presidentes de las comisiones que concurren al estudio de dicha iniciativa.

2. CONVOCATORIA A REUNIÓN

Corresponde realizar la convocatoria a reuniones a los Presidentes de las comisiones de dictamen con la finalidad de que se despachen los asuntos encargados a dichas comisiones. Los asuntos a tratar pueden ser, al igual que en la Cámara de Diputados, para votar los proyectos de ley o de decreto o para tratar asuntos generales como por ejemplo, reuniones con servidores públicos (Artículo 85 y 93 del RGICG).

En la práctica, dichas convocatorias contendrán la hora, fecha y lugar de la reunión, así como el proyecto de orden del día.

Las reuniones se realizarán generalmente en las instalaciones de la misma Cámara, pudiéndose celebrar en lugar distinto, sobre todo cuando se trata de otro tipo de reuniones.⁶³

3. ORDEN DEL DÍA

Como lo mencionamos anteriormente, el orden del día es el instrumento por medio del cual se da a conocer a los miembros de la comisión de los asuntos que se van a tratar específicamente en la reunión a la que han sido convocados.

⁶³ Estas reuniones pueden ser por ejemplo: conferencias, reuniones con funcionarios públicos, foros de consulta, etcétera.

No existe en ninguno de los dos ordenamientos que regulan las actividades internas del Senado disposición expresa relativa a cómo integrar el orden del día para las reuniones de las comisiones de dictamen. Únicamente se dispone que el Presidente de la Comisión será el encargado de coordinar los trabajos de éstas, razón por la cual será el encargado de elaborar el orden del día de las reuniones de las comisiones.

En vista de lo anterior, se aplica la norma general establecida en el artículo 30 del RGICG relativo a la integración del orden del día para las sesiones del Pleno. En la práctica, al igual que en las comisiones de dictamen de la Cámara de Diputados, el orden del día incluye los mismos puntos generales.⁶⁴

4. SESIONES

En las sesiones de las comisiones de dictamen de la Cámara de Senadores, se aplicarán las mismas reglas que en las comisiones de la Cámara de Diputados.

En primer lugar, se requiere que haya quórum para que las decisiones ahí tomadas tengan validez. En este caso, se aplica de igual manera el artículo 93 del RGICG, el cual señala que “Para el despacho de los negocios de su incumbencia, las comisiones se reunirán [...] y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las formen”. En virtud de que el número de miembros de cada una de las comisiones de dictamen del Senado varía, dependerá su número para determinar cuando harán mayoría absoluta.

Ahora bien, a sus reuniones podrá asistir cualquier senador interesado en el asunto que trata una comisión, pero sólo tendrá derecho de voz pero no de voto (Artículo 92 del RGICG).

⁶⁴ *Vid. supra*, cap. III, pp. 69-71.

De acuerdo con los artículos 85 y 90 de la LOCG disponen que “Las reuniones de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo no serán públicas...”. Sin embargo, el mismo artículo dispone que en sus reuniones sí podrán participar, a invitación expresa de las mismas comisiones, funcionarios públicos, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o demás personas que puedan aportar información sobre algún asunto en específico de interés para la comisión.

5. DISCUSIONES

Las discusiones que se llevan a cabo en las comisiones encargadas de dictaminar sobre proyectos de ley o de decreto seguirán las reglas generales establecidas tanto en la LOCG como en el RGICG. Entre estas reglas podemos destacar las siguientes: primeramente la discusión en lo general del proyecto y, posteriormente, la discusión en lo particular sobre los artículos del proyecto; la intervención de los oradores en pro y en contra; la limitación en tiempo de la participación de cada orador.

6. VOTACIONES

El dictamen respecto de la iniciativa de ley o de decreto que presenten las comisiones encargadas de realizarlo ante el Pleno de la Cámara de Senadores, requiere ser aprobado por la mayoría de votos de los miembros de la comisión. En el caso de que se presentare un empate en la votación, el Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad (Artículo 86 Párrafo I de la LOCG). La votación para estos casos será nominal, es decir, cada senador expresará si esta a favor o en contra del dictamen.

Al igual que en la Cámara de Diputados, se presenta un caso especial respecto de las votaciones. Este se refiere a que cuando los miembros de las comisiones encargadas de dictaminar la iniciativa de ley o de decreto que les fue turnada tuvieran interés personal en este asunto en específico, deberán abstenerse de votar y firmar el dictamen, siguiendo el mismo procedimiento citado para los miembros de las comisiones de la Cámara de Diputados, pero atendiendo la restricción ahí señalada (Artículo 82 del RGICG).⁶⁵

7. DICTAMEN

La definición de dictamen dada en el apartado relativo a las comisiones de dictamen de la Cámara de Diputados, es aplicable también para éstas mismas comisiones en el Senado. Los artículos 87 y 88 del RGICG son los aplicables para determinar lo que la ley entiende por dictamen.⁶⁶

El plazo que tienen las comisiones para presentar el dictamen es también de cinco días, contados a partir de que recibieron la iniciativa de ley o de decreto. No obstante, siguiendo lo dispuesto por el RGICG, la comisión puede solicitar una prórroga al Presidente de la Cámara (Artículo 91 del RGICG).

Para el caso de que la Legislatura en turno no llegase a conocer los dictámenes que recibió, quedarán a consideración de la siguiente con el carácter de proyectos (Artículo 94 párrafo IV del RGICG).

Por último, se presenta de igual manera el voto particular en el caso de que algún senador no este de acuerdo con la resolución adoptada por la mayoría de los miembros de la

⁶⁵ *Vid. supra*, cap. III, pp. 73-74.

⁶⁶ *Vid. supra*, cap. III, pp. 74-76.

comisión, debiendo dirigirlo al Presidente de la Comisión para que éste a su vez lo dirija al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para ponerlo a consideración por el Pleno de la misma Cámara junto con el dictamen (Artículo 86 párrafo II de la LOCG y 88 del RGICG).

8. INFORME DE COMISIONES

El informe respecto del dictamen aprobado que presenten las comisiones de dictamen junto con la de Estudios Legislativos a la Mesa Directiva de la Cámara, seguirá el mismo procedimiento señalado para el caso de los dictámenes que presenten las comisiones de dictamen de la Cámara de Diputados.⁶⁷

IV. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE SEPTIEMBRE DE 1999

Antes de iniciar con este punto en específico es importante mencionar el proceso legislativo que siguió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de septiembre de 1999.

A la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados le fueron turnadas un total de 13 iniciativas que reformaban la LOCG en su Título Segundo. Ésta comisión presentó su dictamen al Pleno de ésta Cámara, quien lo aprobó el día 22 de junio de 1999. Dicho minuta fue enviada a la Cámara de Senadores para su estudio y

⁶⁷ *Vid. supra*, cap. III, pp. 76-77.

discusión. El Pleno de ésta Cámara aprobó las reformas a la LOCG el día 30 de agosto de este mismo año, tanto en el Título Segundo que se refiere a la Cámara de Diputados como al Título Tercero que se refiere a la Cámara de Senadores, devolviendo la minuta a la Cámara de Diputados para los trámites correspondientes. Como ya se mencionó en otros apartados, esta ley se publicó el 3 de septiembre de 1999 y entró en vigor al día siguiente de su publicación, salvo las disposiciones contenidas en los artículos transitorios.

Ahora bien, en virtud de que las disposiciones que contempla ésta LOCG contiene varios rubros, para nuestro estudio se abordarán únicamente aquellas disposiciones que se refieren a la estructura y funcionamiento de las comisiones parlamentarias con el fin de no desviarnos del objetivo principal. Se mencionarán únicamente de manera general los rubros que integran tanto el Título Segundo de esta ley relativo a la Cámara de Diputados así como el Título Tercero de esta misma relativa a la Cámara de Senadores.

En cuanto a la *Cámara de Diputados*, los rubros que integran de manera general el Título Segundo de esta LOCG son los siguientes:

En primer lugar, el Título Segundo de la LOCG se denomina “De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados”; el Capítulo Primero “De la Sesión Constitutiva de la Cámara”; el Capítulo Segundo “De la Mesa Directiva”; el Capítulo Tercero “De los Grupos Parlamentarios”; el Capítulo Cuarto “De la Junta de Coordinación Política”; el Capítulo Quinto “De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”; Capítulo Sexto “De las Comisiones y los Comités” y el Capítulo Séptimo “De la Organización Técnica y Administrativa”.

Ahora bien, es el Capítulo Sexto el que contempla las disposiciones relativas a la estructura y funcionamiento de las comisiones parlamentarias, teniendo como principales aspectos los siguientes:

a) El número de comisiones ordinarias de dictamen se reduce a veintisiete, de las cuales veintitrés de ellas tendrán a su cargo la tarea de dictaminar las iniciativas de ley o decreto que les turnen, además de tareas de información y control en el marco de la competencia que deriva de su denominación y en correspondencia, en lo general, con las atribuciones otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Estas comisiones serán, de acuerdo al artículo 39.2 de la LOCG, las siguientes:

1. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
2. Asuntos Indígenas
3. Atención a Grupos Vulnerables
4. Comercio y Fomento Industrial
5. Comunicaciones y Transportes
6. Defensa Nacional
7. Desarrollo Social y Vivienda
8. Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología
9. Energía
10. Equidad y Género
11. Fomento Cooperativo y Economía Social
12. Gobernación, Población y Seguridad Pública

13. Hacienda y Crédito Público
14. Justicia y Derechos Humanos
15. Marina
16. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
17. Presupuesto y Cuenta Pública
18. Puntos Constitucionales y Sistema Federal
19. Reforma Agraria
20. Relaciones Exteriores
21. Salud y Seguridad Social
22. Trabajo y Previsión Social
23. Turismo

Las otras cuatro comisiones ordinarias desarrollarán las tareas específicas que la propia ley establezca. Estas comisiones son las siguientes: Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la del Distrito Federal (que sí se contempla como de dictamen legislativo), la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Jurisdiccional.

- b) Cada diputado podrá ser miembro únicamente de hasta dos comisiones como máximo. Para estos efectos no se computará cuando los diputados sean miembros de las comisiones de investigación o la jurisdiccional (Artículo 43.1 de la LOCG).
- c) La Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, será la que proponga a los integrantes de las comisiones tomando en cuenta la pluralidad representada en la Cámara así como señalar qué diputados las presidirán y quienes fungirán como secretarios (Artículo 34.1 inciso c de la LOCG).

- d) Las comisiones ordinarias de dictamen se constituirán durante el primer mes de ejercicio de cada Legislatura y se integrarán hasta con un máximo de 30 diputados (Artículo 43.1 de la LOCG).
- e) Los integrantes de la Mesa Directiva, los cuales estarían en su cargo durante un año, no podrán formar parte de ninguna comisión (Artículo 43.6 de la LOCG).
- f) Se dispone legalmente la conformación de subcomisiones con el fin de coadyuvar en la realización de los dictámenes por parte de las comisiones (Artículo 44.4 de la LOCG).
- g) Las comisiones ordinarias de dictamen podrán dar una opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sobre aspectos presupuestales específicos con relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo, de la Administración Pública Federal para que sean considerados en la revisión de la Cuenta Pública y del dictamen de la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación que presente el Ejecutivo Federal (Artículo 45.5 de la LOCG).
- h) Las comisiones deberán rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos, órgano que se encargaría de consolidar la eficiencia en el desahogo de las tareas camerales y que estaría integrado por el Presidente de la Mesa Directiva (de la Cámara a su vez) y por los integrantes de la Junta de Coordinación Política (Artículo 38.1 inciso c y 45.6 inciso b de la LOCG).
- i) Las comisiones deberán elaborar su programa anual de trabajo, llevar un control de los asuntos que se les hayan turnado y sesionar por lo menos una vez al mes (Artículo 45.6 inciso a y d de la LOCG).
- j) Dictaminar o resolver las iniciativas que les fueron turnadas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de

los Trabajos Legislativos así como realizar las diversas actividades que la misma ley les marca (Artículo 38.1 inciso c y 45.6 inciso f de la LOCG).

- k) De manera general las disposiciones relativas a las comisiones entrarían en vigor hasta el 15 de marzo del 2000 (Artículo Tercero Transitorio fracciones III y IV de la LOCG).

En cuanto a la *Cámara de Senadores*, los rubros que integran de manera general el Título Tercero de esta LOCG son los siguientes:

En primer lugar, el Título Tercero de la LOCG se denomina “De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores”; el Capítulo Primero “De la Sesión Constitutiva de la Cámara”; el Capítulo Segundo “De la Mesa Directiva”; el Capítulo Tercero “De los Grupos Parlamentarios”; el Capítulo Cuarto “De la Junta de Coordinación Política”; el Capítulo Quinto “De las Comisiones” y el Capítulo Sexto “De la Organización Técnica y Administrativa”.

