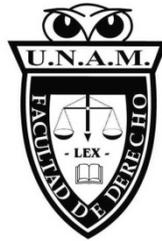


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO



“ANÁLISIS FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL DE LAS COMISIONES EN EL
SISTEMA PARLAMENTARIO MEXICANO”.

Tesis que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

BLANCAS MACAYO ALEJANDRA LIZZETE

Asesor: Lic. Felipe Rosas Martínez.

CIUDAD UNIVERSITARIA

MAYO/2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 11 de febrero de 2009.

DR. ISIDRO AVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **BLANCAS MACAYO ALEJANDRA LIZZETE**, con número de cuenta 09713372-6 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**ANÁLISIS FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL DE LAS COMISIONES EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO MEXICANO**", realizada con la asesoría del profesor **Lic. Felipe Rosas Martínez**

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada 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, sabe 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"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**“UNIDAD DE SEMINARIOS “JOSÉ VASCONCELOS”
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELÍS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

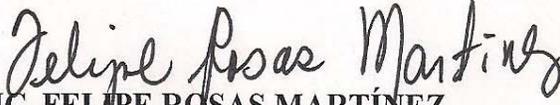
Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **“ANÁLISIS FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL DE LAS COMISIONES EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO MEXICANO”**, elaborada por la alumna **BLANCAS MACAYO ALEJANDRA LIZZETE**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, la sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que la sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Cd. Universitaria, D.F., febrero 3 de 2009.


LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

*mpm.

DEDICATORIAS.

A mis padres, Héctor Vicente Blancas Lara y Ma. Del Rosario Macayo Ibarra, por nunca perder la confianza en mí, por apoyarme durante tanto tiempo y de ningún modo presionarme, a pesar de los errores cometidos. Muchas gracias por darme la vida, su cariño y todo su tiempo.

A mi hermana Lic. Karla Blancas Macayo, por ser ella la meta por mí fijada para alcanzar y superar.

A mis grandes amigos que hasta la fecha están conmigo, con quienes he crecido y he vivido muchos momentos memorables:

Alejandro Huerta, Cindy Huerta, Bernardo Gracia, Javier Carreño, Luisa Sánchez, Sergio Meza, Germán Meneses, Nadia Torres, Ricardo Gomez Tagle, Leopoldo Castro, Benjamín Carreón, Salvador Ávila, Manlio Galicia, Ricardo Ruíz, Eric Guzmán, Jorge Bautista, Gabriela González, Jonathan Hernández, Fabiola Téllez, Pablo Montiel, Alain Salgado, Omar Segura.

A los siguientes servidores públicos a los cuales tuve la fortuna de conocer, y que además de demostrarme que son admirables en el desempeño de sus labores, me demostraron su calidad humana, y quienes influyeron de manera positiva durante mi formación: Lic. Francisco Román Pérez Solís, Lic. Gabriela Rosales, Lic. Ulises Cuevas, Lic. Marco Mejía, Lic. Azucena Rodríguez, y demás compañeros que conocí durante mi servicio social en el INACIPE.

Y obviamente a los siguientes profesores cuyas clases disfruté y de las cuales aprendí muchísimo:

Lic. Alejandro Domínguez García Villalobos

Lic. Antonio Saleme Jalili

Mtro. Carlos Reyes Díaz

Dr. Omar Olvera de Luna
Dr. Jorge Fernández Ruíz
Lic. Armando Maitret Hernández
Lic. Rafael Montaña Trueba
Lic. Jesús Anlen López
Dr. Ignacio Burgoa Orihuela
Lic. Agustín Alanís Fuentes y García
Mtra. Irma Amuchategui Requena
Lic. Horacio Castellanos Coutiño
Lic. Myrna Rouco García
Lic. Arturo Berumen Campos
Dra. Yolanda Blanquet Ortega
Dr. Rolando Penagos Arrecis
Lic. Miguel Ángel Pérez Bautista
Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez
Lic. Manuel Gómez Peralta Damirón
Lic. Fernando Pérez-Correa Camarena
Lic. Pablo Pruneda Gross
Dr. Rafael Luna Alviso
Lic. José Padilla Guzmán
Mtro. Refugio Casillas Velez
Lic. Humberto Juárez Mejía
Lic. Pedro Hernández Silva
Lic. Eduardo López Betancourt

Finalmente, pero en igual grado de importancia, a mi asesor Lic. Felipe Rosas Martínez, y mi alma mater que es la mejor institución académica en la cual pude haberme forjado como persona y como profesionalista, la mejor Universidad del país y de Latinoamérica, la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

INTRODUCCIÓN.

Las Asambleas Nacionales modernas llevan a cabo una actividad que día con día es mucho mas técnica y especializada, por lo cual, éstas se han visto en la necesidad de distribuir sus funciones, han tenido que fragmentar el trabajo parlamentario que dentro de ellas se efectúa, para de ésta manera, cumplir con su cometido y dar celeridad a las cuestiones o tareas que se les encomiendan.

En el ámbito del Derecho Político Parlamentario, los Plenos de los Congresos actuales se dividen y distribuyen para realizar sus funciones en diversos órganos de carácter interno y externo, mismos que se encuentran integrados por los propios legisladores de una Cámara y, en el caso mexicano, de ambas, como representantes (auxiliares) del poder Ejecutivo y de la sociedad en general.

Dentro de las formas de distribución del Congreso en órganos de trabajo, encontramos a las Comisiones. Éstas son grupos de trabajo compuestos, según sea el caso, por Senadores o por Diputados y excepcionalmente por representantes de ambas Cámaras. El objetivo de una Comisión es el estudio pormenorizado y especializado de los proyectos de ley y de las materias correspondientes a la misma, para finalmente concluir con un informe derivado de dicho análisis.

Algunas décadas atrás se consideraba que la razón de ser de éstos órganos, era la necesidad de que las decisiones que emitían los Plenos legislativos atravesaran por un proceso de maduración. El objetivo era un mínimo de reflexión el cual asegurara idoneidad y un mejor análisis de las futuras decisiones de las Cámaras. Al mismo tiempo, constituían una fase que por sus características esenciales hacía posible realizar acuerdos entre las diversas fuerzas parlamentarias.

En la actualidad, las Comisiones tienen el poder de decisión en las materias de su competencia. La mayoría de los Parlamentos desarrollan sus funciones apoyados en tales órganos, pero existen grandes diferencias relacionadas con los

regímenes políticos en que se desenvuelven los mismos, y con la influencia que dichas instituciones llegan a tener en un país determinado.

Ahora bien, la partición del Congreso en órganos de trabajo (siendo parte de ellos las comisiones), tiene un sinnúmero de ventajas a saber. Algunos de éstos beneficios serían, que el trabajo desarrollado al interior de éstas, agiliza el procedimiento legislativo, esto por ser reducido el número de miembros que las componen, ya que sus integrantes son parlamentarios expertos en los temas que constituyen la materia de éstas; también, el trabajo en estos órganos favorece la especialización de los miembros de los parlamentos, ya que como mencioné, los integrantes de Comisiones se convierten en verdaderos expertos en los asuntos que cada una de éstas trata, más aún cuando se es integrante de la misma por un largo tiempo, esto en virtud de las reelecciones evidentes en muchos parlamentos; más tal beneficio se fracasa, cuando los grupos parlamentarios sustituyen con frecuencia a sus miembros, por la plasticidad con que pueden hacerlo. Se dice también, que el trabajo en Comisiones propicia un control superior sobre el Ejecutivo y la Administración Pública en general, a causa del fortalecimiento que van desarrollando las mismas con el desarrollo de sus miembros en las diversas áreas, pues entre mejores especialistas posea un parlamento, sean sus miembros o asesores externos, efectuarán de mejor forma las trascendentales tareas que les son encargadas.

Así como se presentan ventajas al trabajar en Comisiones dentro de los Parlamentos, de acuerdo a algunos autores, se presentan ciertas desventajas derivadas de ésta forma de división del trabajo parlamentario. Algunos consideran que las Comisiones, debido a su función, pueden llegar a empequeñecer el papel del Pleno en las Cámaras, específicamente cuando se considera prioritario acelerar procedimientos, esto en virtud de la elaboración de dictámenes ya debatidos por los integrantes de la Comisión, los cuales poseen una diversa filiación partidista. Por tal motivo, se considera que dejan muy poco o casi nada qué debatir al Pleno, puesto que los grupos parlamentarios, han expuesto sus puntos de vista en el seno de éstos órganos, por salvoconducto de sus representantes dentro de los mismos. También se dice que se propicia la

identificación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, al aproximar a los representantes de la mayoría con los de la minoría y así, eliminar barreras entre el gobierno y la oposición, impulsando la colaboración y disminuyendo poderío a las funciones de vigilancia y fiscalización al hacer colaboradores a los dos poderes en las responsabilidades públicas.

Por lo anteriormente expuesto, durante el desarrollo del presente trabajo, tendré la oportunidad de verificar qué tan positivo es el trabajo de las Comisiones Parlamentarias dentro del Congreso mexicano, y así podré plantear algunas proposiciones y críticas relativas al trabajo, organización y funciones de las mismas, así como a los ordenamientos en los cuales se encuentran contenidos las mismas.

Finalmente, considero importante recalcar, que el estudio de éstos órganos supone una gran relevancia dentro de la vida legislativa nacional, por lo que debe prestarse una mayor atención a la regulación de esta gran labor, misma que es considerada simplemente como una fase más del generoso procedimiento legislativo mexicano.

ÍNDICE.

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I
 CAPÍTULO 1. Las Comisiones Parlamentarias. Definiciones y Antecedentes Históricos.	
1. Las Comisiones Parlamentarias.	1
1.1. Origen etimológico de la palabra comisión.	4
1.2. Definición y objeto de las comisiones parlamentarias.	5
1.3. Diversos criterios de clasificación de las comisiones parlamentarias.	12
1.3.1. Clasificación Doctrinal.	12
1.3.1.1. Comisiones Permanentes.	13
1.3.1.2. Comisiones Especiales o Transitorias.	14
1.3.1.3. Comisiones de Investigación.	16
1.3.1.4. Comisiones Conjuntas.	19
1.3.2. Clasificación propuesta por la Profa. Cecilia Mora-Donatto.	20
1.3.2.1. Por su duración.	21
1.3.2.1.1. Permanentes.	21
1.3.2.1.2. No Permanentes o temporales.	21
1.3.2.2. Por las actividades que desempeñan.	21
1.3.2.2.1. Permanentes legislativas.	21
1.3.2.2.2. Permanentes no legislativas.	22
1.3.2.3. Por la forma de organización del Parlamento.	22
1.3.2.3.1. Unicamerales.	22
1.3.2.3.2. Bicamerales.	22
 2. Antecedentes históricos de las Comisiones Parlamentarias en Europa, Estados Unidos y México.	 23
2.1. El Parlamento de Westminster.	23

	Pág.
2.2. La Asamblea Francesa.	28
2.3. Los EUA y las comisiones.	33
2.4. Las comisiones en México.	37

Capítulo 2.

Las Comisiones del Congreso de la Unión.

1. La Comisión Permanente.	41
1.1. Integración.	44
1.2. Funciones.	46
1.3. Obligaciones.	50
2. La Comisión bicameral del canal de TV del Congreso.	51
2.1. Integración.	54
2.2. Funciones.	56
2.3. Obligaciones.	60
3. La Comisión bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso.	62
3.1. Integración.	64
3.2. Funciones.	65
3.3. Obligaciones	65
4. Comisiones de Cortesía.	66
4.1. Integración.	66

Capítulo 3.

Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión.

1. De la Cámara de Diputados.	67
1.1. Comisiones Ordinarias.	67
1.1.1. Integración.	67
1.1.2. Funciones.	69
1.1.3. Obligaciones.	70
1.2. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.	70
1.2.1. Integración.	70

	Pág.
1.2.2. Funciones.	71
1.3. Comisión del Distrito Federal.	71
1.3.1. Integración.	71
1.3.2. Funciones.	72
1.4. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.	72
1.4.1. Integración.	72
1.4.2. Funciones.	72
1.5. Comisión Jurisdiccional.	77
1.5.1. Integración.	77
1.5.2. Funciones.	77
1.6. Comisiones de Investigación.	77
1.6.1. Integración.	77
1.6.2. Funciones.	78
1.7. Comisiones Especiales.	78
1.7.1. Integración.	78
1.7.2. Funciones.	79
1.8. Comisiones de Cortesía.	79
1.8.1. Integración.	79
1.8.2. Funciones.	79
2. De la Cámara de Senadores.	81
2.1. Comisiones Ordinarias.	82
2.1.1. Integración.	82
2.1.2. Funciones.	84
2.2. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.	84
2.2.1. Integración.	84
2.2.2. Funciones.	85
2.3. Comisión Jurisdiccional.	85
2.3.1. Integración.	85
2.3.2. Funciones.	86

	Pág.
2.4. Comisión de Estudios Legislativos.	86
2.4.1. Integración.	86
2.4.2. Funciones.	87
2.5. Comisión de Administración.	87
2.5.1. Integración.	87
2.5.2. Funciones.	87
2.6. Comisión Medalla Belisario Domínguez.	88
2.6.1. Integración.	88
2.6.2. Funciones.	90
2.7. Comisiones Especiales.	90
2.7.1. Integración.	90
2.7.2. Funciones.	92
2.8. Comisiones de Investigación.	92
2.8.1. Integración.	92
2.8.2. Funciones.	93
2.9. Comisiones de Cortesía.	93
2.9.1. Integración.	93
2.9.2. Funciones.	95

Capítulo 4.

Análisis Jurídico de las Comisiones de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Cámara de Diputados.	96
1.1. Integración de Comisiones.	96
1.2. Número de Comisiones.	104
1.3. Obligaciones de cada Comisión.	111
2. Cámara de Senadores.	118
2.1. Integración de Comisiones.	118
2.2. Número de Comisiones.	123

	Pág.
2.3. Obligaciones de cada Comisión.	129
3. Conclusiones.	134
Bibliografía	146

“Cuando un partido cohesionado y disciplinado posee la mayoría de las comisiones, es de esperarse que el sistema de comisiones sea débil. Excepcionalmente débil será si el mismo partido mantiene una posición dominante en la política nacional por un tiempo prolongado. Una posible explicación a esto la encontramos en que éste tipo de partidos en el gobierno no tienen la expectativa de convertirse en partidos de oposición y por lo tanto, están menos dispuestos a reconocer derechos a las minorías; no sucede lo mismo con los partidos que perciben más claramente la posibilidad de convertirse, algún día en minorías”.

Malcolm Shaw. *

* Cfr. Shaw, Malcolm. Committees in Legislatures. Lees, Jhon D., y Shaw, Malcolm. Oxford. Martin Robertson. 1979. p. 247

Capítulo 1.
Las Comisiones Parlamentarias.
Definiciones y Antecedentes Históricos.

1. Las Comisiones Parlamentarias.

En los inicios del constitucionalismo, el órgano legislativo se organizó como una Asamblea única, la cual estaba caracterizada por el trabajo lento. Fue entonces cuando se procedió a laborar en secciones o comisiones, figura organizativa predominante en el constitucionalismo contemporáneo.

Debido a la compleja y especializada actividad de las Asambleas Nacionales modernas, hoy en día se requiere de una eficaz división del trabajo y de procedimientos de control eficientes para preparar documentalmente la toma de decisiones en las grandes plenarias, labor que se desarrolla más ágilmente mediante las comisiones.¹

Las comisiones parlamentarias son la parte medular de la estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo Mexicano. Constituyen el núcleo fundamental del quehacer político parlamentario o congresional. Sin su trabajo, las Asambleas legislativas no contarían con orden alguno en sus deliberaciones, ni sus acuerdos podrían tener la calidad debida. Además de que no tendrían tiempo para analizar los asuntos sometidos a su consideración. Su existencia obedece, pues, a los criterios de división del trabajo de las Cámaras y de la especialización en sus actividades.²

Los cuerpos colegiados como las Asambleas Legislativas, requieren de mecanismos que aseguren el consenso entre sus miembros, el cual es más fácil de conseguir mediante cuerpos intermedios más pequeños, en donde se generen acuerdos que después transporten al Pleno de la asamblea en sus conjuntos. De

¹ Definición dada por Camposeco Cadena, Miguel Ángel, en Diccionario Universal de Términos Parlamentarios Tomo I. Serie I. Léxico y Discurso Parlamentario. Vol. I. Diccionarios. 1ª. Edición. México. Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas – Cámara de Diputados. LVI Legislatura, 1997. p. 171.

² Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie IV. Vol. II. Tomo II. La Institución Parlamentaria en América del Norte y su impacto en el quehacer político de México. 1ª. Edición. México. Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas – Cámara de Diputados. LVI Legislatura, 1997. p. 15.

esta manera, el trabajo en comisiones determina los resultados del trabajo global de las Cámaras y del Congreso. Así, éstos órganos funcionan como mecanismos de encuadramiento colectivo de los legisladores, que aseguran orden y disciplina en el trabajo camarl, de tal manera que se asegura el comportamiento funcional de los congresistas.³

Las comisiones pues, no son más que reuniones restringidas de cierto número de Diputados o Senadores, a fin de conocer detenidamente las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando éstas una propuesta o 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.⁴

Para desarrollar cabalmente, de manera experta y con celeridad sus funciones, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sus Cámaras, conforme al principio de división del trabajo, se organizan en comisiones o comités entre los que se separan sus miembros; esto debido a la dificultad manifiesta de que todos los integrantes del Poder Legislativo participen en las actividades que deben llevar a cabo en ejercicio de sus atribuciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene disposiciones generales relativas a las comisiones, por lo que eleva su reconocimiento a una jerarquía constitucional. Dicho documento es la fuente principal del Derecho Parlamentario, cuya importancia es evidente, pues constituye la base jurídica del sistema de comisiones. Así pues, el artículo 71 de nuestra carta magna, establece lo siguiente:

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y senadores, al Congreso de la Unión, y

III. A las legislaturas de los Estados.

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

³ Ibidem. p. 15.

⁴ Santaolalla López, Fernando. Derecho Parlamentario Español. 2ª. Edición. España. Editorial Espasa- Calpe. 1990. p. 174.

*comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.*⁵

Además, la propia Constitución, contempla varias comisiones legislativas, como la de comunicación entre ambas Cámaras, prevista en el artículo 77 fracción II; la de continuación y vigilancia de los trabajos parlamentarios; la Comisión Permanente, plasmada en el artículo 78; en el tercer párrafo del artículo 93, en relación con el art. 90, referentes a las comisiones de Investigación sobre el desempeño de la Administración Pública.

De lo establecido en el fundamento constitucional de las comisiones, podemos considerarlas, como órganos necesarios indefectibles para el procedimiento de formación de las leyes. Dicha característica, es tan solo una de las diversas funciones que les confiere el Derecho Parlamentario Positivo, esto debido en gran medida a que desde que revivieron en el Estado Republicano, han asumido tareas cada vez más amplias, conectadas con cualquier género de actividad parlamentaria. Debido a tal fortalecimiento, éstas han sido habilitadas para el ejercicio de funciones de control y de rumbo, antes exclusivas de la Asamblea.⁶

Una vez repartidos en grupos de trabajo (comisiones o comités), las labores se enfocan en la materia que les ocupa o que se les confiere, lo cual simplifica y acelera la tarea encomendada a éstas. Dichas formas de organización auxilian al Parlamento a cumplir las importantes funciones que le son inherentes. Ahora bien, las comisiones son reducidas por el número de miembros que las componen, pero amplias por la importancia de las tareas que realizan. En ellas participan representantes de los diversos grupos parlamentarios que integran el Pleno del Congreso.

De tal forma que éstos órganos, son entes auxiliares de las Cámaras, especializados, además pueden ser parte de una Cámara individualmente, o de las dos cuando se trate de un asunto de interés para el Congreso en su conjunto.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 148ª. Edición. México. Editorial Porrúa. 2008. p. 65.

⁶ Cfr. Tosi, Silvano. Derecho Parlamentario. 1ª Edición en español, traducida de la versión en italiano de 1993. México. Editorial M. A. Porrúa – Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas – Cámara de Diputados. LIV Legislatura. 1996. p. 141.

1.1. Origen etimológico de la palabra Comisión.

Al utilizar la palabra “comisión” se tiene presente su origen etimológico que deriva del término latino *commissio-commissionis*, que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia 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*”⁷. Con esta palabra se alude a “*la facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo, algún cargo. Encargo que una persona hace a otra para que le desempeñe algún negocio*”.⁸

Tras pasado este amplio concepto al Derecho, comprobamos que posee un amplio campo de significados jurídicos, tanto en el Derecho Privado haciendo referencia a la relación del mandato y la representación, como en el Derecho Público refiriéndose a “*un conjunto de individuos nombrados por una entidad o corporación para que la representen en determinado asunto o negocio, o para que cumplan un objeto o misión especial en nombre o interés de aquella*”.⁹

Con la misma raíz latina, el significado de tal locución se refiere a “*encargar o encomendar a otro en forma oral o escrita, el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa*”. El vocablo comité puede utilizarse como su sinónimo, y con él se designa a “*un grupo de personas que se nombran para una tarea, llamados comisionarios*”.¹⁰

En el mismo sentido, el autor Francisco Berlín Valenzuela nos reitera que como sinónimo de utiliza el vocablo “comité”, de la raíz latina *committere*; palabra que es utilizada preponderantemente en algunos países por considerarla con mayor jerarquía y estabilidad, además de tener un menor carácter ejecutivo, partiendo del hecho de que con ella se denomina a “*un grupo de personas que se*

⁷ Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. 1ª Edición. México. Editorial FCE. 1994. p. 234.

⁸ Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 1ª Edición. Argentina. Editorial Heliasta. 1998. p. 57.

⁹ Basterra Montserrat, Daniel. Las Comisiones Legislativas con Delegación Plena. 1ª Edición. España. Editorial Comares. 1997. p. 5.

¹⁰ Cfr. Muro Ruíz, Eliseo. Origen y evolución el Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión. 1ª Edición. México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. p. 170.

nombran o constituyen para una tarea o gestión por lo común transitoria y de carácter administrativo, consultivo, político, legislativo u otro".¹¹

Lo anteriormente plasmado, discrepa totalmente con lo establecido en la Legislación Mexicana, ya que en ella se regulan ambas instituciones, y de los comités señala que los mismos son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara, que se constituyen por disposición del Pleno, y realizan tareas diferentes a las de las comisiones, y tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.¹²

De conformidad con el Diccionario de Términos Parlamentarios, la palabra comisión proviene del latín *commissionis* y se define como el "conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad. Facultad que se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo una función. Conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos".¹³

1.2. *Definición y objeto de las Comisiones Parlamentarias.*

Si aplicamos el concepto derivado de su raíz etimológica (que entendemos como encomendar a otro) al ámbito del Derecho Parlamentario, es fácil entender que las comisiones son órganos designados por un acto de creación del Pleno del Poder Legislativo para el desarrollo de un trabajo en particular; son órganos colegiados y plurales (por reflejar la composición de la Cámara de origen); y que poseen una voluntad propia e independiente, sujeta acaso, al control y aprobación del órgano principal. El objeto de su creación es, primero, agilizar el procedimiento legislativo, ya que no es lo mismo que debatan todos los miembros de una Cámara, que un grupo más conocedor en los temas concretos que se tratan en éstos órganos. De lo anterior, se desprende la especialización de los

¹¹ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit. p. 234

¹² Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México. Editorial Porrúa. 2008.

¹³ Definición dada por Camposeco Cadena, Miguel Ángel, en Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Op. cit. P. 170.

comisionados, sea porque estén preparados previamente en razón de sus estudios o profesiones, o porque la alcancen mediante la práctica en comisiones a lo largo del tiempo.¹⁴

Por comisión, se infiere 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 a ellos turnados, para preparar trabajos, informes o dictámenes que servirán al Pleno para resolver en definitiva.¹⁵

Son paneles especializados para la discusión y análisis de iniciativas. Constituyen el principal recurso organizacional con que cuentan las Asambleas Legislativas. Ellas realizan el trabajo preparatorio que las mayorías en el Pleno necesitan para legislar y controlar las actividades de la administración. Su estabilidad e independencia son esenciales para el desarrollo de la especialización y la acumulación de experiencia entre los legisladores.¹⁶

Doctrinalmente, el profesor Enrique Salazar, las explica como “*el conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad*”.¹⁷

Las comisiones no son más que una reunión reducida de Diputados o Senadores, según sea el caso, con vistas al estudio de determinados asuntos. Es precisamente su menor número de componentes o que les permite la consideración profunda de las diversas iniciativas parlamentarias, descargando así a las Cámaras en su totalidad de tener que hacer lo propio. Su misión es la de preparar el debate político de los Plenos de las Asambleas. Éstas intervienen primero sobre cada iniciativa y formulan un dictamen al Pleno. De esta manera se consigue madurar la iniciativa tramitada, avanzar soluciones en las cuestiones de segundo orden o técnicas y permitir la negociación entre las diversas fuerzas parlamentarias.¹⁸

¹⁴ Mora-Donatto, Cecilia Judith. Estructura Orgánica y Funcional del Poder Legislativo. Documento de trabajo No. 6. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000. p. 13.

¹⁵ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Op. cit. P. 171.

¹⁶ Cfr. Nacif Hernández, Benito. El Sistema de Comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México, en La Cámara de Diputados en México. 1ª Edición. México. Editorial M. A. Porrúa- H. Cámara de Diputados. LVII Legislatura- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2000. p. 33.

¹⁷ Salazar Abaroa, Enrique Armando. Derecho Político Parlamentario. Principios, valores y fines. 1ª Edición. México. Editorial M. A. Porrúa- H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. 2005. p. 211.

¹⁸ Cfr. Santaolalla López, Fernando. Derecho Constitucional. 1ª Edición. Madrid, España. Editorial Dykinson. 2004. pp. 295-296.

En sentido lato, la comisión parlamentaria será cualquier grupo reducido que, emanado del Parlamento, estaría ligado a éste mediante una relación de incidencia representativa limitada. En términos estrictos, el sentido técnico de éstos órganos tiene como justificación de su función, la instrucción de la actividad posterior del Pleno. De esta manera, podemos mencionar las definiciones de los autores Barthélemy y de Villacorta Mancebo, el primero las define como *“organismos constituidos en cada Cámara, compuestos por un número generalmente limitado de sus miembros, y encargados en principio de preparar su trabajo normalmente mediante la presentación de un informe”*, y en un similar sentido el segundo autor las precisa como *“aquellos órganos colegiales con un número determinado de miembros, escogidos en función de sus aptitudes o de criterios políticos, constituidos de entre los miembros del Pleno de las Cámaras para ayudar a éstas, e incluso sustituirlas en determinadas hipótesis, en el ejercicio de sus funciones, completando así la organización y el modo de funcionamiento de las instituciones parlamentarias”*.¹⁹

Una definición enciclopédica, establece que son *“desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular de darse su reglamento o dictar las normas de su funcionamiento, designanse, ya sea de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con objeto de que asesoren al cuerpo mediante tareas especializadas, fiscalicen funciones administrativas de la rama parlamentaria o investiguen hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación”*.²⁰

Una más, las expone como *“órganos encargados por el Congreso para la discusión y aprobación de los proyectos o proposiciones de leyes que la Cámara les haya delegado”*.²¹

¹⁹ Cfr. Alonso de Antonio, José Antonio. *Derecho Parlamentario*. 1ª Edición. Barcelona, España. Editorial J.M. Bosch. 2000. pp. 123-124.

²⁰ Enciclopedia Jurídica Ameba. Tomo III. Buenos Aires, Argentina. 1990. p. 371.

²¹ Villa-Real Molina, Ricardo, y Del Arco Torres, Miguel Ángel. *Diccionario Jurídico Elemental*. Segunda Edición. Granada, España. Editorial Comares. 2006. p. 78.

Se reserva la noción de comisión parlamentaria para designar “*aquellos órganos de estructura colegiada, composición numérica inferior al Pleno y configuración interna jerarquizada, constituidas en cada Cámara para entender sobre del objeto encomendado por ésta*”²². De lo anterior se desprenden cuatro puntos. En primer lugar, se afirma que son órganos de la Cámara, atendiendo a la Teoría del órgano, cuyo punto central radica en que los órganos son “*sólo un artificio técnico para explicar jurídicamente la translación de los actos realizados por los servidores públicos de una persona pública a la esfera jurídica de ésta*”²³; y si entendemos a los mismos como “*un centro de competencia que imputa su actividad a la organización de la que forma parte*”²⁴, entonces resulta fácil concluir que las comisiones de los Parlamentos responden a la doble condición de ser centro de competencias e imputar su actividad a la Cámara, por o que en sentido estricto son órganos de la Cámara. En segundo lugar, su composición numérica es inferior a la del Pleno lo que queda de manifiesto ya que siendo grupos tan reducidos, facilitan la negociación y logran la máxima eficacia en el desarrollo de la función de la Asamblea, además de que su titularidad compete a toda esta pequeña pluralidad de miembros. En tercer término, son entes dotados de una estructura orgánica propia, porque se supone que el ámbito material en el que la Comisión desarrollará sus tareas se determina por ésta en el momento en que realiza el encargo de su funcionamiento interno, o anterior sin perjuicio de las directrices establecidas por la Cámara en su Reglamento, es decir, no existe identidad entre los componentes de la Cámara y los de dicho órgano, ni en sus atribuciones, ni en su estructura interna, ni en los procedimientos encaminados a la formación de su opinión. Finalmente, son entidades de trabajo, lo anterior lo entendemos a partir de la definición del término que supone la ejecución de actos por encargo u orden de otro. Son por tanto, expresión de la organización que la

²² Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Los Sistemas de Comisiones Parlamentarias. 1ª Edición. Madrid, España. Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2004. pp. 25-30.

²³ Vid. Santamaría Pastor, A. La teoría del órgano en el Derecho Administrativo en Revista Española de Derecho Administrativo. No. 40-41. p. 73. cit. Por Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. p. 25.

²⁴ Vid. García Martínez, A. El Procedimiento Legislativo. 1ª Edición. Editorial Congreso de los Diputados. Monografías 10. Madrid, España. 1987. p. 72, cit. Por Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. p. 26.

institución legislativa adopta de forma generalizada en todos los parlamentos para el cumplimiento de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas.

Siguiendo el mismo orden de ideas, podemos decir sobre las comisiones que:

- a) Son **Órganos Colegiados**, los que derivan de otro órgano pero que no pueden ser confundidas con el mismo.
- b) Tienen **Voluntad Propia e Independiente**, sujeta acaso, al control y aprobación del órgano principal, ya que la Comisión actuará en virtud de casos concretos con límites previamente señalados.
- c) El **Organizar el trabajo Parlamentario**, es su objetivo, haciendo efectivas las funciones que les encomienda el propio Parlamento, garantizando la participación de todos los miembros de la Cámara en dichas funciones, y así, lograr un mayor y más amplio trabajo.²⁵

Ahora bien, en el caso mexicano, dentro de la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39, encontramos una definición de las comisiones, dentro de la cual también se precisa su objeto, y se exponen como “*órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales*”.

De tal forma, podemos advertir claramente que su objeto consiste en realizar tareas de estudio, análisis, depuración y dictamen de las iniciativas de leyes que ante ellas se turnan. Todos los proyectos de iniciativas son enviados a la Comisión pertinente de acuerdo a la materia de la cual se trate, debiendo hacerse esto antes de ser puestas a consideración de la plenaria. Su quehacer posibilita la efectividad del trabajo legislativo al interior de las Cámaras, protegiendo todo el tiempo en que se actúa en Pleno, para así, presentar los asuntos de mayor importancia, sorteando distracciones superfluas. De tal forma que dichos órganos ajustarán y perfeccionarán las iniciativas y desecharán las improcedentes.²⁶

²⁵ Cfr. Basterra Montserrat, Daniel. Op. cit. p. 9.

²⁶ Cfr. López Betancourt, Eduardo. Derecho Constitucional. 1ª Edición. México. Editorial IURE. 2006- P-120.

Al interior del órgano legislativo, nos explica la autora Susana Pedroza de la Llave, que es un gran colegio de parlamentarios constituido por la totalidad de los miembros del Congreso de la Unión, se integran a su vez distintos colegios o corporaciones de legisladores denominados comisiones, las cuales tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa. En teoría, realizan el trabajo técnico legislativo, la primera actividad política, y la fiscalización del ejecutivo. Sin embargo, las iniciativas de éste último, con ayuda de la mayoría parlamentaria, que a su vez es mayoría en comisiones, son aprobadas generalmente nulificando cualquier intento de la institución de participar como un real creador de normas jurídicas, relegándolo a un mero legitimador de decisiones, es decir, se toman resoluciones por el hecho de ser mayoría y sin atenderse al bien colectivo.²⁷

Así pues, son órganos colegiados que deliberan sobre la procedencia de las iniciativas o proposiciones presentadas ante el Pleno, para lo cual preparan un dictamen en sentido positivo o negativo, según la viabilidad de la propuesta legislativa, previa votación de la totalidad de los integrantes de la comisión. El número y tipo de éstos órganos varía en cada Parlamento, pues está determinado por factores de orden histórico, sociológico, político y cultural. Su creación atiende a la división del trabajo parlamentario, y funcionan como órganos intermediarios de decisión, entre el legislador y la Asamblea, cuyo trabajo de especialización en la materia que le compete, inmediateizan y facilitan la comunicación entre el Congreso y las diversas áreas de la Administración Pública, grupos de presión y de interés. Así pues, el dictamen que emiten es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes del propio órgano, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener una parte expositiva de las razones en que se funde dicha resolución.²⁸

Son órganos creados por la voluntad de la Asamblea en observancia de la normatividad interna del Congreso General, con la finalidad de ejecutar las

²⁷ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa. 2003. pp. 218-219.

²⁸ Orozco Gómez, Javier. El Poder Legislativo en el Estado Mexicano. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa. 2005. p. 70.

atribuciones descritas en su Ley Orgánica y Reglamento Interior. En su conformación inciden diversos factores, como el sociológico en respuesta a la necesidad de una división del trabajo; el político, debido a que las comisiones personifican un punto de encuentro y unión entre las diversas fuerzas organizadas que influyen en las decisiones a tomarse en el Pleno; y el jurídico, referente a órganos deliberantes y preparatorios. Dichos cuerpos colegiados se reúnen para profundizar en las distintas leyes y asuntos que requieran la aprobación de las Cámaras, y por ello, se han convertido en órganos preparatorios con facultades decisorias. Responden a una elevada coherencia y perfección técnica del trabajo congresional, a una naturaleza esencialmente política que ha determinado su existencia, cuyo objetivo es contribuir a un eficaz control sobre el gobierno.²⁹

En el mismo tenor de ideas, el Dr. Onosandro Trejo Cerda, nos plantea algunas notas relevantes de éstos órganos, al establecer que en el trabajo interno de los mismos, existe necesariamente un proceso de negociación política, el cual se pone de manifiesto ya que los miembros que concurren en ellos (Diputados o Senadores) detentan distintas posiciones ideológicas, los cuales se unen a partir de su origen partidista en facciones parlamentarias. Debido a los diversos miembros que concurren en las comisiones y por la manera de realizar sus trabajos, se les considera como otra asamblea “a escala” del Pleno, ya que las posiciones políticas, económicas y sociales que se expresan respecto de cierto asunto en éste último, siempre se corresponden de manera fiel en los trabajos de la comisión.³⁰

Ahora bien, recibido un proyecto de ley en alguna de las Cámaras, el presidente de la Mesa Directiva deberá dar el turno a comisión. De lo anterior entendemos la razón de ser de éstos órganos, su función primordial, misma que consiste en la realización de los trabajos de estudio y análisis técnicos, jurídicos y políticos que se requieran, y con todo ello emitan un dictamen sobre dicho proyecto de ley, con el fin de que el mismo sea puesto a consideración de todos los integrantes de la Cámara. Enviar la iniciativa a la comisión dictaminadora,

²⁹ Cfr. Muro Ruíz, Eliseo. Op. cit. pp. 171-172.

³⁰ Cfr. Ortiz Arana, Fernando, y Trejo Cerda, Onosandro. El Procedimiento Legislativo Mexicano. 1ª Edición. México. Editorial Sista. 2005. pp. 149-150.

implica el propósito de someterlo a la prueba de la crítica más severa y de la confrontación de los intereses en ella representados. Su labor será continua, independientemente de que el Pleno de cada Cámara se encuentre en receso, debido a que son órganos que funcionan interrumpidamente durante los tres años de la legislatura³¹. Esto último se encuentra asentado en el artículo 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, mismo que menciona puntualmente:

“Las comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso”.

1.3. *Diversos criterios de clasificación de las Comisiones Parlamentarias.*

El Congreso de la Unión, ha contado históricamente con comisiones, siendo éstas la base para realizar sus trabajos. En ellas se analizan, discuten y dictaminan los asuntos legislativos y de índole político. La conveniencia de éstos organismos especiales es reconocida por todas las Asambleas legislativas del mundo. En éstos órganos, se confrontan ideas, ideologías y experiencias, para luego emitirse un dictamen legislativo que englobe cuestiones de interés nacional para ser aprobadas, modificadas o desechadas por el Pleno. Es por ello que su trabajo es de bastante valor, ya que celebran reuniones con servidores públicos o con expertos sobre cierta materia a estudiar.³²

1.3.1. *Clasificación Doctrinal.*

Dentro de ésta clasificación, encontramos que las comisiones se catalogan en cuatro tipos: las comisiones permanentes, las especiales (también llamadas transitorias), las de investigación, y las conjuntas. Ahora explicaremos cada una de ellas.

³¹ Ibidem. pp. 145-148.

³² Cfr. Muro Ruíz, Eliseo. Op. cit. P. 174.

1.3.1.1. Comisiones Permanentes.

El jurista Fernando Santaolalla, establece que las comisiones permanentes son aquellas constituidas para toda una legislatura y previstas con carácter necesario en el Reglamento del propio Parlamento.³³

El principio de temporalidad de las comisiones se interrelaciona con el criterio funcional, y por esto serán comisiones permanentes aquellas que tienen asignado un ámbito competencial concreto, es decir aquellas que como consecuencia de su creación indefinida y su carácter de institución de la Cámara tienen atribuido el conocimiento de forma genérica de una disciplina establecida.³⁴

Por regla general son comisiones especializadas, dedicadas cada una de ellas a una materia determinada: presupuesto, exteriores, cultura, interior, defensa, etc. Les son remitidas para su examen y dictamen, los proyectos o proposiciones de ley relativos a su competencia. Suelen ser elegidas para un período legislativo o bien una legislatura lo cual garantiza a sus miembros la posibilidad de adquirir un conocimiento especializado de los temas que se les presentan.³⁵

Las comisiones permanentes, son aquellas establecidas por reglamento, las cuales tienen una duración ilimitada y que se integran en cada legislatura según las formas previstas en las normas de cada cuerpo legislativo. Su fin, es el estudio de los asuntos propios de la naturaleza de cada comisión y su actividad es primordial para el conocimiento minucioso de los temas que ulteriormente corresponderá conocer al pleno. Para un óptimo desarrollo de sus labores, éstas cuentan con un equipo de especialistas en las materias que les son asignadas.³⁶

En el caso particular del Estado mexicano, éste tipo de comisiones son conocidas con el nombre de Ordinarias dentro del texto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y tienen a su cargo, tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio y su competencia se corresponde en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades

³³ Cfr. Santaolalla López, Fernando. Derecho Parlamentario Español. p. 180.

³⁴ Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. p. 235

³⁵ Basterra Montserrat, Daniel. Op. cit. p. 13.

³⁶ Cfr. Berlín Valenzuela. Op. cit. p. 236.

de la Administración Pública Federal³⁷. En la mayor parte de los Parlamentos tienen a su cargo el estudio y análisis de todas las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, aunque ello no impide que en el transcurso de sus trabajos se relacionen con otras comisiones.³⁸

Estas comisiones se constituyen con carácter definitivo, funcionan para toda una legislatura, y sus integrantes durarán en el cargo tres años. Las mismas responden a la necesidad de la existencia de una organización estable, estructurada siguiendo criterios de funcionalidad interna y externa. La estabilidad en la pertenencia a ellas, pretende lograr que éstos órganos se especialicen, de tal forma que se haga más eficiente el trabajo de la Cámara como un todo y en los diversos frentes.³⁹

El sistema de comisiones permanentes acogido por el Congreso mexicano desde el siglo XIX constituye un arreglo institucional diseñado para potenciar las capacidades legislativas de las Cámaras. Entre mayor sea el número de comisiones permanentes, más estrecha será su área de jurisdicción. La proliferación de éste tipo de comisiones, ha sido con el propósito de institucionalizar el interés por asuntos de política emergentes.⁴⁰

1.3.1.2. Comisiones Especiales o Transitorias.

La segunda clase de comisiones que suelen existir en los parlamentos democráticos son las especiales. Éstas se constituyen para un asunto delimitado, tras cuya resolución se disuelven. De esta forma las comisiones especiales se configuran mediante dos características fundamentales: primero, que se crean para una cuestión concreta; y segundo, que tienen carácter temporal. En primer término, el hecho de que tengan un objeto limitado, imposibilita la competencia genérica que se produce en las comisiones permanentes, por lo que su misión precisa y específica se circunscribe al cumplimiento del objeto por el cual se establecen. El acuerdo de creación del Pleno, fija y limita dicho ámbito

³⁷ Mora-Donatto, Cecilia Judith. Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso Mexicano en su encrucijada. 1ª Edición. México. Editorial M.A. Porrúa - Cámara de Diputados. LIX Legislatura. 2006. p. 44.

³⁸ Mora-Donatto, Cecilia Judith. Estructura Orgánica y Funcional del Poder Legislativo. Op. cit. p. 13.

³⁹ Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. cit. p. 20.

⁴⁰ Cfr. Nacif Hernández Benito. Op. cit. pp. 36-37.

competencial, sin que en ningún caso sea posible su ampliación. En segundo lugar, a diferencia de las comisiones permanentes, las comisiones especiales no son órganos estables de la Cámara, ya que su constitución es posterior a la adjudicación del asunto a ellas atribuido. Es decir, la Cámara acuerda su creación para resolver determinado conflicto ya surgido; por ello las comisiones especiales tienen un tiempo de vigencia predeterminado.⁴¹

Las mismas se integran para asuntos previamente determinados por el pleno de las Cámaras, los cuales son analizados, dictaminados y sometidos al conocimiento del mismo, para su modificación, aprobación o rechazo. Y una vez que se ha dictaminado acerca del tema en cuestión, la comisión nombrada para conocer del mismo pierde su razón de ser y desaparece, deja de existir.⁴²

Son creadas para la realización de un trabajo en concreto, y se extinguen o disuelven al finalizar el encargo que les fue confiado; y en todo caso, al concluir la legislatura.⁴³

Dentro del texto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 42, se establece que el Pleno podrá acordar la creación de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico, el acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

Son también llamadas comisiones “*ad hoc*”, y sus atribuciones se limitan a considerar y llegar a conclusiones sobre los asuntos para los que han sido constituidas. No puede arrogarse otras funciones ni competencias que las que les han sido referidas explícitamente por la propia Cámara.⁴⁴

⁴¹ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. pp. 283-285.

⁴² Berlín Valenzuela. Op. cit. p. 236.

⁴³ Cfr. Santaolalla López, Fernando. Derecho Parlamentario Español. p. 180.

⁴⁴ Basterra Montserrat, Daniel. Op. cit. p. 14.

1.3.1.3. Comisiones de Investigación.

Estas comisiones son una antigua tradición del Parlamento italiano; las primeras se remontan a 1850 y 1859, y su proliferación acompañó la constante intervención del Estado en el campo económico, como organismo de control especial sobre la gestión financiera de entes públicos, generalmente dotados de autonomía frente a la administración pública.⁴⁵

La finalidad de estas comisiones es la realización de una investigación, lo cual supone además de un acopio de datos o información, la posibilidad de realizar una comprobación encaminada a lograr conclusiones categóricas sobre una cuestión de interés público y por ende, su actividad primordial consistirá en el ejercicio de la crítica sobre aquellas actuaciones que dieron origen a la creación de la comisión. Este tipo de comisiones no solo son instrumentos de información para las Cámaras, sino que son instrumentos de control parlamentario. En definitiva, con su creación se pretende, en mayor o menor medida, limitar o fiscalizar directamente la acción del gobierno.⁴⁶

Ésta clase de comisiones pueden no estar previstas en el reglamento; se designan por la mesa directiva de la cámara con acuerdo al Pleno, con el fin de que lleven a cabo el análisis detallado de los asuntos comisionados, para que originen un dictamen preliminar sobre ellos. Disponen, las comisiones, de diversos medios, dentro de los que se encuentran la comparecencia de testigos, interrogatorios y petición de información a las autoridades o a las personas implicadas; visitas a obras, instituciones públicas, empresas privadas, y en general a todos aquellos sitios relacionados con la labor encomendada.⁴⁷

Para el autor Nicolás Pérez Serrano, éstas comisiones son manifestaciones de Comisión Especial, no legislativa, y cuyo fin es buscar referencias sobre un asunto estipulado, en el cual han participado sectores importantes del Gobierno o de la Administración Pública, a efectos de llegar a una conclusión sobre la

⁴⁵ Cfr. Tosi, Silvano. Op. cit. p. 148.

⁴⁶ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. pp. 287-290.

⁴⁷ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit. p. 237.

actuación seguida y buscar las diversas formas de solución al problema esbozado.⁴⁸

Las comisiones de investigación se ocupan de esclarecer lo que dio origen a un asunto, un hecho que probablemente no está apegado a la ley o al interés colectivo y que es perpetrado por un miembro del gabinete. Funcionan como medio de información, ya que sustentan con su labor a la comisión misma y subsiguientemente al Pleno parlamentario, con el fin de que éste posea conocimiento con base en el cual pueda deliberar y resuelva lo propio; y porque no permiten que el gobierno crea que actúa solo y de manera perfecta, haciéndolo consciente de que existen otros poderes que integran al Estado. Una vez cumplida su labor, si detectó omisión alguna o una conducta opuesta a derecho cometida por un miembro del gabinete, la cual derive en responsabilidad, tiene la obligación de dar a conocer los resultados al Pleno del Parlamento para que éste valore los hechos y formule soluciones factibles, de conformidad con el resultado de la investigación.⁴⁹

Se les considera, como órganos del Parlamento de carácter temporal, solicitados y compuestos, por los distintos grupos de oposición, con facultades excepcionales, que pueden relacionar a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, mediante los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden a poner en marcha los procedimientos de responsabilidad política difusa y a fortalecer al Estado democrático.⁵⁰

El jurista Fernando Santaolalla señala que éstas, constituyen un instrumento colegiado de información de las Asambleas Legislativas, que implica unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas. Al ser un instrumento colegiado, implican la intervención de diversos Diputados o Senadores; son un instrumento ocasional de información, el cual es reservado para el tratamiento de

⁴⁸ Vid. Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás. Los Grupos Parlamentarios. Madrid, España. Editorial Tecnos. 1989. p. 54. cit. por Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. p. 237.

⁴⁹ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit. p. 275.

⁵⁰ Cfr. Mora-Donatto, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de investigación como órganos de control político. México. Editorial UNAM - Cámara de Diputados. LVII Legislatura - Comité de Biblioteca e Informática. 1998. p. 70.

negocios de particular jerarquía, y engloban un conjunto de facultades especiales, como demandar la presencia de funcionarios y particulares para declarar ante la comisión, solicitar la presentación y conocimiento de documentos y datos, sancionar las transgresiones que en esta materia puedan producirse, etc. La autoridad de las comisiones de investigación sobre autoridades y particulares, ha propiciado la regulación de este tipo de relaciones, lo que ha originado una legislación en determinados países, y en otros se ha suplido con la aplicación de las normas procesales de los Tribunales de Justicia. Cualquiera que sea el procedimiento empleado en los diversos Parlamentos, las Comisiones de investigación finalizan su actuación con la elaboración de un informe, en el que vierten sus conclusiones, la relación de labores realizadas, testigos examinados, etc. Pero estos informes se limitan a comunicar a la Cámara de los resultados de la comisión, es decir, adolecen de carácter vinculante para la propia Cámara ni para el gobierno.⁵¹

Dentro de la normativa mexicana, se encuentra estipulado que éstas comisiones son constituidas con el carácter de transitorio, para el ejercicio de la facultad de investigar el funcionamiento de las Cámaras, y las empresas de participación estatal mayoritaria; dicha facultad se encuentra consagrada en el párrafo tercero del artículo 93 de nuestra carta magna. En este mismo sentido, señala la autora Pedroza de la Llave, que efectivamente *“se constituyen para conocer el funcionamiento de la Administración Pública Federal paraestatal, aunque de hecho también para cualquier asunto de interés público”*.⁵²

Tradicionalmente, la doctrina identificaba a estas comisiones con el ejercicio de las funciones de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo. Sin embargo, esto ha sufrido un enfoque diverso, que tiende a asimilarlas con las técnicas de información de las Asambleas legislativas, como lo son las preguntas y las interpelaciones. Pero independientemente de las diferencias que la doctrina pueda encontrar entre la naturaleza informativa o controladora de éstas, se cree

⁵¹ Cfr. Santaolalla López, Fernando. Op. Cit. pp. 415 – 416.

⁵² Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Op. cit. p. 223.

que en la mayoría de los casos, la labor informativa está ligada a una intención de vigilancia sobre la gestión del gobierno.⁵³

La facultad de crear comisiones de investigación se introdujo en 1977, como resultado de la reforma política que el entonces Presidente de la República, José López Portillo, había prometido. Lo anterior se hizo, mediante la adición del párrafo tercero del artículo 93 constitucional, en el sentido de que las Cámaras, a petición de una cuarta parte de los Diputados y de la mitad en los Senadores, puedan integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Ello obedeció al multiplicado número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, por lo que debían de encontrarse las fórmulas que permitieran vigilar mejor sus actividades.⁵⁴

1.3.1.4. Comisiones Conjuntas.

Este tipo de comisiones se configuran como mecanismos de resolución de conflictos competenciales entre comisiones pertenecientes a una misma Cámara. Son por tanto, comisiones mixtas, pero unicamerales; esto es, son órganos o del Congreso o del Senado. Su composición mixta deriva, de su composición plural como consecuencia de la reunión de miembros pertenecientes a distintas comisiones de una única Cámara que en un momento determinado, cuando la Mesa de la misma así lo estime, constituyen una única comisión.⁵⁵

En el mismo orden de ideas, el autor José Antonio Alonzo de Antonio, concuerda con la maestra Vila en cuanto a que las comisiones conjuntas serán aquellas que se formen con miembros de dos o más comisiones competentes por razón de la materia, dentro de una sola cámara.⁵⁶

El jurista Francisco Berlín Valenzuela, apunta de este tipo de comisiones que son aquellas que, en un sistema bicameral, se integran con representantes de ambas cámaras, como en el caso mexicano lo son las conformadas por miembros

⁵³ Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. cit. p. 28-29.

⁵⁴ Cfr. Muro Ruíz, Eliseo. Op. cit. pp. 195-196.

⁵⁵ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. p. 299.

⁵⁶ Alonzo de Antonio, José Antonio. Op. cit. p. 131.

de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. Éstas, suelen tener importancia relevante, ya que posteriormente a laborar en conferencias y haber llegado a un acuerdo en lo referente a los asuntos a ellos turnados, sus decisiones y dictámenes son generalmente adoptados por el Pleno del Parlamento.⁵⁷

En este mismo orden de ideas, la jurista Susana Pedroza nos explica que este tipo de comisiones, son creadas con la participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común, lo cual se encuentra señalado en el artículo 88 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en el que se establece que la competencia exclusiva de conformar a éstas comisiones se reserva a la Cámara de Senadores.⁵⁸

De lo anteriormente asentado, remarco que en el sistema Parlamentario español, las comisiones conjuntas distan mucho de la definición y del objeto de estas comisiones en el Congreso Mexicano. Lo anterior se pone en evidencia, ya que los que nosotros llamamos comisiones conjuntas, en el sistema español lo llaman comisiones Mixtas. De éstas apunta la profesora Vila Ramos, que su característica fundamental es su carácter bicameral, es decir, no son comisiones de una Cámara, sino comisiones de las Cortes Generales. Las Cortes integran una serie de órganos en su seno, fundamentalmente el Congreso y el Senado.⁵⁹

1.3.2. Clasificación de la Profa. Cecilia Mora- Donatto.

La clasificación que nos propone la profesora, es que las comisiones se fraccionan para su estudio por su duración, por las actividades que desempeñan y por la forma de organización del parlamento, y destaca que hoy en día casi nadie puede dudar que las comisiones parlamentarias son órganos imprescindibles para el buen funcionamiento de un Parlamento, y que aunque en los modernos sistemas políticos la organización y funcionamiento de las comisiones parlamentarias se encuentran regulados en algunas normas constitucionales,

⁵⁷ Cfr. Berlín Valenzuela. Op. cit. p. 238.

⁵⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Op. cit. p. 225.

⁵⁹ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. pp. 298-299.

aparecen sistematizados en los reglamentos internos de las cámaras, y de éstos se desprende la clasificación por ella propuesta.⁶⁰

1.3.2.1. Por su Duración.

La profesora nos dice que en los reglamentos de las cámaras, el primer criterio para su clasificación, fue el de su duración; de esta manera tenemos a dos tipos de comisiones:

1.3.2.1.1. *Comisiones Permanentes.* A éstas las define como los órganos parlamentarios constituidos en el seno de las asambleas representativas para toda una legislatura y previstas con carácter necesario por el reglamento de la misma.

1.3.2.1.2. *Comisiones No Permanentes o Temporales.* Este tipo de comisiones se constituye para conocer de un asunto determinado, al término del cual la comisión se disuelve.

1.3.2.2. Por las actividades que desempeñan.

Éste segundo criterio de clasificación de las comisiones parlamentarias, tiene su fundamento en las actividades que las mismas desempeñan; y atendiendo a lo anterior, tenemos:

1.3.2.2.1. *Comisiones Permanentes legislativas.* Las cuales tienen como función primordial el dictamen y estudio de proyectos de ley, con la posibilidad de poder, en algunos ordenamientos, llegar a actuar sin la intervención posterior del pleno, y suelen ser llamadas comisiones legislativas con delegación plena.

A éste mismo respecto, nos señala Fernando Santaolalla, que la función principal de éste tipo de comisiones, es el estudio y dictamen de los proyectos legislativos, pudiendo llegar a actuar con facultades decisorias, es decir, sin intervención ulterior del

⁶⁰ Cfr. Mora-Donatto, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de investigación como órganos de control político. Op. cit. pp. 62 – 63.

Pleno, esto cuando se aplica el procedimiento especial de competencia legislativa plena. Y no sólo tienen éstas facultades, sino otras entre las que se encuentran la formulación de preguntas y la celebración de sesiones informativas, examen de comunicaciones e informes, etc.⁶¹

1.3.2.2.2. *Comisiones Permanentes No Legislativas*. Son aquellas que, aun teniendo carácter fijo o estable, no desarrolla funciones encaminadas a la aprobación de proyectos legislativos, sino que, dependiendo del ordenamiento del cual se trate, pueden estudiar y dictaminar las reformas al Reglamento de la Cámara, conocer de las peticiones que los ciudadanos formulen, a través del ejercicio de su derecho de petición, o del Estatuto de los Diputados, etc.

De este tipo de comisiones, nos explica Fernando Santaolalla, que son aquellas que, aun teniendo carácter estable no desarrollan funciones encaminadas a la aprobación de las leyes. Pero, además, se prevén con tal carácter aquellas que deben constituirse por disposición legal.⁶²

1.3.2.3. Por la forma de organización del Parlamento.

Otro criterio que suele tomarse en cuenta a la hora de organizar el trabajo parlamentario, a través de comisiones, es el unicameral o bicameral, es decir atendiendo a la forma de integración de la comisión. Así pues, las mismas serán:

1.3.2.3.1. *Unicamerales*. Cuando la comisión se constituye en una cámara (sea ésta la de Diputados o la de Senadores), diremos que estamos frente a una comisión de ésta índole.

1.3.2.3.2. *Bicamerales*. Cuando la comisión se constituye con miembros de una y otra cámara, la misma será bicameral, mixta o conjunta.

⁶¹ Cfr. Santaolalla López, Fernando. Derecho Parlamentario Español. 2ª Edición. España. Editorial Espasa-Calpe. 1990. p. 179.

⁶² *Ibidem*.

2. Antecedentes Históricos de las Comisiones Parlamentarias en Europa, Estados Unidos y México.

2.1. El Parlamento Británico.

El Parlamento inglés es el primero en la historia en descubrir el sistema de comisiones. Entre 1300 y 1547, desarrolla la práctica de los *Select Committees*, al definirse algunos de los comités que más tarde alcanzarán su plenitud y eficacia definitivas: La “Comisión de toda la Cámara” o Comisión Plenaria y, a partir de 1790, comienzan las Comisiones Especiales.⁶³

La organización de un primitivo sistema de comités tiene lugar durante el periodo Tudor; en principio no se concebían como órganos de trabajo parlamentario, sino como mecanismos de conexión entre los Comunes y la Corona. Los primeros comités eran órganos unipersonales a quienes se les encargaba el estudio de determinado asunto. Durante el reinado de Elizabeth I, el *Clerk* era quien elegía a los parlamentarios miembros de dichos órganos. Cuando se procedía a su elección, los “*privy councillors*” (quienes se sentaban a ambos lados del *speaker*) monopolizaban la atención del *clerk*, y por ende era a éstos a quienes se encargaba el estudio del asunto sobre el que se pronunciaría la Cámara. Por el contrario, a los “*country members*” se les excluía de los temas de mayor relevancia, ya que al ocupar los cargos más bajos no eran elegidos miembros por el *Clerk*. De esta manera, el Rey ejercía un control indirecto sobre los comunes, ya que la mayoría de los miembros electos para integrar los comités, eran personas de su confianza.⁶⁴

Diversos autores suelen coincidir que fue en la Inglaterra de 1340 cuando por vez primera se hacía alusión en un documento, a una comisión parlamentaria, siendo ésta el antecedente más remoto de las comisiones no permanentes; pero

⁶³ Basterra Montserrat, Daniel. Op. cit. p. 20.

⁶⁴ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. p. 54.

siempre teniendo en cuenta que la palabra “committee” se utilizó en el primer lenguaje parlamentario no tanto para designar un cuerpo colegiado cuanto para referirse a cada miembro al que la cámara le confiaba un encargo. Es así que, a partir del inicio del siglo XIX (1607), se comienza a utilizar la comisión de la Cámara entera y se da entrada, posteriormente, al sistema de comités permanentes, el cual derivó de las reformas de la década de 1880-1890.⁶⁵

Committee of the Whole House.

Éstos son el resultado de la evolución de los primeros *select committees*; y se les define como “la simple transformación de la Cámara en comité para la resolución de ciertos asuntos”.⁶⁶ Se trata, de una comisión temporal presidida por el chairman y no por el speaker, con poderes limitados, que solamente podrá considerar el asunto propuesto, y completada su consideración, informará a la Cámara. Esta denominación se acuña por primera vez en 1607.

Los primeros *Committees of the Whole House* se caracterizaron porque podían tomar parte en ellos cualquier miembro del Parlamento que así lo solicitara, diferenciándose del Pleno sólo en la presidencia (la cual no la ejercía el *speaker*), en las reglas del debate (que son más flexibles) y en ciertas manifestaciones rituales (la maza, como símbolo del poder de la cámara, se colocaba más abajo). Estos comités plenarios se constituían para considerar proyectos de ley o asuntos financieros. Los mismos se constituían en dos momentos a saber: cuando la materia no se discutiría porque ya existía consenso en torno a la misma; y cuando la cuestión era tan importante que los miembros del Parlamento consideraban que debía revisarse la labor de las comisiones de la Cámara de los Loes. Su gran flexibilidad permitía que todos los miembros del Parlamento pudieran contribuir y aportar algo a la discusión.

Podemos distinguir tres etapas en la aparición y evolución de los Comités de toda la Cámara. Durante la primera, tiene lugar el proceso de formación del nuevo órgano, tanto estructuralmente como en su nomenclatura. Es durante el reinado

⁶⁵ Mora-Donatto, Cecilia Judith. *Las comisiones de investigación...* Op. cit. pp. 53 - 54.

⁶⁶ Vid. Abraham, L.A., & Hawtrey, M.A. *Parliamentary Dictionary*. London. Butterworths. 1964. p. 62. cit. por Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. p. 53.

de Jaime I (1603-1625), que se da un aumento en el número de miembros que componen los comités, hasta que forman parte todos los miembros de la Cámara. El primer comité que se nombra sin aludir a clases y sin utilizar el sistema de designación nominal, y que podemos considerar como tal, es nombrado el 11 de marzo de 1606; éste no poseía una estructura unitaria, sino que se integraban bajo este nombre, una pluralidad de comités cuya característica común era su composición idéntica al Pleno de la Cámara. También es en esta etapa, que son designados indistintamente como Great, Grand o Standing Committees, sin que existieran grandes diferencias (esto hasta el periodo que transcurre entre 1611 y 1656) procedimentales o de composición entre ellos, salvo su denominación, la cual solía corresponder con las materias objeto de su competencia.

Es en la segunda etapa que se introducen los procedimientos incidentales y el ceremonial propio del Comité de toda la Cámara. Durante este periodo, que coincide con la época anti-Estuardo, que la Cámara produce sus propios líderes y toma una actitud de constante oposición con el gobierno real; además como símbolo de independencia del Parlamento frente al poder del monarca, la Cámara determina que en el momento en que ésta se transforma en comité, el *speaker* debe abandonar su puesto y salir del recinto, es decir, ya no se mantendría en la reunión del comité tomando asiento en la silla del *Clerk* como anteriormente se hacía. Esta transformación del ceremonial permite que el Parlamento evolucione, dificultando así al monarca el conocimiento de las deliberaciones de la Cámara, con lo que disminuye su poder.

En la tercera etapa, se determina la naturaleza subordinada del Comité de toda la Cámara al Parlamento, y se le otorgan tanto poderes de convocatoria, como autorización para reunirse en la Cámara de los Comunes, en el tiempo en que solía hacerlo la Cámara. A partir de este momento es la Cámara y no la corona, la que tiene el control sobre el comité.

Select Committees.

Los *select committees* que constituyeron la primera de las formas en que el Parlamento inglés comenzó a operar, son los más antiguos de la Cámara baja

inglesa, y eran comités no permanentes constituidos para un trabajo en específico, los cuales se extinguían al término del mismo.⁶⁷

Los primeros *select committees* eran comisiones compuestas por una pluralidad de integrantes “*selected*” (escogidos) de entre los miembros de la Cámara, a los que se les atribuyen poderes inquisitorios y de deliberación. Alrededor de 1880, y coincidiendo con la pérdida de poder del *Speaker*, dichos órganos asumen mayores competencias y se ocupan de parte del trabajo legislativo. Así, al implantar los postulados liberales, el Parlamento confirma cada vez más su autoridad, y mediante la presentación de peticiones o propuestas de ley que compartían con el Rey, los Lores y los Comunes, asume también tareas legislativas; lo cual favorece la creación de los *standing committees* que permiten a la Cámara mayor eficacia en el desempeño de sus funciones.⁶⁸

General Standing Committees.

A finales del siglo XIX, para resolver con mayor agilidad la tramitación de los textos legislativos, se ampliaron las competencias de los *select committees*, los cuales a partir de ese momento se ocuparían también del análisis de los *bill*; pero dichas medidas resultaron insuficientes, y en 1883, para regular y reestructurar los procedimientos parlamentarios, se aprueban las *standing orders*. En dichas normas se regulaba lo esencial del funcionamiento de la Cámara.

Es en este periodo de sesiones, que se crean dos comités, basándose en la idea propuesta en 1856 por Sir Erskine May. El primero de los comités se ocupaba de los *bill* de naturaleza legal, y el segundo de los *Comercial bill*. A cada comité se le enviaron dos *bill* durante el periodo de sesiones; los *comercial bill* fueron tramitados, pero en uno de los *bill* de naturaleza legal se hicieron muy pocos progresos, por lo cual para poder continuar con la labor iniciada, se debían constituir nuevamente en el siguiente periodo de sesiones. Ante esto, en 1888, con la esperanza de que el nuevo sistema de comités resolvería los problemas de

⁶⁷ Cfr. Mora-Donatto, Cecilia Judith. Las comisiones de investigación... Op. cit. pp. 54 - 56.

⁶⁸ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. pp. 60 – 61.

acumulación, se aprueba la creación, mediante disposición contenida en las *Standing Orders*, de dos *Standing Committees*.⁶⁹

Los *general standing committees*, fueron aquellos en donde todos los proyectos legislativos eran revisados, salvo que el Pleno solicitara su envío a un comité especial, lo cual sucedía ocasionalmente. Normalmente, existían siete de éstos comités, pero el número variaba de acuerdo a las necesidades; uno de ellos estaba reservado para los *bill private* (proyectos legislativos privados), fuera de esta clase no existía ninguna otra especialidad en razón de la materia, por lo que los proyectos les llegaban arbitrariamente de acuerdo con el calendario y el desarrollo del trabajo parlamentario. Hasta 1960 se componían de veinte miembros, y posteriormente su composición se flexibilizó (oscilaba entre veinte y cincuenta); para lo cual se necesitaba que el portavoz solicitara al presidente de la cámara la integración de un comité de este tipo con un mayor número de integrantes. Esta práctica favoreció la especialización de los miembros por materias; pero la verdadera razón de dicha especialización fue que no se encontraban miembros suficientes para trabajar en los comités⁷⁰. Estos comités no tenían poderes ejecutivos, no podían llamar a personas o requerir papeles, así como tampoco podían debatir materias que no tuvieran que ver con el texto de la ley que estaban discutiendo y, por ende, no podían entrar en controversias políticas. Pero esto, que estaba prohibido, se convirtió en regla general a partir de 1906 y los *general standing committees* fueron la manera normal de tratar los asuntos políticos.

En el presente siglo, concretamente en 1907, ante el aumento del trabajo parlamentario en la Cámara de los Comunes, se realiza una reorganización funcional y competencial de las comisiones en cuanto a su labor, para dotarlas de una mayor operatividad y funcionalidad mediante un proceso de racionalización, lo cual desembocó en la disminución de la periodicidad de la sesión plenaria, aunque ésta, siguió gozando de todo su prestigio⁷¹. El objeto fundamental de dicha

⁶⁹ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. pp. 73 –75.

⁷⁰ Cfr. Crick, Bernard. *The Reform of the Parliament*. 1ª. Edición. Londres. Weidenfel and Nicolson. 1968. pp. 87-88.

⁷¹ Cfr. Basterra Montserrat, Daniel. Op. cit. p. 20.

reforma fue el reforzamiento de los *standing committees* y así, en consecuencia, obtener una descarga considerable de trabajo para los *select committees*. Desde ese momento, los primeros realizarían una deliberación más precisa y profunda sobre los proyectos de ley, atendiendo en todo momento las instrucciones del Pleno, no pudiendo sustituir el proyecto que se discutía con un contraproyecto propio, y ni siquiera enmendar las partes esenciales del mismo. Se trataba de comités técnicos y no de comités deliberantes. Con dicho reforzamiento se introdujo también el principio de publicidad de los debates en los comités, frente a la costumbre de que en los *select committees* aquellos no eran nunca públicos. Desde entonces, la forma y funciones de éstos últimos han permanecido casi inalterables, oscilando el número de miembros entre diez y quince.⁷²

2.2. La Asamblea Francesa.

En Francia las comisiones surgen con la Revolución. Fue una de las adaptaciones que antes hicieron los miembros de la Asamblea Constituyente de Junio de 1789 de las costumbres parlamentarias británicas, nombrando cuatro “*comités de travail*”, pasando a ser, a partir de ahí, una institución tradicional en el Derecho Parlamentario francés, aunque algunas veces suprimidas, ya que su evolución no fue rectilínea.⁷³

El 19 de Junio de 1789, dos días después de constituirse en Asamblea, se nombran cuatro comités de trabajo, los cuales fueron “*le comité des subsistances*”, “*le comité de verification et de contentieux*”, “*le comité de redaction*” y “*le comité de reglement*”. Progresivamente se denominan otros como el “*comité de constitución*”, “*le comité des finances*”, “*le comité des rapports* y *le comité d’information*”. Este primitivo sistema de comités impuesto con los constituyentes desconoce las comisiones especiales e implanta desde el inicio, un sistema de comisiones permanentes a las cuales se asigna competencia general.

⁷² Cfr. Mora-Donatto, Cecilia Judith. Las comisiones de investigación... Op. cit. p. 56.

⁷³ Cfr. Basterra Montserrat, Daniel. Op. cit. p.28.

Posteriormente, tras aprobar la Constitución de 1791, se instaura una absoluta separación e independencia de acción entre el legislativo y ejecutivo; la Cámara, siguiendo las directrices generales constitucionales, aprueba el Reglamento de 28 de Octubre de 1798. Inicialmente las normas reglamentarias, mantienen formalmente, el sistema de organización primaria, pero limitan de tal forma las competencias asignadas a las comisiones, que se dificulta su concepción como comisiones permanentes.

Así pues, la primer medida del Reglamento, establece el nombramiento de veintiún comités, compuestos por doce, veinticuatro o cuarenta y ocho miembros elegidos por los *bureaux*, mediante voto de lista y mayoría relativa, donde la generalidad de miembros quedaban sujetos a la renovación parcial pasados tres meses. La función principal de dichos órganos, se limitaba a realizar tareas de auxilio sobre materias concretas, sin que en ningún caso gozasen de las mismas facultades que las comisiones designadas en la Asamblea constituyente. De esta manera, el nuevo sistema imposibilitaba que los “órganos de trabajo” extralimitaran sus funciones e incidieran en las actividades, ya fueran del ejecutivo o del legislativo.

Pero el 10 de Agosto de 1872 tuvo fin la aplicación de dicha Constitución, y en el nuevo sistema el gobierno se ve suplantado por la Convención, que debido a la confusión de poderes, concentra todas las facultades para después delegarlas en los comités. En principio, su finalidad se reducía a la preparación del trabajo legislativo que después aprobaría la Cámara. Sin embargo, el decreto 7 fructidor del año III reorganiza el sistema, y desde su aprobación, las comisiones además de órganos de trabajo, serán también autoridades gubernamentales. En este periodo, conocido como “época del terror” por los excesos cometidos, las comisiones fueron todopoderosas.

Resultado de ello, en el siguiente periodo constitucional, se pretende evitar a toda costa, retomar la dictadura de los comités. Lo anterior está plasmado en la Constitución del Directorio del año III, en la cual se quiebra rotundamente el sistema de comisiones parlamentarias; de esta manera, a la par que implantan un régimen de absoluta separación de poderes, manifiestan expresamente en su

artículo 67 la prohibición absoluta, tanto al “*Conseil des Armées*” como al “*Conseil des Cinq Cents*”, de formar comisiones permanentes, aunque permitiendo excepcionalmente a las Cámaras, la posibilidad de formar comisiones especiales que sólo se ocuparían del examen preparatorio de los textos legislativos; es decir, que tendrían competencia limitada y se disolverían tras la resolución de los asuntos encomendados.

Ulteriormente, con el ascenso de Napoleón Bonaparte al poder, la utilización de comisiones especiales caerá en desuso. Al funcionar escasamente el directorio durante cinco años y sin respetar la Constitución, Bonaparte prepara un golpe de Estado, con el que logra derribar al directorio y organiza un consulado directorial. La carta magna que se aprueba, mantiene formalmente la separación de poderes, pero limita la actividad legislativa de tal forma, que el Parlamento queda con una función meramente pasiva en el quehacer legislativo; es decir, no tiene facultades para iniciar leyes, no puede enmendarlas y tampoco puede discutir las; por lo que, careciendo de funciones, no hay razón para designar órganos que faciliten su labor. Durante esta legislatura, quienes realizaban el trabajo legislativo preparatorio eran el Consejo de Estado y el Tribunal; y es cuando éste último desaparece (1807), que el Parlamento recupera parte de sus competencias, y nombra, por escrutinio y mayoría absoluta al inicio de la sesión tres comisiones; la “*Commission de législation civile et criminelle*”, “*Commission d’administration intérieure*” y “*Commission des finances*”, implantando nuevamente un sistema de comisiones permanentes con competencias generales.⁷⁴

Posteriormente, aparecería el sistema de secciones, pero la existencia de éstas no implicó la desaparición de todas las comisiones, solo de las permanentes; y se producirían modificaciones en el sistema de su designación. Con la declaración de 2 de mayo de 1814, el monarca se comprometió a aceptar una Constitución, cuyo texto respetó el principio de la división de poderes y a pesar de que reconocía la iniciativa legislativa del propio soberano, concedía a las Cámaras la potestad de votar y aprobar dicha propuesta. En esta etapa, el Parlamento recobra su disposición como órgano deliberante y se implanta un

⁷⁴ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. pp. 113 – 117.

sistema de trabajo sobre la base de comisiones especiales y temporales, cuyo cargo se limitaba al estudio previo de textos legislativos que se les remitieran.