Ahora bien, es el Capítulo Quinto el que contempla las disposiciones relativas a la estructura y funcionamiento de las comisiones parlamentarias, teniendo como principales aspectos los siguientes:

- a) El número de comisiones ordinarias de dictamen se reduce a veintinueve y tendrán a su cargo la tarea de dictaminar las iniciativas de ley o decreto conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, en el marco de la competencia que derivó de su denominación y en correspondencia, en lo general, con las atribuciones otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Estas comisiones serán, de acuerdo al artículo 90 de la LOCG, las siguientes:

1. Administración
2. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
3. Asuntos Indígenas
4. Biblioteca y Asuntos Editoriales
5. Comercio y Fomento Industrial
6. Comunicaciones y Transportes
7. Defensa Nacional
8. Derechos Humanos
9. Desarrollo Social
10. Distrito Federal
11. Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología
12. Energía
13. Equidad y Género
14. Estudios Legislativos
15. Federalismo y Desarrollo Municipal
16. Gobernación
17. Hacienda y Crédito Público
18. Jurisdiccional
19. Justicia
20. Marina
21. Medalla "Belisario Domínguez"
22. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
23. Puntos Constitucionales

24. Reforma Agraria
25. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
26. Relaciones Exteriores
27. Salud y Seguridad Social
28. Trabajo y Previsión Social
29. Turismo

- b) Las comisiones contarán con un Presidente y dos Secretarios (Artículo 91 de la LOCG).
- c) Cada senador podrá ser miembro únicamente de hasta cuatro comisiones como máximo (Artículo 104.1 de la LOCG).
- d) La Junta de Coordinación Política (integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, más dos senadores representantes del grupo mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura), será la que proponga a los integrantes de las comisiones tomando en cuenta la pluralidad representada en la Cámara así como señalar qué senadores formarán parte de la Junta Directiva de las comisiones (Artículo 81.1, 82.1 inciso c y 104.3 de la LOCG).
- e) Las comisiones ordinarias de dictamen se constituirán durante el primer mes de ejercicio de cada Legislatura y se integrarán hasta con un máximo de 15 senadores (Artículo 104.1 de la LOCG).
- f) Los integrantes de la Mesa Directiva, los cuales estarían en su cargo durante un año, no podrán formar parte de ninguna comisión (Artículo 92 de la LOCG).
- g) Se dispone legalmente la conformación de subcomisiones con el fin de coadyuvar en la realización de los dictámenes por parte de las comisiones (Artículo 95 de la LOCG).

- h) De manera general las disposiciones relativas a las comisiones entrarían en vigor hasta el 1 de septiembre del 2000 (Artículo Cuarto Transitorio fracción I de la LOCG).

CAPÍTULO CUARTO

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DENTRO DEL DERECHO COMPARADO

I. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL PARLAMENTO DE INGLATERRA

A. BREVE REFERENCIA SOBRE LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO

Formalmente el Parlamento de la Gran Bretaña está compuesto por la Cámara de los Comunes, la Cámara de los Lores y la Corona.

Actualmente las facultades de ésta última dentro del Parlamento son de naturaleza exclusivamente formales, ejercitadas en la práctica por el Gabinete, que es presidido por el Primer Ministro. Debido a lo anterior, son las dos cámaras las que verdaderamente ejercitan las funciones legislativas dentro del Parlamento.

En cuanto a la Cámara de los Comunes (*House of Commons*), es la que representa a la población en general y cuyos miembros son electos por sufragio universal. Está compuesta por 650 miembros, de los cuales, 523 son representantes de Inglaterra, 72 de Escocia, 38 de Gales y 17 de Irlanda del Norte. Los diputados duran en su cargo cinco años, pudiendo ampliarse el

periodo por circunstancias especiales⁶⁸ o puede durar menos en caso de que se disuelva el Parlamento.

Respecto a su organización, el más importante de los funcionarios es el *Speaker*, quien es el Presidente de la Cámara y representante de ésta ante los demás poderes, y cuyo nombramiento es hecho por los mismos comunes al iniciar sesiones el nuevo Parlamento o la nueva Legislatura. Entre otros funcionarios dentro de la Cámara resalta el Presidente del Comité de Medios y Procedimientos, quien actúa como *Speaker* adjunto.

La segunda Cámara se denomina de los Lores (*House of Lords*), que es la que representa los intereses de las clases altas. La Cámara está integrada por aproximadamente mil doscientos miembros, de los cuales, sólo novecientos lores o pares están en activo. La constituyen en orden de importancia los siguientes:

- a) Pares Hereditarios del Reino Unido: Sus miembros llegan a ocupar un lugar en esta Cámara por derecho hereditario, derivado de los títulos nobiliarios. Los rangos son duque, marqués, conde, vizconde y barón.
- b) Pares Espirituales: Con un total de veintiséis pares o lores (dos arzobispos y veinticuatro obispos), representan a la iglesia anglicana en la Cámara en tanto desempeñan su encargo.
- c) Pares Escoceses: Con un total de dieciséis pares o lores son los que representan a la nobleza de Escocia y que fueron creados antes de su unificación con el Reino Unido en 1707.
- d) Lores de Apelación Ordinaria: Desempeñan las funciones judiciales dentro de la Cámara y son nombrados por la Corona. (Son nueve en total).

⁶⁸ Esta circunstancia se ha presentado únicamente dos veces en este siglo, debido a las dos guerras mundiales.

e) Pares Vitalicios: Son los pares o lores que surgen al otorgar la Corona el rango de barón a los ciudadanos del reino. Les confiere el rango de por vida y sin posibilidad de transferirlo a sus descendientes.

El cargo de los lores es vitalicio mientras sean pares del reino, en cambio, el desempeño de los pares espirituales durará mientras estén en funciones.

Por lo que respecta a la organización, el Presidente de la Cámara es el *Lord Chancellor*, quien representa a la Cámara y es a la vez el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Cuenta con otros funcionarios como por ejemplo, el Presidente de los Comités, que a la vez es el Presidente del Comité de toda la Cámara.

B. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Antes de iniciar con este punto hay que hacer la aclaración de que en el Parlamento de Inglaterra se usa la palabra *committee* para referirse a las comisiones parlamentarias y el de *commission* para aquellos órganos que tiene como finalidad la de investigación respecto del área administrativa y que son nombradas por la Corona.

Por otra parte, mucho se ha insistido en que, pese a que Inglaterra es cuna del parlamentarismo, las comisiones parlamentarias permanentes no han alcanzado el grado de desarrollo como en otros países, al grado de que prevalecen en el Parlamento los comités *ad*

hoc.⁶⁹ Esto es debido principalmente a que el Pleno de ambas cámaras absorben la mayor parte del trabajo legislativo, ello se demuestra en que

En el Parlamento británico rige el sistema de las tres lecturas, en cuya virtud un mismo proyecto legislativo sufre tres consideraciones en el Pleno de la Cámara correspondiente: una primera que sirve para el anuncio de su presentación y para emitir su publicación; una segunda, en la que se efectúa un debate sobre la totalidad, en el que se determinan las directrices y líneas esenciales del proyecto, y una tercera, que se produce tras la intervención e informe de una comisión, en que se debaten y votan diferentes artículos y enmiendas presentadas a los mismos.⁷⁰

Lo anterior ha propiciado la sobrecarga de trabajo para el Pleno de cada una de las cámaras y, consecuentemente, su debilitamiento debido a que no puede cumplir satisfactoriamente con su labor.

Por otra parte, los comités son grupos de trabajo formado por los miembros de las cámaras y, aunque algunas tengan como tarea el estudio legislativo, en general "... no tienen facultad para presentar una iniciativa de ley, ni para conocer de asuntos políticos y administrativos".⁷¹

En la Cámara de los Comunes así como en la de los Lores, existe el llamado Comité de toda la Cámara (*Committee of the Whole House*), la cual está constituida por la totalidad de los miembros de la Cámara y que tiene como principal función la de conocer sobre proyectos de

⁶⁹ Son aquellos comités que se crean para conocer sobre un asunto determinado.

⁷⁰ Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, 2ª. ed., Madrid, Espasa-Calpe, pp. 256-257.

⁷¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit. supra*, nota 17, p. 185.

ley, lo concerniente a asuntos financieros (presupuesto, impuestos), así como proyectos urgentes. Lo que diferencia a una sesión del parlamento de una del Comité de toda la Cámara esta en que el *Speaker* de los Comunes y el *Lord Chancellor* en la de los Lores, abandonan la sala, dejando como Presidente del Comité al Presidente del Comité de Medios y Procedimientos en la de los Comunes y al Presidente de los Comités en la de los Lores. Es esta razón por la que las comisiones parlamentarias en Inglaterra, como órganos internos y subsidiarios de las cámaras, no se han desarrollado debido a que los principales asuntos son tratados por el Pleno en su totalidad, ya sea como Pleno mismo o como Comité de toda la Cámara.

Por otro lado, existen en cada Cámara otros tipos de comités, los cuales mencionaremos a continuación:

En la Cámara de los Comunes:

- a) Los Comités Permanentes (*Standing Committees*). Son comités de debate y tienen a su cargo únicamente la de discutir sobre la materia de las comparecencias que realizaron a personas y altos funcionarios respecto de los proyectos de ley que están sujetos a su estudio. En estas comisiones parte de sus miembros son electos para cada proyecto de entre los parlamentarios más competentes. Duran toda la Legislatura.
- b) Los Comités Especiales (*Select Committees*). Tienen como principal función la de "... conocer los proyectos legislativos, convertirse en foros para recoger las diversas opiniones sobre las iniciativas y para formular sugerencias al gobierno sobre algunas medidas

susceptibles de ser adoptadas".⁷² Se auxilian con asesores especialistas en el ramo a investigar.

c) Los Comités *Ad Hoc*. Tienen como principal tarea la de realizar encuestas sobre determinados asuntos relativos a la actividad del ejecutivo, encargada en este país al Primer Ministro.

En la Cámara de los Lores:

Existe un Comité Permanente que tiene como finalidad la de revisar los proyectos legislativos y puede crear, de igual manera, comités especiales para conocer sobre asuntos específicos.

Por otra parte, existen tres tipos de procedimiento para la elaboración de leyes según se trate de legislación pública, privada o mixta.

Para nuestro estudio sólo nos interesa la pública y la función que en dicho procedimiento tienen las comisiones, aunque ésta no sea tan trascendente como en otros países. En este sentido las comisiones permanentes participan en el *procedimiento legislativo* pasadas dos lecturas en el Pleno, y tendrán como única función la de aprobar sólo las líneas generales presentadas en el proyecto de ley por el mismo Pleno, limitándose únicamente a cuestiones de verificación o de desarrollo de aquellas líneas generales.

Para conocer mejor dicho procedimiento citaremos a continuación a José Gamas Torruco, el cual señala que

⁷² Berlin Valenzuela. Francisco. *op. cit. supra*, nota 26. p. 243.

Un proyecto de ley puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, excepto los que versen sobre cuestiones financieras o electorales, que sólo pueden presentarse en la de los comunes. La misma regla se aplica a los proyectos de ley que previsiblemente acarrearán controversia política.

Todo proyecto público pasa por siete etapas.

- Primera Lectura: Es puramente formal y consiste en la simple mención del título y del autor, y en la orden de que el proyecto sea impreso y repartido.
- Segunda Lectura: Se ponen a discusión los puntos fundamentales del proyecto. Si éste no encuentra objeciones, se lee y se pasa al Comité respectivo; en el caso de haber objeciones se pospone su discusión para un día determinado, en el cual se presentará de nuevo "para segunda lectura". Casi todos los proyectos gubernamentales pasan sin problema la segunda lectura.
- Comités: El proyecto pasa para su estudio y dictamen. Los proyectos financieros pasan siempre al Comité de toda la Cámara, lo mismo que todas las medidas de trascendencia constitucional [como mencionamos anteriormente, pasarán de igual manera al Comité de toda la Cámara los demás proyectos de ley]. [...]
- Dictamen: El proyecto es devuelto a la Cámara con su respectivo dictamen. Si no ha sufrido enmiendas se abre a discusión. [...]
- Tercera Lectura: El proyecto se pone de nuevo a discusión. Si es votado a favor, se turna a la Cámara de los Lores; si es votado en contra se pospone, utilizándose el mismo procedimiento que en segunda lectura.
- Turno a la Cámara Revisora: Cumplidas las formalidades anteriores, el proyecto se envía a la otra Cámara, que actúa como revisora.

- Sanción Real: Una vez que el proyecto ha cumplido las formalidades descritas, se turnará la reina para su sanción, con lo cual adquiere el carácter de ley [*acts of parliament*]⁷³

En términos generales, la mayor parte de los proyectos de ley se presentan en la Cámara de los Comunes, dejando a la Cámara de los Lores como tarea principal únicamente la de revisión.

Por último, respecto del procedimiento legislativo para reformar la Constitución llevado a cabo por el Parlamento de Inglaterra, se presentan un caso especial que consiste en que se utilizará el procedimiento legislativo ordinario cuando se trate de reformas constitucionales, situación que constituye una excepción al Principio de Rigidez Constitucional que actualmente prevalece en el mundo.⁷⁴

II. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

A. BREVE REFERENCIA SOBRE LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO

La vigente Constitución de los Estados Unidos de América deposita el Poder Legislativo Federal en un órgano denominado Congreso, el cual está constituido por dos cámaras: la Cámara de Representantes (House of Representatives) y el Senado (Senate).

⁷³ Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelandia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976, pp. 64-65.

⁷⁴ El Principio de Rigidez Constitucional consiste, de manera general, en la imposición de requisitos adicionales para reformar la Constitución a los que se utilizan para reformar una ley ordinaria (Artículo 135 de la Constitución Mexicana).

La Cámara de Representantes tiene como finalidad primordial la de representar los intereses del pueblo. Se integra con 435 miembros que son elegidos cada dos años y de manera proporcional a la población de cada estado. El artículo I, sección 2, apartado 2 de la Constitución Norteamericana establece como requisitos para ser representante los siguientes: tener 25 años cumplidos, ser ciudadano estadounidense con una antigüedad mínima de siete años y ser residente del estado en donde se quiere ser elegido al momento de la elección.

Respecto a su organización interna encontramos como la figura más importante al *Speaker*, quien funge como Presidente de la Cámara y que por tradición es el miembro del partido mayoritario. Durará en su cargo mientras su partido mantenga la mayoría en el Congreso. Entre las funciones más importantes del *Speaker* están las siguientes:

En la actualidad, además de presidir las sesiones, guardar el orden dentro de ellas, anunciar el orden del día, someter asuntos a votación, interpretar reglas parlamentarias, dirigir la Cámara en materia de mociones de orden y controlar la distribución del uso de la palabra en las sesiones plenarias, el *Speaker* también juega un papel importante en la distribución de puestos en las comisiones legislativas, en la designación de quienes habrán de presidirlas, y en la designación de los colegas de su propio partido que habrán de integrar la estratégica Comisión de Reglas (*House Rules Committee*). Igualmente, y con la orientación del funcionario llamado "el Parlamentario" (*Parliamentarian*) turna los proyectos de ley a la o a las comisiones correspondientes.⁷⁵

⁷⁵Enciclopedia Parlamentaria de México, serie IV, vol. II, t. 2, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM e Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1997, p. 105.