Al asumir Carlos X el poder, aprobó las “Cuatro Ordenanzas de 1830” con las que se suprimieron la libertad de imprenta, modificaron el sufragio y provocaron la disolución de las Cámaras que no se habían reunido aún, lo cual originó un motín; de esta manera en quince días se cambió al soberano, se revisó la Carta de 1814 y se aprueba como nueva Constitución la Carta de 14 de agosto de 1830. De esta manera, se producen grandes transformaciones en el funcionamiento interno del Parlamento.

Así, al entender que no eran necesarios cuerpos intermedios con vinculaciones duraderas en el seno de los parlamentos, se regresaría al modelo que habían utilizado los antiguos Estados Generales cuyo rastro no se había perdido en ningún momento: la división de la Cámara en secciones (*Bureaux*), o también llamado sistema de *bureaux*, secciones o subdivisiones de las cámaras. Todas las secciones, discutían simultáneamente el mismo asunto; era una especie de *committee of the whole house* inglés dividido varias veces; pero con esto se retomó la práctica de la preparación del trabajo de la Cámara por parte de dichas secciones, especialmente en lo relativo a los proyectos de ley, en donde podían intervenir todos los miembros de la Cámara.⁷⁵

Las secciones tenía como característica básica, su composición al azar; y el modo en que funcionaban, consistía en que cada sección debatía las propuestas formando una primera ponencia sobre el texto. Después, cada sección elegía uno o varios comisarios, quienes presentaban y defendían el informe dentro de la comisión de la cual formarían parte, la que analizaría nuevamente el texto; y éstas tras deliberar elaborarían un informe en el que expresarían su conclusión. Como labor final, nombraban un “*rapporteur*” quien defendía y explicaba la propuesta de la comisión ante el Pleno de la Cámara.⁷⁶

Las comisiones parlamentarias no se consolidarían en Francia, sino hasta la promulgación de la Constitución de 1848 y durante las III y IV Repúblicas.

⁷⁵ Cfr. Mora-Donatto, Cecilia Judith. Las comisiones de investigación... Op. cit. p. 52.

⁷⁶ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. pp. 117 – 119.

Posteriormente, en 1876, el Reglamento de la Cámara de los Diputados previó la posibilidad de que la Cámara enviara una comisión ya formada, las proposiciones y proyectos para su examen. Con esto se fueron suprimiendo las secciones, y es así que se abrió paso a las comisiones permanentes.⁷⁷

Ya con la Constitución de 1958, los proyectos de ley procedentes del Gobierno o las proposiciones del mismo género procedentes de los parlamentarios deben ser depositados ante el Parlamento. Hecho esto se procede a lo dispuesto por el artículo 43 de dicha carta magna: *“A petición del Gobierno o de la Asamblea a la que se hayan presentado, los proyectos y propuestas de ley serán enviados para su examen a comisiones especialmente designadas al efecto. Los proyectos y propuestas respecto de los cuales no se haya formulado tal petición serán enviados a una de las comisiones permanentes cuyo número se limitará a seis en casa Asamblea”*.

A partir de este mismo año, 1958, se trató de reconducir la misión de las comisiones a sus verdaderas funciones, confiando al mismo tiempo, el examen de los textos legislativos a comisiones especializadas no permanentes, intento que encontró una feroz reacción por parte del Parlamento. No obstante, fue un intento provechoso que sirvió para circunscribir las comisiones permanentes a las tareas estrictamente legislativas, mientras que las tareas de control y de información debían ser confiadas en principio a las comisiones *ad hoc* (temporales).

El trabajo legislativo de la Asamblea, es preparado por las comisiones parlamentarias, cuyas competencias e importancia han sido notablemente modificadas por la Constitución de la V República. Desde 1902, se había puesto en práctica un sistema de grandes comisiones permanentes que, en ocasiones, y debido a su importancia y a los trabajos que realizaban, llegaron a hacer sombra a los Gobiernos; lo anterior debido a que gozaban de un poder excesivo que no estaba en relación o correspondencia con sus responsabilidades; eran auténticos “parlamentos reducidos”, a los que el Gobierno contemplaba con desconfianza, ya que le resultaban molestas y peligrosas. Por ello, en dicha constitución, se modificó a fondo el papel e importancia de las comisiones, plasmándolo en su

⁷⁷ Ibidem. p. 121.

artículo 43. Así, éstas quedaron reducidas a seis frente a las veinte que hubo durante la IV República, siendo poco frecuentes las comisiones especiales, a no ser que un proyecto o proposición de ley tenga relación con varias comisiones permanentes.⁷⁸

2.3. *Los Estados Unidos de América.*

Los primeros que realizaron la adaptación de las comisiones o comités al estilo inglés, fueron los anglosajones; pero ha sido en Estados Unidos donde las comisiones se han perfeccionado de una manera notable, lo cual hace evidente una diferencia respecto de las comisiones inglesas. El sistema de comisiones en este país es anterior a la independencia y se estableció en las legislaturas de los estados; la cual tuvo una evidente influencia de la tradición parlamentaria británica en sus orígenes, aunque posteriormente el concepto y competencia de las comisiones se desviarían claramente de la línea evolutiva que siguieron sus homólogos británicos, pero guardando una analogía con las comisiones inglesas.

El trabajo que se desarrollaría en la Asamblea de Representantes de los Estados Unidos convertiría a los *select committees* en el órgano más recurrente para la ejecución de las funciones que constitucionalmente le fueron encomendadas. Pero, a pesar de que los mismos fueron el medio idóneo para llevar a cabo los cometidos parlamentarios, las asambleas coloniales optarían, por la permanencia de las comisiones que se formaban en su seno; es decir, los *select committees* funcionaron conjuntamente con las comisiones permanentes.

Durante el periodo colonial hasta 1764, cuando se aprueba el “Sugar Act” que induce a la proclamación de independencia de las colonias, el Congreso Norteamericano semeja una réplica del Parlamento británico; procedimentalmente se organiza siguiendo las normas británicas, por lo cual, no existen diferencias notables en la forma de organizar el trabajo en la Cámara de los Comunes y el Congreso de Norteamérica. Las comisiones son especiales, y el Pleno posee la

⁷⁸ Cfr. Basterra Montserrat, Daniel. Op. cit. pp. 28 - 31.

capacidad de convertirse en comisión, incluso, el Congreso norteamericano hereda del Parlamento inglés la Comisión de toda la Cámara, aunque ahora con una justificación procedimental.

Con la proclamación de independencia en 1776, ni principios parlamentarios ni la regulación de los órganos de trabajo legislativo varían de forma inmediata. No es sino hasta 1789 cuando en los diarios de sesiones reaparecen los comités en el Congreso. Éstos, a diferencia de los surgidos en un primer periodo, no son órganos de trabajo de la Cámara; su función se centra en la regulación del funcionamiento interno de la Cámara. Tres son los comités nombrados: el Committee on Rules, el Committee on Ways and Means y el Committee on Enrolled Bills. Los dos primeros precisarían las nuevas reglas procedimentales de actuación de la Cámara, la misión del tercero consistiría en examinar la legalidad procedimental en la tramitación de normas, enmiendas y resoluciones conjuntas de las Cámaras.

A finales del siglo XVIII una vez organizada la Cámara, se nombran las primeras comisiones legislativas que siguen el esquema británico; son comisiones temporales a las cuales, se les encarga el análisis y estudio de un texto legislativo. Es en torno a 1800, que las comisiones adquieren mayor importancia e incrementa su trabajo, por lo cual la generalidad de ellas se transforman en comisiones permanentes.⁷⁹

La evolución y proliferación de las comisiones en Estados Unidos fue en ascenso. En 1825 las comisiones de la Asamblea de Representantes era de veinticinco, cifra que un siglo después, en 1922, ascendía a sesenta y una, al tiempo que aumentaba el número de miembros que las componían. Las comisiones permanentes y especiales en el año de 1945, eran un modo de organización habitual, tanto en la Asamblea de Representantes como en el Senado; las comisiones permanentes en la Asamblea de Representantes eran cuarenta y ocho, y en el Senado eran treinta y tres, en tanto que las especiales, eran cinco y siete respectivamente. En ese entonces, el uso de subcomisiones en ambos órganos era normal y se encontraba en aumento; de esta manera las

⁷⁹ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. pp. 84 – 86.

mismas del tipo permanente eran noventa y siete en la Cámara baja y treinta y cuatro en la Cámara alta; mientras que subcomisiones especiales eran treinta y nueve y treinta y cuatro respectivamente. El número de comisiones y subcomisiones entre ambas cámaras, llegó a ser superior a doscientas cincuenta; por lo que ésta expansión del sistema de comisiones que experimentaron los órganos representativos centrales, se reflejó en las asambleas locales de cada uno de los Estados miembros de la Federación. Dicha proliferación desmesurada de comisiones, trajo aparejado un efecto contrario al que pretendía: desorganización del trabajo parlamentario; y para solucionar el problema, fue necesaria una reforma profunda, la cual se llevó a cabo a través de la *Legislative Reorganization Act*, en el año de 1946; con la cual se logró un sistema más racional y eficaz del sistema de comisiones. El primer paso, fue la supresión de un gran número de comisiones, comenzando por aquéllas cuya importancia no era relevante, hasta determinar que el total de las mismas en la Asamblea de Representantes sería de veinte permanentes, y en el Senado serían dieciséis, ordenadas alfabéticamente para evitar problemas de prioridad.⁸⁰

Las comisiones permanentes en Estados Unidos, tras la ley de reorganización legislativa de 1946, gozan de grandes poderes y de gran independencia así como de una autoconciencia muy aguda de sus prerrogativas, por lo que es este país donde más se han desarrollado. La jurisdicción de cada comisión quedó definida tras dicha reorganización, así, cada una tiene sus normas y procedimientos propios. Muestra de lo anterior, es que los poderes de los presidentes de las comisiones, especialmente del Senado, son extremadamente amplios; en innumerables casos pueden convocar a su comisión cuando lo tienen a bien, incluso controlan personalmente la orden del día. Deciden los proyectos de ley que van a ser considerados, cuál de ellos es el más importante y cuáles serán remitidos al Pleno para su consideración. Nombran al personal de la comisión y deciden el reparto de los trabajos, formando así un equipo que les es fiel y, en casos, un imperio. También nombran a los presidentes de las subcomisiones, llegando a reservarse ellos la presidencia de la subcomisión más importante. Así,

⁸⁰ Cfr. Mora Donato, Cecilia Judith. Las Comisiones de Investigación... Op. cit. pp. 57 - 59.

las comisiones que tiene jurisdicción exclusiva sobre ciertos tipos de legislación se convierten en pequeños legislativos, con poderes independientes respecto de la dirección del cuerpo principal. No obstante, con la ley de 1946, se redujo sensiblemente el número de comisiones y empezaron a proliferar las subcomisiones, cada una de las cuales tiende a apoderarse de algún dominio especializado de las competencias del órgano principal. De esta forma, el presidente de dicha subcomisión se convierte, igualmente, en una figura poderosa.⁸¹

De acuerdo con el autor Manuel Fraga, el Congreso Norteamericano ha heredado de su antepasado inglés, la famosa *Committee of the Whole House*, a la cual los americanos llaman *Committee of the Whole*. La idea es similar a la del Parlamento británico: permitir un debate más elástico que el relativamente estricto del Pleno, con la garantía de que éste decidirá en definitiva. Hay dos tipos de comisión plenaria: una para leyes financieras (*public nomen bills*) y otra para leyes privadas (*private bills*). Una y otra comisión plenaria son realmente variantes del Pleno y no comisiones en sentido estricto.⁸²

En la actualidad, existe un gran predominio de las “*standing committees*”, cuyo número va en constante aumento, habiéndose convertido, debido a su importancia, en pequeños departamentos o Ministerios, puesto que, aparte de sus competencias legislativas y fiscales, han ido sumando otras de carácter administrativo e investigador. En cuanto a los trabajos legislativos propiamente dichos, las comisiones estudian, a puerta cerrada por regla general, los bills así como los testimonios recibidos al respecto en audiencias previas. La comisión correspondiente tiene la facultad de introducir toda clase de enmiendas en el proyecto de ley hasta el punto de poderlo enmendar enteramente, excepto el título y la materia. El dictamen de la comisión es aceptado generalmente por el Pleno. Lo cierto, es que en el sistema congresual norteamericano las comisiones son lo

⁸¹ Cfr. Basterra Montserrat, Daniel. Op. cit. pp. 32 – 34.

⁸² Cfr. Fraga Iribane, Manuel. El Congreso de los Estados Unidos. 1ª Edición. Madrid, España. Editorial Cultura Hispánica. 1951. p. 213.

más importante, siendo que el Pleno se suele limitar prácticamente a aceptar o rechazar lo que las comisiones les proponen sin variaciones.⁸³

2.4. Las comisiones en México.

La adopción y evolución del sistema de comisiones en México, es realmente peculiar, debido a que hubo una transformación drástica y tajante en el sistema jurídico mexicano, el cual tuvo como punto de partida, la conquista del territorio mexicano por parte de la corona española.

En la época precolonial, el derecho de los pueblos pre-colombinos que habitaban el actual territorio nacional, se encontraba compuesto por un conjunto de prácticas o usos sociales, por lo cual se tenía un marcado carácter consuetudinario. Evidentemente, el poder legislativo de los pueblos precortesianos era su vida social misma; las normas que en diferentes materias componían su derecho se encontraban dentro de sus costumbres, prácticas y usos, sin imposición ajena alguna, tal como sucede en los regímenes de derecho escrito. Una vez conquistados por la monarquía española, y al convertir el territorio en una de sus colonias, a la que llamó Nueva España; nuestro sistema jurídico sufrió una transformación radical, es decir, se pasa de un sistema de derecho consuetudinario (no escrito), a un sistema legal escrito, el cual comienza con el arribo del derecho colonial.

De tal forma, que el primer antecedente del sistema de comisiones, se encuentra en el Reglamento provisional de las cortes de Cádiz (1810-1812); el cual preveía la posibilidad de constituir Comisiones particulares para el despacho de asuntos graves, titulando su capítulo VII: “De las Comisiones”, en el cual se estipulaba que *“para facilitar el curso y despacho de los graves asuntos que llaman imperiosamente la atención de las Cortes, se nombrarán Comisiones particulares que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución, lo que indicarán en su informe al tiempo de presentarlos... Las comisiones no*

⁸³ Cfr. Basterra Montserrat, Daniel. Op. cit. p. 37.

podrán resolver ni discutir por sí cosa alguna en los asuntos que les encarguen". Claramente se trataba de órganos funcionales de preparación del trabajo de la Cámara, y aunque no está claro si se trataba de comisiones permanentes o sólo especiales, puede deducirse la existencia de un sistema de comisiones permanentes complementado con comisiones especiales.⁸⁴

Posteriormente, con base en la proclama de Independencia de América (Plan de Iguala) se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, que mejor dicho era un comité cuya existencia se supeditaba a la instalación de las Cortes, en el que se estableció exactamente lo mismo que en el Reglamento provisional de las Cortes de Cádiz; incluso se señalaba la existencia de cinco comisiones permanentes (Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios, Eclesiásticos, de Hacienda y Guerra); además de que se reguló la posibilidad de integrar comisiones especiales y de carácter transitorio. Posteriormente, en el Reglamento del Soberano Congreso Constituyente de 1823, la creación de las comisiones parlamentarias obedeció, a la necesidad de agilizar los trabajos del Congreso que elaboraría la primera Constitución del México independiente, que las clasificó en permanentes y especiales (artículo 69). En 1824, se creó el Reglamento para el Gobierno interno del Congreso General, y las comisiones que éste reguló, fueron: las que examinaban la legitimidad de los presuntos legisladores; una Gran Comisión para cada una de las Cámaras, compuesta por el Diputado o Senador de cada territorio o estado; comisiones permanentes y especiales. Además contenía reglas básicas sobre su integración y funcionamiento.⁸⁵

Dicho reglamento contenía un capítulo exclusivo referente a las comisiones, en el que se informaba que ninguna proposición podría ser discutida en el Pleno sin haber pasado con anterioridad a la comisión correspondiente; para lo cual existían una docena de dichos órganos con carácter permanente, pero se consideraba la posibilidad de establecer otros de carácter transitorio para solventar asuntos especiales.

⁸⁴ Fraile Clivillés, Manuel. Comentario al Reglamento de las Cortes, 1ª Edición. Madrid, España. Editorial IEP. 1973. p. 18.

⁸⁵ Cfr. Mora-Donatto, Cecilia Judith. Las Comisiones de Investigación... Op. cit. p. 230.

La misma regulación, y con matices menores, fue la que realizaron los siguientes reglamentos del Congreso de 1897, el del Congreso Constituyente de 1917, hasta llegar al todavía vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, mismo que fue modificado en 1979.⁸⁶

En México, hasta la primera mitad del siglo XX, las comisiones legislativas poseían un papel secundario en la labor legislativa. No tenían relevancia alguna la especialización ni el estudio de iniciativas, eran más relevantes los bloques regionales de legisladores. Los diputados con más experiencia no presidían comisión alguna, sino que ejercían su influencia presidiendo la fracción parlamentaria de su entidad federativa. Es a partir de la década de los 60's, que las comisiones cobran importancia, debido a que los grupos locales van perdiendo impulso frente al imperio de las instituciones centrales, los cuales comienzan a apoyarse en la tarea de las comisiones, alrededor de las que se van entrelazando los intereses de grupos políticos nacidos al interior de las secretarías de Estado. Es entonces que el Congreso comienza a desplegar una labor notoriamente legislativa y las comisiones tienen un papel más dinámico, aún cuando el ejercicio de la autoridad continuara siendo unipartidista.

Posteriormente con la elección de la legislatura de 1979, las comisiones se convierten en el lugar de disputa entre grupos priístas y también de las diversas fracciones parlamentarias.

En 1992 se propone una nueva reforma a la Ley Orgánica, pero no es aprobada por el Senado sino hasta el 7 de Julio de 1994. Las modificaciones a ella realizadas fueron hechas para adecuarla a los tiempos y a las reformas constitucionales.⁸⁷

La tarea de las comisiones ha sido y sigue siendo la de realizar el trabajo especializado, el estudio técnico y preparación de las leyes que con posterioridad se presentarán ante el Pleno; pero conforme han evolucionado, su labor se ha

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Cfr. Sirvent Gutiérrez, Carlos. Una aproximación al gobierno interno de la Cámara de Diputados y el trabajo en comisiones, en El Congreso Mexicano después de la alternancia. 1ª Edición. México. AMEP – Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Senado de la República. LVIII Legislatura. 2003. Pp. 74 – 77.

convertido también en una labor esencialmente política, de representación de intereses, por lo que los grupos parlamentarios buscan colocar a sus integrantes con mayor experiencia política en las comisiones más importantes.

En México, a pesar de su larga tradición, las comisiones parlamentarias han sido poco estudiadas, la cual podría ser resultado de la escasa importancia que en la práctica tienen dichas comisiones.⁸⁸

⁸⁸ Valadés Diego. El Poder Legislativo en México. Revista de Estudios Políticos. No. 4. Madrid, España. Nueva Época... 1978. pp. 52 y ss.

Capítulo 2.

Las Comisiones del Congreso de la Unión.

1. La Comisión Permanente.

El artículo 116 de la Ley Orgánica del Congreso, define a la Comisión Permanente como: “..el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Es decir, se trata de un órgano separado y distinto del resto de los órganos que integran al complejo denominado Congreso de la Unión; es un órgano básico, ya que en su interior existen otros órganos (de dirección, de apoyo o de trabajo), y el mismo encuentra su fundamento constitucional en el artículo 78 de la Carta Magna, ya que éste regula su creación, además de establecerle las atribuciones a su cargo.⁸⁹

Los orígenes de esta institución parecen remontarse al reino de Aragón, en el siglo XIII, en el que existía una comisión compuesta por dos miembros de cada una de las cuatro clases, en las que se dividía la asamblea parlamentaria de aquel reino; misma que actuaba durante el tiempo que las cortes no lo hacían, la cual se ocupaba fundamentalmente de administrar subsidios y velar por el cumplimiento de los fueros, a fin de contener la autocracia monárquica durante dicho periodo de receso de las Cortes⁹⁰. Así, pues, dichas diputaciones permanentes ya se encontraban presentes en las pretéritas Cortes del Reino de Aragón⁹¹; y de igual forma existieron las mismas en Navarra y en los Estados particulares que constituían la Confederación Catalano-Aragonesa, manifestando que las mismas se ocupaban de mantener la vigencia de los fueros e interviniendo en otros asuntos económicos y administrativos representando y sustituyendo a las Cortes en los momentos en que éstas no se hallaban reunidas.⁹²

⁸⁹ Cfr. Raigosa Sotelo, Luis. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión. 1ª. Edición. México. ITAM-M.A. Porrúa - Senado de la República. LIX Legislatura. 2006. p. 30.

⁹⁰ Cfr. Sayeg Helú, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. 1ª. Edición. México. Editorial Trillas. 1991. p. 202.

⁹¹ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. 2ª Edición. México. Editorial Porrúa. 2003. p. 230.

⁹² Cfr. González Schmal, Raúl. Programa de Derecho Constitucional, 1ª Edición. México. Universidad Iberoamericana-Noriega Editores. 2003. p. 300.

Posteriormente España estuvo sometida bajo un régimen absolutista, el cual se prolongó durante varios siglos, y no fue sino hasta principios del siglo antepasado con la Constitución de Cádiz de 1812, en la que se establecía en su artículo 157 la existencia de la llamada “Diputación Permanente de Cortes” integrada, según lo estipulado de “...siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa, y tres de las de ultramar, y el séptimo saldrá por suerte entre un diputado de Europa y otro de Ultramar”⁹³. Este órgano, que debería ser nombrado antes de separarse las Cortes y que duraría el período comprendido de “unas Cortes ordinarias a otras”, tenía entre sus facultades (artículo 160) cerciorarse sobre el cumplimiento de la Constitución y de las leyes para rendir cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que notara; así como convocar a Cortes extraordinarias en los casos así establecidos en la propia Constitución.

Así pues, la Comisión Permanente, tiene una ascendencia hispánica, y su labor era suplir a las Cortes durante el tiempo en que éstas no actuaban, en dos de sus funciones esenciales: la administración de los subsidios y vigilar por la observancia de los fueros; y aunque posteriormente desaparecería de España, se instauraría en algunos países Europeos y en América Latina.⁹⁴

De esta manera, dicha figura se filtró de la Constitución gaditana a nuestro régimen constitucional en la Constitución de 1814, y posteriormente en la carta magna de 1824, la cual establecería en su artículo 113 el llamado “Consejo de Gobierno”, órgano cuya función se realizaba durante el receso del Congreso, y el cual estaba integrado por la mitad de los Senadores, uno por cada estado. A diferencia de la de Cádiz en la que la diputación permanente resultó, obviamente, integrada por los Diputados de la única Cámara establecida, la carta mexicana de 1824 dejaba tal atribución a cargo de las entidades federativas, a través de los Senadores, y es que, frente a las acciones de la derrotada corriente conservadora que no se resignaba a la supresión del centralismo, era necesario fortalecer el naciente federalismo por lo que se pensó en que el órgano, semejante a las

⁹³ Cfr. Márquez Rábago, Sergio R. Evolución Constitucional Mexicana. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa. 2002. p. 57.

⁹⁴ Cfr. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. 7a Edición. México. Editorial Porrúa-UNAM. 1999. Pp. 286-287.

representaciones gaditanas, que actuara durante los recesos del Congreso General, estuviera formado por los representantes de los estados más que, por los representantes populares⁹⁵. Entre sus vitales potestades estaban: consentir los nombramientos que necesitaban la autorización del Senado; velar sobre la observancia de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales; formular al Presidente las observaciones pertinentes sobre el mejor acatamiento de la Constitución y leyes federales y acordar por sí o a propuesta del mismo, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias. Es desde éste momento, que dicha institución subsistiría con diversos nombres y modalidades, dentro de nuestro sistema constitucional, permaneciendo como un elemento de equilibrio entre los poderes durante los periodos de receso del órgano legislativo.⁹⁶

En lo referente a los regímenes centralistas se previó dicho órgano con el nombre ostentado ya en la Constitución de Cádiz: Diputación Permanente pero limitando el número de sus miembros; de esta manera en el año de 1836 y estando vigentes las Siete Leyes Constitucionales se conformaba de cuatro Diputados y tres Senadores, mientras que en 1843 estando en vigor las Bases Orgánicas se integraba con cinco Diputados y cuatro Senadores. Posteriormente, en el proyecto de constitución de 1856 se vuelve al sistema establecido a este respecto en la carta de 1824, al disponer la creación de un Consejo de Gobierno nombrado por el mismo Congreso, el cual quedaría compuesto con un Diputado por cada entidad federativa dada la supresión que se había hecho de la Cámara de Senadores. Pero la comisión encargada de crear dicho consejo abandona tal idea, y por 79 votos contra 1 se aprueba el nuevo texto del que sería el artículo 73 de la Constitución de 1857, que recogía de nuevo la calificación “Diputación Permanente” para el órgano que actuaría en los momentos de receso del Congreso, mismo que se compondría por un Diputado de cada estado y territorio,

⁹⁵ Cfr. Sayeg Helú, Jorge. Op. cit. p. 203.

⁹⁶ Cfr. De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc. “La Comisión Permanente. Análisis, Evaluación y Crítica a una institución Parlamentaria” en Tópicos de Derecho Parlamentario. 1ª Edición. México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas - Senado de la República. LX Legislatura. 2007. p. 60.

que el mismo congreso debería nombrar en la víspera de la clausura de sus sesiones.⁹⁷

Pero, con la reinstauración del Senado en el año de 1874, se reforma la carta magna en el citado artículo y en lugar de “Diputación Permanente”, se le procura el nombre de “Comisión Permanente”⁹⁸, dado que serían una verdadera comisión conformada por Diputados y Senadores, en número de 29: quince y catorce respectivamente. Dicho nombre con posterioridad será recogido en el proyecto de Carranza y por el artículo 78 de la Constitución de 1917.

De esta manera, la carta magna de 1917, en su texto original, establecería en sus artículos 78 y 79, la existencia, estructura y atribuciones de la Comisión Permanente, que se integraría por veintinueve miembros, quince de los cuales serían Diputados y los catorce restantes Senadores. Dicha integración sería modificada en el año de 1987, aumentando el número de miembros a treinta y siete, diecinueve de los cuales serían Diputados y dieciocho Senadores.

Integración.

La Comisión Permanente, se enfoca a cubrir los periodos de receso del Congreso de la Unión, cuando el mismo no está reunido en el denominado periodo ordinario de sesiones; constituyendo así, un elemento que pretende conseguir el equilibrio de los poderes durante los recesos del órgano legislativo. Su existencia obedece al hecho de que el Congreso no sesiona interrumpidamente todos los días del año, ni se encuentra reunido siempre, ya que se ha considerado necesario que entre en receso (dos veces al año); más si el propio Congreso no reconociera una necesidad de reposo, la subsistencia de éste no estaría justificada, es decir, su vida reside en la preexistencia de dichas ausencias, y en la necesidad de que haya un órgano que lo “represente” en las mismas, para que

⁹⁷ Cfr. Sayeg Helú, Jorge. Op. cit. pp. 203 - 204.

⁹⁸ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Op. cit. pp. 180 y 181.

atienda asuntos urgentes en su nombre y en caso de no poder hacerlo, lo convoque a sesiones extraordinarias.⁹⁹

La Comisión Permanente está integrada con varios tipos de órganos, uno que es el Pleno, es decir, la propia permanente, ya que es el órgano titular de todas las atribuciones que la Constitución y las leyes le confieren. Dentro de éste, se distinguen su mesa directiva, y las comisiones de trabajo, las cuales son tres, mismas que apoyan al Pleno para el ejercicio de sus atribuciones, así como sus correspondientes mesas directivas.

La integración del Pleno se encuentra establecida en el texto constitucional, en el artículo 78, mismo que establece que ésta se integrará con treinta y siete miembros, de los cuales 19 serán siempre Diputados y los 18 restantes serán Senadores, además de que para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto¹⁰⁰. Dicha proporción, de acuerdo con el texto

⁹⁹ Cfr. De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc. “La Comisión Permanente. Análisis, Evaluación y Crítica a una institución Parlamentaria”. Op. cit. pp. 62 - 66.

¹⁰⁰ En la presente LX Legislatura, la Comisión Permanente en el segundo receso de su segundo año de ejercicio (1º mayo- 1º agosto 2008) ha tenido como integrantes, del Partido Acción Nacional (PAN) a los diputados Héctor Larios Córdova (sustituto: Ma. Ángeles Jiménez del Castillo), Vicepresidente de la Comisión Liliana Carvajal Méndez (sustituto: Elia Hernández Núñez), Secretario de la Comisión Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez (sustituto: Margarita Arenas Guzmán), Beatriz Collado Lara (sustituto: Martín Stefanonni Mazzocco), Nelly Asunción Hurtado Pérez (sustituto: Mario Eduardo Moreno Álvarez), José Luis Espinoza Piña (sustituto: Martha Angélica Romo Jiménez), Felipe Díaz Garibay (sustituto: Carlos Alberto Navarro Sugich), Ariel Castillo Nájera (sustituto: Eduardo de la Torre Jaramillo); del Partido de la Revolución Democrática (PRD) los diputados Ruth Zavaleta Delgado (sustituto: Javier González Garza), Cuauhtémoc Sandoval Ramírez (sustituto: José Jaques y Medina), Joaquín Vela González (sustituto: Pablo Trejo Pérez), Secretaria de la Comisión Susana Monreal Ávila (sustituto: Francisco Javier Santos Arreola), Valentina Batres Guadarrama (sustituto: Adriana Díaz Contreras); del Partido Revolucionario Institucional (PRI) los diputados Raúl Cervantes Andrade (sustituto: Emilio Gamboa Patrón), Yolanda Rodríguez Ramírez (sustituto: Carlos Rojas Gutiérrez), Secretaria de la Comisión Ma. Oralia Vega Ortiz (sustituto: Patricio Flores Sandoval), Tomás Gloria Requena (sustituto: Jesús Ramírez Strabros); del Partido Convergencia al diputado Alejandro Chanona Burguete (sustituto: Elías Cárdenas Márquez); y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) al diputado Diego Cobo Terrazas (sustituto: Gloria Lavara Mejía); mientras que los senadores integrantes del PAN han sido el Presidente de la Comisión Santiago Creel Miranda (sustituto: José Alejandro Zapata Perogordo), Marco Humberto Aguilar Coronado (sustituto: Humberto Andrade Quezada), José González Martín (sustituto: Ma. Beatriz Zavala Peniche), Rubén Camarillo Ortega (sustituto: Ramón Galindo Noriega), Fernando Elizondo Barragán (sustituto: Jorge Andrés Ocejo Moreno), Juan Bueno Torío (sustituto: Adriana González Carrillo), Gustavo Enrique Madero Muñoz (sustituto: Ulises Ramírez Niñez); del PRI los senadores Manlio Fabio Beltrones (sustituto: Fernando Jorge Castro Trenti), Carlos Aceves del Olmo (sustituto: Amira Griselda Gómez Tueme), Vicepresidente de la Comisión Francisco Arroyo Vieyra (sustituto: Melquiades Morales Flores), Mario López Valdez (sustituto: Fernando Eutimio Ortega Bernes), Carlos Lozano de la Torre (sustituto: Renán Cleominio Zoreda Novelo); del PRD los senadores Carlos Navarrete Ruiz (sustituto: José Guadarrama Márquez), Pablo Gómez Álvarez (sustituto: Francisco Javier Castellón Fonseca), Secretaria de la Comisión Rosalinda López Hernández (sustituto: Claudia Sofía Corichi García); de Convergencia el senador Dante Delgado Rannauro (sustituto: Gabino Cue Monteagudo); del

legal, atiende al criterio institucional, ya que exige la participación de los legisladores de ambas Cámaras; y toma en cuenta dos variantes: la primera es la numérica, dando preferencia a la Cámara de Diputados sobre el Senado, al exigir diecinueve Diputados y dieciocho Senadores; y la segunda variante es la de sustituibilidad, estableciendo el mismo número de sustitutos que de titulares.¹⁰¹

Así, los integrantes de la Comisión, serán designados a través de voto secreto por las respectivas Cámaras durante la última sesión de cada periodo ordinario, y de igual forma se designarán los sustitutos. Generalmente el receso de las Cámaras abarca de el 16 de diciembre y finaliza el 14 de marzo, un lapso de tres meses; y del 1º de mayo al 31 de agosto, cuatro meses (Art. 116 de la Ley Orgánica del Congreso, y 172 y 182 del Reglamento Interno del Congreso).¹⁰²

Clausuradas las sesiones ordinarias, se reunirán para integrar la Mesa Directiva de dicha Comisión; y por mayoría de votos se elegirá un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos serán Diputados y dos Senadores. Una vez elegida la Mesa Directiva, los legisladores electos tomarán posesión de sus cargos y el presidente declarará instalada la Comisión Permanente.

Habiendo dos periodos ordinarios de sesiones, y por tanto existiendo dos recesos, la Comisión Permanente, se integrará dos veces al año y estará en funciones el tiempo que dure el receso.

Funciones.

La Comisión Permanente es un órgano del Poder Legislativo Federal con una actuación excepcional y limitada, por lo que goza únicamente de las atribuciones que la Constitución le señala. Sin embargo, a pesar de no ser un poder, se conduce como tal al actuar supletoriamente en los recesos del Congreso de la

PVEM el senador Arturo Escobar y Vega (sustituto: Francisco Agundis Arias); y del Partido del Trabajo (PT) el senador Alejandro González Yáñez (sustituto: Francisco Javier Obregón Espinoza).

¹⁰¹ Cfr. Raigosa Sotelo, Luis. Op. cit. pp. 31 y 32.

¹⁰² Pedroza de la Llave Susana Thalía. El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa. 2003. p. 184

Unión, es decir, ejerce funciones que en estricto sentido sólo debería usar el propio Poder Legislativo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene expresamente asignadas a la Comisión Permanente, en su artículo 78, las siguientes funciones:

1. Consentir a que el Presidente utilice a la Guardia Nacional en los casos referidos en el Art. 76 fr. IV constitucional (fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria)
2. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República.
3. Resolver los asuntos de su competencia.
4. Recibir durante el receso del Congreso iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas.
5. Acordar, por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias.
6. Otorgar o negar la ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.
7. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República, y nombrar al interino que supla dicha falta.
8. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que disponga la ley.
9. Conceder y resolver sobre las solicitudes de licencia que le presenten los legisladores (Diputados y Senadores).

De manera adicional, la Constitución Política del país, le asigna otras atribuciones a la Comisión Permanente, las cuales se encuentran en los siguientes artículos:

- Artículo 26 apartado B. Aprobar en los recesos de la Cámara de Senadores a los miembros designados por el Presidente de la República para integrar

la Junta de Gobierno del organismo encargado del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

- Artículo 27, fracción XIX. Designar a los Magistrados de los Tribunales Agrarios propuestos por el Ejecutivo Federal en los recesos de la Cámara de Senadores.
- Artículo 28. Aprobar la designación de las personas encargadas de la conducción del Banco Central (Banco de México) que haga el Presidente de la República, cuando no esté en funciones la Cámara de Senadores.
- Artículo 29. Aprobar en su caso la suspensión de garantías.
- Artículo 37, fracción II. Permitir a ciudadanos mexicanos prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero.
- Artículo 37, fracción III. Autorizar a ciudadanos mexicanos a aceptar o usar condecoraciones extranjeras.
- Artículo 37, fracción IV. Otorgar licencia a ciudadanos mexicanos para admitir de otro país títulos o funciones.
- Artículo 41, fracción III. Elegir al Consejero Presidente y consejeros electorales del IFE a propuesta de los grupos parlamentarios en los recesos de la Cámara de Diputados.
- Artículo 74, fracción IV. Permitir en su caso la ampliación del plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos, del Proyecto de Presupuesto de Egresos y cuenta pública a solicitud presentada por el ejecutivo.
- Artículo 76, fracción V. En el caso de desaparición de poderes de un estado, y si así procede, hacer el nombramiento de gobernador provisional de entre una terna que le someta el Presidente de la República.
- Artículo 84. Nombrar a un presidente provisional cuando no esté el Congreso reunido, en el caso de la falta absoluta ocurrida, ya sea en los dos primeros años del periodo respectivo en los últimos cuatro; convocando al Congreso a sesiones extraordinarias para que éste designe al interino o sustituto.

- Artículo 85. Nombrar Presidente provisional cuando al comenzar un periodo constitucional no se presente el electo o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de Diciembre si es que no estuviere reunido el Congreso de la Unión.
- Artículo 88. Otorgar permiso al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional.
- Artículo 99. Elegir a los Magistrados electorales que integren la Sala Superior y las Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los recesos de la Cámara de Senadores.
- Artículo 102, apartado B. Elegir al Presidente y a los consejeros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Artículo 105. Fungir como parte en las controversias constitucionales que puedan darse entre ella y el Poder Ejecutivo.
- Artículo 122, Base quinta, letra F. Remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afectan las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal en los recesos de la Cámara de Senadores.
- Artículo 135. En caso de reformas a la Constitución hacer el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y hacer la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas respectivas.

Cabe resaltar, que la Comisión Permanente no tiene funciones referentes a la acción legislativa, materialmente hablando, ya que no desarrolla tareas relativas a la creación de leyes o reglamentos, por tanto no está autorizada para sustituir al Congreso General en su trascendental y especializada obra legislativa.¹⁰³

¹⁰³ Cfr. De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc. “La Comisión Permanente. Análisis, Evaluación y Crítica a una institución Parlamentaria”. Op. cit. pp. 66 - 69.

Obligaciones.

La Comisión Permanente está limitada en su funcionamiento a cumplir única y exclusivamente las atribuciones expresamente señaladas en la Constitución, además está exigida a hacerlos en los lapsos temporales en los cuales el Congreso no se encuentra ordinariamente reunido.

La Ley Orgánica del Congreso, señala las siguientes obligaciones de la Comisión Permanente:

- Los Diputados y Senadores que hayan sido designados como miembros de ésta, se reunirán para elegir a su mesa directiva, el día en que las Cámaras acuerden su clausura de sesiones ordinarias (Art. 118, numeral 1);
- El procedimiento de elección de la Mesa Directiva es el siguiente: Diputados y Senadores se reunirán bajo la presidencia provisional de aquél legislador que sea el primero en el orden alfabético de apellidos, tomando en cuenta el nombre si hay dos o más apellidos iguales; el mismo designará dos Secretarios para que lo ayuden; y en votación por cédula, Diputados y Senadores elegirán por mayoría un Presidente, un Vicepresidente, y cuatro Secretarios, dos de la Cámara Baja y dos de la Alta. (Art. 118, numeral 2);
- Presidente y Vicepresidente serán electos para un periodo de receso de entre los Diputados, y para el siguiente de entre los Senadores (Art. 119);
- Designada la Mesa Directiva, los elegidos tomarán posesión de sus cargos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente y lo comunicará a quien corresponda (Art. 120);
- Se reunirá en sesiones una vez por semana en los días y horas que su Presidente indique formalmente, y si existe la necesidad de realizar otras sesiones, se llevarán a cabo previa convocatoria del mismo (Art. 121); y
- Cada período, el último día de funciones, deberá tener integrados dos inventarios, que se turnarán a la Secretaría de cada Cámara, y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que haya recibido durante el receso del Congreso (Art. 129).

2. La Comisión bicameral del canal de TV del Congreso.

En la historia del Congreso Mexicano, encontramos que el 27 de Septiembre de 1921, Agustín Flores y José Valdovinos lanzaron al aire, desde la Ciudad de México, la primera transmisión oficial desde el recinto del Poder Legislativo. Posteriormente, el entonces Presidente de la República, Álvaro Obregón, encomendó a la liga Central de Radio la redacción de una iniciativa de ley, la cual se aprobó en Septiembre de 1923. En seguida se dio la Ley para el Servicio de Practicaje en los Puertos, Ríos, Canales, Lagos y Lagunas de la República de 7 de Enero de 1925, y finalmente la Ley de Vías Generales de Comunicación de 30 de Diciembre de 1939. Es en 1950, que Rómulo O'Farril obtuvo la primer concesión televisiva. A la postre, en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), comienza una etapa de apertura democrática al permitir brindar una información crítica, y se publica la Ley Federal de Radio y Televisión el 9 de enero de 1970, aún vigente. Con José López Portillo (1976-1982) se inició el sexenio con una política informativa de apertura, para finalmente terminar su mandato con un cierre de los canales de comunicación a los críticos de su mandato. En la década de los ochentas, una de las pocas industrias que crecieron en Iberoamérica, fue la de la comunicación en la cual se realizaron grandes inversiones. Con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se da una apertura comercial y hay una tendencia privatizadora en la economía, situaciones que no se desligan de los acontecimientos políticos y sociales desarrollados durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, instauró la costumbre de informar periódicamente mediante el programa de radio "Pláticas del Presidente" sobre la situación de su administración y los problemas de realce nacional e internacional. Es durante su gobierno que se publicó la Ley Federal de Telecomunicaciones el 7 de Junio de 1995, referente al espectro radioeléctrico, redes de telecomunicaciones y comunicación vía satélite.¹⁰⁴

En México, la presencia de los medios de comunicación se encuentra respaldada constitucionalmente en el artículo 6º, en cuya parte final se señala que

¹⁰⁴ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Op. cit. pp. 194 - 196.

“el derecho a la información será garantizado por el Estado”, esto en relación con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, y a la Ley Federal de Radio y Televisión de 1970 misma que establece en su artículo 4º y 5º, que la radio y televisión constituyen una actividad de interés público y que el Estado deberá proteger y vigilar para que se cumpla su función social, teniendo como principios fundamentales el fortalecer las convicciones democráticas, contribuir a incrementar el nivel cultural, cuidar la propiedad del idioma, entre otros.

El 13 de Junio de 2000 se dio el Acuerdo de la Comisión Bicameral del canal de televisión del Congreso, por el cual se aprueba el Proyecto de Reglamento del canal de televisión¹⁰⁵. El 29 de Agosto de 2000, se instaló la LVIII Legislatura y con ella nació formalmente el Canal de Televisión del Congreso; ocho años durante los cuales el Canal, día a día, se ha sumado a los mecanismos políticos, sociales y de comunicación que han buscado consolidar la vida democrática de México.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, contiene un capítulo único dedicado especialmente a esta comisión; el mismo se encuentra en el título quinto llamado “*De la difusión e información de las actividades del Congreso*”, el cual inicia decretando, que el Congreso de la Unión está encargado de difundir ampliamente los actos mediante los que las Cámaras cumplimentan las atribuciones a ellas encomendadas por mandato constitucional, y aquellos establecidos en la propia ley orgánica. Para llevar a cabo dicha función, el Congreso contará con un canal de televisión asignado por la autoridad competente, el cual transmitirá y difundirá la actividad legislativa y parlamentaria de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente y cuya conducción se encomienda a la Comisión Bicameral del Canal de TV del Congreso de la Unión,

¹⁰⁵ Acuerdo de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por el que se aprueba el Proyecto de Reglamento del Canal de Televisión del propio Congreso. México. Cámara de Diputados, del 13 de junio de 2000. La iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide el Reglamento del canal de Televisión del Congreso de la Unión, fue presentado ante el Pleno de la Cámara de Senadores el 19 de Abril de 2001, y se turnó para su dictamen a la Comisión de Comunicaciones y Transportes y a la Comisión de Estudios Legislativos.

la cual se encarga de la administración de las actividades que desarrolla el mismo canal.¹⁰⁶

El canal cuenta con un presupuesto integrado por derechos e ingresos adquiridos mediante título legal o percibido mediante las Cámaras. Dichas entradas se constituyen con las participaciones que cada Cámara realiza anualmente, de forma equitativa, de conformidad con el presupuesto a ellas asignado para tal efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación y conforme a la normatividad instaurada al respecto en cada Cámara; e ingresos provenientes de patrocinios, intercambio de servicios, tiempo al aire, programación y diversos servicios prestados conforme las normas aplicables. Si dicho gasto asignado al canal resultara insuficiente para realizar proyectos específicos del canal, la comisión podrá solicitar ante los órganos competentes de las Cámaras los recursos extras requeridos, debiendo abogarlos. Dichos recursos que le son asignados al canal de TV, son totalmente distintos e independientes de los asignados a la Comisión en sí por parte de las Cámaras. Para llevar a cabo licitaciones para equipos y servicios, se tomarán en cuenta las normas establecidas en cada Cámara para tales efectos.¹⁰⁷

Las nacientes transmisiones de las sesiones plenarias de las Cámaras del Congreso de la Unión, se realizaron de manera experimental el día 18 de marzo de 1998; pero posteriormente fue que comenzaron a llevarse a cabo regularmente de lunes a domingo, inicialmente sólo a través de los sistemas de televisión por cable, y desde el 2001, mediante sistemas de televisión restringida vía satélite (1º de marzo por Sky, y 15 de abril por Direct TV). El canal del Congreso, transmite 24 horas diarias de programación, desde el 1º de noviembre de 2005.

La importancia del canal del Congreso, radica en el importante papel que desempeñan las asambleas legislativas y el conocimiento de las mismas por parte

¹⁰⁶ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título Quinto. De la Difusión e Información de las actividades del Congreso. Arts. 130 - 131.

¹⁰⁷ Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Capítulo III Del Presupuesto y Financiamiento del Canal. Arts. 7 - 11.

de los ciudadanos, para así, lograr la legitimidad general y el enlace social alrededor de asuntos importantes para la nación.¹⁰⁸

Integración.

Dicha comisión, se encuentra compuesta por tres Diputados y tres Senadores¹⁰⁹, los cuales son elegidos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de sus respectivas Juntas de Coordinación Política (Art. 132. 2)¹¹⁰.

La misma, es el órgano rector responsable de la conducción de las actividades del canal. Electos sus miembros, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso en su artículo 132, numeral 2, ésta se organizará mediante el establecimiento de una Mesa Directiva, integrada por una Presidencia (cargo que no se podrá repetir en una misma legislatura), y dos Secretarías (las que en ningún caso, podrán integrarse por representantes del grupo Parlamentario o de la Cámara a la que pertenezca el Presidente de la comisión). Dicha Mesa Directiva se elegirá de manera directa por los integrantes de la comisión, dentro de los 30 primeros días de cada año legislativo. Estos cargos se ejercerán durante 12 meses y serán rotados entre los grupos parlamentarios representados en la comisión y alternados entre ambas Cámaras. La Presidencia ejercerá sus funciones siendo plural, inclusiva, imparcial, y democrática. Asimismo, contará con una Secretaría Técnica, cuyo titular¹¹¹ asistirá y asesorará a la Presidencia y legisladores en el control, seguimiento y sistematización de las tareas de su competencia, cumpliendo con lo estipulado en el documento de Política Interna correspondiente; y para consumir sus funciones contará con los recursos humanos y materiales necesarios en ambas Cámaras para atender directamente las peticiones de los integrantes de la comisión.

¹⁰⁸ Cfr. www.senado.gob.mx/comisiones/LX/canaldelcongreso

¹⁰⁹ En la presente LX Legislatura, la Comisión Bicameral del canal de TV del Congreso está integrada por los diputados José Antonio Díaz García (PAN) y Gerardo Lagunes Gallina (PRI), titulares de las Secretarías dicha Comisión, y el diputado Luis Sánchez Jiménez (PRD); y por los Senadores Marko Antonio Cortés Mendoza (PAN), Carlos Jiménez Macías (PRI), y el Presidente de la misma, el Senador Carlos Sotelo García (PRD).

¹¹⁰ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título Quinto. De la Difusión e Información de las actividades del Congreso. Art. 132

¹¹¹ En la presente LX Legislatura, la asesora es la C. Ingrid Negrete Rosales.

Ésta, decidirá libremente sus mecanismos de trabajo, observando las normas que regulan el trabajo en comisiones del Congreso. Previa convocatoria de la Presidencia (la cual se acompañará de la orden del día por ella misma propuesta, y en su caso, de los documentos motivo de análisis o propuestas a discutirse), y emitida con anticipación de 5 días (reuniendo acuse de recibo), se reunirá en sesión ordinaria cuando menos una vez por mes. En caso de sesiones extraordinarias, éstas podrán ser solicitadas a la Presidencia, por cualquier integrante, y serán convocadas con cuando menos 48 horas de anticipación; la sede de las mismas se alternará entre ambas Cámaras del Congreso. Cuando algún miembro no pueda asistir, puede enviar comentarios por escrito a la Presidencia, los cuales serán tomados en cuenta. Ahora bien, para que las sesiones de éste órgano sean válidas, se precisa la asistencia de la mayoría de integrantes. Los acuerdos en ella tomados privilegiarán el consenso, pero también podrán ser tomados por mayoría de votos de los presentes, y en caso de empate, la Presidencia tiene voto de calidad; las actas emitidas serán avaladas por las firmas de los miembros de la comisión.

Para atender asuntos específicos, puede crear subcomisiones especiales, debiendo dar cuenta al Pleno para la resolución correspondiente. Finalmente, cuando se presenten situaciones no previstas en el Reglamento, las cuales incidan en la programación y operación del canal, la Presidencia consultará el procedimiento a seguir a la totalidad de los integrantes de la comisión de manera obligatoria.¹¹²

Este órgano, informa al inicio de cada periodo de sesiones ordinarias, sobre el funcionamiento del canal (Art. 132.3); lo cual es un gran avance, toda vez que el pueblo debe conocer los debates que se dan en el recinto legislativo y poder evaluar el quehacer de los legisladores¹¹³. No obstante, la opinión del autor Eliseo Muro Ruiz antes mencionada, si la labor primordial del canal es difundir a la sociedad la actividad parlamentaria, considero que los comerciales que difunden deberían estar enfocados, primero y básicamente a informar en qué canal de la

¹¹² Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Capítulo IV. De la Comisión Bicameral. Arts. 12 -13.

¹¹³ Cfr. Muro Ruiz, Eliseo. Op. cit. p. 223.

TV abierta puede la población captar sus transmisiones, posteriormente invitar a que la sociedad mexicana se convierta en una asidua consumidora de las mesas redondas de los temas actuales que atañen a la población en general. Finalmente, la señal del canal debería poder ser vista en cualquier población, lo cual, a mi parecer, sí sería un “gran avance”.

Funciones.

De conformidad con lo publicado en la página oficial del Canal del Congreso, el mismo ha rebasado su función social de órgano de difusión, para convertirse en un medio de comunicación con una notable importancia política; ya que se distingue de otros medios con aptitud de servicio público, al perseguir fines no sólo educativos y culturales, sino también cívicos. Se realizan esfuerzos para que éste sea un ente con criterios de comunicación propios; en su seno se desarrollan labores que satisfacen las demandas de legisladores, al mismo tiempo que brinda contenidos de calidad dirigidos a una audiencia que va en aumento. En el último año, se han aumentado las series dedicadas a mesas de análisis y debate de temas sociales, económicos y políticos que interesan a la sociedad en general, y en las que se promueve la intervención de diversas ponencias, analistas, académicos, organizaciones civiles, entre otros. De igual manera, da pie para una retroalimentación con los ciudadanos como actores sociales, concibiendo que la democracia emana de la comunicación pública orientada al entendimiento, por lo que el canal tiene a disposición del público televidente un buzón de voz, así como correos electrónicos en los diferentes espacios para conservar la comunicación con su audiencia.¹¹⁴

La organización y funcionamiento del canal deben sujetarse a las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas emitidas al

¹¹⁴ Cfr. www.senado.gob.mx/comisiones/LX/canaldelcongreso

efecto por el Congreso de la Unión, así como a los programas de trabajo aceptados por esta Comisión Bicameral (Art. 132.5).¹¹⁵

El canal, siendo un medio de comunicación de servicio público del Estado, cuenta con un presupuesto, organización, infraestructura técnica y personal, depende del Poder Legislativo y pertenece a la Nación. Su señal y contenidos son públicos, y pueden ser empleados por cualquier medio de comunicación siempre y cuando mencionen la fuente y respeten el logotipo del canal; excepto aquellos programas cuyos derechos correspondan a terceros, los que para su reproducción, necesitarán permiso expreso de los propietarios. Su objeto es reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria responsabilidad de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente; así como contribuir, informar, analizar y discutir de manera pública la situación de los problemas nacionales vinculados a la actividad legislativa. Informará a la sociedad, observando los principios de objetividad, veracidad, ética, pluralidad, equidad, suficiencia, oportunidad, y respetando plenamente los derechos fundamentales. Su sede es el Distrito Federal.

Entre las funciones del canal se encuentran:

- Prestar cobertura en los espacios físicos donde se produzcan eventos relacionados con su objeto;
- Asistir a ubicar en el espacio público los intereses de la Nación sobre intereses particulares o de grupo, en el marco de pluralidad democrática y tolerancia;
- Tener a la información y al conocimiento de la realidad nacional como un bien y un derecho público, a los cuales pueden acceder y ejercer todos los mexicanos;
- Impulsar que el estudio, la discusión y el debate de problemas nacionales, se realicen con plena libertad y tolerancia para así, fortalecer la opinión pública;

¹¹⁵ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título Quinto. De la Difusión e Información de las actividades del Congreso. Art. 132

- Apoyar el fortalecimiento educativo y cultural necesario para el progreso del país, fomentando el desarrollo de la cultura cívica y política dentro de la sociedad, enfatizándolo en la población juvenil e infantil;
- Promover la paz, los valores humanos y sociales, nacionales y universales, garantizados en nuestra Carta Magna;
- Edificar un vínculo entre el Congreso, sus órganos integrantes y la sociedad, para constituir una sólida y fluida relación de información entre ellos;
- Promover la libre expresión de ideas y un constante debate ciudadano sobre temas relacionados con la actividad legislativa;
- Contribuir a propagar el pensamiento, la cultura, las ciencias y artes en sus distintas expresiones; y
- Favorecer la divulgación de la actividad legislativa y parlamentaria de los órganos legislativos de los estados.¹¹⁶

Para contribuir a la realización de éstas funciones, la transmisión y realización de programas relacionados con la actividad legislativa, deben apegarse a lineamientos editoriales previamente establecidos, y los cuales son:

- Todas las actividades legislativas, se presentarán al televidente mediante notas informativas, reportajes, crónicas o entrevistas, los cuales deberán estar dentro de un contexto;
- Los temas de la agenda nacional, incluidos en noticias del Congreso, deben estar relacionados con la actividad legislativa y contendrán las opiniones de los grupos parlamentarios;
- Deben ser presentadas todas las exposiciones o posturas de un hecho;
- Las notas sobre leyes aprobadas contendrán: el o los legisladores ponentes; Cámara de origen de la iniciativa; los posicionamientos de los partidos políticos; las notas más relevantes del debate; la reseña del contenido de la ley; destacar el objetivo de la ley, y los beneficios que

¹¹⁶ Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Capítulo II. Del Objeto, Principios y funciones del Canal. Arts. 3 – 6.

pretende aportar al sector al que se dirige, los cuales serán señalados en la exposición de motivos de la iniciativa;

- Al terminar la semana, se enumerarán iniciativas de ley, puntos de acuerdo y excitativas presentadas en ambas Cámaras, y su turno correspondiente;
- El iniciativas, proposiciones y proyectos, se destacarán las razones que los produjeron y de qué manera perjudican a la ciudadanía, siendo su fuente la exposición de motivos de las mismas o entrevistas a los promoventes;
- En las crónicas sobre comparecencias, se agregarán fragmentos de los posicionamientos de los grupos parlamentarios, los cuales reflejarán su postura;
- En la narración del trabajo en comisiones, las entrevistas realizadas a los Presidentes o integrantes, deberán referirse exclusivamente a los avances del trabajo de la comisión o hacer referencia al análisis y discusión de la iniciativa en estudio;
- Las entrevistas a legisladores se justificarán siempre que sean referentes a un tema de la agenda nacional o legislativa;
- Se tocará la materia electoral sólo en lo referente a iniciativas, puntos de acuerdo y debates para reformas;
- Cuando a eventos organizados por las comisiones legislativas asistan candidatos o precandidatos de diversos partidos, la nota se centrará en el evento realizado;
- Los temas de grupos parlamentarios serán reseñados cuando éstos, emitan comunicación oficial, ya sea mediante conferencias, comunicados o pronunciamientos;
- Se reportarán los actos oficiales o las comunicaciones de las comisiones de investigación, sólo para evitar se difundan resultados parciales o información falseada;
- Se aludirán a todos los nombramientos diplomáticos efectuados en el senado;
- Se reportarán marchas, únicamente cuándo éstas establezcan interlocución con alguna comisión oficial; y

- Líneas telefónicas y correos electrónicos se pondrán a disposición de los televidentes, a fin de que éstos emitan comentarios y opiniones. De tal manera que, el Congreso tiene al servicio de la sociedad un buzón de voz, el cual es 50-36-00-00, Ext. 52234.¹¹⁷

Obligaciones.

La Comisión tiene entre sus potestades:

- Precisar, confeccionar y publicar las bases de la convocatoria para elegir y nombrar al titular de la Dirección General del canal¹¹⁸, para lo cual escucharán la opinión de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras, de igual manera pueden removerlo del cargo (cuando incurra en faltas u omisiones a la Ley Orgánica, su Reglamento y demás normas aplicables), debiendo informar la decisión a las Juntas. Dicho titular coordinará y llevará a cabo las labores que faciliten la realización de las actividades del canal. Su encargo durará 4 años, pudiendo ser reelecto en una ocasión por concierto de la mayoría de los miembros de la comisión;
- Designará y removerá al personal del canal, hasta segundo nivel, fundando y motivando la propuesta de dicha comisión o del titular de la Dirección General del canal;
- Fijará las políticas internas de orden general, las cuales son formuladas por el titular de la Dirección General del canal, y en las cuales se establecen la organización, relaciones de mando y supervisión, áreas y oficinas que integren al canal;
- Valorará, supervisará y ratificará el anteproyecto de presupuesto anual del canal y el programa de trabajo, a más tardar el 30 de Junio de cada año, mismo que le será turnado por el titular de la Dirección General del canal a más tardar el primero de Junio. Este proyecto posteriormente lo turnará a los órganos de gobierno y funcionarios responsables de la administración

¹¹⁷ Lineamientos Editoriales. http://www.canaldelcongreso.gob.mx/documentos/lineamientos_editoriales.pdf

¹¹⁸ Desde hace poco más de un año, la Lic. Leticia Salas, asume la responsabilidad de su dirección en la presente LX Legislatura.

de ambas Cámaras, a más tardar dentro de los cinco primeros días de Julio de cada año;

- Presentar y sancionar la carta de programación y las transmisiones de la labor legislativa, remitiendo copia de el proyecto los órganos de gobierno de las Cámaras, para que puedan realizar señalamientos y proposiciones a la comisión;
- Establecer las pautas de transmisión de todas las emisiones que se lleven a cabo;
- Instar a la autoridad correspondiente en materia de control y fiscalización del gasto, la verificación de auditorias al canal;
- Estudiar y aprobar, si procede, el informe trimestral y el informe anual del canal, mismos que son presentados por el titular de la Dirección General del Canal, el primero, en la primera sesión ordinaria de cada trimestre, y el segundo a más tardar el 30 de Noviembre de cada año;
- Realizar convenios de colaboración con organismos no gubernamentales y gubernamentales, nacionales y extranjeros, de conformidad con las Mesas Directivas de las Cámaras;
- Formular la convocatoria, elegir y aprobar la integración del Consejo de conformidad con lo previsto en los artículos 19 y 22 del Reglamento del Canal. De igual manera puede aprobar el reemplazo de sus miembros en los casos enumerados en el artículo 24 del mismo ordenamiento;
- La Presidencia de la comisión encabezará al Consejo; y
- Recogerá, examinará y orientará quejas y solicitudes que Diputados y Senadores exterioricen sobre el trabajo del canal.¹¹⁹

¹¹⁹ Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Capítulos V, VI y VII. De las Atribuciones y Responsabilidades de la Comisión, Del Titular de la Dirección General del Canal, y De las Atribuciones del Titular de la Dirección General del Canal. Arts. 14 –17.

3. La Comisión bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en su artículo 134, que el Congreso de la Unión tendrá un Sistema de Bibliotecas, el cual estará a cargo de ambas Cámaras, sea mediante la actuación separada o conjunta de las mismas; pero al presentarse una discrepancia en cuanto a quien dirigiría este servicio en cada Cámara [en el caso de los Diputados este servicio lo dirige la Secretaría de Servicios Parlamentarios (Art. 49 numeral 1 inciso f), y en la Cámara de Senadores lo dirige la Comisión Ordinaria de Bibliotecas y Asuntos Editoriales (Art. 90 numeral 1 fracción IV)], la solución fue la creación de la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso.¹²⁰

La Biblioteca del H. Congreso de la Unión fue fundada el 4 de Septiembre de 1936, a iniciativa de la XXXVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, con el fin de crear un espacio de utilidad social donde los mexicanos de todas las edades tengan acceso al contenido cultural que se registra en medios impresos, audiovisuales y magnéticos y que son la memoria de la creación intelectual de nuestro pueblo y de la humanidad en general. La Biblioteca fue establecida en el ex templo de Santa Clara, bello edificio del siglo XVII ubicado en la calle de Tacuba, en el Centro Histórico de la Ciudad de México, capital de la República. En nuestros días, además de este histórico edificio, se cuenta con bellas y funcionales instalaciones, ejemplo de la arquitectura contemporánea mexicana, en el Palacio Legislativo, en San Lázaro.

Al paso del tiempo, la colección se ha enriquecido con nuevos títulos en todas las disciplinas del saber. Los acervos suman un total aproximado de 110,000 volúmenes, sin contar una parte importante de material bibliográfico que se encuentra en proceso de catalogación y clasificación. El material bibliográfico se obtiene por depósito legal, compra y donación. El depósito legal consiste en

¹²⁰ Cfr. Cossío D., José Ramón. Los órganos del Senado de la República. 1ª Edición. México. M. A. Porría - ITAM - Senado de la República. LVIII Legislatura. 2003. p. 257.

recibir, por decreto del H. Congreso de la Unión, dos ejemplares de cuanto se imprime y publica en el país.

La Biblioteca del H. Congreso de la Unión depende orgánicamente del Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados. Para ofrecer de manera diferenciada sus servicios cuenta con dos unidades:

UNIDAD CENTRO HISTÓRICO.

Ubicada en el Centro Histórico de la Ciudad de México, en la antigua iglesia de Santa Clara, la Unidad Centro Histórico de la Biblioteca del H. Congreso de la Unión, como biblioteca pública, tiene ya una larga tradición de servicio dirigido especialmente a estudiantes de enseñanza media y superior, así como también a una variada gama de trabajadores y profesionistas que no tienen fácil acceso a otros tipos de bibliotecas.

En ella se cuenta con libros en todas las áreas del conocimiento, siendo su enfoque principal las ciencias sociales; cuenta también con diarios del Distrito Federal y de los Estados. En años recientes se ha iniciado una colección de material audiovisual y electrónico. La biblioteca cuenta con un acervo de cerca de 50,000 títulos de libros en todas las áreas del conocimiento. Tiene integrada una colección de revistas nacionales que incluye cerca de 95 títulos, así como 20 periódicos de circulación diaria en el Distrito Federal.

Entre las colecciones especiales más importantes se encuentra el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de 1821 a 1991 en microficha, la misma publicación desde 1916 hasta 1994 en disco compacto, el Diario Oficial de la Federación desde 1973 hasta 1993 en disco compacto, así como una colección de 66 manuscritos y libros antiguos que suman más de 1,100 volúmenes impresos entre 1511 y fines del siglo XIX, entre los cuales se encuentra material documental muy valioso relacionado con ordenamientos jurídicos.

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN.

El Sistema Integral de Información y Documentación (S.I.I.D.) se crea por acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados el 20 de Diciembre de 1991, fusionando los entonces Biblioteca y Sistema de Información Legislativos.

El SIID forma parte de la estructura orgánica del Comité de Biblioteca e Informática y junto con la Unidad Centro Histórico, conforma la Biblioteca del H. Congreso de la Unión.¹²¹

Integración.

Esta comisión se integra por tres Diputados y tres Senadores¹²², los cuales son electos por el Pleno de sus respectivas Cámaras.¹²³

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Congreso tendrá un sistema de bibliotecas, a cargo de las ambas Cámaras, quienes conformarán, conservarán y ampliarán los acervos bibliográfico y de contenidos científico, cultural e informativo, para favorecer el cumplimiento de las facultades a ellas atribuidas, a sus comisiones y a los legisladores. Dichos acervos serán de carácter público. La administración y manejo de las bibliotecas será compromiso de los servicios establecidos en cada Cámara, y por medio de una Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas.¹²⁴

Funciones.

Éste órgano, tiene por objeto coordinar las acciones y recursos de ambos cuerpos legislativos para integrar un eficiente sistema de bibliotecas en aras, especialmente, de la investigación y estudio de las actividades legislativa y parlamentaria a efecto de lograr su perfeccionamiento.¹²⁵

Esta unidad ofrece servicios especializados en el campo legislativo y áreas afines, en apoyo a las necesidades de información de los legisladores y de los

¹²¹ <http://www.cddhcu.gob.mx/bibcongr/>

¹²² En la presente LX Legislatura, la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso está integrada por los diputados Ma. Elena de las Nieves Noriega Blanco Vigil (PAN), Ma. Del Carmen Pinete Vargas (PRI), Daniel Torres García (PRD) y Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo Presidente de la misma; y por los senadores Eugenio Guadalupe Govea Arcos (PAN) y Renán Cleominio Zoreda Novelo (PRI).

¹²³ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 408.

¹²⁴ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título Quinto. De la Difusión e Información de las actividades del Congreso. Art. 134.

¹²⁵ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. 2ª. Edición. México. Editorial Porrúa – UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004. p. 408.

estudiosos del proceso legislativo, la práctica parlamentaria y la temática específica de las comisiones de la Cámara Baja. En su colección destacan los materiales jurídico-legislativos, la legislación mexicana, revistas, diarios y bases de datos especializadas. Los servicios que se ofrecen a los especialistas son: análisis de información, compilaciones legislativas, difusión selectiva de la información, servicios de alerta, búsquedas bibliográficas, acceso a bases de datos, referencia y préstamo.

Obligaciones

Su misión primordial es proporcionar servicios de información y documentación a los legisladores en apoyo de sus funciones legislativas y representativas. Sus servicios están destinados prioritariamente a los miembros del Congreso, grupos parlamentarios, comisiones, comités y personal administrativo de la Cámara de Diputados.

También atiende las demandas de información de los Congresos y Gobiernos Estatales, dependencias de los poderes Ejecutivo y Judicial, e investigadores provenientes de instituciones de educación superior¹²⁶. Sin olvidar claro está, que es obligación las Cámaras el conformar, mantener y acrecentar los acervos bibliográfico y de contenidos científico, cultural o informativo, para contribuir al cumplimiento de las atribuciones de las propias Cámaras, sus comisiones y de los legisladores (Art. 134, numeral 2 de la Ley Orgánica).

¹²⁶ <http://www.cddhcu.gob.mx/bibcongr/> .

4. Comisiones de cortesía.

Son creadas, en el ámbito del Congreso de la Unión, de conformidad con lo previsto en el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, efímeras comisiones de cortesía para atender a diversos funcionarios, destacando dos:

- La primera comisión, se conforma con el objeto de recibir en la puerta del recinto del Congreso y acompañarlo hasta su asiento, al Presidente de la República Mexicana, cuando éste asista a la sede del órgano legislativo para realizar la protesta que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dicha comisión acompañará al titular del poder Ejecutivo Federal, cuando éste proceda a retirarse del recinto parlamentario, desde su asiento hasta la puerta.
- La segunda comisión bicameral, es para acompañar al Presidente de la República, en la misma ocasión a que nos referimos anteriormente, pero desde su residencia a la Cámara, y otra similar se conformará para realizar el recorrido de regreso, al término de la ceremonia.¹²⁷

Integración.

La primera Comisión se integra por seis Diputados e igual número de Senadores, inclusive un Secretario de cada Cámara¹²⁸; y la segunda comisión está compuesta de igual manera.¹²⁹

¹²⁷ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 409.

¹²⁸ Cfr. Pedroza de la Llave Susana Thalía. Op. cit. p. 179.

¹²⁹ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. Ceremonial. Art. 185.

Capítulo 3.

Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión.

1. De la Cámara de Diputados.

Las comisiones de la Cámara de Diputados, como ya mencionamos, son órganos constituidos por el Pleno, que mediante la elaboración de informes, dictámenes, opiniones o resoluciones, auxilian a que la Cámara cumpla con sus facultades constitucionales y legales.

Las mismas, son órganos indispensables para el desempeño de las labores cotidianas del parlamento, y aunque en los modernos sistemas políticos su organización y funcionamiento se encuentran regulados en algunos preceptos constitucionales, aparecen normalizadas primordialmente en los reglamentos internos de las Cámaras.¹³⁰

1.1. Comisiones Ordinarias.

1.1.1. Integración.

Se encargan de hacer dictámenes legislativos, de información y de control. Estas comisiones se conforman en el transcurso del primer mes de ejercicio de la legislatura, cuyos miembros serán máximo 30 Diputados, con una duración para todo el periodo. Éstos podrán ser parte de hasta tres de ellas, para lo cual, no se contara la pertenencia a la comisión jurisdiccional y a las de investigación.¹³¹

En la conformación de comisiones, la Junta de Coordinación Política estimará la pluralidad de la Cámara, para formular las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las mismas. En el mismo acto postulará a los miembros que deban presidirlas y fungir como secretarios. Si los miembros de algún grupo

¹³⁰ Cfr. Camacho Vargas, José Luis. El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa – H. Cámara de Diputados LIX Legislatura. 2006. pp. 101 - 102.

¹³¹ Ibidem. p. 103.

parlamentario no logran participar en todas las comisiones, se tomarán en consideración las que ellos razonen; si un Diputado se separa del grupo partidista, su coordinador puede solicitar su sustitución en la comisión en la que estuviese colaborando. Estas comisiones, a su vez, pueden establecer subcomisiones para el desarrollo cabal de sus responsabilidades. Su competencia concuerda con la otorgada a las dependencias y entidades de la administración pública federal.¹³²

Las comisiones de dictamen legislativo de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura¹³³, son las siguientes:

- Agricultura y Ganadería
- Asuntos Indígenas
- Atención a Grupos vulnerables
- Ciencia y Tecnología
- Comunicaciones
- Cultura
- Defensa Nacional
- Derechos Humanos
- Desarrollo Metropolitano
- Desarrollo Rural
- Desarrollo Social
- Distrito Federal
- Economía
- Educación Pública y Servicios Educativos
- Energía
- Equidad y Género
- Fomento Cooperativo y Economía Social
- Fortalecimiento al Federalismo
- Función Pública
- Gobernación
- Hacienda y Crédito Público

¹³² Cfr. Muro Ruíz, Eliseo. Op. Cit. pp. 192 - 195.

¹³³ <http://www.sitl.diputados.gob.mx/>

- Jurisdiccional
- Justicia
- Juventud y Deporte
- Marina
- Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Participación Ciudadana
- Pesca
- Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
- Presupuesto y Cuenta Pública
- Puntos Constitucionales
- Radio, Televisión y Cinematografía
- Recursos Hidráulicos
- Reforma Agraria
- Relaciones Exteriores
- Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
- Seguridad Pública
- Seguridad Social
- Trabajo y Previsión Social
- Turismo
- Transportes
- Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
- Vivienda

1.1.2. Funciones.

Las funciones de las comisiones, serán básicamente estudiar y dictaminar los asuntos que les sean sometidos para su análisis. Tomarán las decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de que se presente un empate al momento de la votación de un proyecto de dictamen o resolución, se deberá repetir la votación en la misma sesión, y si nuevamente resulta en un empate, se discutirá y votará nuevamente la cuestión en la sesión inmediata, más si aquél persiste, el fondo se resolverá en definitiva por el Pleno, rindiendo cuenta de

ambas posturas, escuchando a los oradores a favor y en contra, de conformidad con las reglas del debate que rigen a la Asamblea.¹³⁴

1.1.3. Obligaciones.

En general, las obligaciones de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados serán:

- Confeccionar su programa anual de trabajo;
- Presentar un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, el cual deberá ser entregado a la legislatura siguiente;
- Sesionar por lo menos una vez al mes;
- Solventar los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos o proposiciones a ellas turnadas, en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- Llevar a cabo las actividades que provengan de la Ley Orgánica del Congreso, de ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y aquellos que tomen por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.¹³⁵

1.2. Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

1.2.1. Integración.

Se integra por veinte diputados¹³⁶, los cuales serán aquellos de mayor experiencia legislativa, y en ella todos los grupos parlamentarios estarán representados.¹³⁷

¹³⁴ Cfr. Camacho Vargas, José Luis. Op. cit. p. 104.