Por otra parte, la segunda cámara que integra el Congreso Norteamericano es el Senado, el cual representa los intereses de los estados. Se integra con un total de 100 senadores, eligiéndose dos por cada estado, independientemente de su extensión territorial y número de población. Duran seis años en su cargo, pero habrá una renovación por tercios cada dos años, es decir, que una vez concluido este periodo deberán elegirse una tercera parte de sus miembros. El artículo 1, sección 2, apartado 3 de la Constitución Norteamericana establece los siguientes requisitos para ser senador: tener 30 años cumplidos, ser ciudadano estadounidense con una antigüedad mínima de nueve años y ser residente en el estado en donde se quiere ser elegido al momento de la elección.

Respecto a su organización interna no encontramos una figura como la del *Speaker* de la Cámara de Representantes. Formalmente el Vicepresidente de los Estados Unidos es el Presidente del Senado, pero debido a sus constantes ausencias es reemplazado por el denominado Presidente Pro Tempore (*Presiding Officer*), quien presidirá las sesiones del Senado y que normalmente será el senador del partido mayoritario con mayor antigüedad en la Cámara.

B. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Mucho se ha insistido en que el sistema de comisiones dentro del Congreso Norteamericano influyen enormemente en la vida nacional de éste país debido a la concentración de la actividad legislativa y a la ampliación de las funciones de control que tiene a su favor el Congreso.

Primeramente señalamos que las comisiones concentran toda la actividad legislativa dentro del Congreso ya que es en su seno y en el de sus subcomisiones donde se discuten y negocian las leyes más importantes para el país, lo anterior se menciona en virtud de que son escasas las ocasiones en que el Pleno de las cámaras modifica los dictámenes que las comisiones presentan.

Por otra parte, en cuanto a la función de control, las comisiones utilizan la institución de los “*Hearings*” o sesiones de información pública, a las cuales asisten funcionarios de la administración pública. En este mismo sentido Francisco Berlín Valenzuela señala que las comisiones “... dominan el proceso de toma de decisiones, debido a la autonomía que poseen y a la independencia con que actúan al limitar las influencias que provienen del exterior, como pueden ser las de los dirigentes de los partidos, de las mayorías en las Cámaras y hasta el mismo Presidente del país”.⁷⁶

Por último, cabe señalar que debido a la importancia que poseen las comisiones dentro del Congreso y fuera de éste, el pertenecer a determinadas comisiones da a los miembros de ambas cámaras prestigio frente a sus electores y frente a los mismos legisladores.

Es importante hacer la aclaración de que en el Congreso de los Estados Unidos se emplea el término comité para designar a las comisiones, de igual manera, se tiene que mencionar que existen varios tipos de comités en cada una de las cámaras del Congreso.

Los tipos de Comisiones que encontramos en el Congreso norteamericano son los siguientes:

⁷⁶ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit. supra*, nota 26, p. 244.

- a) Comisiones Permanentes (*Standing Committees*). Son los comités especializados por materia, que duran toda la Legislatura y que tiene como principal función la legislativa, es decir, el estudio, análisis y dictamen de las iniciativas de ley. La Cámara de Representantes cuenta con un total de veintidós comisiones de este tipo y el Senado con diecisiete en total.⁷⁷ Estas comisiones son las más importantes legislativamente hablando y equivalen a las comisiones de dictamen legislativo del Congreso de la Unión en México. En cuanto al número de integrantes y a la proporción que los partidos políticos representados en las cámaras tendrían en cada una de ellas, se presentan situaciones distintas en cada una de las cámaras del Congreso: En la Cámara de Representantes, es el líder de la mayoría quien determina ambos números. En cuanto al Senado, ambos números lo determinan tanto el líder de la mayoría como el de la minoría a través de un acuerdo. Entre las más importantes tenemos: *Committee on the Financial Services, Committee on National Security, Committee on Government Reform and Infrastructure, Committee on International*.
- b) Comisiones de Conferencia (*Conference Committees*). Son comités intercamerales, es decir, compuesta por igual número de representantes y de senadores y tienen como principal función la de resolver las contradicciones que surjan entre los legisladores de ambas cámaras respecto del texto de una ley.
- c) Comisiones Especiales (*Special Committees*). Son los comités creados por el Pleno de las cámaras y que están encargados de investigar un asunto preciso y limitado y que una vez concluida su misión desaparecen.

⁷⁷ Cfr. Pedroza de la Lave, Susana Thalia, *op. cit. supra*, nota 17, p. 186.

- d) Comisiones Conjuntas. (*Joint Committees*). “Se trata de comisiones comunes a ambas cámaras, que reúnen en igual número a senadores y representantes. Estudian problemas específicos, en general de orden administrativo, y se encargan de coordinar la política del Congreso; existe por ejemplo, una comisión para la impresión de los documentos de los legislativos o para la administración de la biblioteca del Congreso”.⁷⁸
- e) Comisión de toda la Cámara (*Committee of the Whole House*). Al igual que en el Parlamento de Inglaterra, existe esta comisión para atender en primera instancia “... aquellas iniciativas de ley de carácter público que tienen que ver con impuestos y otros ingresos públicos, presupuesto, ejercicio del gasto público y asignaciones de dinero o propiedades públicas”.⁷⁹

Dentro del *procedimiento legislativo* y en especial sobre la participación de las comisiones permanentes dentro de éste, encontramos los siguientes aspectos importantes:

Una vez que la iniciativa de ley es presentada ante cualquiera de las dos cámaras (excepto la que se refiere a impuestos federales, la cual debe iniciarse en la de Representantes), el *Speaker* en la Cámara de Representantes y el *Presiding Officer* en el Senado, siguiendo el consejo de los oficiales de carrera conocidos como los “Parlamentarios”, deben turnar la iniciativa a la comisión permanente que resulte competente en atención a la materia de la que trate la iniciativa.

⁷⁸ France Toinet, Marie, *El sistema político de los Estados Unidos de América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 96.

⁷⁹ *Enciclopedia Parlamentaria de México*, op. cit. supra, nota 75, p. 118.

En este último caso se presentan dos situaciones: el turno múltiple conjunto que es cuando una iniciativa es conocida al mismo tiempo por varias comisiones y el turno múltiple secuencial, que es cuando una iniciativa es conocida por varias comisiones, pero en tiempos distintos, es decir, una vez que la primera comisión haya dictaminado, entrará al conocimiento de otra comisión.

“Una vez que un proyecto de ley ha sido turnado a la o a las comisiones respectivas, el presidente de la comisión receptora debe a su vez turnarlo a la subcomisión que corresponda, a menos que una mayoría de los miembros de la comisión voten en el sentido de que el proyecto debe ser considerado por la comisión en su conjunto”.⁸⁰

De lo anterior, es conveniente saber que las subcomisiones han tomado un papel importante dentro de la elaboración de las leyes toda vez que es en su seno donde se determina la aprobación (con o sin modificaciones) o desaprobación del proyecto de ley (en donde puede sugerirse que se posponga indefinidamente su consideración) que será enviado a la comisión.

“De regreso en la comisión, el proyecto de ley es discutido, y al término de la deliberación se vota si ha lugar o no a enviar el proyecto para su discusión en el Pleno de la Cámara respectiva. Si se vota en el primer sentido, se le encarga a uno de los miembros de la comisión la redacción de un proyecto de dictamen legislativo (report)”.⁸¹ El dictamen deberá incluir el objeto y alcance de la ley propuesta, así como las razones por las que se recomienda su aprobación. El dictamen que apruebe la comisión será enviado, junto con el proyecto de ley, al *Clerk* o secretario de la Cámara de Representantes o a uno de los secretarios de la Mesa del *Presiding Officer* del Senado para que lo ubique en el calendario correspondiente, es decir,

⁸⁰ *Ibid.*, p. 116.

⁸¹ *Ibid.*, p. 117.

lo enumere dentro de alguno de los calendarios que tienen las cámaras a fin de que sea considerado, discutido y, en su caso, aprobado por el Pleno de cada una de las cámaras.

Posteriormente, en caso de ser aprobada la iniciativa de ley por el Congreso, para que se convierta en tal se requiere enviarla al Presidente de los Estados Unidos de América para que éste la firme. Cabe señalar que el Presidente puede ejercer su derecho de veto dentro de los diez días siguientes a partir del momento en que recibió la iniciativa aprobada.

Por último, al aprobar la ley el Presidente, éste turna el texto de la ley aprobada al Archivista de los Estados Unidos (*Archivist of the United States*) para que éste a su vez la publique.

Dentro del procedimiento legislativo norteamericano se presenta la situación de que en caso de que exista controversia respecto al texto de una ley entre ambas cámaras, a solicitud de cualquiera de sus miembros se puede crear la comisión intercameral denominada "Comisión de Conferencia", misma que se encargará de resolver dicha controversia. Compuesta por igual número de miembros de ambas cámaras, éstos son designados por el *Speaker* en la Cámara de Representantes y por el *Presiding Officer* del Senado. Se señala que

Cuando se llega a un acuerdo, la comisión de conferencia tiene que elaborar un dictamen, el cual debe ser preparado de manera conjunta por miembros de ambas Cámaras. Dicho dictamen debe contener una explicación detallada de las modificaciones acordadas y su relación con el proyecto o la iniciativa en su conjunto. Posteriormente, el dictamen debe ser enviado, junto con la iniciativa o proyectos consolidados, a la Cámara que accedió a la solicitud de la otra en el sentido de constituir la comisión de conferencia. El dictamen es debatido y votado "en bloque", es decir, sin que exista la posibilidad de proponer más modificaciones. Si se le rechaza, el

dictamen regresa junto con el proyecto o iniciativa a la comisión de conferencia. Si se le aprueba, entonces se envía a la otra Cámara, para que de igual manera se debata sobre el mismo, y se vote para aprobarlo o rechazarlo. Si en esta última Cámara se rechaza el dictamen, se regresa el proyecto a la comisión de conferencia para reiniciar todo el proceso de nuevo; y si se aprueba, entonces la iniciativa se considera aprobada por el Congreso, procediendo su envío al titular del poder ejecutivo para que éste lo firme o, en su caso, ejerza su facultad de interponer el veto presidencial.⁸²

Por último, es importante mencionar lo relativo a los “Calendarios” previstos en ambas cámaras respecto de los proyectos de ley, por ello a continuación se presentan los tipos de calendarios que existen en ambas cámaras.

Cámara de Representantes:

- Calendario de la Unión (*Union Calendar*). En este calendario se contemplan aquellas iniciativas de ley de carácter público que se refieren a las finanzas públicas.
- Calendario de la Cámara (*House Calendar*). Se contemplan las iniciativas de ley de carácter público que no tiene que ver con las finanzas públicas.
- Calendario Privado (*Private Calendar*). Se contemplan las iniciativas de ley de carácter privado, es decir, aquellas que se refieren a las demandas y necesidades de las personas y las empresas.

⁸² *Ibid.*, p. 128.

- Calendario de Consensos (*Consent Calendar*). Se contemplan las iniciativas de ley no controvertidas, es decir, tienen este carácter aquellas que dentro de las comisiones fueron votadas en sentido favorable y que se contemplaron en el Calendario de la Unión o de la Cámara. Cualquier miembro de esta Cámara puede solicitar al Clerk que éstas iniciativas entren en el Calendario de Consensos.

En el Senado:

- Calendario de Ordenes Generales (*Calendar of General Orders*). Se contemplan todos los dictámenes de las comisiones del Senado y los proyectos de ley discutidos y aprobados por la Cámara de Representantes y que fueron remitidos al Senado.
- Calendario Ejecutivo (*Executive Calendar*). Se contemplan los tratados internacionales y los nombramientos del Presidente de los Estados Unidos que tiene que ser aprobados por el Senado.

Hay que hacer la aclaración de que en caso de que se trate de reformas constitucionales, el artículo cinco de la Constitución de los Estados Unidos señala que se requiere la aprobación de las tres cuartas partes de los Congresos de los estados, requisito que hace difícil reformarla (Principio de Rigidez Constitucional).

III. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL PARLAMENTO DE ITALIA

A. BREVE REFERENCIA SOBRE LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO

El Poder Legislativo en Italia se encuentra depositado en dos cámaras: la Cámara de Diputados (*Camera dei Deputati*) y la Cámara de Senadores (*Senato*).

La Cámara de Diputados se integra con un total de 630 miembros, los cuales duran en el cargo cinco años, periodo que puede reducirse en virtud de las discrepancias políticas que hay en el interior de ésta. Entre los requisitos para ser diputado esta el tener veinticinco años de edad como mínimo.

La Cámara de Senadores se integra, por su parte, con un total de 315 miembros, quienes ejercerán su cargo durante un periodo de cinco años. A esta Cámara se agregan, por designación del Presidente de la República, cinco senadores con el carácter de vitalicios. Para ser senador se requiere tener la edad mínima de cuarenta años.

Al igual que en la mayoría de los parlamentos en el mundo, en el Parlamento Italiano es el Presidente de cada una de las cámaras la máxima autoridad dentro de ellas. A manera de ejemplo, citamos algunas de sus facultades más importantes: convoca a reunión a la asamblea, su presencia en la reunión es indispensable para que ésta tenga validez, le corresponde en exclusiva la interpretación de las normas parlamentarias, recibe en los periodos de suspensión de los trabajos de la cámara los proyectos de ley y le da cuenta a ésta el primer día en que se reúna.

B. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

En virtud de las actividades que realizan las comisiones parlamentarias y a que se encuentran reguladas en la propia Constitución Italiana, permite observar de manera clara la importancia que han alcanzado estos órganos dentro de este Parlamento.

A este respecto, el autor italiano Silvano Tosi afirma que "... las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función de las cámaras [la formación de las leyes], como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las Cámaras...".⁸³

Tomando en cuenta la consideración anterior, es en el artículo 72 de la Constitución Italiana la que dispone que "todo proyecto de ley presentado en una Cámara es, según las normas de su reglamento, examinado por una comisión y, luego, por la Cámara misma, que lo aprueba artículo por artículo y con votación final". El artículo 72 en párrafos subsecuentes sólo hace referencia a la participación de las comisiones parlamentarias en el procedimiento de formación de leyes, dejando a un lado las demás funciones conferidas a las comisiones, situación que nos lleva a la conclusión de que tales órganos son indispensables dentro del procedimiento legislativo italiano.

Ahora bien, en atención a lo dispuesto por el artículo 72 Constitucional, las comisiones de cada una de las cámaras que examinarán los proyectos de ley se clasifican en atención a la función que realicen.

⁸³ Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados y Porrúa, 1996, p. 138.

Para ello, nos auxiliaremos de lo establecido en el artículo 28 del Reglamento del Senado (equivalente al artículo 22 del Reglamento de la Cámara de Diputados), el cual señala que "... las comisiones se reúnen en *sede deliberante* [o *legislativa* para la Cámara de Diputados] para el examen y la aprobación de los proyectos de ley; en *sede reeditora* para el examen y la aprobación de los artículos en singular de los proyectos de ley para someter a la asamblea para su sola aprobación final; en *sede referente* al examen de proyectos de ley o asuntos sobre los cuales deban informar a la asamblea; en *sede consultiva* para expresar opiniones sobre proyectos de ley o asuntos confiados a otras comisiones".

Al respecto, Silvano Tosi señala que "Las funciones de las comisiones parlamentarias deben [...] ser examinadas analíticamente según la 'sede', es decir, el tipo de actividad que ellas se reúnen: informadora, consultiva, legislativa (llamada en el senado deliberante) y redactora -todas éstas siempre en referencia al procedimiento formativo de las leyes- [...]".⁸⁴

Por otra parte, existen distintas clases de comisiones en el Parlamento Italiano y que a saber son las siguientes:

- 1) *Comisiones Permanentes*. Éstas comisiones se encargan de examinar los proyectos de ley.
- 2) *Comisiones Especiales*. La doctrina las distingue según los siguientes criterios:

- a) Respecto a su *Composición*.

Monocamerales (integradas por miembros de una misma cámara); Bicamerales (integradas por miembros de ambas cámaras) y Mixtas (integradas por miembros del Parlamento y por miembros ajenos a éste).

⁸⁴ *Ibid.*, p. 142.

b) Respecto a sus *Fines Institucionales*.

- Comisiones Especiales. Para el examen de proyectos de ley (sede referente o legislativa). Órganos monocamerales que tiene como fin examinar proyectos de ley cuando éstos comprendan la competencia de más de una comisión permanente sobre materias de gran importancia.
- Comisiones de Investigación. Órganos monocamerales que tiene como fin verificar la existencia de hechos que pongan en entredicho la honorabilidad de un parlamentario.
- Comisiones de Encuesta. Órganos mono y bicamerales que tiene como fin realizar encuestas respecto de materias de interés público.
- Comisiones Consultivas. Órganos mixtos que tiene como fin el auxiliar al gobierno con opiniones técnico jurídicas para la aplicación de ciertas leyes.
- Comisiones de Vigilancia. Órganos mixtos que tienen como fin ejercer el control político sobre algunas ramas de la administración pública, sobre todo cuando se trate de asuntos importantes o de orden constitucional. Entre estas podemos mencionar las siguientes: comisión de vigilancia sobre la caja de depósitos y empréstitos, sobre la de depósito público, sobre el instituto de emisión, sobre la circulación del billete de banca.

c) *Comisión de toda la Cámara*. La constituye el Pleno de cada una de las cámaras con el fin de examinar un proyecto de ley como una comisión, es decir, no existe la posibilidad de aprobar su texto.

Por otra parte, con el fin de equilibrar y acelerar las actividades en ambas cámaras del Parlamento, se optó por agrupar a las comisiones permanentes con base en criterios de homogeneidad, es decir, que las materias de su competencia fueran semejantes. Actualmente existen trece comisiones permanentes en ambas cámaras, las cuales se encuentran contempladas en los Reglamentos:

CÁMARA DE DIPUTADOS

1. Asuntos Constitucionales, de la presidencia del consejo e internos
2. Justicia
3. Asuntos exteriores y comunitarios
4. Defensa
5. Presupuesto, tesoro y programación
6. Finanzas
7. Cultura, ciencia e instrucción
8. Ambiente, territorio y obras públicas
9. Transportes, correos y telecomunicaciones
10. Actividades productivas, comercio y turismo
11. Trabajo, previsión social
12. Asuntos sociales
13. Agricultura

SENADO

1. Asuntos Constitucionales, asuntos de la presidencia del consejo y del interior, ordenamiento general del Estado y de la administración pública
2. Justicia
3. Asuntos Exteriores, emigración.
4. Defensa
5. Programación económica, presupuesto
6. Finanzas y tesoro
7. Instrucción pública, bienes culturales, investigación científica, espectáculos y deportes
8. Obras públicas, comunicaciones
9. Agricultura y producción agroalimentaria
10. Industrias, comercios y turismo
11. Trabajo, previsión social
12. Higiene y salubridad
13. Territorio, ambiente y bienes ambientales

Ahora bien, en cuanto a la estructura de las comisiones permanentes, éstas las integrará el Presidente de la Cámara, con base en los criterios de proporcionalidad entre los grupos parlamentarios representados en ella, es decir, asegurará que en cada comisión queden representados, por igual número, los grupos parlamentarios en cuanto sea posible; toda vez que no todos estos grupos estarán representados en igual número.

En caso de que alguno de los miembros de la comisión sea llamado a formar parte en el gobierno, serán sustituidos por otro miembro del grupo parlamentario mientras dure el cargo, sin que éste último deje de pertenecer a la comisión de la que proviene.

El órgano directivo de las comisiones permanentes recibe el nombre de Oficina de la Presidencia, la cual esta compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y por los Secretarios. “El presidente es elegido por mayoría absoluta de votos y, si no alcanza el quórum, por balotaje entre los dos candidatos más votados: en caso de empate, es elegido el candidato más anciano como parlamentario, o sea, si ambos tienen el mismo número de Legislaturas, el que tenga más edad. En el Senado, la antigüedad parlamentaria no tiene relevancia. Los vicepresidentes y los secretarios son elegidos con el sistema de voto limitado”.⁸⁵

Cabe resaltar, respecto de las comisiones, que llegado los primeros dos años de cada Legislatura se renovará su composición, acto que daña la eficiente operatividad que tienen estos órganos.

Además, es importante señalar que existe el órgano denominado Conferencia de los Presidentes, el cual se encarga de programar los trabajos en cada una de las cámaras con el fin de agilizar los trabajos legislativos y no legislativos. Aunque su composición es distinta en cada Cámara, de manera general se componen con los siguientes miembros: el Presidente de la Cámara, los Presidentes de las Comisiones, los líderes de cada grupo parlamentario y un representante del Gobierno.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 139.

Otro punto a resaltar es que debido a la existencia del órgano denominado Conferencia de los Presidentes, permite “programar en un calendario” la actividad de las comisiones en coordinación con los trabajos del Pleno de las cámaras, para lograr así la concreta realización de sus trabajos.

Existe el “principio de cooperación” entre las comisiones parlamentarias dentro del Parlamento Italiano. Como ejemplo tenemos lo establecido en el artículo 134 del Reglamento del Senado, el cual lleva como título “Petición de Información a las Comisiones de Vigilancia”, en donde faculta a las comisiones permanentes a solicitar información, aclaraciones y documentos relacionados con la materia de su competencia.

Por último, es importante señalar, aunque sea de manera resumida, el procedimiento de aprobación de las leyes constitucionales. En este sentido, Silvano Tosí nos señala que

Para el procedimiento de formación de las leyes constitucionales y de revisión de la constitución, el artículo 138 exige por parte de cada Cámara “dos sucesivas deliberaciones con un intervalo de no menos de tres meses”, así como la mayoría absoluta de los componentes para la segunda votación, con la ordenación, luego, de no dar lugar al referéndum popular previsto por el mismo artículo, cuando en la segunda votación la ley haya sido aprobada, en ambas Cámaras, con la mayoría de dos tercios de sus componentes.⁸⁶

⁸⁶ *Ibid.*, p. 259.

IV. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN LAS CORTES GENERALES DE ESPAÑA

A. BREVE REFERENCIA SOBRE LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LAS CORTES GENERALES

De acuerdo a la reciente Constitución Española de 1978, el Poder Legislativo se deposita en el órgano llamado Cortes Generales, el cual está dividido en dos cámaras: el denominado Congreso de los Diputados y el Senado, según lo dispone el artículo 66.1 de la Constitución Española.⁸⁷

El Congreso de los Diputados se integra con 350 miembros, elegidos por sufragio universal, según el principio de representación proporcional (dividido el país cincuenta provincias), para un periodo de cuatro años, existiendo la posibilidad de que se disuelva anticipadamente.

Por su parte, el Senado se integra con 250 miembros, de los cuales 208 son elegidos por sufragio universal para un periodo de cuatro años; los restantes 42 senadores son designados por las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Diversos autores se han manifestado en el sentido de que el sistema bicameral en España es limitado debido a las diversas restricciones que en sus facultades tiene el Senado. En este sentido se manifiesta Fernando Santaolalla, quien señala que

⁸⁷ Debido a que nos remitiremos a ella constantemente, de aquí en adelante se identificará con las siglas C.E.

El Congreso y el Senado tienen, en principio, las mismas funciones: ...potestad legislativa, aprobación de Presupuesto del Estado, control de la acción del Gobierno y otros atributos por la Constitución. Sin embargo, de estas atribuciones es muy diferente el volumen de facultades de que dispone una y otra Cámara. Así, ambas participan en la función legislativa, pero el Congreso puede rechazar las enmiendas introducidas por el Senado en los proyectos de ley; ambas igualmente pueden fiscalizar al Gobierno a través de preguntas e interpelaciones, pero sólo la Cámara Baja interviene en algo tan decisivo como elegir y exigir responsabilidad política al Gobierno; [...] En definitiva, hay un marcado predominio del Congreso de los Diputados sobre el Senado.⁸⁸

Dentro del Congreso de los Diputados y del Senado, es el Presidente de cada una de las Cámaras la máxima autoridad dentro de éstas, teniendo como facultades primordiales la de dirigir los trabajos del Pleno, interpretar y suplir las lagunas de las normas reglamentarias para resolver las diferencias o aclarar las situaciones que puedan surgir, representar a su Cámara ante los demás poderes públicos, etcétera.

B. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Para su elaboración la C.E. recibió gran influencia de la Constitución Italiana y, respecto a elevar a rango constitucional a las comisiones permanentes de las Cortes Generales, no fue la excepción.

⁸⁸ Santaolalla López, Fernando, *op. cit. supra*, nota 70, p. 64.

Este reconocimiento deriva a que actualmente se considera a las comisiones, y sobre todo a las permanentes, necesarias e indispensables para un mejor desarrollo de los trabajos de los parlamentos.

Ahora bien, es importante saber cómo la doctrina española define a las comisiones de manera general, para lo cual nos remitimos nuevamente al autor Fernando Santaolalla, quien señala que "Las comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de Diputados o Senadores, a fin de conocer con profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta de dictamen sobre cada uno de ellos. Los parlamentarios se reparten entre las distintas Comisiones existentes, lo que normalmente se hace en proporción al número de miembros de los Grupos parlamentarios respectivos".⁸⁹ El mismo autor aclara que la situación actual de las comisiones es más evolucionada, aspecto que trataremos más adelante.

Es conveniente conocer los distintos tipos de comisiones que hay en las Cortes Generales de España con el fin de que haya una mayor comprensión de éstas.

Las comisiones se pueden clasificar en atención al criterio de temporalidad, a lo cual se distinguen en permanentes y no permanentes y, en atención al criterio funcional.

En virtud de lo anterior, la legislación española clasifica a las comisiones parlamentarias de la siguiente manera:

En el Reglamento del Congreso de los Diputados se clasifican en:

⁸⁹ *Ibid.*, p. 174.

1) *Permanentes*. Son aquellas que se constituyen para toda una Legislatura, es decir para un periodo de cuatro años.

De acuerdo al *criterio funcional* se clasifican en:

- Legislativas. Tiene como función primordial la de estudiar y dictaminar los proyectos y proposiciones de ley.
- No Legislativas. Son aquellas que funcionan para toda una Legislatura y que se encargan, junto con la Mesa de la Cámara, de dirigir la administración interna de la propia Cámara, es decir, son comisiones de gobierno interior. Tenemos como ejemplo la Comisión de Reglamento, Comisión de Estatuto de los Diputados y la Comisión de Peticiones.

2) *No Permanentes*. Son aquellas que se crean para un trabajo concreto y que una vez finalizado éste desaparecen, pudiendo darse el caso de que desaparezcan al concluir la Legislatura. Son de carácter temporal y como ejemplo tenemos a las comisiones de investigación.

En el Reglamento del Senado se clasifican en:

- 1) *Generales, legislativas, no legislativas, permanentes y de investigación o especiales*. Esta última tiene el carácter de temporal.
- 2) *Comisiones Conjuntas*. Son aquellas integradas por miembros de dos o más comisiones, las cuales resultaron competentes para conocer sobre un mismo asunto. Aunque lo regula el Reglamento del Senado, en la práctica parlamentaria es poco recurrido este procedimiento.