¹³⁵ Ibidem pp. 104 - 105.

¹³⁶ En el tercer año de ejercicios de la LX Legislatura, los diputados que la integran son 17 miembros, el Presidente de la misma Carlos Chaurand Arzate (PRI), los Secretarios María Elena Álvarez Bernal (PAN) y Jaime Espejel Lazcano (PRD), y los integrantes Elías Cárdenas Márquez (Convergencia), Jorge Luis De la Garza Treviño (PRI), Alejandro Enrique Delgado Osoy (PAN), Rutilio Cruz Escandón Cárdenas (PRD), Jesús Vicente Flores Martín (PAN), Silvano Garay Ulloa (PT), Armando García Méndez (ALT), Ma. De los

1.2.2. *Funciones.*

La comisión se encargará de preparar los proyectos de ley o decreto para adaptar las normas que rigen las actividades camarales, dictaminarán las propuestas que les sean presentadas en esta materia y solventarán las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los organismos constituidos en virtud de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y aquellas que se refieran al protocolo; además de promover y llevar a cabo los estudios que se manifiesten sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.¹³⁸

1.3. *Comisión del Distrito Federal.*

1.3.1. *Integración.*

Ésta comisión, se encuentra clasificada dentro de las llamadas comisiones ordinarias, pero la misma cuenta con tareas específicamente encomendadas a ella. Remitiéndonos a lo dispuesto para la integración de las comisiones ordinarias, ésta puede estar conformada por hasta 30 miembros; así que los integrantes de ésta, durante el tercer año de ejercicio de la legislatura LX son 26 Diputados, electos de acuerdo al criterio de proporcionalidad entre la conformación del Pleno y la integración de ésta.¹³⁹

Ángeles Jiménez del Castillo (pan), Silvia Luna Rodríguez, Antonio Xavier López Adame (PVEM), Víctor Samuel Palma César (PRI), Martha Rocío Partida Guzmán (PRI), Juan José Rodríguez Prats, y José Guillermo Velásquez Gutiérrez (PAN).

¹³⁷ Cfr. Muro Ruíz, Eliseo. Op. cit. p.195.

¹³⁸ Cfr. Camacho Vargas, José Luis. Op. cit. p. 106.

¹³⁹ Los Diputados miembros son, el Presidente de la misma Villanueva Albarrán Gerardo (PRD), los Secretarios González Martínez María Gabriela (PAN), Montalvo Rojas Victorio Rubén (PRD) y Ortiz Proal Mauricio (PRI), y los integrantes Álvarez Bernal María Elena (PAN), Ávila Mayo Obdulio (PAN), Barreiro Pérez Armando (PRD), Batres Guadarrama Valentina Valia (PRD), Campos Galván María Eugenia (PAN), Canavati Tafich Jesús Ricardo (PRI), Cervantes Andrade Raúl (PRI), Cruz Santiago Claudia Lilia (PRD), Cárdenas Monroy Oscar Gustavo (PRI), Denegre Vaught Ramírez Rosaura Virginia (PAN), Enríquez Flores Armando (PAN), Esteva Salinas Alberto (CONV), Fernández Cabrera Adrián (PAN), Flores Salazar Guadalupe Socorro (PRD), Lujano Nicolás Christian Martín (PAN), Luna Becerril Blanca, Madrazo Limón Carlos (PAN), Martínez Valero Dora Alicia (PAN), Olvera Higuera Edgar Armando (PAN), Quiñones Canales Lourdes (PRI), Suárez Del Real y Aguilera José Alfonso (PRD), Sánchez Domínguez Alejandro (PAN), y Torres Baltasar María Elena (PRD).

1.3.2. Funciones.

Este órgano tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo e información, relativas al ejercicio de las atribuciones asignadas a la Cámara de Diputados (apartado A del artículo 122 constitucional), las cuales son las de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, legislar en materia de Deuda Pública del Distrito Federal y en todo lo relativo a éste que no sea de las materias expresamente asignadas a su Asamblea Legislativa, así como dictar las disposiciones de carácter general que aseguren el funcionamiento de los poderes de la Unión.¹⁴⁰

1.4. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

1.4.1. Integración.

Siendo éste órgano parte de las comisiones ordinarias, tiene un límite de 30 Diputados para que la conformen, y durante el tercer año de ejercicios de la LX Legislatura, se encuentra integrada por 29 miembros.¹⁴¹

1.4.2. Funciones.

Éste órgano anteriormente conocido como Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, tiene entre sus funciones:

- I. Fungir como enlace de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación.

Esta función le compete a ésta comisión, debido a que una de las atribuciones exclusivas que la constitución le asigna a la Cámara Baja, es

¹⁴⁰ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 412.

¹⁴¹ Los Diputados integrantes de la misma durante el tercer año de ejercicio de la LX Legislatura son, el Presidente de la Comisión Ortega Martínez Antonio (PRD), los secretarios Alcaraz Hernández Alma Edwviges (PAN), Salazar Madera Mario Alberto (PAN), Trejo Pérez Pablo (PRD), Benítez Ojeda Luis Enrique (PRI), Sosa Castelán Luis Gerardo (PRI), Notholt Guerrero Alan (PVEM) y Cervantes Rivera Jaime (PT), y los integrantes Alcalde Virgen Moisés (PAN), Altamirano Toledo Carlos (PRD), Aragón Castillo Irene (PRD), Ávila Mayo Obdulio (PAN), Bravo Padilla Itzcóatl Tonatiuh (PRD), Colín Guadarrama María Mercedes (PRI), Garza Garza Horacio Emigdio (PRI), Guerrero García Javier (PRI), López Cisneros José Martín (PAN), Martínez Padilla Hugo Eduardo (PRD), Mayan Caníbal Fernando Enrique (PRD), Murat José (PRI), Murillo Flores Francisco Javier (PAN), Muñoz Serrano José Antonio (PAN), Parra Jiménez Dolores Ma. Del Carmen (PAN), Ramírez Pech Edgar Martín (PAN), Ramírez Villarreal Gustavo (PAN), Rivero Rivero Rolando (PAN), Santos Arreola Fco Javier (PRD), Serrano Escobar Enrique (PRI), y Valladolid Rodríguez Antonio (PAN).

conocer, discutir y aprobar la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, y posteriormente, realizar la vigilancia del presupuesto ya ejercido, y quien llevará a cabo dicha supervisión, será la ya mencionada Auditoría Superior, órgano que es una oficina de apoyo de la Cámara de Diputados, cuya tarea principal es el análisis de la cuenta de la Hacienda Pública general, a efecto de verificar que el presupuesto haya sido empleado correctamente, determinando las responsabilidades procedentes en su caso.

II. Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública.

III. Comunicar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública acerca del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

Esto lo harán una vez analizados los documentos referentes a las cuentas del Presupuesto de Egresos del año anterior, mismos que le serán remitidos por la Cámara de Diputados, una vez que el ejecutivo se los proporcione.

IV. Conocer el programa anual de actividades de la Auditoría Superior de la Federación.

Esto se entiende, porque tiene que fiscalizar todas las actividades de la Auditoría, por ende, una de sus facultades es familiarizarse con las actividades programadas para el año de ejercicios, mismo que posteriormente verificará.

V. Citar al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

Lo anterior, en virtud de que las comisiones pueden requerir la presencia de este servidor público para dar cuenta de sus resoluciones, para aclarar dudas a los miembros de la Comisión.

VI. Conocer el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, para que ésta lo considere en el anteproyecto de presupuesto anual de la misma que debe presentar al Pleno para su aprobación.

Esto se debe, a que la Cámara debe integrar en el presupuesto que presentará, todas las cuentas de sus órganos internos, a efecto de contar con las sumas necesarias para desempeñar sus funciones.

VII. Conocer el informe anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para los efectos legales correspondientes.

Lo antes mencionado, es porque se deben fiscalizar las actividades de éste órgano y por obvias razones, no puede realizarse una autoevaluación este órgano.

VIII. Evaluar la actuación de la Auditoría Superior de la Federación a efecto de determinar si ésta cumple las funciones de su competencia, así como proveer lo necesario para que la autonomía técnica y de gestión de dicha entidad de fiscalización superior queden a salvo.

Esto para garantizar la transparencia de sus actividades, y así pueda mantenerse en actividades con autonomía.

IX. Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación.

Este rubro no debe pertenecer a ésta comisión, porque se puede prestar a confusiones. Es decir, no puede estimarse totalmente transparente la vigilancia a un organismo cuyo titular fue electo de entre varios candidatos aprobados unánimemente por los integrantes de la Comisión, para lo cual debieron haberse hecho negociaciones internas, mismas que no se sabe a qué intereses atendieron. Debe limitarse el ejercicio de este órgano, a examinar las actuaciones en todos los aspectos de la Auditoría superior, pero tener injerencia en la designación de su titular, me parece incorrecto.

X. Proponer a la Cámara la remoción del Auditor Superior de la Federación cuando se den los supuestos previstos en la Constitución o en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Esta regla, se refiere a las sanciones que se le pueden aplicar a este servidor público, cuando, de la revisión de las funciones inherentes a su cargo se determine que incurrió en algún acto u omisión, que den lugar a

responsabilidad en virtud de su condición. Lo anterior se encuentra establecido en el texto constitucional en el Título Cuarto De las Responsabilidades de los servidores públicos; así como en la Ley de Fiscalización Superior, misma que señala que este servidor podrá ser removido cuando:

- Realice una de las actividades prohibidas mientras se desempeñe como Auditor, las cuales son formar parte de algún partido político y realizar propaganda o participar en actos políticos, desempeñar a la par otro cargo ya sea en el sector público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes artísticas o de beneficencia, y, hacer del conocimiento de terceros o difundir mediante cualquier forma la información que resguarda la Auditoría Superior de la Federación;
- Cuando utilice para su beneficio personal o de algún tercero, los documentos y la información confidencial en términos de la Ley de Fiscalización Superior;
- Si derivado de revisiones e investigaciones, que en virtud de sus atribuciones realice, se comprueba la responsabilidad y se identifica al sujeto responsable, y el Auditor deja de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias en su ámbito competencial sin causa justificada, será removido de su cargo;
- Si se ausenta de sus funciones, por más de un mes, sin autorización de la Cámara de Diputados;
- Cuando sin causa justificada, se abstenga de rendir el informe del año correspondiente de la revisión de la Cuenta Pública ;
- Si sustrae, oculta, destruye o utiliza indebidamente la información o documentación que por motivo de su cargo tenga a su cuidado, o que exista en la Auditoría Superior de la Federación; y
- Admitir la intervención de partidos políticos en el ejercicio de sus funciones, y por ellos conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública, así como en los procedimientos de

fiscalización e imposición de sanciones previstas en la Ley de Fiscalización Superior.

XI. Proponer al Pleno de la Cámara al titular de la Unidad de Evaluación y Control, que es la unidad de la propia Comisión de Vigilancia especializada precisamente en el cuidado del estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

Tampoco debe tener intervención en la designación de éste servidor público, por las razones mencionadas con anterioridad.

XII. Plantear al Pleno de la Cámara la asignación de los recursos humanos, materiales y presupuestales con que debe contar la referida Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia.

Esta atribución a mi parecer puede mantenerse, pero el servidor que conoce más acerca de las necesidades que tiene dicho órgano, es el titular del mismo, así que por esa razón bien podría modificarse.

XIII. Sugerir al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control.

Se debe realizar en conjunto con el titular de la Unidad, porque aquellos que forman parte de la misma, saben las actividades que se desempeñan, así como las prácticas que se tienen al interior.

XIV. Aprobar el programa de actividades de dicha Unidad, y pedirle toda la información que requiera sobre su desempeño.

Esto es útil, ya que se trata de vigilar, y esto es una actividad de supervisión.

XV. Ordenar a la misma Unidad, la práctica de auditorías a la Auditoría de Fiscalización Superior de la Federación; y contratar asesoría externa para el cumplimiento adecuado de sus funciones, dentro de sus posibilidades presupuestales.¹⁴²

Nota atinada, ya que teniendo ayuda de un externo, no puede haber duda en cuanto a sus funciones de inspección.

¹⁴² Cfr. Fernández Ruíz, Jorge. Poder Legislativo. 2ª Edición. México Editorial Porrúa - UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004. Pp. 412 – 413.

1.5. *Comisión Jurisdiccional.*

1.5.1. *Integración.*

Se integra con un mínimo y máximo de doce y dieciséis Diputados¹⁴³. Su objetivo es designar a aquellos que conformarán la sección instructora, con el propósito de cumplir las tareas enmarcadas en el título cuarto de la Constitución, respecto a las responsabilidades de los servidores públicos.¹⁴⁴

1.5.2. *Funciones.*

Una vez integrada la comisión, sus miembros designarán, cuando sea el caso, a aquellos que habrán de integrar la sección instructora encargada de las funciones atribuidas a la Cámara de Diputados en los procedimientos de declaración de procedencia y de juicio político a que se refiere el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴⁵

1.6. *Comisiones de Investigación.*

1.6.1. *Integración.*

Se forman transitoriamente para desarrollar las encomiendas del artículo 93 constitucional. El pleno de la Cámara acuerda su creación, especifica su misión, el número de sus integrantes, y el término para cumplir su labor; y una vez terminada la misma, el Secretario General de la Cámara informará a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, con el fin de declarar su extinción.¹⁴⁶

¹⁴³ Los diputados integrantes de ésta Comisión durante el tercer año de ejercicio de la LX Legislatura son, el Presidente de la misma Madrid Tovilla Arely (PRI), los Secretarios Duck Núñez Edgar Mauricio (PAN) y Santos Arreola Francisco Javier (PRD), y los integrantes Almonte Borja Ramón (PRD), Barrios Rodríguez Juan Enrique (PAN), Borrego Estrada Felipe (PAN), Chávez García Daniel (PAN), Cárdenas Fonseca Manuel, Espejel Lazcano Jaime (PRD), Flores Grande Arturo (PAN), Hernández Manzanares Javier (PRD), Izquierdo Bustamante Alfonso Rolando (PRI), Lagunas Viveros Violeta Del Pilar (PAN), Lavara Mejía Gloria (PVEM), y Rivera Bedoya Juan Francisco (PRI).

¹⁴⁴ Cfr. Muro Ruíz, Eliseo. Op. Cit. p. 195.

¹⁴⁵ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit. p. 414.

¹⁴⁶ Las comisiones existentes durante el tercer año de ejercicio de la LX Legislatura son las encargadas de investigar el Daño Ecológico y Social Generado por PEMEX, Encargada de Revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública a la Empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C.V., y la encargada de Investigar los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al Origen,

En cualquier momento el Pleno puede proceder a la creación de éstas comisiones, cuyo mandato es hasta el cumplimiento de las funciones que les hayan sido encomendadas. Realizan la tarea descrita en el acuerdo de creación. Indagan las anomalías del ejercicio de la Administración Pública, por lo que persiguen y encuestan escándalos (como los casos CONASUPO, Chiapas, Colosio, Ruiz Massieu, e IPAB), derivados de sus propias facultades y de la privatización de las empresas paraestatales, que empezó a partir de la década de los ochenta.¹⁴⁷

1.6.2. Funciones.

Dichos órganos pueden requerir la presencia de miembros de la Administración Pública, ya que poseen información privilegiada; así las comisiones hacen propias las facultades que pertenecen a los órganos de jurisdicción, pues ejercen potestades instructoras y disponen de las garantías propias de la administración de justicia, pero carecen de capacidad ejecutiva y de medidas coercitivas que limiten las libertades (arrestos, arraigos, registros domiciliarios, etc.).¹⁴⁸

1.7. Comisiones Especiales.

1.7.1. Integración.

En la Ley Orgánica, se establece la posibilidad de crear comisiones especiales¹⁴⁹ para encargarse de un asunto específico, en cuyo caso dentro del

Cobro, Destino e Impacto que tiene en sus Finanzas el Pago del Derecho de Trámite Aduanero. http://sitl.diputados.gob.mx/listado_de_comisiones.php?tct=3

¹⁴⁷ Cfr. Muro Ruíz, Eliseo. Op. Cit. p. 197.

¹⁴⁸ Cfr. Muro Ruíz, Eliseo. Op. Cit. pp. 195 – 197.

¹⁴⁹ En el tercer año de ejercicio de la LX Legislatura existen las comisiones de Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución, Atención a Pueblos que Viven en el Bosque, Citricultura, Conocer las Políticas y la Procuración de Justicia Vinculada a los Femicidios en el País, Cuenca Lerma-Chapala-Santiago, Defensa de los Derechos Sociales de Acceso al Agua y la Protección de Ambientes Acuáticos, Encargada de Impulsar y Dar Seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur Sureste de México, Del Café, Estudio de las Políticas para la Migración Interna, Promoción del Acceso Digital a los Mexicanos, Ganadería, Región Cuenca de Burgos, Prospectiva para la Definición del Futuro de México, Reforma del Estado, Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación, Seguimiento a las Denuncias Presentadas por el Presunto Ejercicio Indebido de Servicio Público en la Presidencia de la República durante la Gestión del C. Vicente Fox Quesada con relación a los señalamientos del Incremento de su Patrimonio, Seguimiento a los Fondos Aportados por los Trabajadores

propio acuerdo de creación correspondiente, se señalará el número de sus integrantes, su objeto y el plazo para realizar las tareas que se le asignan. Para su conformación, la Junta de Coordinación Política, propone al Pleno de la Cámara a los integrantes con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones, de suerte que se incorpore a los distintos grupos parlamentarios.¹⁵⁰

1.7.2. Funciones.

El acuerdo constitutivo señalará su objeto y el plazo para la realización de las tareas que se le asignen. Una vez cumplido su objeto se extinguirán, de lo cual el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, misma que hará la declaratoria de su extinción.

1.8. Comisiones de Cortesía.

1.8.1. Integración.

De igual forma que en el terreno del Congreso de la Unión, en sus dos Cámaras se integran, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, momentáneas comisiones de cortesía, las cuales, dependiendo de los efectos para los que sean creadas, varían en cuanto al número de sus integrantes.

1.8.2. Funciones.

- El artículo 20 numeral 2 inciso g, de la Ley Orgánica, establece inicialmente que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, tiene entre sus facultades, designar las comisiones de cortesía pertinentes para cumplir con el ceremonial.

Mexicanos Braceros, Seguimiento del Acuerdo Nacional para el Campo y al Capítulo Agropecuario del TLC, y Sobre no Discriminación, Nuevos Sujetos y Nuevos Derechos.
http://sitl.diputados.gob.mx/listado_de_comisiones.php?tct=2

¹⁵⁰ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit. p. 414.

- El Reglamento por su parte, menciona las tres compuestas por cinco individuos, quienes participarán su constitución a la Cámara de Senadores, al Presidente de la República y a la Suprema Corte (Art. 11 del Reglamento).

- La comisión que, unida a la de la Cámara de Senadores, acompañará al Presidente de la República al recinto del Congreso y a su residencia en el acto de apertura de sesiones (Art. 11 del Reglamento).

- Ahora bien, si un miembro de alguna de las Cámaras, se enfermase de gravedad, el Presidente respectivo, nombrará una comisión de dos individuos que tendrán la encomienda de visitarlo cuantas veces sea oportuno y den cuenta de su estado. En caso de que el enfermo falleciera, se nombrará una comisión de seis integrantes para que asista a sus exequias, siempre que se verifiquen en el lugar de la residencia del Congreso (Art. 52 del Reglamento).

- La que integrada por seis miembros, de manera conjunta con la de Senadores, sale a recibir al Presidente de la República en el acto de toma de protesta (Art. 185 del Reglamento).

- Aquella, que en el mismo acto, conduce al Presidente desde su residencia al Congreso y de éste a su residencia (Art. 185 del Reglamento).

- En el caso en que una comisión pase de una a otra Cámara, en la destinataria se nombrará otra similar, misma que estará compuesta con seis individuos, la cual acompañará a la primera a su entrada, y hasta la puerta exterior del salón al momento de su salida (Art. 191 del Reglamento).

- Tratándose del caso en que Diputados o Senadores se presenten a protestar después de abiertas las sesiones, saldrán a recibirlos hasta la puerta del salón dos personas de su respectiva Cámara, incluso un Secretario (Art. 193 del Reglamento).

- En caso de que algún funcionario, representante diplomático o persona de importancia se presente en la Cámara, a invitación de ésta o por sí, se nombrará una comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento (Art. 196 del Reglamento).¹⁵¹

¹⁵¹ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 415.

2. De la Cámara de Senadores.

Las comisiones al interior de la Cámara Alta, de igual forma que en la Cámara de Diputados, son órganos creados por el Pleno, los cuales mediante la confección de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, asisten a que la propia Cámara cumpla con sus trabajos constitucionales y legales.¹⁵²

En términos generales, éstos órganos pueden aumentar o disminuirse en su número, o subdividirse en secciones, y en todo caso tomarán las decisiones por mayoría de votos de sus miembros, y sus dictámenes deberán ser suscritos por la mayoría de éstos, sin perjuicio de que los disidentes del parecer de la mayoría, presenten su voto particular por escrito.

El presupuesto para cubrir las dietas de los Senadores, los sueldos de empleados, el apoyo a grupos parlamentarios y demás gastos de la Cámara Alta, será propuesto al Senado por la Comisión de Administración por conducto de su mesa directiva.

Durante los recesos del Congreso y los del Senado, sus comisiones continuarán en el despacho de los asuntos de su competencia.¹⁵³

2.1. *Comisiones Ordinarias.*

2.1.1. *Integración.*

El autor José Ramón Cossío D. Al respecto de éste tipo de comisiones, señala que serán comisiones ordinarias únicamente aquellas previstas en el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso (mismo que enumera a dichos órganos), o aquéllas que sean creadas por acuerdo del Pleno en términos del artículo 95.1 del mismo ordenamiento (el cual faculta a la Cámara a aumentarlas o disminuirlas y a subdividirlas en secciones), lo anterior sin importar que las

¹⁵² Cfr. Camacho Vargas, José Luis. Op. cit. p. 133.

¹⁵³ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit. p. 418.

mismas estén reguladas o no de manera específica en distintas normas del propio ordenamiento.

Considera que la denominación con que también se conoce a éstos órganos, comisiones de dictamen legislativo, es errónea, lo anterior debido a que al nombrárseles así, se ocultan las varias diferencias orgánicas y procedimentales existentes entre ellas, y además se da la impresión de que lo dicho para un tipo es útil para entender a las restantes¹⁵⁴; de manera que el autor las designa como “comisiones ordinarias con atribuciones materiales específicas” ya que dicha designación permite comprender tanto su actividad de formulación de dictámenes como de desempeño de otras tareas en relación con una determinada materia. De tal forma que las subdivide en dos tipos: las comisiones ordinarias *in genere*, dentro de las cuales se encuentran todas comisiones previstas en la LX Legislatura¹⁵⁵, y las comisiones ordinarias *particulares*, las cuales tienen una regulación particular (Administración, Estudios Legislativos, Jurisdiccional, Medalla Belisario Domínguez, y Reglamentos y Prácticas Parlamentarias).¹⁵⁶

Este tipo de órganos se integran durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, es decir, durante el mes de Septiembre del año en que hayan sido electos, y durante el mismo mes en el año en que se haya realizado la elección de los Diputados, toda vez que cada Senador actúa durante dos legislaturas. Al no

¹⁵⁴ Ejemplo de ello, es la Comisión de Bibliotecas y Asuntos Editoriales del Senado, órgano que no cuenta con ningún tipo específico de nota orgánica o procedimental; y la cual, debido a las materias asignadas a ella, difícilmente tiene la posibilidad de producir dictámenes legislativos.

¹⁵⁵ Las comisiones ordinarias durante el tercer año de ejercicio de la LX Legislatura son Administración, Agricultura y Ganadería, Asuntos Fronterizos Norte, Asuntos Fronterizos Sur, Asuntos Indígenas, Atención a Grupos Vulnerables, Biblioteca y Asuntos Editoriales, Ciencia y Tecnología, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes, Cultura, Defensa Nacional, Derecho Humanos, Desarrollo Municipal, Desarrollo Regional, Desarrollo Rural, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, Distrito Federal, Educación, Energía, Equidad y Género, Estudios Legislativos, Estudios Legislativos Primera, Estudios Legislativos Segunda, Federalismo, Fomento Económico, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Jurisdiccional, Justicia, Juventud y Deporte, Límites de las Entidades Federativas, Marina, Medalla Belisario Domínguez, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Población y Desarrollo, Puntos Constitucionales, Radio, Televisión y Cinematografía, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Reforma del Estado, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe, Relaciones Exteriores Asia-Pacífico, Relaciones Exteriores Europa, Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, Relaciones Exteriores Organizaciones no Gubernamentales, Relaciones Exteriores África, Relaciones exteriores América del Norte, Saludos Cordiales, Seguridad Pública, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Turismo, Vivienda.

¹⁵⁶ Cossío D., José Ramón. Los órganos del Senado de la República. 1ª Edición. México. M. A. Porrúa - ITAM - Senado de la República. LVIII Legislatura. 2003. Pp. 235 - 251.

preverse inconveniente alguno para que los miembros de las comisiones actúen nuevamente durante su segunda legislatura, existe la posibilidad de que permanezcan en ellas durante los seis años de su mandato.¹⁵⁷

Las mismas, tendrán hasta quince miembros, existiendo la restricción de que ningún Senador podrá pertenecer a más de cuatro comisiones. La Junta de Coordinación Política, al momento de integrarlas, tomará en consideración la diversidad política representada en la Cámara, y así expondrá las propuestas correspondientes, basándose en el criterio de proporcionalidad entre la composición del Pleno y la distribución de las comisiones. La propia Junta de Coordinación Política al proponer su conformación, también lo hará con quienes deban constituir sus Juntas Directivas; procurando que su propuesta anexe a Senadores provenientes de las distintas corrientes parlamentarias, para que quede manifestada la proporción que representan en el Pleno. Éste último, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, podrá conformar “grupos de amistad” para el cuidado y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los cuales México mantenga relaciones diplomáticas.¹⁵⁸

2.1.2. *Funciones.*

Las funciones tienen, fundamentalmente, carácter administrativo, por tener la posibilidad de participar en el proceso de producción de normas de carácter individual que no impliquen la determinación de existencia de una obligación, la realización de un acto ilícito y la aplicación de una sanción; y también poseen un carácter legislativo puesto que tienen la posibilidad de formar parte en la realización de normas generales, sean leyes o reglamentos y acuerdos en los casos que se les hubiere otorgado esa encomienda. La acción de las comisiones, tiene básicamente un carácter instrumental o preparatorio en relación con las decisiones que en su momento tomará el Pleno de la Cámara.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Cfr. Ídem. p. 141.

¹⁵⁸ Cfr. Camacho Vargas, José Luis. Op. cit. p. 135.

¹⁵⁹ Cfr. Cossío D. José Ramón. Op. cit. p. 248.

Estas comisiones analizan y dictaminan iniciativas de ley o decretos que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área que sean de su competencia. Tienen a su cargo los asuntos relacionados con la materia objeto de su denominación y, de manera conjunta con la Comisión de Estudios Legislativos, efectuarán el análisis y dictamen de iniciativas de leyes y decretos propios de su competencia.¹⁶⁰

2.2. *Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.*

2.2.1. *Integración.*

De acuerdo a lo estipulado en el Reglamento del Gobierno interno del Congreso, al no estar reglamentada específicamente la composición de ésta comisión, la misma se integrará en lo general de tres individuos propietarios y un suplente¹⁶¹, y su personal sólo podrá aumentarse mediante acuerdo expreso de la Cámara.¹⁶²

2.2.2. *Funciones.*

Como toda comisión ordinaria, éste órgano está facultado para dictaminar las propuestas que se le presenten respecto de los proyectos de actividades de las Cámaras. También tiene la potestad para preparar proyectos de ley o decretos para adecuar las normas que rigen las actividades de la Cámara, así como para resolver las consultas generales y de protocolo que les sean planteadas por los órganos del Senado. Estas atribuciones, son las notas esenciales que le dan a ésta comisión su especificidad.¹⁶³

¹⁶⁰ Cfr. Camacho Vargas, José Luis. Op. cit. p. 33.

¹⁶¹ En la presente LX Legislatura en su tercer año de ejercicio la composición de ésta comisión es: Presidente Arturo Nuñez Jiménez (PRD), los Secretarios Héctor Pérez Plazola (PAN) e Irma Martínez Manríquez (Sin Grupo), y el integrante Enrique Juárez Pérez (PAN), siendo su Secretario técnico el Lic. Fermin Pérez Montes.

¹⁶² Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 79.

¹⁶³ Cfr. Cossío D, José Ramón. Op. cit. p. 255.

2.3. Comisión Jurisdiccional.

2.3.1. Integración.

Ésta comisión entra dentro de la clasificación de las comisiones especiales, y al tener una regulación emanada de su acuerdo de creación, se integrará por un mínimo de ocho y un máximo de doce Senadores¹⁶⁴, con la única finalidad de que, en su momento, designen a quienes habrán de integrar la Sección de Enjuiciamiento en el Juicio Político previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹⁶⁵.

Al no disponerse otra cosa en la Ley, queda entendido que la determinación del número final de integrantes se hará por el Pleno, partiendo de la propuesta que por medio de la Mesa Directiva le someta a la Junta de Coordinación Política, tomando en cuenta la pluralidad de la Cámara en su integración.

2.3.2. Funciones.

Este órgano es aquel que interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, esto de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso. De acuerdo con la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son dos los procesos en los cuales pueden intervenir las Cámaras del Congreso: el Juicio de Procedencia, y el Juicio Político; y en el caso del Senado, éste puede intervenir solamente en el segundo de ellos. Así, la comisión Jurisdiccional tiene la intervención que determinen las leyes Orgánica y de Responsabilidades, respecto de los juicios políticos que en su momento sean tramitados.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Durante el tercer año de actividades de la LX Legislatura, ésta comisión se encuentra integrada por los siguientes senadores, el Presidente de la misma es David Jiménez Rumbo (PRD), el secretario es Rodolfo Dorador Gavilán (PAN), y sus integrantes son los senadores José Guillermo Anaya Llamas (PAN), Santiago Creel Miranda (PAN), Eloy Cantú Segovia (PRI), Jesús Murillo Karam (PRI), Francisco Agundis Arias (PVEM), y su Secretario Técnico es el Lic. Cutberto Ledezma Chávez. <http://www.senado.gob.mx/comisiones.php?tipo=ordinaria>

¹⁶⁵ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit. p. 417.

¹⁶⁶ Cfr. Cossío D., José Ramón. Op. cit. p. 252 - 253.

2.4. *Comisión de Estudios Legislativos.*

2.4.1. *Integración.*

De la misma manera que las ordinarias, ésta comisión se integra por hasta 15 miembros, los cuales tienen la restricción de no poder pertenecer a más de cuatro de éstos órganos. Se integran durante el mes de Septiembre, ya que éste es el primer mes de ejercicios de la legislatura del año en que son electos, y durante el mismo mes del año en que se realicen las elecciones de los Diputados. Al momento de integrarlas, la Junta de Coordinación Política considerará la diversidad política representada en la Cámara y expondrá las situaciones correspondientes, tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad entre la composición del Pleno y la distribución de las comisiones; de igual forma planteará a quienes deban constituir sus juntas directivas, procurando que se tome en consideración a Senadores de diversas corrientes parlamentarias, para que quede plasmada la proporción que representan en el Pleno.¹⁶⁷

2.4.2. *Funciones*

Este órgano tiene competencia para formular solamente dictámenes, actuando únicamente en unión con las comisiones ordinarias genéricas, lo cual es imposible en la práctica debido al gran número de comisiones existentes. En el resto de los temas, no existen diferencias orgánicas¹⁶⁸.

2.5. *Comisión de Administración.*

2.5.1. *Integración.*

Siendo ésta una comisión de tipo ordinaria, su composición no varía de éstas. Se integrará hasta por 15 miembros Senadores¹⁶⁹, los cuales tienen la

¹⁶⁷ Los senadores miembros de la comisión de Estudios Legislativos, durante el tercer año de actividades de la LX Legislatura son el Presidente de la misma Ricardo Francisco García Cervantes (PAN), los Secretarios Fernando Baeza Meléndez (PRI) y Pablo Gómez Álvarez (PRD), y Andrés Galván Rivas (PAN), siendo su Secretario Técnico, el Lic. Joaquín Ortega Berdejo.

¹⁶⁸ Cfr. Cossío D, José Ramón. Op. cit. p. 252.

¹⁶⁹ Durante la LX Legislatura, en su tercer año de ejercicio y siendo su primer periodo ordinario, la composición de dicha comisión es la siguiente: su Presidenta Minerva Hernández Ramos (PRD), sus Secretarios Ricardo Torres Origel (PAN) y Fernando Jorge Castro Trenti (PRI) y sus integrantes Francisco Javier Obregón Espinoza (PT), Arturo Escobar y Vega (PVEM) y José Luis Lobato Campos (Convergencia).

restricción de no poder pertenecer a más de cuatro comisiones. La Junta de Coordinación Política, al momento de integrarlas, tomará en consideración la diversidad política representada en la Cámara, y así expondrá las propuestas correspondientes, basándose en el criterio de proporcionalidad entre la composición del Pleno y la distribución de las comisiones

2.5.2. Funciones.

Al ser comisión ordinaria, sus funciones básicamente son las mismas: realizar los dictámenes legislativos de los asuntos que les sean turnados para su conocimiento, de acuerdo con sus atribuciones. Pero por tener disposiciones específicas a ella determinadas, también se le encomienda a ésta comisión que en los períodos ordinarios presente al Pleno, por medio de la Mesa Directiva, el Proyecto de Presupuesto anual de Egresos, a efecto de que se mande al Ejecutivo Federal para que se integre al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y durante los recesos del Congreso, se lo remitirá a la Comisión Permanente para que realice la misma acción. Otra de sus atribuciones, es que durante los periodos ordinarios presentará a la Cámara por intervención de la Mesa Directiva, el presupuesto para cubrir las dietas de Senadores, sueldos de los empleados, apoyo a los grupos parlamentarios y los demás gastos de la Cámara, mientras que en los recesos del Congreso, lo presentará ante la Comisión Permanente.¹⁷⁰

2.6. Comisión Medalla Belisario Domínguez.

2.6.2. Integración.

Con motivo del cuadragésimo aniversario de la muerte del Senador Dr. Belisario Domínguez Palencia integrante de la XXVII Legislatura, en el año de 1954, el Senado de la República se adjudicó la honrosa misión de exaltar su memoria y rendir respeto a sus destacadas virtudes cívicas; y para ello instauró la presea que lleva el nombre del ilustre Senador, con la que desde entonces, cada

¹⁷⁰ Cfr. Cossío D. José Ramón. Op. cit. p. 251.

año se reconoce y premia a mexicanos sobresalientes, que hayan destacado por su contribución al arte, la ciencia, la cultura en beneficio de México o de la humanidad.

Es así que la XLVII Legislatura, aprobó un decreto mediante el cual se originó la Medalla “Belisario Domínguez” del Senado de la República. Esta condecoración, se concederá por acuerdo tomado en sesión pública por la Cámara Alta del Congreso de la Unión, previo el dictamen de la comisión respectiva (misma que durante la LX Legislatura, en su tercer año de actividades, se encuentra integrada por cuatro miembros¹⁷¹), y la discusión de los méritos del candidato¹⁷², mismo que puede ser sugerido por el Jefe de la Nación, miembros del Poder Legislativo Federal, Legislaturas de los Estados, Universidades del país, organizaciones sociales o cualesquiera otras instituciones que representen el ambiente cultural de la época. La medalla y los diplomas respectivos, se otorgarán en la sesión, que solemnemente celebre la Cámara de Senadores cada 7 de Octubre, para conmemorar el sacrificio del mártir de la democracia Don Belisario Domínguez.

Así, cada año se reitera el profundo significado que tiene la figura del Doctor y Senador Belisario Domínguez en la historia de México por haber afrontado con fervor y valentía al despotismo de su época, comprometiéndose permanentemente con ello, en favor de la democracia y con los más altos intereses para con la patria.

En virtud de lo anterior, con fecha 30 de septiembre de 2008, el Senado de la República, publicó la convocatoria a la H. Cámara de Diputados, a los Poderes Legislativos Estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación; a las dependencias y entidades de la

¹⁷¹ Los senadores integrantes de ésta comisión durante el tercer año de ejercicios de la LX Legislatura, son el Presidente de la misma Manuel Velasco Coello (PVEM), las Secretarías Ma. Teresa Orduño Gurza (PAN), y María Rojo e Inchaustegui (PRD), y Melquíades Morales Flores (PRI), siendo su Secretario Técnico la Lic. Lorena Sánchez García.

¹⁷² Durante el segundo año de ejercicio de la LX Legislatura, en el primer periodo ordinario (Sept. - Dic. 2007), fue electo como merecedor de esta presea el C. Carlos Enrique Castillo Peraza, aprobado por 70 votos a favor, 7 en contra y 15 abstenciones, publicado en la Gaceta del Senado no. 138 del Jueves, 18 de Octubre de 2007. En el tercer año de ejercicio de la LX Legislatura, en su primer periodo ordinario (Sept. - Dic. 2008) esta condecoración fue otorgada al C. Miguel Ángel Granados Chapa, con una aprobación de 94 votos a favor, publicado en la gaceta del Senado no. 262, del Martes, 30 de septiembre de 2008.

Administración Pública Federal; a los partidos y asociaciones políticas nacionales; a las organizaciones, a las asociaciones de empresarios e investigadores, a los colegios y agrupaciones de profesionistas; a las Universidades e instituciones de enseñanza superior; a los medios de comunicación social y en general a todos los ciudadanos mexicanos, para que presentaran las candidaturas de quienes juzgaren dignos de recibir la mencionada presea.¹⁷³

2.6.3. *Funciones.*

La comisión Medalla Belisario Domínguez, debe presentar el dictamen, antes mencionado, de tal forma que sus encargos legislativos se circunscriben a estudiar las candidaturas presentadas por el titular del Ejecutivo Federal, los miembros de las Cámaras federales, las legislaturas de los estados, las universidades del país, las organizaciones sociales o cualquier otra institución que represente el ambiente cultural de la época. Su especificidad con respecto al resto de las comisiones ordinarias, reside en el hecho de que sus trabajos se agotan al efectuar el dictamen a favor de alguno de los candidatos sugeridos a recibir la medalla.¹⁷⁴

2.7. *Comisiones Especiales.*

2.7.1. *Integración.*

Serán consideradas comisiones especiales¹⁷⁵, todos aquellos órganos compuestos por Senadores que, por un lado, no tengan cabida dentro de las

¹⁷³ De tal manera, que las candidaturas que recibieron fueron las siguientes: Dr. Alberto Peña Rodríguez, propuesto por el Hospital Pediátrico Moctezuma, DF. ; Miguel Ángel Granados Chapa, propuesto por la Sociedad Mexicana de Directores-Realizadores de obras audiovisuales, por académicos del Colegio de México, por la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, por diversos distintos Grupos Parlamentarios, entre ellos, Heladio Ramírez López, José González Morfin, Carlos Navarrete Ruiz y Francisco Agundis Arias; Abelardo Cantú Chiapa, propuesto por el Ing. Ernesto M. Pereira Camara; José Jesús Blanco Ornelas, propuesto por el Senador Carlos Sotelo García; Luis Reed Torres, propuesto por Rosana Tapia, Román Didier González, Carlos Roger Priego y Rogelio González; Othon Salazar Ramírez, propuesto por el Ing. Ernesto M. Pereira Camara; Julia Klug Archila, propuesta por el Ing. Ernesto M. Pereira Camara; Vicente Fuentes Díaz, propuesto por Alexis Fuentes Ponce; Saúl Sánchez Rodríguez, propuesto por diversos Hoteles y la Embajada Británica, y Humberto Briseño Sierra, propuesto por diversos ciudadanos. revistas y semanarios de información especializados, por diversos Diputados Federales, y por diversos Senadores de los

¹⁷⁴ Cfr. Cossío D., José Ramón. Op. cit. p. 254.

¹⁷⁵ Durante el tercer año de ejercicios de la LX Legislatura, las comisiones especiales son Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana., Comisión Especial de la Agroindustria Azucarera, Comisión Especial para determinar las causas del bajo financiamiento para el desarrollo y del

comisiones ordinarias y, que tampoco la tengan en otro tipo de órganos de ese mismo tipo pero con denominación específica (grupos de amistad, Sección de enjuiciamiento, etc.)¹⁷⁶. De tal manera, que podemos identificar dentro de éste tipo de órganos a las comisiones conjuntas, transitorias, y de investigación, denominaciones que son funcionales, es decir que, más que estar frente a órganos, se está ante denominaciones que permiten comprender una variedad de formas de organización encaminadas al cumplimiento de funciones que pudieran llegarse a confundir con órganos.¹⁷⁷

De acuerdo con el autor José Ramón Cossío D., estos órganos tienen dos modalidades, la primera son las llamadas “*comisiones conjuntas*” mencionadas en el artículo 88 numeral 1 de la Ley Orgánica, las cuales no son más que la constitución de un nuevo órgano, el cual involucra la acción de ambas Cámaras. Y a pesar de existir la disposición antes mencionada, no se prevén disposiciones tendientes a la determinación de constitución de dichos órganos, ni en general de las comisiones especiales, por lo cual la solución a dichas lagunas debe solventarse siguiendo el proceso general de constitución de comisiones: aprobación por el Pleno de la propuesta hecha por la Junta de Coordinación Política presentada por conducto de la Mesa Directiva. La segunda modalidad, es la que la ley denomina “*temporales*”, mismas que de acuerdo al artículo 87 numeral 1 de la propia Ley Orgánica, serán nombradas “*para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico*”. Sin embargo, dichos órganos en el reglamento y en la práctica legislativa son denominados sin más como “*especiales*”.

Estas comisiones especiales deben ser aprobadas por el Pleno, y él determinará el número de sus integrantes, las tareas que llevarán a cabo y el

elevado monto de la deuda pública y sus instrumentos, Comité para el Fomento de la Competitividad del Senado de la República, Grupo de Trabajo Encargado de Evaluar los Impactos del Tratado de Libre Comercio sobre el Sector Agropecuario, Subcomisión de Desastres Naturales, y Vicepresidencia por México del Parlamento Latinoamericano.

¹⁷⁶ Cfr. Cossío D., José Ramón. Op. cit. Pp. 255 - 256.

¹⁷⁷ Por ejemplo, al hablar de comisiones de cortesía, no se alude a una en particular como se hace cuando se habla de la comisión de Vivienda. Mejor dicho se alude a una denominación a partir de la cual podrá constituirse un órgano mediante el cual se realizarán funciones que puedan calificarse como de cortesía o protocolo.

tiempo de su duración, partiendo de la propuesta de la Junta de Coordinación Política. De tal manera, que sólo se les podrá signar tareas que sean de su competencia. La existencia de dichos órganos, depende de la permanencia del objeto que le hubiere sido encomendado, del vencimiento del plazo otorgado, o del mantenimiento de la voluntad del Pleno o de la Junta de Coordinación Política.¹⁷⁸

2.7.2. Funciones.

Éstas se constituyen para un asunto delimitado, tras cuya resolución se disuelven. De esta forma las comisiones especiales poseen dos características fundamentales: el primero, es que se crean para una cuestión concreta, es decir tienen un objeto limitado. El acuerdo de creación del Pleno, fija y limita dicho ámbito competencial, sin que en ningún caso sea posible su ampliación. Y segundo, es que no son órganos estables de la Cámara, ya que su constitución es posterior a la adjudicación del asunto a ellas atribuido. Es decir, la Cámara acuerda su creación para resolver determinado conflicto ya surgido; por ello tienen un tiempo de vigencia predeterminado.¹⁷⁹

2.8. Comisiones de Investigación.

2.8.1. Integración.

En palabras del autor José Ramón Cossío D., éstos órganos pueden recibir una pluralidad de nombres específicos en razón de las tareas que realizan; asimismo pueden desempeñar un conjunto muy variado de funciones, de tal forma que su nombre dependerá de sus funciones. De tal forma, dichos órganos colegiados son aquellos creados con fundamento en el párrafo tercero del artículo 93 constitucional. Éstas se conformarán a solicitud de por lo menos, la mitad del total de los Senadores. La propuesta de creación seguirá el trámite ordinario de aprobación, esto es, será insertada por la Mesa Directiva a efecto de formar el orden del día de una sesión específica, en la cual se votará. Tanto en la propuesta como en su aprobación, se debe precisar el objeto, las tareas de investigación que

¹⁷⁸ Cfr. Cossío D., José Ramón. Op. cit. Pp. 255 – 262.

¹⁷⁹ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Los Sistemas de Comisiones Parlamentarias. 1ª Edición. Madrid, España. Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2004. pp. 283-285.

llevará a cabo, el órgano y los motivos de la indagación y las condiciones o términos de su desempeño.

La precisión del número de personas es una tarea que el Pleno tiene que desempeñar dentro del proceso de aprobación de la propuesta.

La Junta de Coordinación Política le propondrá al Pleno los nombres de quienes hayan de integrar esas comisiones. Al formular la lista, atenderán que las personas propuestas no se encuentren en alguno de los impedimentos previstos en la ley o en el reglamento, los cuales son integrar a la propia mesa o tener interés personal en el asunto encomendado a la comisión de que se trate.

El momento de integración de dichos órganos, depende de que a juicio de los Senadores proponentes, exista algo que deba ser investigado; su duración deriva de lo que finalmente determina el Pleno en el sentido de sujetar tal actuación a término (acontecimiento futuro de realización cierta) o a condición (acontecimiento futuro de realización incierta).¹⁸⁰

2.8.2. Funciones.

Estos órganos son constituidos con carácter transitorio, para el ejercicio de la facultad de investigar el funcionamiento de las Cámaras, y las empresas de participación estatal mayoritaria; dicha facultad se encuentra consagrada en el párrafo tercero del artículo 93 de nuestra carta magna. En este mismo sentido, señala la autora Pedroza de la Llave, que efectivamente *“se constituyen para conocer el funcionamiento de la Administración Pública Federal Paraestatal, aunque de hecho también para cualquier asunto de interés público”*.¹⁸¹

2.9. Comisiones de Cortesía.

2.9.1. Integración.

En la Cámara de Senadores, también se integran comisiones breves de cortesía para los mismos efectos de sus homólogas de la Cámara de Diputados.

Las comisiones de cortesía previstas en la Ley Orgánica son:

¹⁸⁰ Cfr. Cossío D., José Ramón. Op. cit. Pp. 265 - 269.

¹⁸¹ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa. 2003. p. 223.

- Aquella designada por los Senadores durante el proceso de constitución de la Cámara para cumplir el ceremonial de la sesión del Congreso General (Art. 60 numeral 6, fracción VIII), y
- Aquellas que decida designar el presidente de la Mesa Directiva al concluir la sesión de instalación, a efecto de cumplir con el ceremonial de la sesión de Congreso General (Art. 61.3).

Cabe destacar que las dos comisiones antes mencionadas, constituyen una sola; y por razón de orden y de actuación ordinaria, se debe dar prioridad a la designación hecha por el Presidente de la Mesa Directiva, de tal forma que las comisiones por él designadas actuarán en la sesión de Congreso General, esto de conformidad con el Art. 66 numeral 1 inciso d de la Ley Orgánica.

Ahora bien, los órganos de cortesía, contemplados en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, son los siguientes:

- Las tres compuestas por cinco individuos, quienes participarán su constitución a la Cámara de Diputados, al Presidente de la República y a la Suprema Corte (Art. 11);
- La comisión que, unida a la de la Cámara de Diputados, acompañará al Presidente de la República al recinto del Congreso y a su residencia en el acto de apertura de sesiones (Art. 11);
- La que compuesta de dos miembros, sea nombradas para visitar a algún miembro de las Cámaras que se encuentre enfermo, cuantas veces sea oportuno, y den cuenta de su estado; y en caso de que falleciera, asistir a los funerales del mismo (Art. 52);
- La que integrada por seis miembros, de manera conjunta con la de Diputados, sale a recibir al Presidente en el acto de toma de protesta (Art. 185);
- Aquella, que en el mismo acto, conduce al Presidente desde su residencia al Congreso y de éste a su residencia (Art. 185);
- La que compuesta de seis miembros, acompaña la entrada y salida de las comisiones de la Cámara de Diputados (Art. 191);

- La que integrada por dos miembros, debe recibir a los Senadores que con posterioridad al inicio de sesiones, protesten (Art. 193); y
- Las que acompañen la entrada o la toma de lugar de funcionarios, representantes o personas de relieve (Art. 196).

Con independencia de las comisiones antes mencionadas, nada impide que en la Cámara se creen otras, las cuales podrían ser denominadas como “comisiones especiales innominadas de carácter ceremonial”, mismas que tendrían como propósito realizar funciones de protocolo en los casos específicos a ellas encomendadas.¹⁸²

2.9.2. Funciones.

Sus funciones consisten en la realización de las tareas de ceremonial, que, por lo general, se agotan al momento de su actuación. En general, estas comisiones se encuentran previstas en la ley o en el reglamento.

¹⁸² Cfr. Cossío D., José Ramón. Op. cit. Pp. 262 - 264.

Capítulo 4.

Análisis Jurídico de las Comisiones de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

1. De la Cámara de Diputados.

1.1. Integración de Comisiones.

En el Capítulo Cuarto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, llamado de la Junta de Coordinación Política, artículo 34, se establece, que una de las atribuciones de la propia Junta de la Cámara de Diputados, es proponer al Pleno de la Cámara, la integración de las comisiones, señalando de igual manera la conformación de las respectivas Mesas Directivas¹⁸³. Lo anterior es referente a la integración por ley de éstos órganos, al inicio de ejercicio de cada legislatura. Ahora bien, dependiendo del tipo de comisión de que se trate, será el tiempo que se estipule para su integración, así como el número de sus integrantes y funciones.

De conformidad con lo establecido en la propia Ley Orgánica, tratándose de comisiones ordinarias, éstas se constituirán durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros, y su labor será por el término de la misma. Lo anterior, es corroborado en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, cuyo artículo 65 párrafo segundo, dispone que las comisiones permanentes serán electas en la primera sesión de las Cámaras, posterior a la apertura del periodo de sesiones de su primer año de ejercicio. También, se limita la participación de los Diputados a un máximo de tres comisiones, para lo cual no se contará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación. Como ya fue mencionado, para su integración la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad de la Cámara y enunciará las proposiciones que considere convenientes, basándose en el criterio de proporcionalidad entre la

¹⁸³ Cfr. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título Segundo. De la Organización y Funcionamiento de la cámara de Diputados. Capítulo Cuarto. De la Junta de Coordinación Política. Sección Primera. De su integración. Art. 34, inciso c.

composición del Pleno y la conformación de comisiones. En la misma propuesta, postulará a los Diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios, tomando en cuenta su experiencia legislativa y, cuidará se incorporen Diputados de los diversos Grupos Parlamentarios para reflejar la proporción que representen en el Pleno. Cuando la extensión de alguno de éstos grupos impida la intervención de sus miembros en las comisiones, se dará preferencia para ser parte de aquellas en las que solicite su inclusión el coordinador de dicho grupo; y los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no podrán formar parte de comisión alguna¹⁸⁴.

Tratándose de comisiones no reglamentadas especialmente, se conformarán por tres integrantes propietarios y un suplente, número que sólo podrá cambiarse por acuerdo expreso de la Cámara: los suplentes cubrirán las faltas temporales de los titulares, y por falta absoluta de éstos serán ellos los propietarios y nombrarán nuevos suplentes¹⁸⁵. El presidente de éstos órganos será el primero en ser nombrado, y en su falta, el siguiente en el orden de nombramiento.¹⁸⁶

Para una mejor exposición de la integración de las Comisiones, me referiré a éstas de acuerdo a la clasificación de éstos órganos, siendo la misma en Ordinarias o Permanentes; Especiales o Transitorias, y las Conjuntas.

Comisiones Ordinarias o Permanentes.

Éstos órganos y sus características se estipulan en el artículo 39, numeral 2, de la Ley Orgánica, mismas que se mantendrán de legislatura a legislatura; y en el propio Reglamento, en el artículo 66, también se contemplan estos órganos permanentes.

De acuerdo con la autora española Beatriz Vila Ramos, serán comisiones ordinarias o permanentes, aquellas que tengan un ámbito competencial concreto, en las que el principio de temporalidad se interrelaciona con el criterio funcional. Estos órganos son los que como consecuencia de su creación indefinida y su

¹⁸⁴ Cfr. Op. cit. Capítulo Sexto. De las Comisiones y los Comités. Sección Segunda. De su integración. Art. 43, numerales 1, 3, 4, 5 y 7.

¹⁸⁵ De lo estipulado en el Reglamento, se dice que se nombrarán tres propietarios y un suplente, pero de la redacción posterior se infiere que por cada integrante se nombrará un suplente.

¹⁸⁶ Cfr. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. De las Comisiones, Art. 79.

carácter de institución de la Cámara, tienen atribuido el conocimiento de forma genérica de un ámbito competencial concreto.¹⁸⁷

En el mismo orden de ideas, el autor Fernando Santaolalla López concuerda con su compatriota, al establecer que éste tipo de comisiones son las que se constituyen para toda una legislatura y están previstas con carácter necesario en el Reglamento¹⁸⁸. Pero adicionalmente, hace una subdivisión de las mismas, al distinguir las comisiones permanentes legislativas, de las cuales señala que su función primordial es el estudio y dictamen de proyectos legislativos, pudiendo llegar a actuar con facultades decisorias. Éstas no solamente tienen éste tipo de competencias, sino otras como la formulación de preguntas y la celebración de sesiones informativas, etc. Refiriéndose a las comisiones permanentes no legislativas, expresa que éstas no desarrollan funciones encaminadas a la aprobación de las leyes.

Ahora bien, refiriéndonos a la clasificación del autor Fernando Santaolalla López, encontramos dentro del texto normativo de la Ley Orgánica, algunas notas características de las comisiones ordinarias legislativas, mismas que se integran de conformidad con el procedimiento general de instalación antes mencionado, y que son las siguientes:

- Comisión del Distrito Federal¹⁸⁹, que realizará actividades de dictamen legislativo e información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.

Un breve comentario que no quisiera dejar pasar sobre ésta comisión, es que, el Distrito Federal tiene a éste órgano exclusivamente para dictaminar las iniciativas que se le presenten sobre: las materias que no estén expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa del DF, el Estatuto de Gobierno del DF, materia de deuda pública del DF, y sobre disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión. Todo lo anterior en virtud de que el Distrito Federal posee una naturaleza sui generis emanada de ser la sede de los Poderes de la Unión.

¹⁸⁷ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. p. 235.

¹⁸⁸ Cfr. Santaolalla López, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Op. cit. p. 179.

¹⁸⁹ Cfr. Ley Orgánica... artículo 40, numeral 3.

- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Éste órgano lleva a cabo las tareas encomendadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es contemplada dentro del texto normativo de la Ley Orgánica, en el numeral 4 del artículo 40. Ahora bien, el Reglamento en su artículo 69, determina que, se renovará cada año, y se elegirá en el mismo acto que la comisión de Administración.

Haciendo referencia al hecho de su renovación anual, considero que es un error craso el mantener a los integrantes de éste órgano únicamente por un periodo de 12 meses. Las facultades que esta comisión posee son de suma importancia, y por ello se debe dar seguimiento continuo a las actividades de la Auditoría Superior, si no es posible tener la misma duración que tiene el Auditor Superior en su encargo, al menos que sea por el término de la legislatura. De otra manera considero estériles e infructuosas las actuaciones de vigilancia que dicha comisión pueda llegar a realizar.

- Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integrará con un número de veinte miembros de entre los Diputados de mayor experiencia legislativa y todos los grupos parlamentarios deberán estar representados en la misma¹⁹⁰ ;
- Las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y la de Presupuesto y Cuenta Pública podrán tener más de treinta miembros y su número se incrementará con el fin de incorporar a un Diputado del o los grupos parlamentarios que no alcancen a integrarse debido a su proporción, y el número necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en las mismas¹⁹¹.

Particularmente la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, dentro del texto del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, será nombrada en escrutinio secreto y por mayoría de votos el tercer día útil del período ordinario de sesiones de la Cámara; estará integrada por cinco personas, a las que se les

¹⁹⁰ Cfr. Ley Orgánica... Art. 40 numeral 2.

¹⁹¹ Ibid. Art. 43 numeral 2.

enviarán inmediatamente que les sean remitidos, por parte del Ejecutivo, el Proyecto de Presupuesto del año siguiente y las cuentas del año anterior.

Continuando con la misma clasificación, encontramos en la misma legislación, dentro de las comisiones permanentes no legislativas a:

- Comisiones de Cortesía, a las cuales la ley hace referencia¹⁹² estableciendo inicialmente que, la Mesa Directiva tiene como una de sus facultades designar a las que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial; y esta disposición es complementada por el Reglamento en el artículo 11 que establece que el día en que se rinde protesta y se declara constituida la Cámara, se nombrarán tres comisiones formadas por cinco integrantes, las cuales participarán dicha declaración a la otra Cámara, al Presidente de la República y a la Suprema Corte. Además se constituirá otra, que acompañará al Presidente de la República al recinto del Congreso y a su residencia en el acto de apertura de sesiones. En el artículo 52, se estipula que si un miembro de alguna de las Cámaras, se enferma gravemente, el Presidente respectivo, nombrará una comisión de dos individuos quienes lo visitarán cuantas veces sea oportuno y darán cuenta de su estado. Si el enfermo falleciera, se nombrará una comisión de seis integrantes para que asista a sus exequias, siempre que se verifiquen en el lugar de la residencia del Congreso; en el artículo 185 se precisa aquella que integrada por seis miembros, de manera conjunta con la de Senadores, sale a recibir al Presidente en el acto de toma de protesta, y la que en el mismo acto, conduce al Presidente desde su residencia al Congreso y de éste a su residencia; en el artículo 191 se encuentra detallado el caso en que una comisión pasa de una a otra Cámara, en la destinataria se nombrará otra, la cual se integra con seis individuos, misma acompañará a la primera a su entrada, y hasta la puerta exterior del salón a su salida; en el artículo 193 se especifica el caso en que Diputados se presenten a protestar después de abiertas las

¹⁹² Cfr. Op. cit. Título Segundo: de la Organización y funcionamiento de la Cámara Capítulo Segundo: De la Mesa Directiva, Sección segunda de sus atribuciones, artículo 20 numeral 2 inciso g

sesiones, saldrán a recibirlos hasta la puerta del salón dos personas de su respectiva Cámara; y en el caso del artículo 196, cuando algún funcionario, representante diplomático o persona de importancia se presente en la Cámara, a invitación de ésta o por sí, se nombrará una comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento.

Comisiones No Permanentes o Especiales.

Otro apartado de la misma clasificación, es el referente a las comisiones especiales, de las cuales menciona, el mismo autor, que son aquellas que se crean para un trabajo concreto. Las mismas se extinguen al finalizar el trabajo encomendado, y en todo caso, al concluir la legislatura.¹⁹³

De éstos órganos, la autora Beatriz Vila Ramos, nos menciona que los mismos son órganos de trabajo de la Cámara constituidos para un asunto concreto, tras cuya resolución se disuelven. Estas comisiones tienen una misión precisa y concreta que se limita al cumplimiento del objeto de creación. El acuerdo del Pleno es el que fija y limita dicho ámbito competencial, y en ningún caso es posible su ampliación. También deja asentado, que no son órganos estables de la Cámara, ya que su constitución es posterior a la adjudicación del asunto que se les atribuye. Su existencia aparece vinculada al efectivo ejercicio de los trabajos de la misma¹⁹⁴.

Continuando, las notas características de éstas comisiones, establecidas en la Ley, son las siguientes:

- Comisiones Especiales¹⁹⁵ serán creadas previo acuerdo del Pleno, al considerarlas necesarias para conocer de un asunto concreto. Dicho acuerdo de creación señalará su objeto, el número de integrantes y el plazo para realizar las labores que les sean encargadas. Una vez realizada su encomienda, o al final de la legislatura, se extinguirán y el Secretario General de la Cámara informará lo propio a la Conferencia

¹⁹³ Cfr. Santaolalla López, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Op. cit. p. 180.

¹⁹⁴ Cfr. Vila Ramos, Beatriz. Op. cit. p. 285.

¹⁹⁵ Cfr. Ley Orgánica... Art. 42, numeral 1.

para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, misma que declarará su extinción.

- Comisión Jurisdiccional se integrará por doce Diputados mínimo y máximo por dieciséis¹⁹⁶.

De éstas comisiones, se menciona que son aquellas que se integran en los términos de la ley para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos¹⁹⁷. Y sus funciones como fueron señaladas, en el capítulo anterior, son la de elegir a los miembros de la sección instructora encargada de los procedimientos de declaración de procedencia y de juicio político del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Refiriéndome a esto último, considero innecesario crear a una comisión para que ésta posteriormente designe a quienes realizarán un juicio político; es trabajar doble; lo que se debería hacer, es que los integrantes de éste órgano realizaran dichas funciones o que el Pleno de la Cámara designara de manera directa a los miembros de la mencionada sección instructora cuando se considere necesario.

- Comisiones de Investigación, éstas se constituyen con carácter transitorio para ejercer la facultad establecida en el párrafo tercero del artículo 93 constitucional¹⁹⁸, mismo que establece que, a petición de una cuarta parte de los miembros de la Cámara, la misma tiene la facultad de integrar dichas comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Con respecto a éstos últimos órganos, encontramos muchas notas a las mismas, y comenzaré diciendo que existen varias posturas en cuanto a la consideración que se hace de ellas, algunos autores las consideran como meros instrumentos de información, otra postura las considera como medios de control parlamentario, y una tercera, la ecléctica, está en medio de las dos anteriores. Dentro de quienes defienden la postura ecléctica encontramos al autor español Ricardo Medina Rubio, quien sostiene que la naturaleza de éstas comisiones

¹⁹⁶ Ibid. Art. 40 numeral 5.

¹⁹⁷ Cfr. Mora-Donatto, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de investigación como órganos de control político. México. Editorial UNAM - Cámara de Diputados. LVII Legislatura - Comité de Biblioteca e Informática. 1998. p. 235.

¹⁹⁸ Ibid. Art. 41 numeral 1.

viene determinada por cuatro elementos a saber: “polivalencia, garantía constitucional, naturaleza del objeto a investigar, y control difuso del poder político, en sentido amplio”.¹⁹⁹

Por otro lado, la autora Cecilia Mora-Donatto, nos expresa que como meros instrumentos de información, dicha función informativa, no es una función aislada que las defina, sino que sólo es una parte de la misma, cuyo fin último es el control político²⁰⁰. Ella más bien las entiende como auténticos (más no únicos) órganos de control parlamentario, y concibe a éste como un control de tipo político (distinto del jurídico). Afirma que asimilando lo anterior se podrán entender mejor sus resultados y la necesidad de concederles atribuciones especiales; se comprenderá claramente que las mismas se constituyan a propuesta de la oposición (especialmente de las minorías) y se valorará más positivamente su función depuradora de responsabilidades políticas²⁰¹. Destaca que, la creación de éstos órganos debe estar preferentemente en manos de la oposición, puesto que ésta es la característica principal que las convierte en verdaderos órganos e instrumentos de control parlamentario, pues es la oposición quien con mayor interés llevará a cabo dicho control del gobierno.²⁰²

El escritor español Fernando Santaolalla López, nos dice que éstas constituyen un instrumento colegiado de información de las Asambleas Legislativas, que implican unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas, o que “no son más que instrumentos de información, puesto que sus efectos jurídicos se agotan en la obtención de una serie de datos, noticias o conocimientos”.²⁰³

Por su parte, el jurista Alfonso Arévalo Gutiérrez, sostiene que éstos son órganos técnico-políticos de trabajo de las Cámaras, instrumentos lógicos de la actividad de fiscalización o de control parlamentario ejercida en el seno del órgano representativo sobre el Poder Ejecutivo, cuyo objetivo es recoger la información

¹⁹⁹ Medina Rubio, Ricardo. La función constitucional de las Comisiones Parlamentarias de Investigación. Madrid. 1ª Edición. Editorial Cuadernos Civitas. 1994. p. 80.

²⁰⁰ Cfr. Mora-Donatto, Cecilia Judith. Op. cit. p. 67.

²⁰¹ *Ibíd.* p. 69.

²⁰² *Ibíd.* p. 71

²⁰³ Cfr. Santaolalla López, Fernando. Op. cit. p. 145.

necesaria sobre cualquier asunto de interés público, a través de un instrumento colegiado de carácter temporal, integrado por una representación proporcional a la fuerza de los grupos parlamentarios en la Cámara, que implica unas facultades excepcionales para el desarrollo de su función, pudiendo, incluso, afectar a terceros extraños a las Cámaras, y cuyos resultados pueden servir, en su caso, para una posterior resolución del Parlamento o para poner en funcionamiento los procedimientos oportunos de exigencia de responsabilidad.²⁰⁴

1.2. Número de Comisiones.

La Ley Orgánica, contempla los diferentes tipos de comisiones que la propia doctrina considera, y en mayor o menor medida describe sus procedimientos de integración, número de miembros y tareas a realizar. De tal manera que las comisiones reguladas en dicha normatividad reglamentaria son las siguientes:

Ordinarias o Permanentes.

- **Artículo 20, numeral 2, inciso g.** Se establecen las Comisiones de Cortesía convenientes para cumplir con el ceremonial, siendo atribución de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados señalarlas.

Las disposiciones relativas a este tipo de órganos, se encuentran totalmente dispersas tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento, y es un tanto complicado ubicarlas, pero sobre todo determinar el número de comisiones de cortesía existentes, sus funciones y las ocasiones en las que han de actuar.

- **Artículo 39, numeral 2.** Se estipula, que la cámara baja cuenta con Comisiones Ordinarias que se mantendrán de legislatura a legislatura, mismas que son: Agricultura y Ganadería; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos vulnerables; Ciencia y Tecnología; Comunicaciones; Cultura; Defensa Nacional Derechos Humanos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo

²⁰⁴ Cfr. Arévalo Gutiérrez, Alfonso. Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las asambleas Legislativas de las comunidades autónomas. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 15, número 43, Enero-Abril. Madrid. 1995. p. 124.

Rural; Desarrollo Social; Distrito Federal; Economía; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento al Federalismo; Función Pública; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Juventud y Deporte; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Participación Ciudadana; Pesca; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Seguridad Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo; Transportes; Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; y Vivienda.

Las comisiones arriba mencionadas, incluyen aquellas que en la Cámara de Diputados se crearon adicionalmente a las que se encuentran estipuladas por Ley, utilizando la facultad que se les concede para aumentar o disminuir el número de éstos órganos, según lo consideren conveniente para el despacho de los asuntos.

- **Artículo 40, numeral 2.** Expresa que la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Reglamentarias será integrada por veinte Diputados de los de mayor pericia legislativa, y estarán representados todos los grupos parlamentarios en ella.

Considero que en esta disposición, está de más el señalamiento de los legisladores sobre la obligación de que todos los grupos parlamentarios estarán en ella representados, porque de manera general esta establecido y determinado que en la proposición que el Pleno haga de los posibles candidatos, la misma deberá asegurar la incorporación de diputados de los diversos Grupos Parlamentarios para reflejar la proporción que representen en el Pleno. Así que ese señalamiento es sobremanera reiterativo.

- **Artículo 40, numeral 3.** Estableciendo que la Comisión del Distrito Federal tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo para realizar las funciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.

Dichas atribuciones, se refieren a dictaminar sobre las cuestiones que se le turnen vinculadas a: el Distrito Federal, exceptuando las materias conferidas a la Asamblea Legislativa; la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; iniciativas de leyes referentes a la deuda pública del Distrito Federal, y las relativas a las disposiciones generales que se enfoquen al seguro, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión. Mi postura fue asentada en el primer apartado de éste capítulo.

- **Artículo 40, numeral 4.** Dispone que la Comisión de Vigilancia de Auditoría Superior de la Federación efectuará las tareas que le delega la Constitución y la propia ley reglamentaria.

Estas atribuciones, ya fueron referidas en el capítulo y apartado anterior, por lo que sería redundante tocarlas nuevamente.

- **Artículo 43, numeral 2.** En el que se contemplan dos comisiones: la de Hacienda y Crédito Público y la de Presupuesto y Cuenta Pública, mismas que pueden integrarse con más de treinta miembros; incrementándose su número para incorporar a un Diputado de cada grupo parlamentario que no alcance a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional.

La forma de integración de éstas dos comisiones, es en cierta medida justa, pues se da cabida en ellas a todos los grupos parlamentarios. Pero aquellos grupos que son muy pequeños y que tengan a un legislador miembro en éstas, no podrán tener mucha influencia o intervención en la toma de decisiones de las mismas, porque los partidos mayoritarios, por obvias razones gozarán de una cantidad mayor de participantes y tendrán en sus manos la resolución de los asuntos como mejor les parezca.

Especiales, No Permanentes o Transitorias.

- **Artículo 40, numeral 5.** Fijando que la Comisión Jurisdiccional se integrará con un mínimo de doce y un máximo de dieciséis Diputados, quienes designarán cuando se precise, a la sección instructora que se encargará de las funciones a que se refiere la Ley reglamentaria del Título

Cuarto constitucional, en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Me parece un tanto confusa la razón por la cual dicha comisión elegirá a quienes integrarán la sección instructora que calificará la procedencia del juicio político a un servidor público; no entiendo porqué los integrantes de éste órgano no ejecutan las atribuciones de tal Ley Reglamentaria, porqué tienen que elegir a otros para que lo realicen. Considero pertinente, que se expliquen los motivos por lo cual sucede esto, de lo contrario sería una mejor opción, que el Pleno de la Cámara eligiera directamente a quienes conformarán dicha sección instructora, y así desaparecer a tal comisión.

- **Artículo 41, numeral 1.** Determina que para ejercer la facultad establecida en el artículo 93 constitucional párrafo tercero, se crearán transitoriamente, las Comisiones de Investigación.

Esta facultad se refiere a las actividades de supervisión legislativa que la Cámara posee y que realiza por medio de éstas comisiones, mismas que serán creadas para investigar sobre las operaciones de la Administración Pública Paraestatal, en los casos en que exista duda sobre las actuaciones de dichos órganos.

- **Artículo 42.** Se contemplan los casos de conformación de Comisiones Especiales, las cuales se integrarán previo acuerdo del Pleno, en el que se indicará su objeto, el número de integrantes y el término para llevar a cabo las tareas a ella encomendadas. Una vez ejecutadas, se extinguirá la comisión, teniendo que informar lo conducente el Secretario General de la cámara a la Conferencia para la Dirección y Programación de Trabajos Legislativos, quien declarará su extinción.

Un claro ejemplo de éste tipo de comisiones es la de Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución, la cual se extinguirá una vez que se llegue a la fecha conmemorativa, debido a que se habrá satisfecho el objeto por el cual fue creada esta comisión.

Dado lo anterior, y cifrando las comisiones que textualmente se encuentran plasmadas en el cuerpo normativo, suman un total de 51 delegaciones.

Pero no todas ellas se encuentran puntualizadas en cuanto a funciones, número de integrantes, duración y obligaciones. Más aún, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se contemplan y detallan otros de éstos órganos en los que no repara la Ley Orgánica, algunos de los cuales se contraponen con las disposiciones contenidas en éste último cuerpo legal. De tal manera, el ya mencionado Reglamento, menciona las siguientes comisiones ordinarias:

- **Artículo 2º.** En el que se menciona a la Comisión Instaladora, la cual integrará cada Cámara antes de cerrar su último periodo de sesiones ordinarias, compuesta por cinco miembros: el primero será su presidente, segundo y tercero secretarios, y los dos últimos como suplentes primero y segundo; siendo sus competencias firmar las tarjetas de admisión de los supuestos Diputados a las Juntas Preparatorias y sesiones del Colegio Electoral, instalar la Junta Preparatoria o instalar la Mesa Directiva de la anterior.

La mencionada comisión, no tiene grandes funciones, por lo que considero que bien podría desaparecer, y sus funciones ser transmitidas a la Mesa Directiva de cada Cámara. Este tipo de órganos tiene funciones que bien pueden ser consideradas como prácticas parlamentarias, y que pueden ser ejecutadas sus funciones por los Secretarios de la Cámara respectiva.