La Constitución Española las clasifica en:

1) *Comisiones Mixtas*. Son aquellas integradas por miembros del Congreso y del Senado con el fin de solucionar las diferencias que surjan entre ambas cámaras respecto de proyectos o proposiciones de ley sobre reformas constitucionales (Artículo 167.1 C.E.), para cuestiones de investigación (Artículo 76.1 C.E.) y para los asuntos que establece el artículo 74.2 de la misma Constitución.

El artículo 75.1 de la C.E. dispone que las cámaras funcionarán “en Pleno y por comisiones”, de esta manera se les está reconociendo a las comisiones, desde el punto de vista jurídico, al más alto nivel, dada la importancia que tienen en la actualidad para el mejor funcionamiento de los parlamentos.

Ahora bien, para entender la función que realizan las comisiones permanentes se resumirá el *procedimiento legislativo* español.

A este respecto, Fernando Santaolalla nos dice que “El procedimiento legislativo abarca tres grandes fases: una fase de iniciativa, limitada a la proposición de un determinado texto, con vistas a su ulterior discusión; una fase constitutiva, en que se aprueba el proyecto o proposición, que así deviene ley, y una fase que [...] es meramente integrativa de eficacia (sanción y publicación [realizada por el rey])”.⁹⁰

La primera fase la contemplan los artículos 87 y 89 de la C.E., los cuales señalan que existen cuatro tipos de iniciativas que son: los proyectos de ley del Gobierno, las

⁹⁰ *Ibid.*, p. 255.

proposiciones de ley de cada una de las Cámaras, las proposiciones de ley de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y las proposiciones de ley derivadas de la Iniciativa Popular.

Por otra parte, es la misma Constitución la que señala que cualquiera que sea el tipo de iniciativa, esta se remitirá al Congreso de los Diputados para iniciar propiamente el procedimiento legislativo. Lo anterior es una clara muestra del bicameralismo limitado que expresamos líneas atrás.⁹¹

Posteriormente a este acto, en el Congreso de los Diputados se lleva a cabo el procedimiento denominado "la toma en consideración", el cual consiste, valga la redundancia, en tomar en consideración o no las proposiciones de ley remitidas por los órganos competentes. En caso de aprobación, el Pleno del Congreso conocerá de estas proposiciones, iniciándose así el procedimiento legislativo ordinario, en caso contrario, no iniciará dicho procedimiento.

Por lo que respecta a los proyectos de ley remitidos por el Gobierno, estos pasan directamente al conocimiento del Pleno del Congreso en razón de que son considerados los más importantes y además por ser los que en mayor número llegan al Congreso.

"Remitido el proyecto de ley al Congreso o tomada en consideración una proposición de ley, compete a la Mesa del Congreso ordenar su publicación, efectuando al mismo tiempo dos actividades, la apertura del plazo de enmiendas y la remisión del texto a la Comisión correspondiente".⁹² El plazo es de 15 días a partir de la publicación, pudiendo presentarlas los diputados o grupos parlamentarios ante la mesa de la comisión correspondiente, consistiendo tales enmiendas en "... una propuesta para modificar el proyecto o proposición de ley a

⁹¹ *Vid. supra*, cap. IV, pp. 120-121.

⁹² García Martínez, María Asunción, *op. cit. supra*, nota 19, p. 248.

debatir, y según la amplitud de esta propuesta las enmiendas pueden ser a la totalidad o al articulado".⁹³ La Mesa de la Comisión calificará las enmiendas y, en caso de que se refieran a la totalidad, la Mesa la remitirá al Presidente del Congreso de los Diputados para que sea debatida por el Pleno del mismo Congreso.

Ahora bien, el procedimiento interno que siguen las comisiones permanentes para la formación de leyes es el siguiente:

Superado, cuando procede, el debate de totalidad, o en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión a la que fue remitido el texto nombra en su interior una Ponencia para que informe sobre las enmiendas. Las Ponencias son órganos internos de las comisiones, habitualmente colegiados aunque el Reglamento actual del Congreso prevé su composición uninominal, que se califica como acéfalo en virtud de que actúa sin presidente y cuya función es la preparación del trabajo de la Comisión.⁹⁴

La Ponencia únicamente se limita al estudio de las enmiendas presentadas al articulado, teniendo como finalidad el redactar y presentar un *informe* a la comisión dentro del plazo de quince días; cumplida dicha tarea, la Ponencia desaparece. Cabe señalar que la mayoría de las veces el informe que presentan es ratificado tanto por la comisión como por el Pleno de las cámaras.

Una vez presentado el informe por la Ponencia, la comisión deliberará y votará al respecto con el fin de elaborar un dictamen, teniendo como plazo dos meses, el cual puede

⁹³ *Ibid.*, p. 249.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 255.

ampliarlo o reducirlo la Mesa del Congreso en atención a las circunstancias previstas por la ley (Artículo 43.3 del Reglamento del Congreso). Para el caso de la deliberación no se exige quórum, pero para efectos de votación se exige la mayoría simple de los miembros de la comisión, salvo casos en que se requiera una mayoría especial (Artículos 79.1 Reglamento del Congreso y 79.2 C.E.). Cabe mencionar en este último punto la disposición constitucional que se refiere a que el voto de los miembros de las cámaras es particular e indelegable (Artículo 79.3 C.E.).

Por último, una vez llegado el acuerdo entre los miembros, se elaborará el dictamen correspondiente al proyecto o proposición de ley, el cual será redactado por los letrados de la comisión y deberá ser firmado por el Presidente y uno de los secretarios de la comisión. Acto seguido se remitirá al Presidente de la Mesa del Congreso para su correspondiente tramitación, sirviendo como base de la discusión que se realizará en el Pleno.

Cabe mencionar que el procedimiento para la formación de leyes seguido dentro de las comisiones permanentes del Senado es similar en términos generales al de las comisiones del Congreso, salvo diferencias no significativas, razón por la cual no entraremos a su estudio en específico.

Las comisiones permanentes tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado se encuentran reguladas en sus respectivos Reglamentos, señalándose para este efecto las siguientes:

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (Artículo 46.1 del Reglamento del Congreso)

1. Constitucional
2. Asuntos Exteriores

3. Justicia e Interior
4. Defensa
5. Educación y Cultura
6. Economía, Comercio y Hacienda
7. Presupuestos
8. Agricultura, Ganadería y Pesca
9. Industria, Obras Públicas y Servicios
10. Política Social y de Empleo
11. Régimen de las Administraciones Públicas

SENADO (Artículo 49.3 del Reglamento del Senado)

1. Constitución
2. Presidencia del Gobierno e Interior
3. Autonomías y Organización y Administración Territorial
4. Asuntos Exteriores
5. Justicia
6. Defensa
7. Economía y Hacienda
8. Presupuestos
9. Agricultura y Pesca
10. Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Urbanismo, Transportes y Comunicaciones
11. Industria y Energía, Comercio y Turismo.

12. Educación, Universidades, Investigación y Cultura

13. Trabajo

14. Sanidad y Seguridad Social

En cada una de las cámaras existe un número de integrantes distinto para las comisiones permanentes. De acuerdo con el Reglamento del Senado, las comisiones del Senado se integrarán con un total de veinticinco miembros, en cambio, el Reglamento del Congreso de los Diputados no dispone nada al respecto, pero con base en la práctica actual, se compone por lo regular con un total de treinta y siete miembros.⁹⁵

Por otra parte, corresponde a los grupos parlamentarios el designar a los miembros de las comisiones en atención al número que establezca la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces y, de manera obligada, se dispone que se integrarán en modo proporcional al número de miembros que compongan cada grupo parlamentario. En los trabajos de las comisiones, al no existir disposición que lo prohíba, se presenta con mucha frecuencia la sustitución de sus miembros, acción que limita y entorpece en muchas ocasiones el desarrollo óptimo de sus trabajos.

Como órgano directivo de las comisiones se tiene a la Mesa de la Comisión, la cual está conformada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios (Artículos 41 Reglamento del Congreso y 53 Reglamento del Senado), quienes son elegidos por el Pleno al momento en que son integradas.

⁹⁵ Cfr. Santaolalla López, Fernando, *op. cit. supra*, nota 70, p. 77.

Por último, es importante señalar que la Constitución Española de 1978 pertenece a las Constituciones rígidas y por resultar importante para este trabajo lo relativo a los requisitos para la reforma constitucional, al mencionarlos notaremos lo difícil que es reformarla. En primera instancia el procedimiento de reforma constitucional sigue los mismos pasos que el procedimiento legislativo ordinario.

Ahora bien, se exige que para las proposiciones de ley estas vayan suscritas por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados (Artículo 146.1 Reglamento del Congreso). Por su parte, en el caso del Senado se exige que la reforma debe ser presentada por cincuenta senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario (Artículo 152 Reglamento del Senado). Respecto a los proyectos de ley no existe requisito alguno.

Para finalizar diremos que en cada una de las cámaras se requiere de la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros, para poder reformar la Constitución (Artículos 149.5 Reglamento del Congreso y 159 Reglamento del Senado).

CAPÍTULO QUINTO

MECANISMOS PARA FORTALECER EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

I. ASPECTOS GENERALES

Antes de iniciar con el desarrollo de este capítulo, es importante aclarar los siguientes conceptos que nos permitirán comprender de manera más clara cuál es el fin de éste mismo y de la propia tesis.

En primer lugar, se entiende por *Mecanismo* a la “Combinación de órganos o piezas que producen o transforman un movimiento”. Por otra parte, el término *Fortalecer* significa “Hacer más fuerte, alimentar, acrecentar”.

En cuanto a los términos *Procedimiento* y *Procedimiento Legislativo*, éstos se mencionaron en el Capítulo Primero de esta tesis, pero en virtud de la importancia que reviste su conocimiento, a manera de recordatorio, señalamos que el término procedimiento proviene del latín *procedo* que significa “proceder, avanzar”. En tanto que el término legislativo proviene del latín *legislar* que significa “derecho o potestad para hacer leyes”.

De acuerdo al concepto etimológico y a la opinión de los distintos autores podemos entender al *Procedimiento Legislativo* como el conjunto ordenado de actos que, de acuerdo a

lo que establece el orden jurídico mexicano, deben seguir los órganos de gobierno que tienen dicha facultad con la finalidad de producir leyes o decretos.

Ahora bien, tomando en cuenta los conceptos antes vertidos, es importante señalar que el hecho de querer fortalecer el procedimiento legislativo que realizan tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores no es porque éste se encuentre en crisis. La razón consiste simplemente en querer hacerlo más funcional o práctico mediante su diversificación, es decir, variar o cambiar los pasos o fases de los que está compuesto. Para ello, propongo los siguientes mecanismos legislativos:

- 1.- Que el Pleno de cada una de las cámaras tenga el carácter discrecional para delegar la facultad legislativa a las comisiones de dictamen.
- 2.- Que por disposición expresa de la ley las comisiones de dictamen tengan facultad legislativa.

La base en la que se desarrollarían cada uno de los mecanismos propuestos consiste de manera general en lo siguiente:

En primer lugar, en el caso de que se aplique el primer mecanismo propuesto, éste consistirá en que el Pleno de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión sea el órgano encargado de decidir si se aprueba o no el que una comisión de dictamen llegue a tener facultades legislativas, adoptando tal resolución por la mayoría absoluta de sus miembros presentes. El órgano que presentaría la propuesta de otorgarles facultad legislativa a las comisiones sería la Junta de Coordinación Política de cada una de las cámaras, por ser el

órgano de gobierno en cada una de ellas. Dicha aprobación o rechazo del Pleno se ejercería en la sesión siguiente de presentada la propuesta por los órganos señalados como competentes.

En segundo lugar, en el caso de que la facultad legislativa a favor de las comisiones de dictamen se encuentre contemplada en la ley, no habría dificultad para su existencia ya que sería la misma ley la que se las daría. Es importante señalar que si sería necesario, únicamente para efectos de conocimiento del Pleno, de la presentación de las iniciativas de ley o de decreto ante éste órgano.

No obstante lo anterior, es importante señalar que existen materias que por su trascendencia jurídica, económica, política y social quedarían reservadas para su discusión y aprobación por el Pleno de cada una de las cámaras del Congreso.

Cualquiera que sea el mecanismo aceptado, implicaría la necesidad de reformar la Constitución en su artículo 72 ya que es el que se refiere al procedimiento legislativo, o bien, crear una Ley Reglamentaria a este artículo en virtud de que es ésta el cuerpo normativo emanado del Poder Legislativo y que tiene como función desarrollar un precepto constitucional. Lo anterior sería con la finalidad de fundamentar cualquiera de los dos mecanismos.

En virtud de lo anterior, la reforma constitucional consistiría en lo siguiente:

- 1.- En el caso de que se otorgue la facultad legislativa a las comisiones de dictamen por facultad delegatoria del Pleno, se requerirá la adición de un segundo párrafo al artículo 72 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

“Los proyectos de ley o de decreto podrán ser aprobados por el Pleno de cada una de las Cámaras o, en su caso, por las comisiones de dictamen. La facultad legislativa de dichas comisiones será delegada por consideración del Pleno de cada Cámara, sujetándose a los requisitos que señale la ley respectiva. Quedan exentas del conocimiento de las comisiones con facultades legislativas las materias cuyo contenido verse sobre cuestiones constitucionales, económicas, internacionales y electorales”.

- 2.- En el caso de que la facultad legislativa a las comisiones de dictamen se otorgue por disposición expresa de la ley, se requerirá de igual manera la adición de un segundo párrafo al artículo 72 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 72 Constitucional. ...

“Los proyectos de ley o de decreto podrán ser aprobados por el Pleno y las Comisiones con Facultades Legislativas. Quedan exentas del conocimiento de éstas comisiones las materias cuyo contenido verse sobre cuestiones constitucionales, económicas, internacionales y electorales”.