- **Artículo 5º numerales I y III.** En la Primera Junta de la Cámara de Diputados, la misma nombrará tres Comisiones Dictaminadoras electas por mayoría de votos. La primera tendrá quince miembros y se dividirá en cinco secciones, y decidirá sobre la legitimidad de la elección de los miembros de la Cámara electos por mayoría; la segunda tendrá tres integrantes, y resolverá sobre la elección de los presuntos Diputados de la primera comisión; y la tercera con tres miembros, dictaminará sobre la votación total en el país y la elección de los Diputados de partido. Nombradas las comisiones, un secretario leerá el inventario de expedientes electorales recibidos, los cuales distribuirán inmediatamente a la comisión que corresponda de la siguiente manera: en la primera, conforme los presuntos

Diputados hayan entregado sus constancias de mayoría de votos, se repartirán de cinco en cinco por orden riguroso a la sección respectiva; a la segunda le serán remitidos los expedientes relativos a los integrantes de la Primera; y la actuación de la tercera comisión, inicia en cuanto vayan siendo calificados los dictámenes de las dos primeras, y, terminados los casos y conocido el resultado final de la votación en el país, precisará los informes pertinentes a los Diputados de partido. Los presidentes de las comisiones, firmarán por su recibo en el libro de control. En el Artículo 6º, se plasma que en los tres días posteriores a la primer Junta Preparatoria, se efectuará la segunda, en la que las dos primeras comisiones dictaminadoras, harán la presentación de sus resoluciones, exponiendo preferentemente los casos que a su juicio no precisen discusión.

Estas comisiones, a mi parecer, solamente evidencian los grandes conflictos existentes entre los partidos políticos, y entre los miembros del Congreso. Afirman que las elecciones no pueden ser consideradas claras, prueban que los mismos partidos continúan con prácticas ilegales para las elecciones de sus candidatos, porque necesitan instalar comisiones que les garanticen la legalidad de los comicios. Tal vez, éstas funciones también sean parte de la práctica parlamentaria, y son más bien usos burocráticos, que si bien yo considero de poca utilidad, sirven para dar certidumbre de las elecciones a las diversas corrientes políticas que integran los Plenos de las Cámaras.

- **Artículo 51.** En esta disposición, se habla de la Comisión de Administración, la cual presentará mensualmente para su autorización, en sesión secreta, el presupuesto de las cantidades necesarias para cubrir las dietas de los miembros de la Cámara, el de los empleados de sus Secretarías, y el que corresponda a la conservación de los mismos. Sus funciones, serán visar las cuentas e intervenir en todo lo relativo al manejo de fondos. En el artículo 202, se estipula que formará mensualmente, el Presupuesto de sueldos y gastos de la Tesorería.

Es clara la necesidad de establecer las funciones de ésta comisión dada su importancia, pero considero también que por la misma razón todas estas

facultades deberían estar concentradas en un solo artículo o en una sección referente a este órgano. Dada su complejidad y múltiples funciones, éste órgano y sus atribuciones deben estar reunidos y no de forma tan dispersa como se encuentran en el texto de la Ley Orgánica y su Reglamento.

- **Artículo 60.** Donde se establece en su párrafo segundo, que la Comisión Legislativa, podrá formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez, integrando en el proyecto de decreto, tantos artículos como permisos se concedan en referencia a las autorizaciones a que se aluden en las fracciones II, III y IV del inciso B) del artículo 37 de la Constitución Política²⁰⁵, concernientes a que se perderá la nacionalidad mexicana, si se prestan servicios oficiales a un gobierno extranjero; por aceptar o usar condecoraciones de un gobierno extranjero, o por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, sin previa autorización del Congreso Federal o de su Comisión Permanente.

Exceptuando los casos de prestar servicios oficiales, o aceptar títulos o funciones de un gobierno extranjero, no veo porque la necesidad de pedir la autorización para aceptar una condecoración de otro país; eso es un símbolo de reconocimiento por la inteligencia, valentía o los valores morales de un ciudadano mexicano, y tener que pedir permiso para poder aceptarla me parece absurdo y propio de las dictaduras o de los países socialistas.

- **Artículo 72-73.** En estos artículos se hace referencia a la Gran Comisión²⁰⁶, la cual se componía de un individuo por cada Estado y cada Territorio y otro por el Distrito Federal, mismos que eran designados en la sesión siguiente a la de apertura del primer período de sesiones del primer año de cada Legislatura.

²⁰⁵ En la actual Constitución Política, se refiere al artículo 37, inciso C), fracciones II, III y IV.

²⁰⁶ Es realmente importante expresar que esta comisión no existe más dentro de la Cámara de Diputados.

1.3. Obligaciones de cada Comisión.

De manera general, la Ley Orgánica, dispone algunas tareas que corresponden a cada comisión, y a sus integrantes, realizar de manera imperativa. En su Capítulo Sexto, denominado de las comisiones y los comités, sección tercera llamada Disposiciones complementarias, plasma los siguientes deberes:

- **Artículo 44 numeral 1.** Los miembros de comisiones, se encuentran obligados a asistir puntualmente a sus reuniones, y en caso de no presentarse deberá ser por motivo justificado y comunicado.

Obligación que a mi parecer no debería ser mencionada siquiera, porque es obvio que al desempeñar una trabajo remunerado se tiene la obligación de cumplir con el horario de trabajo. Ahora en el caso de los integrantes de comisiones, resulta mucho más evidente el tener que cumplir con esa obligación, máxime porque las reuniones son anunciadas con anticipación y por medio escrito.

- **Artículo 45, numeral 6.** Enlista los siguientes deberes:

- Confeccionar su programa anual de trabajo.

Desde mi particular punto de vista, considero que pueden establecerse o programarse las sesiones que tendrán al mes, y las horas en que éstas se llevarán a cabo, pero resulta imposible predecir cuántos asuntos les serán turnados para su dictamen en el transcurso de un año.

- Proporcionar un informe semestral de sus trabajos a la Conferencia para la Dirección y Programación de Trabajos Legislativos.

En este rubro, deberían precisar cuántos asuntos les fueron turnados al mes, y cuántos de ellos fueron dictaminados. Porque es un deber materializar los números totales de cuestiones que se les remitieron para su estudio, no solamente cuántos asuntos fueron diagnosticados. Y así saber cuánta utilidad representa tal órgano y sus integrantes.

- Crear y conservar un archivo de todos las cuestiones que les sean turnadas, mismo que será transmitido a la Legislatura siguiente.

Se trata de un tipo de archivo legislativo, del cual se podría hacer una auditoria para saber de que manera trabajaron los individuos integrantes de la comisión, y así contar y tener antecedentes de los mismos para futuras referencias de ellos.

- Sesionar al menos una vez al mes.

Esto en caso de no tener asuntos para su estudio, porque si los hay, se sobreentiende que sesionarán más de una vez a la semana, y por ende serán más de una vez al mes.

- Solventar los tópicos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne.

Obviamente, serán los asuntos que sean de su competencia o bien, los de su denominación.

- Dictaminar, atender o resolver iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas de conformidad con los programas legislativos convenidos por la Conferencia para la Dirección y Programación de Trabajos Legislativos.

- Ejecutar las diligencias derivadas de la Ley Orgánica, de ordenamientos aplicables, de acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que ellas acuerden relacionados con la materia o materias de su competencia.

Un ejemplo sería el solicitar documentos a las dependencias de las cuales los requieran, así como entrevistarse con los funcionarios que soliciten.

- **Artículo 45, numeral 7.** Las decisiones que acuerden las comisiones, deberán hacerse por la mayoría de votos de sus integrantes. Si se presenta un empate, en la misma sesión se reproducirá la votación; y si éste persiste, el asunto se debatirá y votará en la siguiente reunión; pero si la igualdad subsiste, el Pleno resolverá, escuchando disertantes a favor y en contra, los cuales acordará el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, de conformidad con las reglas de debate que rigen a la asamblea.

Lo cual considero, es una justa solución a los empates, pero sobre todo para solventar de la manera más conveniente las cuestiones que le sean enviadas a la comisión.

- **Artículo 67, numeral 1, inciso g).** Del cual se desprende, que las comisiones tienen un término de 20 días para presentar dictamen, y si no lo

rinden es obligación del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, el solicitar a las comisiones presenten tal informe, por lo que se les otorga un plazo de 10 días para rendirlo, y si no lo hicieren y no media causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar se turne a otra comisión.

En mi opinión, en algunas ocasiones el término de 20 días más los 10 extras que se les dan (una vez requeridos los informes), resultará insuficiente debido a la complejidad que pueda entrañar el asunto, o por la tardanza de las dependencias gubernamentales para proporcionar los informes que les sean requeridos, para que los servidores públicos con los cuales se soliciten entrevistas las concedan, o inclusive por que la información que posean para estudiar y rendir el informe sea demasiado extensa.

De igual manera, fija concretamente algunas de las obligaciones de ciertas comisiones, las cuales son:

- **Artículo 40, numeral 2.** La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se encargará de:

a) Organizar proyectos de ley o de decreto para ajustar las normas que rigen las actividades de las cámaras.

Obligación, que finalmente es una de las prerrogativas para las cuales fue creado éste órgano, sino es que la más importante delegación a ella encomendada.

b) Diagnosticar las propuestas presentadas en esta materia y en lo referente a las distinciones otorgadas en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito le planteen los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento.

Como órgano encargado de realizar el estudio y dictamen de las propuestas ante él tramitadas, en este apartado se especifica la materia sobre la cual tiene competencia.

c) Impulsar y realizar los estudios referentes a disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

De esta manera se completa la labor que realizan al dictaminar las propuestas a ellos remitidas, en conjunto con el estudio de las normas inherentes a la actividad parlamentaria.

- **Artículo 45, numeral 4 y 5.** Las Comisiones Ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal realizarán el estudio del informe que Secretarios de Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos proporcionarán al Congreso acerca del estado que guardan sus ramos (primer párrafo del artículo 93 constitucional). Formularán un documento en el que se encuentren las conclusiones del análisis. Si se requiere, podrán solicitar mayor información del ramo, o urgir la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la comisión. Si de las conclusiones se emiten escenarios que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la Dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el Secretario del Despacho o Jefe de Departamento Administrativo respectivo comparezca ante el Pleno. De igual forma, emitirán opinión fundada a la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, sobre los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, referentes al manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos, así como del cumplimiento de objetivos contenidos en programas federales (artículo 79, fracción I Constitucional); opiniones que deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de recibir los informes. Con la opinión se harán aportes a esa comisión sobre aspectos presupuestales específicos, relativos al cumplimiento de objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, y para que sean considerados en la revisión de la Cuenta Pública.

Esta norma me parece muy completa, porque fija un tiempo para solventar el asunto a ella turnado, mismo que considero suficiente. En ese lapso pueden solicitar documentos o entrevistas y estudiarlos detenidamente y así basar su resolución en la información suficiente que hayan requerido para tal objeto.

En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se mencionan las siguientes obligaciones:

- **Artículos 74-76.** La Gran Comisión²⁰⁷ debía proponer a la Cámara, el personal de comisiones permanentes y especiales; los nombramientos o remociones de empleados de la misma, y dictaminaría sobre las licencias que soliciten, proponiendo a los substitutes; así como los nuevos empleados para cubrir las vacantes que ocurrieren.
- **Artículo 81.** La Comisión de Presupuestos y Cuenta, tiene la obligación de examinar el Proyecto de presupuesto del año siguiente y las cuentas del anterior que le remita el Ejecutivo, debiendo presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes.

Debo manifestar que en las materias que se refieran o que impliquen asuntos económicos o de finanzas, el tiempo para rendir un informe o dictamen debería ampliarse un poco más debido que debe haber una gran cantidad de documentos que estudiar, y sobre todo, la información debe ser cotejada, debe ser comprobado lo que se establece en los documentos, es decir se requiere un estudio pormenorizado, detallado y a conciencia de toda la información de que se alleguen los comisionados para dictaminar.

En dicho reglamento, se mencionan las siguientes obligaciones en general para todas las comisiones, no importando si las mismas son ordinarias, especiales o conjuntas:

- **Artículo 83.** Es obligación de los Presidentes de las comisiones el ser responsables de los expedientes que pasen a su estudio, por lo cual, deberán firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesará cuando fuesen devueltos.

Con toda lógica, alguien debe hacerse responsable de los documentos que se confieran a una comisión, y quien mejor para salvaguardarlos que el titular de la misma.

²⁰⁷ Pero como ya fue establecido, este órgano ha desaparecido de la Cámara de Diputados.

- **Artículo 85.** Es obligación de los Presidentes de cada comisión, coordinar el trabajo de sus miembros y citarlos cuando sea necesario, durante los recesos, para despachar los asuntos pendientes. Si alguno de los miembros tuviera que ausentarse de la Capital, lo avisará a la Cámara, antes de que se cierren las sesiones.

No considero que existan causa justificada alguna, para que un miembro de alguna Comisión se ausente; y si hay alguna razón que pudiera comprometer su asistencia en el futuro, entonces el legislador debe excusarse cuando sea tomado en cuenta para ser un integrante de dicho órgano.

- **Artículo 87.** Es obligación de toda comisión presentar el dictamen de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en hayan recibido el asunto. Todo dictamen contendrá una parte expositiva de las razones en que se fundamenta, y concluirá con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Esta disposición se contrapone con lo estipulado en la Ley Orgánica en su artículo 67, que fija un plazo de 20 días, y 10 días adicionales desde que el Presidente de la Mesa Directiva les requiera la resolución de dicho asunto. Se debe determinar el plazo para emitir el informe del asunto que se les turne a las comisiones.

- **Artículo 88.** Para que haya dictamen de comisión, éste deberá ser firmado por la mayoría de sus integrantes. Si alguno desiste del parecer de la mayoría, puede presentar voto particular por escrito.

Lo cual únicamente advierte, que las decisiones deberán ser tomadas en consenso, por la mayoría, y que quien disienta del sentir de los demás lo podrá expresar por escrito.

- **Artículo 94.** Durante el receso, las comisiones tiene que continuar el estudio de los asuntos pendientes, hasta forjar el dictamen; de igual manera estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les turne la Comisión Permanente durante dicho descanso. Firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere, y se remitirán a los Diputados para su conocimiento y estudio.

Esto fue estipulado en la duración de las comisiones, las cuales tendrán una duración igual a la legislatura. Por lo cual no cabe duda que durante todo ese tiempo, estarán en labores, de manera que resulta obvia la mención.

- **Artículo 178.** La comisión de Administración, deberá presentar a la Comisión Permanente, para su examen y aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de la misma, y de sus Secretarías. En el artículo 199, se menciona que su obligación, será la vigilancia del manejo de la Tesorería; en el artículo 204, se indica que cuando un Diputado o Senador fallezca, ésta tiene la obligación de dar la orden a la Tesorería para que se entregue de forma inmediata a la familia del finado, la suma de dos mil pesos para costas fúnebres. Si el que fallece es un empleado de la Administración, será la cantidad correspondiente a dos meses del sueldo que cobraba.

Esta comisión tiene una amplia gama de facultades para llevar a cabo, y por tal razón, considero debería tener una regulación menos dispersa, más ordenada dentro de la legislación, ya que sus facultades se encuentran a lo largo de todo el texto de la Ley Orgánica, y de su Reglamento, lo cual hace complicado el conocer a cabalidad sus funciones. Dada la gran importancia de éste órgano, considero que deberían estar muy bien estipulados, reunidos y definidos sus caracteres funcionales.

Ahora bien, un comentario que considero importante destacar es, que aunque el Reglamento contiene disposiciones y órganos que no contempla la propia Ley Orgánica, el mismo no ha sido modificado desde el año de su emisión que fue 1934; es decir, este ordenamiento no ha sido adecuado en relación a los cambios que se han presentado en la organización interna de las Cámaras de Congreso de la Unión, lo cual presenta un gran atraso en la adecuación de las reglas que administran la vida práctica de los órganos legislativos que conducen la vida normativa del país.

2. De la Cámara de Senadores.

2.1. Integración de las Comisiones.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone la integración de las comisiones de la Cámara Alta. En el Capítulo Cuarto²⁰⁸, de la Junta de Coordinación Política, se establece en su artículo 82, que una de sus atribuciones es proponer al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, señalando a sus respectivas Juntas Directivas, así como los senadores que integrarán la Comisión Permanente.

En el Capítulo Quinto, artículo 85 numeral 1, se estipula que la Cámara de Senadores contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. En la sección segunda de este capítulo²⁰⁹, artículo 104, se asienta que las comisiones ordinarias²¹⁰ serán constituidas el primer mes de ejercicio de la Legislatura, teniendo hasta quince miembros, cuyo encargo será por el término de la misma. Sus funciones se avocan al análisis y dictamen de iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia²¹¹, lo cual realizarán conjuntamente con la de Estudios Legislativos.²¹²

Los Senadores tienen una restricción de no poder pertenecer a más de cuatro comisiones. Para la integración de éstos órganos, la Junta de Coordinación Política se basará en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación los mismos, formulando así, a sus posibles integrantes y a aquellos quienes deban constituir sus Juntas Directivas. Al realizar lo anterior, deberá vigilar que su propuesta integre a Senadores de los diversos grupos

²⁰⁸ Cfr. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título Tercero. De la Organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores. Capítulo Cuarto. De la Junta de Coordinación Política. Sección Segunda, de sus Atribuciones. Art. 82, numeral 1, inciso c).

²⁰⁹ Cfr. Op. cit. Título Tercero. De la Organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores. Capítulo Quinto. De las Comisiones. Sección Segunda. De su Integración. Art. 104, numerales 1, 2, y 3.

²¹⁰ Mismas que se encuentran numeradas en el artículo 90 de la propia Ley Orgánica.

²¹¹ Cfr. Op. cit. Capítulo Quinto. De las Comisiones. Art. 85, numeral 2, inciso a).

²¹² Cfr. Ibid. Art. 86.

parlamentarios; y éstos, de igual manera, formularán los planteamientos que estimen adecuados.

Dentro del mismo tenor de ideas, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 65, se especifica que para el despacho de los asuntos, en la Cámara de Senadores y en la de Diputados, se nombrarán comisiones permanentes y especiales para que los estudien y documenten hasta resolverlos. Así, las comisiones permanentes se constituirán en la primer sesión que realicen las Cámaras posterior a la apertura de sesiones de su primer año de ejercicio. En su artículo 70, establece que cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según su criterio o las exigencias para el finiquito de los negocios, lo mismo que se encuentra plasmado en el artículo 95 de la Ley Orgánica.

De igual manera que en el apartado anterior referente a la Cámara de Diputados, para una mejor exposición de la integración de las comisiones, me referiré a éstas de acuerdo a la clasificación de éstos órganos, siendo la misma en ordinarias o permanentes; especiales o transitorias, y las conjuntas.

Ahora bien, se detallan de forma específica algunos detalles tanto en la integración como en algunas funciones de las siguientes comisiones:

Ordinarias o Permanentes.

- Comisión de Estudios Legislativos. La cual, en conjunto con las comisiones ordinarias que correspondan, harán el análisis de iniciativas de leyes y decretos y apoyará a la formulación de los dictámenes respectivos.²¹³

Esta comisión que en conjunto con otros de éstos órganos forman pieza clave para la realización de las funciones atribuidas a las Cámaras, deben estar mejor detalladas; considero que el texto legislativo debe plasmar de manera específica sus características, funciones, obligaciones, porque si bien en el contenido vigente de la ley es examinada, no se le especifica los pormenores de la

²¹³ Cfr. *Ibíd.* Art. 89.

misma, los cuales deberían ser fijados por la importancia que a mi parecer, entrañan.

- Comisiones de Cortesía. Se menciona que el presidente de la Mesa de Decanos, dará a conocer la orden del día, dentro de la cual se encuentra la designación de las comisiones de cortesía necesarias para el ceremonial del Congreso General²¹⁴. Posteriormente en el artículo 61, se resuelve que el Presidente de la Mesa Directiva, una vez que ha declarado constituida la Legislatura y citado para la apertura de sesiones, designará las ya mencionadas comisiones, que considere pertinentes para el ceremonial (lo mismo se establece en el artículo 66, numeral 1, inciso d). Lo anterior se complementa por lo que está descrito en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. En el artículo 11 se fija que el día en que se rinde protesta y se declara constituida la Cámara, se nombrarán tres comisiones compuestas por cinco integrantes, mismas que participarán dicha declaración a la otra Cámara, al Presidente de la República y a la Suprema Corte. Adicionalmente, se constituirá otra, que acompañará al Presidente de la República al recinto del Congreso y a su residencia en el acto de apertura de sesiones; en el artículo 52, se especifica que cuando un miembro de alguna de las Cámaras, se enferme gravemente, el presidente respectivo, nombrará una comisión de dos individuos que lo visitarán cuantas veces sea adecuado y darán cuenta de su estado. Si falleciera, se nombrará una comisión de seis integrantes para que asista a sus exequias, siempre que se verifique en el lugar de la residencia del Congreso; en el artículo 185 se precisa aquella que integrada por seis miembros, de manera conjunta con la de Diputados, sale a recibir al Presidente en el acto de toma de protesta, y la que en el mismo acto, conduce al Presidente desde su residencia al Congreso y de éste a su residencia; en el artículo 191 se encuentra detallado el caso en que una comisión pasa de una a otra Cámara, en la destinataria se nombrará otra, la cual se integra con seis

²¹⁴ Cfr. Op. cit. Título Tercero - De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores. Capítulo Primero. De la Sesión Constitutiva de la Cámara. Art. 60, numeral 6, fracción VIII.

individuos, misma acompañará a la primera a su entrada y salida hasta la puerta exterior del salón; en el artículo 193 se especifica el caso en que Senadores se presenten a protestar después de abiertas las sesiones, saldrán a recibirlos hasta la puerta del salón dos personas de su respectiva Cámara; y en el caso del artículo 196, cuando algún funcionario, representante diplomático o persona de importancia se presente en la Cámara, a invitación de ésta o por sí, se nombrará una comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento.

Este tipo de comisiones, que no tienen una relevancia determinante para la realización de las actividades de las Cámaras, contrariamente a las que si la poseen, se encuentran puntualizadas de una manera precisa, y considero que su regulación bien podría desaparecer, ya que forman parte de la costumbre parlamentaria, misma que es extremadamente difícil que desaparezca y que deje de ser llevada a cabo por los parlamentarios.

Especiales, No permanentes o Transitorias.

- Comisión Jurisdiccional. La cual estará participada por un mínimo de ocho Senadores y un máximo de doce, esto con el objetivo de que entre ellos designen a los que conformarán, cuando sea imperioso, la sección de enjuiciamiento encomendada de las funciones a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sección en la cual deberán estar representados los grupos parlamentarios²¹⁵. Este órgano, interviene en términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.²¹⁶

Mi crítica a éste órgano es el mismo que plasmé en el apartado referente a su símil en la Cámara de Diputados.

- Comisiones Transitorias. Mismas que serán creadas cuando lo determine la Cámara, con apego a la Constitución y a las leyes, y conocerán

²¹⁵ Cfr. Op. cit. Título Tercero. De la Organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores. Capítulo Quinto. De las Comisiones. Art. 101.

²¹⁶ Cfr. Ibidem. Art. 85, numeral 2, inciso b).

exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o para desempeñar un cargo específico.²¹⁷

A mi entender éstos órganos, son iguales a aquellos designados como especiales o no permanentes, ya que son creados con posterioridad al surgimiento de una determinada cuestión, misma que será el objeto por el cual fueron creadas.

- Comisiones de Investigación. Las cuales se crearán en los términos del párrafo 93 constitucional, relativo a la tutela legislativa sobre la Administración Pública Paraestatal.

De la igual forma que sus similares en la Cámara de Diputados, existe una gran crítica a éstas comisiones. Originariamente la facultad de crear éstas comisiones, se introdujo en 1977 en la “Reforma Política” auspiciada por el entonces Presidente de la República José López Portillo. Dicha reforma fue importante, de acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo²¹⁸, porque perseguía fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema y el fortalecimiento del Poder Legislativo. En una palabra se intentaba que el sistema político mexicano pudiera seguir operando y no fuera a ser desbordado por no poderle ya dar cauce a los problemas del país.

Si bien, de alguna manera lo anterior justifica su instauración, el objeto de éstos órganos era, y sigue siendo, el funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria; pero se excluye totalmente a la Administración Pública Federal Centralizada de la posibilidad de constituirse en objeto de una comisión de este tipo. Así pues, resalta la jurista Cecilia Mora-Donatto²¹⁹, el objeto de estas comisiones hoy es casi obsoleto debido a la “ola privatizadora”, misma que tuvo por objeto adelgazar al Estado (la cual inició en 1988 y terminó en 1993), y que redujo a su mínima expresión a la Administración Pública. De 1115 empresas y organizaciones paraestatales existentes al concluir el sexenio de José López Portillo (1982), quedaban al final del gobierno de Miguel de la Madrid solamente 412, las cuales

²¹⁷ Cfr. Ibidem. Art. 87.

²¹⁸ Cfr. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. 8ª Edición. México. UNAM. 2003. pp. 343-344.

²¹⁹ Cfr. Mora-Donatto, Cecilia Judith. Op. cit. pp. 238-239.

se redujeron a la mitad en 1992. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se reprivatizó la banca (1990) y se pusieron en manos privadas 18 instituciones bancarias, antes del Estado; y también se entregó a capital privado el control de empresas como TELMEX, Fertilizantes Mexicanos, Altos Hornos de México, Aeromexico y Mexicana de aviación, empresas mineras, ingenios azucareros, constructoras de equipo de transporte, construcción y operación de carreteras, etc.

En el mismo tenor de ideas, el jurista José de Jesús Orozco Henríquez, hace tiempo que insiste en la necesidad de ampliar por mayoría de razón el objeto de las investigaciones y abarcar a las dependencias centralizadas. Sostiene que ya es tiempo de que éstas comisiones puedan tener como objeto de investigación un haz más amplio de posibilidades que las convierta en figuras relevantes del quehacer parlamentario.²²⁰

Conjuntas.

- Comisiones Conjuntas. Estas se crearán con la participación de ambas Cámaras, para atender asuntos de interés común.²²¹

Estas comisiones, que forman parte de la clasificación doctrinal, y de diversos autores, en la práctica mexicana casi no son utilizadas; es decir, son muy pocas las ocasiones en que surgen temas que les competan a ambas Cámaras y que originen el nacimiento de un órgano con éstas características.

2.2. Número de Comisiones.

La normatividad Orgánica, distingue los diferentes tipos de comisiones, y detalla algunos de sus procedimientos de composición, número de integrantes y tareas a realizar. Así, las comisiones codificadas en dicha normativa son las siguientes:

²²⁰ Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús. Organización y Funcionamiento del Congreso, en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México. UNAM. 1988. p. 1021.

²²¹ Cfr. Ibidem. Art. 88.

Ordinarias o Permanentes.

- **Artículo 66, numeral 1, inciso d).** En el que se plasma que la Mesa Directiva de la Cámara, señalará las Comisiones de Cortesía que considere necesarias para cumplir con el ceremonial.

Esta disposición es idéntica a la que regula este aspecto dentro de la Cámara de Diputados, no hay ninguna diferencia sustancial.

- **Artículo 85, numeral 2, inciso a).** en el que se establecen que las Comisiones Ordinarias, realizan tareas de análisis y dictamen de iniciativas de ley o decreto que se les turnen, así como los asuntos de la materia de su designación. Y en el artículo 90, se contabilizan estas comisiones, siendo las siguientes: Administración, Agricultura y Ganadería, Asuntos Fronterizos Norte, Asuntos Fronterizos Sur, Asuntos Indígenas, Atención a Grupos Vulnerables, Biblioteca y Asuntos Editoriales, Ciencia y Tecnología, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes, Cultura, Defensa Nacional, Derecho Humanos, Desarrollo Municipal, Desarrollo Regional, Desarrollo Rural, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, Distrito Federal, Educación, Energía, Equidad y Género, Estudios Legislativos, Estudios Legislativos Primera, Estudios Legislativos Segunda, Federalismo, Fomento Económico, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Jurisdiccional, Justicia, Juventud y Deporte, Límites de las Entidades Federativas, Marina, Medalla Belisario Domínguez, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Población y Desarrollo, Puntos Constitucionales, Radio, Televisión y Cinematografía, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Reforma del Estado, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe, Relaciones Exteriores Asia-Pacífico, Relaciones Exteriores Europa, Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, Relaciones Exteriores Organizaciones no Gubernamentales, Relaciones Exteriores África, Relaciones exteriores América del Norte, Saludos

Cordiales, Seguridad Pública, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Turismo, Vivienda.

Esta enunciación de las comisiones ordinarias, contiene aquellas que fueron añadidas para el mejor despacho de los asuntos, en virtud del precepto legal que le permite a la Cámara realizarlo (Art. 95 de la Ley Orgánica, y 70 del Reglamento).

- **Artículo 99.** Aquí se establecen algunas características de la Comisión de Administración, quien presentará a la Cámara, por medio de la Mesa Directiva, el presupuesto para cubrir los sueldos de senadores y empleados, entre otros gastos.

Este órgano, fue creado para la realización de los mismo objetivos y funciones que su homóloga en la Cámara de Diputados, por lo que deberían estar reguladas de manera conjunta, y si existieran diferencias relevantes, mencionarlas.

- **Artículo 100.** En el cual se menciona el decreto de creación de la Medalla de honor Belisario Domínguez. Fijando que, anualmente en el mes de Octubre, en sesión solemne, la Cámara otorgará la presea al ciudadano electo, para lo cual se invitará al titular del Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la Cámara de Diputados y demás funcionarios que la Mesa Directiva determine.

Dada la importancia que ésta condecoración representa y lleva implícita, la ceremonia de entrega de la misma debería tener una difusión masiva a nivel nacional, y sobre todo debería ser difundida en los centros de enseñanza superior como las escuelas y facultades de Derecho de toda la Nación.

- **Artículo 102.** La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, preparará proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades de las Cámaras, dictaminará la propuestas que le sean presentadas en esta materia y resolverá las consultas que en el mismo ámbito le planteen los organismos constituidos en virtud de ésta Ley, y aquellas que se refieran al protocolo.

Es necesario que un órgano dentro de las Cámaras estudie y adecue las reglas que han de seguirse dentro de las Cámaras; pero si analizamos las iniciativas ante ésta comisión presentadas o los proyectos que realizan durante toda una legislatura, nos podemos percatar de que no sólo en éste órgano, sino en muchos otros, el trabajo que desempeñan es casi nulo, por lo que su justificación de existencia se pone en duda.

Especiales, No permanentes o Transitorias.

- **Artículo 101.** La Comisión Jurisdiccional, se conformará por un mínimo de ocho y un máximo de doce Senadores, y entre ellos designarán a quienes integrarán, cuando se requiera, la sección de enjuiciamiento que realizarán las funciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El objeto de esta Comisión, representa una doble labor, primero el conformarse y posteriormente, si se requiere, ellos nombrarán a quienes formarán parte de la sección de enjuiciamiento. Considero que el número de sus integrantes debería ser mayor, y posteriormente de entre ellos elegir a aquellos que conformen la mencionada sección, o que de manera directa el Pleno elija a los miembros de la mencionada sección y desaparezca éste órgano.

Haciendo la contabilidad de la comisiones de la Cámara de Senadores que se encuentran plasmadas en la Ley Orgánica suman un total de 59, ya que aquellas que están detalladas o especificadas en dicha normatividad, pertenecen al rubro de las ordinarias.

Pero, cabe resaltar, que el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso, contempla otras cuantas, mismas que son:

Ordinarias o Permanentes.

- **Artículo 2º.** Se establece la Comisión Instaladora, la que integrará cada Cámara antes de cerrar su último periodo de sesiones ordinarias, organizada por cinco miembros: siendo el primero su Presidente, el segundo y tercero secretarios, y los dos últimos como suplentes primero y segundo; teniendo como facultades firmar las tarjetas de admisión de los supuestos Senadores a las Juntas Preparatorias y sesiones del Colegio

Electoral, instalar la Junta Preparatoria o instalar la Mesa Directiva de la anterior.

Como anteriormente mencioné, bien podría desaparecer éste órgano, y transmitir sus funciones a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores. Carece de sentido el hecho de que para cada actividad que los legisladores realicen se acuerde la creación de comisiones.

- **Artículo 5º numerales I y III.** En la primera Junta de la Cámara de Senadores, ésta nombrará dos Comisiones Dictaminadoras elegidas por mayoría de votos. La primera tendrá quince miembros y estará dividida en cinco secciones, debiendo decidir sobre la legitimidad de la elección de los miembros de la Cámara electos por mayoría; la segunda estará conformada por tres integrantes, y resolverá sobre la elección de los presuntos Senadores de la primera comisión. Una vez nombradas, un secretario leerá el inventario de expedientes electorales recibidos, los cuales distribuirán inmediatamente a la comisión que corresponda de la siguiente manera: en la primera comisión, conforme los presuntos Senadores hayan entregado sus constancias de mayoría de votos, se repartirán de cinco en cinco por orden riguroso a la sección respectiva; a la segunda le serán remitidos los expedientes relativos a los integrantes de la primera. Los Presidentes de las comisiones, firmarán por su recibo en el libro de control. En el Artículo 6º, se menciona que en los tres días posteriores a la primer Junta Preparatoria, se efectuará la segunda, en la que las dos primeras comisiones, presentarán sus resoluciones, exponiendo preferentemente los casos que a su juicio no precisen discusión.

Esta comisión evidencia la tramitología que al parecer, es preponderante y además, es fanatizada, al interior de las instituciones de la Administración Pública. Estas comisiones deberían integrarse en una sola que realice todas las funciones que están detalladas en el artículo anterior, obviamente ampliando el término para que la misma presente sus resoluciones, ya que no son ni tan complejas o complicadas, como para que se nombren tantas comisiones para llevarlas a cabo.

- **Artículo 51.** Menciona a la Comisión de Administración, misma que presentará cada mes para su aprobación, en sesión secreta, el presupuesto de las erogaciones necesarias para bastar las dietas de los miembros de la Cámara, el de los empleados de sus Secretarías, y el que corresponda a la conservación de los mismos. Sus actividades, serán autorizar las cuentas e intervenir en todo lo relativo al manejo de fondos. En el artículo 202, se estipula que formará mensualmente, el Presupuesto de sueldos y gastos de la Tesorería.

Como ya mencioné de manera puntual en el apartado anterior, referente a la Cámara de Diputados, ésta comisión tiene una gran relevancia, por lo cual considero que debe tener un apartado especial en el cual se puntualicen sus funciones y atribuciones, así como las tareas a su cargo, porque las mismas se encuentran dispersas dentro del texto normativo.

- **Artículo 60.** Se establece en su párrafo segundo, que la Comisión Legislativa, puede formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez, integrando en el proyecto de decreto, tantos artículos como permisos se concedan en referencia a las autorizaciones a que se aluden en las fracciones II, III y IV del inciso C) del artículo 37 de la Constitución Política, concernientes a que se perderá la nacionalidad mexicana, si, se prestan servicios oficiales a un gobierno extranjero; por aceptar o usar condecoraciones de un gobierno extranjero, o por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, sin previa autorización del Congreso Federal o su Comisión Permanente.

Mi comentario, sobre los permisos que deben solicitar ciudadanos mexicanos para aceptar condecoraciones de naciones extranjeras, pone de manifiesto el grado de burocratización que existe en el país, es absurdo y una pérdida de tiempo el que diversos sujetos o autoridades, tengan que autorizar a ciudadano mexicano que se haya distinguido en el extranjero por sus conocimientos o valores morales, para aceptar una presea que los distingue y los premia por determinada acción. Caso muy distinto es cuando se prestan servicios oficiales a un gobierno

externo al mexicano, pero no considero prudente ni inteligente el tener que permitir que se celebre y honre con alguna distinción extranjera a un compatriota.

- **Artículo 72-73.** En estos artículos se hace referencia a la Gran Comisión dentro de la Cámara de Senadores.²²²

Previamente mencioné que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso no ha sido adecuado a los cambios que se han producido al interior de las Cámaras, lo cual queda de manifiesto en casos como éste ya que se ha producido la sustitución de éste órgano.

Especiales, No permanentes o Transitorias.

- **Artículo 71.** La Cámara podrá nombrar las Comisiones Especiales que considere, cuando lo exija la urgencia y calidad de los negocios.

La norma anterior, especifica la creación posterior de éstos órganos una vez que el objeto de las mismas haya surgido; es decir, sin la existencia de un asunto el cual requiera la creación de éstas comisiones, las mismas no se crearán, la razón de ser de éstos órganos es el surgimiento previo de un negocio determinado.