Además de las reformas antes expuestas, se requerirá de las siguientes:

- 1.- En el caso de que se otorgue la facultad legislativa a las comisiones de dictamen por facultad delegatoria del Pleno, se requerirá de la adición del inciso g) Bis en el Artículo 72 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 72 Constitucional. ...

g) Bis. Cuando haya devolución del proyecto de ley o de decreto por parte del Pleno o de las Comisiones con Facultades Legislativas de la Cámara revisora, éstos se remitirán al Pleno o a dichas comisiones de la Cámara de origen para un nuevo estudio. Se seguirá el mismo procedimiento cuando la devolución del proyecto de ley o de decreto provenga del Ejecutivo Federal cuando ejerza su derecho de veto.

2.- En el caso de que la facultad legislativa a las comisiones de dictamen se otorgue por disposición expresa de la ley, se requerirá de la adición del inciso g) Bis en el Artículo 72 Constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 72 Constitucional. ...

g) Bis. Cuando haya devolución del proyecto de ley o de decreto por parte del Pleno y de las Comisiones con Facultades Legislativas de la Cámara revisora, éstos se remitirán al Pleno y a dichas comisiones de la Cámara de origen para un nuevo estudio. Se seguirá el mismo procedimiento cuando la devolución del proyecto de ley o de decreto provenga del Ejecutivo Federal cuando ejerza su derecho de veto.

En caso de que no se lleve a cabo esta reforma constitucional, se requerirá entonces de la creación de una Ley Reglamentaria del Artículo 72 Constitucional con el fin de que se contemple en ésta al propio procedimiento legislativo y, por ende el funcionamiento de las

comisiones de dictamen con facultades legislativas, independientemente del mecanismo que se adoptase. Dichos aspectos se encuentran contemplados en párrafos posteriores.⁹⁶

Ahora bien, las ventajas que se obtendrían al aplicar cualquiera de estos dos mecanismos en el procedimiento legislativo serían las siguientes:

- 1) La existencia del principio de economía procesal en materia legislativa que permitiría abreviar en sus fases el procedimiento legislativo llevado a cabo en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión. En virtud de lo anterior, dicho procedimiento estaría compuesto únicamente por dos fases que serían: La presentación de la iniciativa de ley o de decreto ante el Pleno y por la resolución de las comisiones de dictamen con facultades legislativas respecto a la iniciativa de ley o de decreto de la que tuvieron competencia.
- 2) La aprobación de leyes por parte de las comisiones de dictamen con facultades legislativas permitiría que dichas leyes fueran mejores, en comparación a las aprobadas por el Pleno, en virtud de que existiría un verdadero estudio, análisis y discusión de las iniciativas de ley o de decreto que se llegasen a presentar por la sencilla razón de que es menos difícil llegar a un acuerdo entre un número reducido de legisladores que entre todos en conjunto.
- 3) El hecho de que tanto las comisiones de dictamen como el Pleno de cada una de las cámaras puedan aprobar leyes, traería como consecuencia el establecimiento de una

⁹⁶ *Vid. infra*, cap. V, pp. 140-145.

distribución de competencias, en cuanto a la facultad legislativa, entre ambos órganos, permitiendo con ello el hacer más efectiva las tareas que en materia legislativa realizan tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores. De esta manera, les correspondería a las comisiones de dictamen el estudiar, analizar, debatir y aprobar las iniciativas de ley a las cuales tengan competencia, ya sea por delegación del Pleno o por disposición misma de la ley, sin que haya necesidad de una ulterior participación del Pleno.

- 4) En el caso de que la facultad legislativa de las comisiones de dictamen sea delegada por el Pleno, traería como ventaja que sean expresadas las opiniones, a este respecto, de los distintos grupos parlamentarios representados en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, permitiendo con ello la posibilidad de que cada uno de estos grupos se oriente por la aprobación o no sobre dicha delegación.
- 5) En el caso de que la facultad legislativa de las comisiones de dictamen sea por disposición expresa de la ley, traería como ventaja que no entre en discusión la actuación de dichas comisiones, permitiéndoles con ello cierta autonomía en relación con la facultad legislativa.

Apuntado lo anterior, a continuación se desarrollará, de manera específica, los distintos aspectos que se relacionarían al aplicarse cualquiera de estos dos mecanismos propuestos.

A. MATERIAS RESERVADAS AL PLENO PARA SU DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

Iniciamos con este punto en vista de la importancia que reviste el Pleno como el máximo órgano dentro de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión.

En México, al igual que en la mayoría de los países del mundo, existen materias importantes cuyo contenido repercute y afecta de manera general al grueso de la población, por ello se considera lo siguiente:

Se reservarían al Pleno de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión la discusión y aprobación de las iniciativas de ley cuya materia tenga como contenido lo siguiente:

- La reforma constitucional
- Las cuestiones internacionales
- La materia económica
- La materia electoral

B. COMISIONES DE DICTAMEN EXENTAS DE LA FACULTAD LEGISLATIVA

De acuerdo a lo establecido en el punto anterior, por exclusión podrían llegar a tener facultades legislativas todas las comisiones de dictamen, excepto las que cuya competencia verse sobre alguna de las materias que se han reservado al Pleno de cada una de las cámaras.

Es importante señalar que estas comisiones tendrían que cambiar de denominación en razón de que ya no emitirían únicamente el dictamen respecto del proyecto de ley que les fue remitido, sino que tendrían facultad para aprobarlos y, por ende, crear una ley. De esta manera, la denominación que recibirían sería la de *Comisiones con Facultades Legislativas*.

Por otra parte, es importante señalar que para este punto en específico, ya se encuentran contempladas las comisiones de dictamen que regula la LOCG de septiembre de

1999. Para determinar cuáles serían las comisiones de dictamen que estuvieren exentas de la facultad legislativa, se tomó como única base su denominación en virtud de que no existe disposición alguna en la ley que nos mencione cuáles son sus atribuciones específicas. A saber, serían excluidas las siguientes comisiones:

En la Cámara de Diputados:

La Comisión de Puntos Constitucionales y Sistema Federal; la Comisión de Relaciones Exteriores; la Comisión de Hacienda y Crédito Público; la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

En la Cámara de Senadores:

La Comisión de Puntos Constitucionales; la Comisión de Relaciones Exteriores y sus secciones; la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Surge un caso especial en la Cámara de Senadores respecto de la Comisión de Estudios Legislativos y sus secciones toda vez que a ésta le corresponde dictaminar los proyectos de ley de manera conjunta con las demás comisiones de dictamen. Para nuestra posición, continuaría con sus mismas facultades, es decir, podría también aprobar conjuntamente con las demás comisiones los proyectos de ley que les fueran remitidos, excepto cuando tengan que dictaminar proyectos de ley en donde estén involucradas las comisiones mencionadas líneas arriba.

C. ASPECTOS FORMALES PARA LA ACTUACIÓN INTERNA DE LAS COMISIONES CON FACULTADES LEGISLATIVAS

Con el fin de llevar a cabo con eficiencia sus trabajos, las Comisiones con Facultades Legislativas tendrían que seguir las normas generales contenidas en la LOCG y el RGICG, así como las de los Acuerdos Parlamentarios para el caso de la Cámara de Diputados, pero con algunas salvedades en razón de la importancia que sus trabajos adquirirían al tener que aprobar leyes.

A continuación presentamos las normas que regirían sus trabajos.

1. ESTRUCTURA

Siguiendo las normas contempladas en la LOCG, las Comisiones con Facultades Legislativas se *compondrían* con un máximo de treinta diputados electos por el Pleno de la Cámara de Diputados a propuesta de su Junta de Coordinación Política y con un máximo de 15 senadores electos por el Pleno de la Cámara de Senadores a propuesta de su Junta de Coordinación Política, pero siempre cuidando que estén representados en ellas los distintos grupos parlamentarios de modo proporcional al número de sus miembros.

En vista de lo anterior, en el caso de que por razones de cuantía algún grupo parlamentario no llegase a tener representatividad en alguna de estas comisiones, se tomaría como base para su integración únicamente a los miembros de los grupos parlamentarios que sí alcancen a cubrir dicho requisito. Para este último caso, podría reducirse el número de miembros en cada una de estas comisiones.

Respecto al momento de su integración, las Comisiones con Facultades Legislativas surgirían, en atención al mecanismo aceptado, en cualquiera de estos dos momentos: en el

momento en que sea aprobada por el Pleno la propuesta presentada por la Junta de Coordinación Política, o bien, por disposición misma de la ley.

Respecto a la *estructura* de las Comisiones con Facultades Legislativas, estas tendrían en ambas cámaras del Congreso de la Unión como órgano directivo a la denominada Junta Directiva, compuesta por un Presidente y tantos Secretarios como sea necesario con el fin de que queden representados de igual forma los distintos grupos parlamentarios.

Ahora bien por lo que concierne a la designación del Presidente de la Comisión con Facultad Legislativa, ésta sería conveniente que fuera realizada por los mismos integrantes de la comisión con el fin de equilibrar las fuerzas políticas, ya que como menciona José María Serna de la Garza “En este caso, si bien el elemento partidista no desaparecería, habría margen para una negociación interna en la comisión, o sea, para establecer compromisos personales entre los legisladores, lo cual aumentaría la posibilidad de maniobra autónoma del presidente, en relación con su grupo parlamentario”.⁹⁷

Ahora bien, en cuanto a la creación de las subcomisiones, sería importante su existencia para hacer más eficiente las tareas que tengan que realizar las Comisiones con Facultades Legislativas. Se resalta su importancia en virtud de que al ser menor el número de sus integrantes, permite una mayor agilización en los trabajos de las comisiones y un mayor grado de especialización en sus miembros.

La LOCG ya contempla en ambas cámaras el servicio civil de carrera con el fin de profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario. Es por ello que ante la propuesta de otorgarles facultad legislativa a las comisiones de dictamen de las

⁹⁷ Serna de la Garza, José María, *Derecho parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Mc Graw-Hill, 1997, p. 15.

cámaras, se ha dado un paso importante en virtud de que los conocimientos profesionales de estas personas ayudaría a la elaboración de mejores leyes.

En atención a lo mencionado anteriormente, encontramos como ejemplo que en España existen cuerpos de asesores que reciben el nombre de Letrados de la Cortes Generales, quienes son juristas que apoyan los trabajos de las Comisiones y la Ponencias y que tienen entre otras actividades la de asesorar jurídica y técnicamente a las Mesas y Ponencias de las Comisiones así como la de elaborar el informe y dictamen de ambas.

2. FUNCIONAMIENTO

Por lo que toca al funcionamiento de las Comisiones con Facultades Legislativas éstas deberán seguir conjuntamente las disposiciones establecidas en relativo a la estructura y funcionamiento de las comisiones de dictamen vistas en el Capítulo Tercero de esta tesis y las nuevas disposiciones contempladas en la LOCG, salvo las excepciones que se deriven dada la importancia que asumirían dichas comisiones.

Por lo que respecta a la *competencia* de las Comisiones con Facultades Legislativas ésta derivaría de su propia denominación. En el caso de que se presenten proyectos de ley cuya materia competa a más de una comisión, se tomarán como base para su estructura y funcionamiento lo que lleguen a acordar las Juntas Directivas de las comisiones involucradas, atendiendo siempre lo que dispongan las normas generales sobre sesiones, deliberaciones y votaciones establecidas en la ley. Misma solución se daría en el Senado respecto de la participación conjunta que tiene la Comisión de Estudios Legislativos con las demás comisiones de dictamen.

Por lo que toca a la *convocatoria* y al *orden del día* estos serían realizadas por el Presidente de la Comisión con Facultad Legislativa con el fin de que los demás miembros de la misma tengan conocimiento de que se va a realizar una reunión, por una parte, y para conocer cuáles serían los asuntos a tratar en dicha reunión, por otra parte. Ambas funciones seguirán las normas generales establecidas en los Acuerdos Parlamentarios del 6 de noviembre y del 2 de diciembre de 1997 para el caso de las Comisiones con Facultades Legislativas de la Cámara de Diputados. Para las Comisiones con Facultades Legislativas de la Cámara de Senadores, tendría que atenerse a lo establecido tanto en la LOCG y el RGICG, existiendo la posibilidad de elaborarse acuerdos similares a los existentes en la de Diputados para actualizar dichas actividades.

En cuanto a las *sesiones* es importante recordar que para que tengan validez las reuniones de las Comisiones con Facultades Legislativas se requerirá de una mayoría absoluta, es decir, tendrán que estar presentes la mitad más uno del total de sus miembros. A las sesiones podrían acudir de igual manera los demás legisladores de cada Cámara, pero con la limitación de que únicamente tendrían derecho a voz pero no a voto. Respecto a la publicidad de los trabajos y resoluciones que adopten las Comisiones con Facultades Legislativas se desarrollará en un punto específico más adelante.⁹⁸

Por su parte, para las *discusiones* que se lleven a cabo en las Comisiones con Facultades Legislativas respecto del proyecto de ley que les fue remitido, seguirán de igual manera las reglas generales establecidas en el Acuerdo Parlamentario del 6 de noviembre de 1997⁹⁹ para el caso de la Cámara de Diputados; en cuanto a la Cámara de Senadores, las

⁹⁸ *Vid. infra*, cap. V, pp. 149-150.

⁹⁹ *Vid. supra*, cap. III, pp. 72-73 y 84.

discusiones en estas comisiones se registraría por las normas establecidas tanto en la LOCG como en el RGICG.

En cuanto a la *votación* sí es necesario establecer reglas específicas para asegurar que lo que en las Comisión con Facultades Legislativas se apruebe sea acordado por una mayoría calificada en vista de que las leyes aprobadas tendrían repercusión en el ámbito federal y porque sería la última instancia en cada una de las cámaras en la que se analizaría el proyecto de ley. Por consiguiente, sería conveniente que para aprobar una ley se requiriera del voto a favor de las dos terceras partes de los miembros presentes en la comisión, votación que por supuesto sería nominal.

En el caso de que se llegase a presentar un empate en la votación, se emplearía la fórmula de que el Presidente de la Comisión con Facultad Legislativa tuviera voto de calidad para desempatar la votación. Por último, se mantendría el caso especial que se refiere a que si algún legislador tuviera interés particular sobre el asunto remitido a la comisión, éste se abstendría de votar y de firmar el dictamen, procediendo como lo establece la ley.

Respecto al *dictamen*, este seguirá las reglas generales establecidas en la ley y que fueron mencionadas en su momento.¹⁰⁰ Ahora bien, respecto del plazo para la elaboración del dictamen resulta incongruente lo que dispone el artículo 87 del RGICG, por lo que más acorde con la situación actual, estaría bien fijar el plazo de tres meses para que las Comisiones con Facultades Legislativas estudien, discutan y aprueben el proyecto de ley.

¹⁰⁰ Vid. *supra*, cap. III, pp. 74-76 y 85-86.

Para el caso de las Comisiones con Facultades Legislativas sería conveniente contemplar el voto particular únicamente para discutirlo posteriormente dentro de la propia comisión.

En cuanto al *informe* que tendrían que rendir las Comisiones con Facultades Legislativas ante el Pleno de su respectiva Cámara, serviría para que éste órgano tuviera conocimiento de las leyes aprobadas o rechazadas por dichas comisiones. Dicho informe -que contendría en su caso la ley aprobada- pasaría a las Comisiones con Facultades Legislativas competentes en la Cámara revisora para su estudio y posterior aprobación o rechazo.

Por último, en caso de que la Comisión con Facultad Legislativa de la Cámara revisora apruebe de igual manera el proyecto de ley, dicha ley seguiría el trámite que se les da a las leyes que aprueban las cámaras del Congreso de la Unión.¹⁰¹

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES DE CARÁCTER DOGMÁTICO-JURÍDICO SOBRE LOS MECANISMOS LEGISLATIVOS PROPUESTOS

A. NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMPETENCIA ATRIBUIDA

La primera cuestión dogmática-jurídica que se considera es la concerniente a determinar si las comisiones a las que se otorgue competencia legislativa mantendrían su naturaleza de ser órganos internos y subsidiarios de las cámaras del Congreso de la Unión o asumirían la posición de órganos externos e independientes de las mismas cámaras y, con ello determinar, consecuentemente, la naturaleza de la competencia atribuida, es decir, si la

¹⁰¹ *Vid supra*, cap. I, pp. 11-12.

competencia a dichas comisiones se da con base en la existencia de una *Relación Orgánica* entre éstas y el Pleno o con base en una competencia traducida en una *Delegación Vertical* del Pleno a estas comisiones.

Entrando en materia, se determinó que las Comisiones con Facultades Legislativas, a pesar de estas nuevas e importantes facultades que asumirían, siguen siendo órganos internos, subsidiarios y subordinados al Pleno de las cámaras, es decir, que la naturaleza de la competencia atribuida se basaría en una *Relación Orgánica* existente entre las Comisiones con Facultades Legislativas y el Pleno, y no a una *Delegación Vertical* por parte del Pleno. Se llegó a esta determinación con base en la opinión de los siguientes autores:

Livio Paladín "... rechaza su consideración de órganos externos [a las comisiones] y las considera como una consecuencia del poder de autoorganización [sic] de los parlamentos y, por tanto, órganos internos de aquéllos".¹⁰² Por su parte, Luis Villacorta Mancebo señala que "La delegación de una función por el Pleno en las Comisiones no supone elevar a éstas a la categoría de órgano de naturaleza diferente, sino simplemente incorporar una función diversa a realizar por el mismo órgano. Nos adscribimos, por tanto, en este punto, [...] según la cual se trata de órganos internos secundarios subordinados al Pleno".¹⁰³

En vista de lo anterior, no cabe más que señalar que la *tesis de la relación orgánica* es la que se debe asumir respecto de la naturaleza de la competencia atribuida a las Comisiones con Facultades Legislativas, en virtud de que en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, el Pleno es el órgano de mayor jerarquía dentro de cada una de ellas por ser el órgano

¹⁰² Livio Paladín, *La potesta legislativa regionale*, Padova, 1960, p. 60. *Cit.* Villacorta Mancebo, Luis, *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las cortes*, Valladolid, España, Edit. Universidad de Valladolid, 1989, p. 378.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 381.

político y deliberante; además porque sería este mismo órgano el que les daría existencia a dichas comisiones, sea cual fuere el mecanismo legislativo utilizado. Por estas dos razones, prevalecería ésta tesis para la relación que se llegase a presentar entre el Pleno y las Comisiones con Facultades Legislativas.

B. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS LEYES APROBADAS EN COMISIÓN

La segunda cuestión dogmática-jurídica consiste en determinar si las leyes que se lleguen a aprobar en las Comisiones con Facultades Legislativas tendrían o no una idéntica naturaleza jurídica a las aprobadas por el Pleno de las cámaras del Congreso de la Unión. La respuesta tiene que ser vista tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material.

Desde el *punto de vista formal*, Mario de la Cueva expresó en este sentido que "... si nos atenemos a la concepción formal de las leyes federales, todas tienen el mismo rango, pues todas ellas proceden del mismo órgano (el Congreso Federal)...".¹⁰⁴

Por otra parte, desde el *punto de vista material*, cualquiera que sea la materia que se legisle mediante este procedimiento paralelo, sería susceptible de ser normada por el procedimiento legislativo ordinario; así mismo, el ámbito de aplicación sería idéntico para ambos tipos de legislación.

En definitiva, retomando lo señalado por Luis Villacorta Mancebo, puede concluirse al respecto que "Una simple diversidad de Procedimientos para el examen de proyectos de ley por parte de las Cámaras, no puede influir sobre la naturaleza jurídica propia de los actos

¹⁰⁴ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit. supra*, nota 18, p. 64.

legislativos o sobre la competencia misma de la Cámaras [...]. En definitiva, es preciso concluir estimando que se trata de normas de la misma naturaleza y jerarquía las producidas en los dos supuestos”.¹⁰⁵

Ahora bien, confirmando esta posición, esta el hecho de que ante todo y, de manera general, todas las leyes mexicanas deben estar vinculadas a la Constitución, exigencia que señala su artículo 133 y que encierra el Principio de Supremacía Constitucional.

En vista de lo anterior, a excepción de las leyes constitucionales, las demás leyes que emanen del Congreso de la Unión, sean leyes orgánicas (las que crean y regulan a un órgano público federal), leyes reglamentarias (aquellas que precisan cómo deben aplicarse los principios de la constitución) o leyes ordinarias (aquellas que no son ni orgánicas ni reglamentarias y a las que la Constitución emplea los conceptos de Ley, Ley General y Ley Federal) *tienen el mismo rango normativo* en virtud de que nuestra Constitución no establece un orden jerárquico entre ellas.

A este respecto Jacinto Faya Viesca señala “... que las Leyes Orgánicas, Reglamentarias y Ordinarias son siempre la expresión de la voluntad general, y un ejercicio de la soberanía popular a través del Congreso de la Unión, y si son tres clases de leyes distintas, no lo son porque sean distintas en rango jerárquico, sino por el contundente hecho de que la Constitución les asigna a cada una de ellas contenidos materiales distintos”.¹⁰⁶

En vista de la consideraciones tomadas de los distintos autores, así como de los principios generales que se presentan en cuanto a las leyes en nuestra Constitución, no existiría obstáculo para considerar que las leyes que llegasen a aprobar las Comisiones con

¹⁰⁵ Villacorta Mancebo, Luis, *op. cit. supra*, nota 102, p. 383.

¹⁰⁶ Faya Viesca, Jacinto. *op. cit. supra*, nota 18, p. 17.

Facultades Legislativas tendrían la misma jerarquía que las aprobadas por el Pleno, siendo la única restricción la que señala que el contenido de dichas leyes deberá estar acorde a lo que establezca la propia Constitución.

C. LAS COMISIONES CON FACULTADES LEGISLATIVAS Y LA PUBLICIDAD DE SUS TRABAJOS

La tercera cuestión dogmática consiste en determinar si es conveniente o no la publicidad de los trabajos de las Comisiones con Facultades Legislativas.

Esta posibilidad de la publicidad de los trabajos de las Comisiones con Facultades Legislativas se ve limitada, ya sea por falta de locales idóneos dentro de las instalaciones de las cámaras o bien porque la mayoría de los miembros de la comisión acuerdan que las sesiones sean secretas.

Ahora bien, la postura más aceptada consiste en la necesaria publicidad de los trabajos de las Comisiones con Facultades Legislativas, tal como se observa en los artículos Noveno y Decimosegundo del Acuerdo Parlamentario del 2 de diciembre de 1997 respecto de la Cámara de Diputados y en el artículo 93.1 de la LOCG respecto de la Cámara de Senadores.

Los artículos mencionados anteriormente garantizarían y facilitarían la posibilidad de la publicidad de los trabajos de las Comisiones con Facultades Legislativas. En primer lugar, el Artículo Noveno del Acuerdo señala que "Las reuniones de las comisiones ordinarias y especiales de la Cámara [de Diputados] se podrán transmitir a través de televisión y las que se realicen con propósitos de información y audiencia serán públicas. Respecto a la Cámara de Senadores, el artículo 93.1 de la LOCG señala que "Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes".

Por último, la otra forma de hacer públicas las sesiones y resoluciones de las Comisiones con Facultades Legislativas sería el editar los resúmenes estenográficos de sus sesiones (que contienen los debates y votaciones) en el Diario de los Debates, que es la publicación oficial dentro de las cámaras del Congreso, de igual forma como se hace para los debates y votaciones tratados en las sesiones plenarias de éstas.

La publicidad estaría garantizada de igual manera si atendemos a lo que dispone el Título Quinto de la LOCG el cual se denomina "De la difusión e información de las actividades del Congreso". En este Título se hace mención de manera general a las diversas formas de hacer públicas las actividades del Congreso y, por ende, de las comisiones mismas.

D. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La cuarta y última cuestión dogmática a tratar consiste en determinar si con el funcionamiento dentro de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión de las Comisiones con Facultades Legislativas se viola o no el principio de representación política.

Antes de entrar en materia es necesario, para entender sobre esta cuestión, remitirnos primero al punto de vista doctrinal dado por distintos autores mexicanos. En primer lugar, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala que

La representación política es una figura que implica una conditio sine qua non de los regímenes democráticos, en los que se supone que el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios [ejecutivo y legislativo] cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria. Sin dicha representación no puede hablarse válidamente de

democracia, aunque ésta se proclame como forma de gobierno dogmáticamente en la Constitución.¹⁰⁷

En otras palabras, en la representación política el poder político proviene del pueblo, es decir, de manera concreta proviene de la ciudadanía (del pueblo político como señala Ignacio Burgoa), pero no es ejercido por él sino por sus representantes, es decir, aquellas personas físicas denominadas funcionarios públicos. Ahora bien, estos representantes, una vez que son elegidos mediante sufragio por la ciudadanía, quedarán únicamente subordinados a lo que disponga la ley. Para concluir este punto el maestro Ignacio Burgoa señala que

La representación es figurativamente de todo el pueblo sociológico y no únicamente del pueblo político y ni siquiera del grupo que dentro de él haya realizado mayoritariamente la elección. A nuestro entender, sólo así debe conceptuarse la democracia representativa que en muchas ocasiones es una mera ficción y que no corresponde a la realidad por el desajuste entre los "representantes" y la nación "representada" o importantes sectores de ella.¹⁰⁸

Ahora bien, el maestro Eduardo Andrade Sánchez nos aclara que aunque "... la constitución consagra el carácter representativo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, [...] tradicionalmente se ha puesto el acento en la representación que de la voluntad popular ostenta el poder legislativo".¹⁰⁹ Por consiguiente, es en nuestros diputados y senadores donde se centra mayormente la representación política de la sociedad mexicana y que tienen a su

¹⁰⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit. supra*, nota 3, p. 673.

¹⁰⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit. supra*, nota 16, p. 386.

¹⁰⁹ Andrade Sánchez, Eduardo. "El sistema representativo mexicano", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, vol. 1, no. 2, mayo-agosto de 1991, pp. 11-12.

cargo todas las funciones propias de los actuales parlamentos, sin embargo, como señala Francisco Gil Villegas, éstas "... derivan de los dos propósitos elementales de garantizar el ejercicio de la Soberanía Popular y el control del poder".¹¹⁰

Aunado a los anteriores puntos de vista de autores mexicanos, nos emitimos ahora a la consideración presentada por el autor español Luis Villacorta Mancebo, en el sentido de que las comisiones

[...] ofrecen un perfil político-partidista, que es a su vez el reflejo político a escala menor del Pleno del Parlamento, lo cual se pone de manifiesto a través de una sencillísima operación matemática, consecuencia del fenómeno de que los Grupos Parlamentarios están representados en las comisiones en proporción a su importancia numérica [...]. Las Comisiones forman parte del Parlamento y reflejan la composición de éste, y si el trabajo se transfiere a ellas, es simplemente cuestión de una mejor técnica de ordenación del trabajo, lo cual no significa que se sustituya de manera absoluta a las sesiones plenarias, pues sólo en éstas puede producirse el impulso integrador que al Parlamento le corresponde.¹¹¹

Para reforzar esta idea nos remitimos a otro autor español, Fernando Santaolalla, quien señala que "No hay que olvidar que las comisiones reflejan a pequeña escala la distribución de fuerzas políticas existentes en el seno de la institución, por lo que sus acuerdos guardan una sólida correspondencia con los de esta última. Políticamente, la misma mayoría que se

¹¹⁰ Gil Villegas, Francisco, *El congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento y análisis político*. México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LV legislatura, 1994, p. 26.

¹¹¹ Villacorta Mancebo, Luis, *op. cit. supra*, nota 102, p. 386.

manifiesta en el Pleno puede producirse en las comisiones, respetándose de esta forma los principios de mayoría y representación en la adopción de las decisiones parlamentarias”.¹¹²

Para finalizar, se llega a la conclusión de que *el principio de representación política no se violaría* si existieran las Comisiones con Facultades Legislativas por la siguiente razón:

En los artículos 43.6 y 92.1 de la LOCG y el artículo 84 RGICG (aplicable a las dos Cámaras del Congreso de la Unión), señalan de manera general que “Los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara *no formarán parte de ninguna comisión* durante el tiempo de sus encargos”.

La inviolabilidad al principio derivaría de la consideración de que si estos legisladores dejan de ejercer sus funciones durante el tiempo de su encargo (un año según lo dispone la LOCG en ambas Cámaras) y, por ende, su condición representativa dentro de las comisiones a las que pertenecen por el hecho de no poder participar en los debates y votaciones que se dan en el interior de la comisión, entonces de igual forma resultaría aplicable para los demás legisladores que no pertenezcan a una Comisión con Facultad Legislativa que apruebe en su momento una ley. De esta manera se fundamentaría y reafirmaría la inviolabilidad al principio de representación política en nuestro país.

Para finalizar, es importante hacer mención a lo señalado por Silvano Tosi referente al grado de desarrollo que han alcanzado las comisiones parlamentarias, en este sentido señala que

¹¹² Santaolalla López, Fernando, *op. cit. supra*, nota 70, p. 277.

El origen histórico de las comisiones prueba eficazmente, por sus modalidades, el significado que estos colegios menores han asumido en el contexto de todo el sistema de gobierno, como para significar con su desarrollo –con parcial excepción para el ordenamiento británico– la observación de que el Parlamento en asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado Contemporáneo.¹¹³

¹¹³ Tosi, Silvano, *op. cit. supra*, nota 83, p. 139.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El primer antecedente jurídico del Poder Legislativo en el México independiente surge a principios del siglo XIX al emitirse el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingán de 1814, comenzando con ello la vida parlamentaria en nuestro país. Si bien es cierto que el Poder Legislativo Mexicano ha contemplado tanto el sistema unicameral como el bicameral, es éste último el que se estableció de manera definitiva en 1874, año en que se reinstaló el Senado.

SEGUNDA. Desde que surgió el Poder Legislativo en México, las comisiones parlamentarias se regulaban únicamente en el Reglamento Interno de cada uno de los distintos Congresos que existieron. A partir de 1979, con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, encuentran también su fundamento en este ordenamiento.

TERCERA. El procedimiento legislativo mexicano es aquel conjunto ordenado de actos que, de acuerdo a lo que establece el propio orden jurídico mexicano, deben seguir los órganos de gobierno que tienen dicha facultad con la finalidad de producir leyes o decretos. Actualmente el procedimiento legislativo se encuentra regulado de manera específica en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que técnicamente no es

adecuado dado que la Constitución debe contemplar únicamente principios generales, y no situaciones de procedimiento. En virtud de lo anterior, lo adecuado será que el procedimiento legislativo debe contemplarse en una Ley Reglamentaria toda vez que es en este ordenamiento, dada su naturaleza, la que debe regular este mecanismo jurídico.

CUARTA. En cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión el órgano de gobierno de éstas puede ser de orden político y legislativo. El órgano de gobierno político es aquel que se encarga de optimizar las cuestiones de orden político y administrativo, refiriéndonos en este sentido a la Junta de Coordinación Política de cada una de las cámaras. En cuanto al órgano de gobierno legislativo, es aquel que se encarga de regir la actuación del Pleno, refiriéndonos en este sentido a la Mesa Directiva de cada una de las cámaras, la cual ejerce funciones de coordinación, representación, autenticación, instrumentación, administración, de aplicación de sanciones, de moderación e información.

QUINTA. La creación de comisiones parlamentarias en cada cámara del Congreso de la Unión tiene como finalidad coadyuvar en las tareas encomendadas al Pleno, trátese de tareas legislativas, administrativas o jurisdiccionales. En este sentido, son las comisiones de dictamen las que colaboran con el Pleno en la formación de leyes. Esta colaboración se traduce en que es en el seno de estas comisiones donde se estudian, analizan, discuten y dictaminan las iniciativas de ley o de decreto que les fueron turnadas por la Mesa Directiva de cada Cámara con el fin de que éstas presenten su dictamen ante el Pleno para que a su vez éste resuelva en definitiva.

SEXTA. Existe similitud respecto de la estructura y funcionamiento interno de las comisiones de dictamen en ambas cámaras del Congreso de la Unión. En cuanto a la estructura, porque dichas comisiones se encuentran integradas por una Junta Directiva y por subcomisiones. En cuanto a su funcionamiento, porque las comisiones de ambas cámaras actúan de manera similar a como lo hace el Pleno, es decir, los asuntos que les son remitidos los estudian, discuten y aprueban en un dictamen, aunque éste último sólo tenga un carácter propositivo ante el Pleno sobre dichos asuntos.

SÉPTIMA. Dentro del estudio del Derecho Comparado realizado se destacan dos situaciones especiales que prevalecen únicamente en Inglaterra. En primer lugar, que los requisitos normativos que se exigen al Parlamento para reformar la Constitución o cualquier ley ordinaria son los mismos en ambos casos, desprendiéndose de ello la consideración de que las normas constitucionales tienen el mismo nivel jerárquico al de las leyes ordinarias. En segundo lugar, se destaca que Inglaterra, aunque es cuna del parlamentarismo, las comisiones que integran su Parlamento sólo han alcanzado un grado de desarrollo parcial toda vez que al tratarse asuntos importantes, éstas no tienen facultad ni siquiera para estudiarlos ni discutirlos, dejando tal facultad exclusivamente para el Pleno o el llamado Comité de toda la Cámara.

OCTAVA. El estudio comparativo realizado a las comisiones pertenecientes a Parlamentos de otros países en relación con las comisiones del Congreso de la Unión, permite establecer que éstas cumplen con los principios doctrinales y legales generales establecidos para dichos cuerpos en virtud de que éstos son considerados órganos internos y subsidiarios de las cámaras

y a que tienen como principal función la de contribuir a que cada una de las cámaras cumplan con sus atribuciones constitucionales y legales.

NOVENA. En el desarrollo del Capítulo Quinto de esta tesis se establecieron dos mecanismos legislativos considerados convenientes para fortalecer el procedimiento legislativo mexicano y que a saber son:

- 1.- Que el Pleno de cada una de las cámaras tenga el carácter discrecional para delegar la facultad legislativa a las comisiones de dictamen.

Con este mecanismo legislativo se propone que el Pleno de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión sea el órgano encargado de decidir si se aprueba o no el que una comisión de dictamen llegue a tener facultades legislativas, adoptando tal resolución por la mayoría absoluta de sus miembros presentes. El órgano que presentaría la propuesta de otorgarles facultad legislativa a las comisiones sería la Junta de Coordinación Política de cada una de las cámaras.

- 2.- Que por disposición expresa de la ley las comisiones de dictamen tengan facultad legislativa.

Con este mecanismo legislativo se propone que la facultad legislativa a favor de las comisiones de dictamen se encuentre contemplada en la misma ley, no habiendo con ello dificultad para su existencia ya que sería la misma ley la que se las daría.

Es importante señalar que iniciativas de ley cuyo contenido verse en materia constitucional, económica, internacional o electoral, quedarán excluidas del conocimiento de las Comisiones con Facultades Legislativas, reservándose dicho conocimiento al Pleno.

DÉCIMA. Con base en los criterios establecidos en el Capítulo Quinto de esta tesis, para fundamentar cualquiera de los mecanismos legislativos propuestos, se estima que es necesario adicionar un segundo párrafo al artículo 72 Constitucional y un inciso g) bis al mismo artículo, o bien, crear una Ley Reglamentaria del Artículo 72 Constitucional.

UNDÉCIMA. El hecho de que las comisiones de dictamen tengan facultad para legislar representa un procedimiento sumario para la aprobación de leyes, es decir, con base en el principio de economía procesal en materia legislativa, se procedería a abreviar las fases del procedimiento legislativo con el fin de buscar una solución alterna para aprobar leyes. En virtud de lo anterior, dicho procedimiento estaría compuesto únicamente por dos fases que serían: La presentación de la iniciativa de ley o de decreto ante el Pleno y por la resolución de las Comisiones con Facultades Legislativas respecto a la iniciativa de ley o de decreto de la que tuvieron competencia.

DUODÉCIMA. Resulta importante que se establezca en la ley que las reuniones de las Comisiones con Facultades Legislativas sean siempre públicas al igual que las del Pleno, cuando se traten asuntos estrictamente legislativos, en virtud de que dichas comisiones lo sustituirían en la aprobación de leyes. El motivo de esta propuesta tiene como fin principal el que la sociedad, por conducto de los medios de comunicación masiva, conozca los móviles e

intereses que tuvieron cada uno de los legisladores que integran dichas comisiones para votar a favor, en contra o abstenerse respecto de la ley que fue discutida y votada.

DECIMOTERCERA. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se publicó el 3 de septiembre de 1999 representa el esfuerzo de los distintos grupos parlamentarios que integran la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión y cuya finalidad fue adecuar el marco jurídico que rige su estructura y funcionamiento para cumplir de manera más eficiente y eficaz con sus responsabilidades constitucionales. Del estudio realizado a esta nueva Ley, se considera que no interfiere en ningún sentido en los mecanismos legislativos propuestos en esta tesis, por el contrario, viene a consolidar varias de las propuestas planteadas, faltando por considerar uno de los dos mecanismos legislativos antes propuestos.

DECIMOCUARTA. En cuanto a las disposiciones de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se relacionan con las propuestas planteadas en esta tesis, es importante destacar, entre otras, la que considera que los legisladores no deben pertenecer a más de dos comisiones, para que de esta manera cada uno de ellos tenga una mayor capacidad de trabajo en cada una de las comisiones que le sean asignadas. Asimismo, se considera que fue conveniente que se hayan homologado, en cuanto a la materia de su competencia, las comisiones de la Cámara de Diputados con las de la Cámara de Senadores en relación con las distintas áreas de la Administración Pública Federal en virtud de que, de esta manera, habrá mayor congruencia y equilibrio entre las actividades que realiza el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS CONSULTADAS

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 438 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional' mexicano*, 9ª. ed., México, Porrúa, 1997, 1179 pp.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, México, edición privada, 1990.

FAYA VIESCA, Jacinto, *Leyes federales y congreso de la unión. Teoría de la ley mexicana*, México, Porrúa, 1991, 146 pp.

FRANCE TOINET, Marie, *El sistema político de los Estados Unidos de América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 522 pp.

GAMAS TORRUCO, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976, 295 pp.

GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción, *El procedimiento legislativo* (tesis doctoral), Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados- AGISA, 1987, 324 pp.

- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 39ª ed., México, Porrúa, 1988, 444 pp.
- GIL VILLEGAS, Francisco, *El congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento y análisis político*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, 217 pp.
- MÉXICO. Secretaria de la Defensa Nacional, *Guía para la elaboración o actualización de reglamentos y manuales*, México, Editorial de la S.D.N., 1988, 53 pp.
- OÑATE LABORDE, Santiago, *Derecho parlamentario iberoamericano (Fuentes e interpretación del derecho parlamentario)*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LIII Legislatura (comp.), Porrúa, 1987, 247 pp.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El congreso de la unión: integración y regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, 270 pp.
- RABASA O., Emilio, *El pensamiento político del constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa, 1991, 192 pp.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, 2ª. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1990, 433 pp.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El poder legislativo mexicano*, México, Trillas, 1991, 328 pp.
- SERNA DE LA GARZA. José María, *Derecho parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Mc. Graw-Hill, 1997, 85 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 32ª ed., México, Porrúa, 1998, 653 pp.

----- *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, 20ª ed., México, Porrúa, 1997, 1179 pp.

TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura y Porrúa, 1996, 335 pp.

VILLACORTA MANCEBO, Luis, *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las cortes*, Valladolid, España, Universidad de Valladolid, 1989, 498 pp.

OBRAS GENERALES CONSULTADAS

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Burgoa Orihuela, Ignacio, 3ª ed., México, Porrúa, 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano, 5ª ed., t. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, 1992.

Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie I. Historia y desarrollo del poder legislativo, vol. I, t. I y vol. II, tt. 1 al 13, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1997.

Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie II. Léxico y discursos parlamentario, vol. I, t. I, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1997.

Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie IV. El congreso y las políticas nacionales, vol. II, t. 2, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM e Instituto de Legislativas de la Cámara de Diputados, 1997.

PUBLICACIONES CONSULTADAS

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, "El sistema representativo mexicano", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, vol. I, no. 2, mayo-agosto de 1991, pp. 9-25.

MORALES FLORES, Melquiades, "Las comisiones del senado de la república", *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, no. 92, 1996, pp. 181-194.

MORENO COLLADO, Jorge, "Las comisiones legislativas de la cámara de diputados", *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, no. 92, 1996, pp. 151-179.

"Reforma al artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de julio de 1999.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución de Cádiz de 1812.

Constitución de Apatzingán de 1814.

Constitución Federal de 1824.

Constitución Centralista de 1836.

Bases Orgánicas de 1843.

Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.

Constitución Política Mexicana de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz de 1813.

Reglamento del Congreso de Chilpancingo de 1813.

Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente de 1823.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
de 1898.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1999).

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1979).

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999)

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
(1934).

Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia
Federal.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados.

Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

Acuerdo Parlamentario Relativo a la Integración de las Comisiones Ordinarias y Especiales de la Cámara de Diputados.