2.3. Obligaciones de cada Comisión.

Dentro del Capítulo Quinto de la Ley Orgánica, llamado de las Comisiones, se encuentran establecidas algunas responsabilidades inherentes a todos éstos órganos pertenecientes de la Cámara de Senadores, que son las siguientes:

- **Artículo 91.** Estipula que las comisiones contarán con un Presidente y con dos secretarios.

Aunque no se encuentre estipulado esto dentro de la forma de integrar cada comisión, derivado del análisis realizado, en la mayoría de las mismas nos percatamos de que ésta forma de integración se repite y se cumple, tanto en los órganos de la Cámara de Senadores como en los de la Cámara de Diputados, por

²²² Pero al igual que en la Cámara de Diputados éste órgano ha sido suprimido, y fue reemplazado por la Junta de Coordinación Política; pero aún se mantiene plasmada la forma de integrar a la Gran Comisión, así como las funciones que la misma realizaba.

lo cual debería plasmarse como una nota común a todas las comisiones independientemente de la Cámara a la que pertenezcan.

- **Artículo 92.** Esta disposición, especifica que, durante su encargo, el Presidente, Vicepresidente y Secretarios de la Cámara, no podrán actuar en ninguna comisión ordinaria o especial.

Obviamente porque la cantidad de funciones que dichos cargos les confieren, hacen que sea imposible su participación dentro de éstos órganos.

- **Artículo 93.** En este artículo, se establece que las sesiones de las comisiones podrán ser públicas, siempre y cuando así lo acuerden sus integrantes. También celebrarán sesiones de información y audiencia, a las cuales podrán asistir, mediante invitación, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas, que a consideración de las comisiones, puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto sobre el cual verse la reunión.

A mi parecer, deberían determinar que cada cierto tiempo las sesiones sean públicas, esto para demostrar la transparencia de sus labores, además de acercar a los gobernados a los procesos de creación de normas. Independientemente de lo anterior, considero un gran acierto el hecho de permitir la opinión e intervención de personas que puedan colaborar y nutrir mediante su experiencia y conocimientos, a solventar el tema sobre el que trate la reunión

- **Artículo 94.** Las decisiones de éstos órganos se tomarán por la mayoría de votos de sus miembros. Sus dictámenes se deben presentar firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si algún senador discrepa del criterio de la mayoría, puede presentar por escrito su voto particular.

Esta es otra función que debería estar plasmada dentro de un apartado referido únicamente a las atribuciones inherentes a las comisiones en general, ya que la misma se encuentra mencionada dentro de las obligaciones de las comisiones de la Cámara de Diputados. En algunas cuestiones que resultan un poco obvias, como ésta, el texto de la Ley resulta sumamente reiterativo, y en otras cuestiones que podrían tener una relevancia mayor, vagamente se especifican.

- **Artículo 96.** Es prerrogativa de las comisiones el seguir con sus funciones durante los recesos del Congreso y de la misma Cámara, para despachar los asuntos a su cargo.

Esta es otra cuestión que resulta obvia, puesto que éstos son órganos cuya duración es igual a la de la legislatura, si son ordinarias, o que concluyen al realizar las labores en virtud de las cuales fueron creadas, en el caso de las especiales.

- **Artículo 105, numeral I.** Es obligación de los integrantes de éstos órganos, asistir puntualmente a sus reuniones, pudiendo faltar solamente por causa justificada y comunicada y autorizada por el Presidente de la Comisión que corresponda.

Esta norma, aunque pudiera parecer obvia, es de las cuestiones en las cuales se tiene que hacer hincapié y recordarse constantemente a Diputados y Senadores. Pero, lo que debe aclararse y determinarse, es a qué se considera una causa justificada para faltar a las reuniones. En este aspecto considero prudente, el hecho de adicionar fracciones a este artículo, las cuales contengan las causales por las que única y exclusivamente se puedan autorizar las ausencias de los integrantes de las comisiones a sus reuniones.

Por otro lado, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se encuentran las siguientes prerrogativas especificadas para dos comisiones determinadas, y son:

- **Artículos 74-76.** En estos artículos, se detallan las obligaciones de la ya desaparecida Gran Comisión.
- **Artículo 81.** Corresponde a la Comisión de Presupuestos y Cuenta, la obligación de inspeccionar el Proyecto de presupuesto del año siguiente y las cuentas del anterior que le remita el ejecutivo, y deberá presentar dictamen de ellos en los treinta días posteriores a su recepción.

En el mismo ordenamiento, se señalan las siguientes obligaciones en general para todas las comisiones, las cuales se corresponden con las de sus homólogas en la Cámara de Diputados, mismas que me merecen el mismo comentario realizado en el apartado anterior, y que son:

- **Artículo 83.** Los presidentes de las comisiones, tiene la obligación de ser responsables de los expedientes que pasen a su análisis, por lo que deben firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Esta responsabilidad cesará cuando los mismos, sean devueltos.

Aunque es bueno que el presidente sea el responsable de la salvaguarda de dichos documentos, considero que la totalidad de los comisionados deberían compartir el peso de la custodia de los mismos, ya que si alguno de ellos se extravía o la información en ellos contenida se filtra, puede no ser culpa exclusiva del presidente.

- **Artículo 87.** Es obligación de toda comisión presentar el dictamen de su asunto, dentro de los cinco días posteriores a la fecha en que hayan recibido la cuestión. Todo dictamen contendrá una parte expositiva de las razones en que se fundamenta, y concluirá con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Una de las críticas que tengo para el trabajo de las comisiones, es el término que se les concede a las mismas para emitir su dictamen, el cual me parece extremadamente corto para que los comisionados se alleguen de la documentación e información que requieran para dictaminar las propuestas ante ellos presentadas.

- **Artículo 88.** Para que exista dictamen de comisión, éste debe ser firmado por la mayoría de sus integrantes. Si alguno desiste del parecer de la mayoría, puede presentar voto particular por escrito.

Esta obligación es muy similar, si no es que idéntica a la plasmada en el artículo 94 de la Ley Orgánica, por lo que nuevamente expongo que al momento de redactar estos ordenamientos hicieron hincapié en cuestiones que son claras desde la primer lectura de la norma, por lo que no existe razón para remarcarla nuevamente.

- **Artículo 94.** Durante el receso, las comisiones tiene que continuar el estudio de los asuntos pendientes, hasta emitir su resolución; igualmente estudiarán y resolverán las iniciativas que les turne la Comisión Permanente durante dicho descanso. Firmados los dictámenes por la

mayoría de los miembros, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere, y se remitirán a los Diputados para su conocimiento y estudio.

Este precepto es similar a lo establecido en el artículo 96 de la Ley Orgánica, y como ya mencioné, es evidente que al constituirse una comisión, sea ordinaria, especial o conjunta, la misma no cesará sus funciones hasta poner en resolución la iniciativa de ley ante ella tramitada, así tarde lo que dura la legislatura.

- **Artículo 178.** Es obligación de la comisión de Administración, presentar a la Comisión Permanente, para su examen y aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de la misma, y sus Secretarías. En el artículo 199, se menciona que su obligación, será la vigilancia del manejo de la Tesorería; en el artículo 204, se indica que cuando un diputado o senador fallezca, ésta tiene la obligación de dar la orden a la Tesorería para que se entregue de forma inmediata a la familia del finado, la suma de dos mil pesos para costas fúnebres. Si el que fallece es un empleado de la Administración, será la cantidad correspondiente a dos meses del sueldo que cobraba.

Si bien, por la importancia de las tareas a este órgano encomendadas, no sería conveniente eliminarlas del Reglamento, pero si considero que sería atinado el concentrar todas y cada una de dichas facultades en un artículo o sección, porque finalmente el objetivo de una ley reglamentaria o de un reglamento es esclarecer las funciones de los órganos que normalizan, no solamente considerarlas, sino contenerlas de manera organizada.

3. CONCLUSIONES.

Derivadas del presente estudio realizado sobre el funcionamiento y organización de las Comisiones Parlamentarias dentro del Congreso Mexicano, he podido llegar a las siguientes conclusiones:

1. Pude verificar que el trabajo congresional apoyado en éstos órganos, efectivamente ayuda a la agilización del análisis y estudio de los asuntos que son tramitados ante las Cámaras, lo cual ha devenido, a lo largo del tiempo, en un incremento de las resoluciones de las iniciativas presentadas. Además la existencia de las Comisiones Parlamentarias, efectivamente atiende los principios de división del trabajo al interior del Congreso de la Unión; éstos órganos se crean mediante acuerdo del Pleno de la Cámara de la cual se trate, para que dichos órganos, elaborando dictámenes o informes provenientes del estudio minucioso y pormenorizado de documentos e información de la cual se allegan, contribuyan a que las Cámaras, cumplan sus atribuciones legales.

Concuero con la mayoría de los autores citados en el presente trabajo, al reconocerlas como una parte esencial del quehacer parlamentario de toda Asamblea legislativa moderna, sin las cuales, los informes realizados al interior de éstas, carecerían de la calidad necesaria, además de que los Plenos no tendrían el tiempo necesario para analizar los asuntos.

2. Las tareas que las Comisiones desarrollan durante el estudio de los asuntos sometidos ante ellas, implican atribuciones especiales, ya que los integrantes de las mismas pueden allegarse de información y documentación de primera mano; esto a fin de poder dictaminar sobre la procedencia, y para recomendar algunos cambios o modificaciones en la iniciativa.

Por ello, considero que los informes emitidos, debieran tener una mayor vinculación; me refiero a que no es tarea fácil el recavar fundamentos y particularidades de una determinada cuestión y posteriormente examinar a conciencia la misma, para que finalmente su dictamen sea, en ocasiones,

meramente informativo. Juzgo conveniente, que las sugerencias contenidas en el dictamen, deben ser cumplidas y aplicadas, sino en su totalidad, al menos en un cincuenta por ciento.

3. Dentro del texto orgánico, encontramos que existe la permisión para Diputados y Senadores, de formar parte en hasta tres y cuatro comisiones respectivamente, lo cual a mi entender es un error injustificable y los motivos los expongo a continuación.

En primer término, existen 500 Diputados y 128 Senadores, los que están distribuidos entre los diversos grupos parlamentarios respetando la proporción que guardan en la integración del Pleno, por lo que no considero que exista la necesidad de que un sujeto forme parte en varios de estos órganos, es decir, existe una gran cantidad de sujetos de los cuales allegarse, para integrar las comisiones; ahora bien, aunque se trate de una persona versada y experimentada en un tema, no creo que tenga el mismo nivel de conocimientos en otros dos o tres tópicos, y aún teniéndolos, considero que se le debe dar cabida a otros legisladores para que comiencen a especializarse, de otra manera seguiremos con los viejos vicios al interior del Congreso, y continuaremos escuchando los mismos nombres rotando entre las diversas Comisiones, arguyendo que es por su experiencia que son miembros de éstos órganos. Es obligación del Congreso en general, comenzar a preparar a los futuros dirigentes, porque no creo que los actuales vayan a ser eternos.

En segundo lugar, y siguiendo con la misma idea, se tiene como una de las muchas obligaciones, que las comisiones sesionarán cuando menos una vez al mes, y si se da el caso de que coincidan las sesiones de dos Comisiones a las cuales pertenezca el legislador, obviamente tendrá que sacrificar la asistencia a una de ellas, lo cual ocasionará la afectación del trabajo de la misma, se retrasará el análisis del asunto que en el momento estén discutiendo al interior de este órgano.

Y, finalmente, porque cuando la carga de trabajo sea más intensa en alguna de las comisiones que integre, ya sea por la complejidad del asunto, o por su

gravedad, el legislador no podrá dar la atención necesaria y máxima en las labores de las Comisiones restantes de las cuales sea miembro.

4. En el texto de la Ley Orgánica, se establece en su artículo 105 numeral I, que los comisionados tienen la obligación de asistir puntualmente a sus reuniones, pudiendo faltar solamente por causa justificada, comunicada y autorizada por el Presidente de la Comisión que corresponda. Yo creo firmemente que al aceptar desempeñar un cargo de esta jerarquía, se establece un compromiso moral (y en este caso de un rango más alto por tratarse de un servicio para la Nación) de llevar a fin la encomienda pactada. Por tal razón, considero prudente se puntualizaran las causas por las que únicamente se podría justificar u autorizar la ausencia del integrante; de igual manera, deben puntualizarse las sanciones que ameritarían, en caso de no avisar o justificar dicha falta, las cuales deben ser pecuniarias y de más de mil pesos. Mi postura es radical, pero el ser miembro de una comisión no es un simple encargo; en ellas se analizan y debaten asuntos serios, los cuales afectan la vida de cada uno de los ciudadanos del territorio nacional, así que si los legisladores tienen otras ocupaciones que interfieran o le impidan realizar cabalmente las funciones que se les encomiendan, será mejor que declinen el ser miembros de dichos órganos.

5. De la lectura de los principales cuerpos normativos en que se encuentran reguladas las comisiones, refiriéndome a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, puedo destacar la importancia de la organización que debe prevalecer en tales codificaciones, esto debido a que las normas ordenadas que en ellas se contienen, mandan o prohíben algo, sirven para ejecutar una ley o para regir una dependencia. Organización que no se encuentra eslabonada, es decir, a lo largo de todo el texto legislativo de ambas disposiciones, las funciones y algunos de éstos órganos se encuentran dispersos, por lo cual es difícil conocer de manera inmediata, las labores que las mismas realizarán y cuándo lo llevarán a cabo; esto sin tomar en cuenta, de que muchas de las disposiciones de la Ley son copiadas fielmente en el Reglamento, es decir, se plasma lo mismo, y no se cubren los vacíos que existen en ambas con referencia a dichos órganos.

Es pertinente que al hacer referencia a cualquier comisión, se detallen todas sus características y funciones, que no se hallen todas diseminadas, porque finalmente ese debe ser el objetivo de la compilación de normas referentes a un órgano precisado.

6. El término que se les concede a las comisiones para emitir dictamen es muy variado, y por ende, confuso. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su artículo 72 inciso i) que las iniciativas se discutirán en la Cámara que se presenten, salvo que transcurra un mes desde que pasen a la comisión dictaminadora y ésta no emita dictamen, entonces el mismo proyecto se presentará y discutirá en la otra Cámara. A éste respecto, la jurista Susana Pedroza de la Llave explica que éste término se dirige en primera instancia, al autor de la iniciativa, facultándolo para presentarla en la otra Cámara, y de manera accesoria, indica, que debe representar una sanción a la Cámara para que deje de conocer del asunto.

Ahora bien, de la Ley Orgánica en su artículo 67 numeral 1, inciso g), se desprende que transcurridos 20 días después de que se le turna un asunto a determinada Comisión, y la misma no ha rendido el informe debido, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, tiene la obligación de exhortarlos a que lo exhiban en un término adicional de 10 días, y si no lo hacen y no existe causa justificada, el asunto se turnará a otra comisión a petición de los proponentes. En este tenor de ideas el autor José Ramón Cossío D., concuerda con dicho término, expresando que existe la obligación de rendir los dictámenes dentro del plazo de 20 días hábiles a partir de que se les turne el asunto, y de 10 a partir de que se les exija por el presidente de la Mesa Directiva.

Referente a este mismo informe, el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, alude a un período de cinco días posteriores a la fecha de recepción de los asuntos encomendados a la comisión para rendir el dictamen, y retomando lo dicho por la autora Pedroza de la Llave, critica éste término destacando que en el mismo no se define si los cinco días para el estudio y dictamen de los negocios serán hábiles o naturales; y añade que si el asunto es urgente, los integrantes de la comisión deben reunirse en días no comprendidos

en el periodo ordinario de sesiones (días de descanso laboral, sábados y domingos y días festivos); razón por la cual se genera incertidumbre, cuando los asuntos no son urgentes, ya que los días hábiles son mínimos para los parlamentarios, esto si tomamos en cuenta que sesionan generalmente (en Pleno) tres veces por semana y por cuatro horas. Ahora, si los cinco días que menciona el Reglamento son hábiles y continuos (de lunes a viernes), el tiempo para conocer un asunto y resolverlo es mínimo, porque los legisladores no son peritos, requieren informes, documentos y comparecencias de funcionarios, que muy probablemente no los remitan ni comparezcan dentro de esos cinco días.

Desde mi muy peculiar punto de vista, considero que cualquiera que sea el plazo para que estos órganos auxiliares de las Cámaras emitan su informe derivado del estudio de los asuntos a ellos turnados, es notoriamente reducido, ya que comparto la idea de la autora Pedroza de la Llave, en cuanto a que la mayoría de los legisladores miembros de Comisiones, no tienen la especialización suficiente, no son versados en la materia y, aunque se les conceden las facultades para solicitar información a las dependencias de las cuales la requieran, haciendo un ejercicio de honestidad, la gran mayoría de éstas resuelven las peticiones de información en un periodo mucho mayor a cinco días, y ni que decir de la comparecencia de funcionarios.

De lo anteriormente señalado, puedo concluir que la confusión en el término para emitir el dictamen se enfoca solamente a las Comisiones Ordinarias, esto porque las Especiales (dentro de las cuales se encuentran la Jurisdiccional y la de Investigación), señalan dicho plazo en el acuerdo de creación que emite el Pleno. Ahora bien, si hacemos referencia al tiempo que tiene concedido la Comisión de Presupuesto y Cuenta (órgano contemplado como ordinario, según la Ley Orgánica), podremos observar que es de 30 días a partir de la recepción de los documentos que tiene que analizar. Por lo ya expresado, estimo eficaz que el período que se les otorgue a los órganos de tipo Ordinario o Permanente, sea, en primer lugar, determinado, es decir se fije claramente si son cinco o veinte días, más los diez adicionales una vez hecho el requerimiento del informe; en segundo lugar, que se homologue para todas éstas la extensión para presentar su

evaluación; y en tercer lugar, si no se puede uniformar, que se especifique en cada una de las comisiones mencionadas en el texto legal, cuánto tiempo disponen para emitir su resolución.

7. Se contempla dentro de la Ley Orgánica del Congreso y el propio Reglamento para el Gobierno Interior del mismo, como una de las facultades concedidas a las Cámaras el poder requerir documentación del ramo en cuestión, o inclusive solicitar la presencia del titular de la dependencia de la cual se trate. Respecto de éstas cuestiones, el propio Congreso debería celebrar convenios con todas las entidades de la Administración Pública de las cuales pudiesen requerir determinados documentos o la presencia de los titulares por parte de las Comisiones, y de ésta manera poder plasmar en los textos legales antes mencionados, y en los propios de las instituciones requeridas, que debido a la importancia de los negocios que tienen a su cargo éstos órganos (las Comisiones), los mismos pueden solicitar a las oficinas del ramo en cuestión documentación o conferencias con los titulares de las mismas, y que por ello, las mencionadas, deberán ser proveídas en un término no mayor de dos días. Es decir, se debe de expresar claramente que por la jerarquía de las funciones que se desempeñan al interior de éstos órganos, es ineludible la obligación de una respuesta inmediata a dichas peticiones, y por ende fijar forzosamente el plazo para la presentación de tales demandas.

8. En lo tocante a las obligaciones de las Comisiones (independientemente del tipo de órgano del cual se trate), en los textos de la Ley y del Reglamento del Congreso, encontramos plasmadas un gran número de éstas, mismas que son dirigidas de manera general a tales órganos, y que además, son reiteradas en ambos cuerpos normativos; incluso, se hace referencia a ellas, cuando en determinado artículo se exponen las obligaciones concretas de alguna comisión específica. Por tal motivo, se debería hacer referencia a todas y cada una de las obligaciones de las comisiones de manera general, tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, y así, cuando se haga la reseña de cada comisión en particular, adicionar únicamente los compromisos que le competen de manera exclusiva a la misma; esto a fin de evitar las transcripciones innecesarias

de competencias. Es mejor realizar las especificaciones una sola vez, y evitar la reiteración, que finalmente resulta obsoleta, y en vez de auxiliar, confunde.

9. En éste apartado, me referiré a la llamada Comisión Instaladora, misma que de conformidad con lo plasmado en la Ley Orgánica, tiene como sus funciones firmar las tarjetas de admisión de los supuestos diputados a las Juntas Preparatorias y sesiones del Colegio Electoral, instalar la Junta Preparatoria o instalar la Mesa Directiva de la anterior, y la integrará cada Cámara antes de cerrar su último periodo de sesiones ordinarias. Al leer tales atribuciones, considero que las mismas bien podrían ser realizadas por la Mesa Directiva que está cerrando su último periodo de sesiones, misma que tiene experiencia, pero sobre todo es completamente imparcial y ajena a la nueva legislatura. Con esto quiero expresar, que sus funciones no son sumamente complicadas, no existe la necesidad de, primero proponerlos, segundo votarlos, y tercero ratificarlos como miembros de la Comisión. Es mucho trámite para las funciones que realizan, y me parece innecesaria la instalación de éste órgano.

10. De lo establecido en el cuerpo de la Ley Orgánica, encontramos a las Comisiones Dictaminadoras. De manera resumida, denotaré sus funciones: se elegirán tres en la Cámara de Diputados, y dos en la de Senadores; la función de la primera, misma que se dividirá en cinco secciones, será decidir sobre la legitimidad de la elección de los miembros de la respectiva Cámara electos por mayoría; la segunda se enfocará a resolver sobre la elección de los supuestos Diputados o Senadores de la primera Comisión; y finalmente la tercera, en la Cámara de Diputados solamente, se avocará a dictaminar la votación total en el país y la elección de los Diputados de partido. Nombradas las primeras, el Secretario les turnará los expedientes electorales referentes a las constancias de mayoría de Diputados y Senadores de cinco en cinco a cada sección; y a la segunda Comisión se remitirán los expedientes que contengan las constancias de mayoría de los integrantes de la primera. Finalmente, la tercera Comisión iniciará labores en cuanto los dictámenes de las dos primeras sean emitidos.

Considero, que bien pudieran desaparecer los órganos que dictaminan sobre la elección de los Diputados o Senadores integrantes de la primer Comisión;

me parece absurdo que, además de la gran carga de trabajo que implica calificar una elección de Diputados y Senadores electos por mayoría, se aumenten la misma instituyendo a otra Comisión que dictaminará la elección de los que evalúan en primera instancia. De tal manera, la Cámara de Senadores contaría con uno de éstos órganos, y la de Diputados con dos; eligiendo cada facción política, a quienes los representen en la Comisión, para que no existiera duda de la imparcialidad y transparencia con que se calificarían las elecciones.

11. De conformidad con la atribuciones asignadas a las Comisiones Jurisdiccionales de cada Cámara, entendemos que las mismas se integran para, en caso de tener que aplicar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referente a las responsabilidades de los servidores públicos, la misma elija a cada uno de los integrantes que conformarán la sección instructora que ejercerá las atribuciones contenidas en la Ley Reglamentaria de dicho título constitucional; de tal manera que resulta una labor obsoleta e innecesaria, porque primero se integra este órgano, el cual posteriormente designará a la sección instructora que dictaminará la procedencia del juicio político. Siendo éstas las únicas funciones de cada Comisión Jurisdiccional, creo que debería desaparecer; su creación implica un gasto de recursos superfluo; una mejor solución, sería que los Plenos de cada Cámara, soliciten a cada facción política (cuando se requiera), una propuesta de cinco candidatos por partido para que, mediante votación directa en el Pleno, se elijan a aquellos que conformarán la Sección instructora que realizará las atribuciones de la mencionada Ley Reglamentaria.

12. De la lectura de todas los quehaceres conferidos a las Comisiones de Cortesía de ambas Cámaras, mismas que por cierto se encuentran totalmente dispersas en el texto de la Ley Orgánica, me parece que éstos órganos no contribuyen de manera directa a cumplimentar las atribuciones legales y constitucionales que las Cámaras poseen, con esto me refiero, a que si las mismas no existieran, las actividades que se desempeñan al interior del resto de éstos órganos no se verían afectadas, y el Congreso seguiría realizando sus tareas. Estas comisiones más bien debieran ser tratadas con otro tipo de

calificativo, no comisiones propiamente, debido a que sus labores son inconfundiblemente y meramente de carácter protocolario. Bien podrían ser eliminadas del texto legal y seguir utilizándose como otra práctica parlamentaria más de las existentes. No considero que forzosamente deban estar regulados éstos órganos efímeros, que bien podrían ser denominados como grupos protocolarios.

13. Como en los casos de muchas otras comisiones, las facultades o atribuciones de la Comisiones de Administración, se encuentran esparcidas en todo el cuerpo normativo de la Ley Orgánica, lo cual me parece un error colosal debido a la importancia y peso que representan éstos órganos en cada Pleno, jerarquía que deriva de las funciones que desempeñan por ley. Así pues, debe hacerse un reacomodo de los artículos que regulan las funciones y atribuciones de las mismas, pero sobre todo de estas por la importancia que representan. A final de cuentas, el objetivo de tener en una Ley Orgánica y un Reglamento para el Congreso las normas que rigen a estos órganos, es contenerlos y compilarlos de manera sistematizada.

14. Remitiéndome ahora a las Comisiones de Investigación, me parece extremadamente importante señalar, algunas de las críticas que se le hacen al objeto de las mismas por parte de diversos autores, con los que coincido de manera absoluta. En primera instancia me referiré a lo expresado por la jurista Cecilia Judith Mora-Donatto, quien a grandes rasgos sostiene que el objeto de éstas comisiones, inicialmente estaba referido, y continúa estándolo, a investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria, los cuales a lo largo de nuestra historia han ido decreciendo al privatizarse. Dicha privatización inició en 1988 y terminó en 1993, misma que redujo a su mínima expresión a la Administración Pública, ya que en los años 80, contábamos con 1115 empresas y organizaciones paraestatales. Ahora bien, al haberse casi extinto el objeto de creación de tales órganos, cuál puede ser su funcionalidad, su campo de acción es nulo prácticamente, y si no se hace algo al respecto, se llegará a determinado punto en que la existencia o regulación, inclusive, de éstas Comisiones, sea obsoleta.

En el mismo tenor de ideas, concuerdo con el jurisperito José de Jesús Orozco Henríquez, quien ha insistido desde hace tiempo en la necesidad de ampliar, por mayoría de razón el objeto de las investigaciones, y abarcar a las dependencias centralizadas. Considera que es tiempo de que éstas Comisiones puedan tener como objeto de investigación un halo más amplio de posibilidades que las convierta en figuras relevantes de quehacer parlamentario. Esto lo entendemos, en razón de que las Asambleas legislativas evolucionan de igual manera que sus instituciones, éstas se adaptan a las exigencias sociales, y por tanto sus órganos, deben evolucionar y ajustarse de igual manera. El Derecho evoluciona, es una materia mutable, puesto que las condiciones y relaciones sociales, que regula, cambian conjuntamente con el paso del tiempo y con el desarrollo de la sociedad.

15. Pude derivar de lo expuesto sobre las comisiones en el texto de la Ley Orgánica, que debe hacerse una referencia completa a todos éstos órganos que se encuentran plasmados en ella. Con esto quiero decir que algunas acotaciones son precarias, debido a que o señalan únicamente el número de integrantes, o sus facultades, o sus obligaciones, lo cual resulta insuficiente, es decir, existe una regulación escasa de ellas. Se deben redactar nuevamente tales enunciados, y procurar que al hacer alusión a cada uno de éstos órganos, se especifique cómo se integran y cuándo, el número de sus integrantes, las atribuciones, facultades o tareas a su cargo, así como sus obligaciones y la duración de la misma. Debe quedar puntualizado de esa manera.

16. En relación al apartado anterior, además de realizar una reforma integral tanto a la Ley Orgánica del Congreso como a su Reglamento en las cuestiones mencionadas, también se debe procurar eliminar aquellas figuras u órganos que aún se encuentran reglamentadas y que en la actualidad han desaparecido o han sido sustituidos por otros. Tal es el caso de la Gran Comisión, órgano extinto al interior de la Cámara de Diputados y que ha sido suplantado por la Junta de Coordinación Política al interior de la de Senadores.

17. Dentro de la reforma apuntada anteriormente, debe contemplarse además, una clasificación exacta de éstos órganos, ya que, por citar un ejemplo,

se hace referencia a Comisiones Especiales (Art. 42 Ley Orgánica) y a Comisiones Transitorias (Art. 87 Ley Orgánica). Ambas referencias aluden al mismo tipo de comisiones, es decir se llaman indistintamente de ambas maneras, pero considero que se debe uniformar dentro del texto normativo la forma en que se designarán tales órganos, porque para cualquier persona que tome la ley y encuentre tales nombres creará que existen más tipos de comisiones de los que en realidad hay, y que son Ordinarias, Especiales, Conjuntas y Bicamerales; las Mixtas, pueden ser descritas, aunque en la práctica casi no se conforman.

18. Ahora bien, me considero una gran detractora respecto al gran número de comisiones que existen. En las páginas web, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, podemos encontrar los links de todas las Comisiones existentes dentro de la Legislatura que se trate. En cada uno de ellos, encontramos la información referente a dictámenes y asuntos turnados que se les turnan, y una situación que prevalece en la gran mayoría de estos órganos al revisar año por año de ejercicio, en el caso de la LX Legislatura, es que si acaso tienen un dictamen realizado, es mucho. Tal escenario es intrigante, pareciera que en realidad no hay trabajo al interior de las Cámaras, lo cual no sería una sorpresa. Por lo tanto considero, que sería oportuno y adecuado seguir el ejemplo del Parlamento italiano, el cual circunscribe los asuntos a tratar en trece comisiones, las cuales engloban todas y cada unas de las más de cuarenta comisiones, ordinarias solamente, que tenemos al interior del Congreso Mexicano. De tal manera, los grandes y amplios rubros son:

- a) Asuntos Constitucionales, de la Presidencia e Internos;
- b) Justicia ;
- c) Asuntos Exteriores y Comunitarios;
- d) Defensa;
- e) Presupuesto, Tesoro y Programación;
- f) Economía;
- g) Cultura, Ciencia y Desarrollo;
- h) Medio Ambiente, Territorio y Obras Públicas;
- i) Transportes, Comunicación y Telecomunicaciones;

- j) Actividades Productivas, Comercio y Turismo;
- k) Trabajo, Previsión Social;
- l) Asuntos Sociales; y
- m) Agricultura.

19. Mi conclusión final, es que, si bien el trabajo apoyado en un sistema de comisiones al interior del Congreso de la Unión ha sido favorable para ayudar a realizar las funciones de éste, sostengo fervientemente que tal sistema debe evolucionar y adaptarse a las condiciones imperantes en la actualidad; se deben ampliar las atribuciones de algunos de éstos órganos, ya que los objetos de los cuales depende la integración de los mismos, en la actualidad, han casi desaparecido; por otro lado, la normatividad debe ser revisada, corregida y adicionada, lo anterior para establecer puntualmente todas y cada una de las características de tales órganos en ella contemplados, y además, derivada de tal corrección eliminar aquellas instituciones ya caducas o que han desaparecido en la práctica parlamentaria.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ALFONZO Jiménez, Armando; de Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc M., Eraña Sánchez, Miguel Ángel. Tópicos de Derecho Parlamentario. 1ª Edición. México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República, LX Legislatura. 2007.
2. ALONSO de Antonio, José Antonio. Derecho Parlamentario. 1ª Edición. Barcelona, España. Editorial J.M. Bosch. 2000.
3. ALTAMIRANO Santiago, Mijael. El Senado en las Democracias Contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada. 1ª Edición. México. Plaza y Valdés Editores-Profesionales por la Democracia A.C. 2004.
4. BASTERRA Montserrat. Daniel. Las Comisiones Legislativas con Delegación Plena. 1ª Edición. Granda, España. Editorial COMARES. 1997.
5. BÉJAR Algazi, Luisa, et al. Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo. Las Reformas Pendientes. 1ª Edición. México. Editorial CESOP-Cámara de Diputados, LIX Legislatura. 2006.
6. BERLÍN Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. 1ª Edición. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1994.
7. CAMACHO VARGAS, José Luis. El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa- Cámara de Diputados, LIX Legislatura. 2006.
8. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 8ª Edición. México. Editorial Porrúa. UNAM. 2003.
9. COSSÍO D., José Ramón. Los órganos del Senado de la República. 1ª Edición. México. ITAM - M.A. Porrúa - Senado de la República, LVIII Legislatura. 2003.
10. FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. El Poder Legislativo. Segunda Edición. México. Editorial Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004.
11. FRAGA Iribane, Manuel. El Congreso de los Estados Unidos. 1ª Edición. Madrid, España. Editorial Cultura Hispánica. 1951.

12. FRAILE Clivillés, Manuel. Comentario al Reglamento de las Cortes. 1ª Edición. Madrid, España. Editorial IEP. 1973.
13. GONZÁLEZ Schmal, Raúl. Programa de Derecho Constitucional. 1ª Edición. México. Universidad Iberoamericana-Noriega Editores. 2003.
14. LÓPEZ Betancourt, Eduardo. Derecho Constitucional. 1ª Edición. México. Editorial IURE. 2006.
15. MÁRQUEZ Rábago, Sergio R. Evolución Constitucional Mexicana. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa. 2002.
16. MORA-Donatto, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de investigación como órganos de control político. 1ª Edición. México. UNAM-Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. 1998.
17. ----- Cambio Político y Legitimidad Funcional. El Congreso Mexicano en su encrucijada. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa- Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
18. ----- Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo Mexicano. Documento de trabajo No. 6. 1ª Edición. México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 2000.
19. MURO Ruíz, Eliseo. Origen y Evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión. 1ª Edición. México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 2006.
20. ORTIZ Arana, Fernando, y Trejo Cerda, Onosandro. El Procedimiento Legislativo Mexicano. 1ª Edición. México. Editorial SISTA. 2005.
21. OROZCO Henríquez, José de Jesús, et. al. Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. 1ª Edición. México. UNAM. 1988.
22. OROZCO Gómez, Javier. El Poder Legislativo en el Estado Mexicano. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa. 2005.
23. PEDROZA de la Llave, Susana Thalía. El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa. 2003.

24. PÉREZ, Germán, y Martínez, Antonia (compiladores). La Cámara de Diputados en México. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa-Cámara de Diputados, LVII Legislatura-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2000.
25. QUINTANA Valtierra, Jesús, y Carreño García, Franco. Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios Generales. México. Editorial Porrúa. 2006.
26. RAIGOSA Sotelo, Luis. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa-ITAM-Senado de la República, LIX Legislatura. 2006.
27. SALAZAR Abaroa, Enrique Armando. Derecho Político principios, valores y fines. 1ª Edición. México. Editorial Porrúa. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. 2005.
28. SANTAOLALLA López, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Segunda Edición. Madrid, España. Editorial Espasa-Calpe. 1990.
29. ----- Derecho Constitucional. 1ª Edición. Madrid, España. Editorial Dykinson. 2004.
30. SHAW, Malcolm. Committees in Legislatures. 1ª Edición. Oxford. Editorial Martín Robertson. 1979.
31. SAYEG Helu, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. 1ª Edición. México. Editorial Trillas. 1991.
32. SEPÚLVEDA Iguiniz, Ricardo. Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano. 1ª Edición. México. Editorial Themis. 1999.
33. SIRVENT Gutiérrez, Carlos, et. al. El Congreso Mexicano después de la alternancia. 1ª Edición. México. Editorial AMEP- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República- Senado de la República, LVIII Legislatura. 2003.
34. TOSI, Silvano. Derecho Parlamentario. 1ª Edición en español. México. Editorial Porrúa-Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, LVI Legislatura. 1996.

35. VILA Ramos, Beatriz. Los Sistemas de Comisiones Parlamentarias. 1ª Edición. Madrid, España. Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2004.

Legislación.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Reglamento Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionarios y Enciclopedias.

1. Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 1ª Edición. Argentina. Editorial Heliasta. 1988.
2. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Serie II. Léxico y Discurso Parlamentario. Vol. Diccionarios. Tomo I. 1ª Edición. México. Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. 1997.
3. Enciclopedia Jurídica Omeba. 1ª Edición. Tomo III. Buenos Aires, Argentina. 1990.
4. Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie IV, El Congreso y las Políticas nacionales. Vol. II. El Congreso de la Unión y la Política económica de México. Tomo II. La Institución Parlamentaria en América del Norte y su impacto en el quehacer político de México. 1ª Edición. México. Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, LVI Legislatura. 1997.
5. VILLA-REAL Molina, Ricardo, y Del Arco Torres, Miguel Ángel. Diccionario Jurídico Elemental. Segunda Edición. Granada, España. Editorial COMARES. 2006.

Revistas.

1. Revista Española de Derecho Constitucional. “Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas”, de Arévalo Gutiérrez, Alfonso. Año 15. No. 43. Madrid, España. Enero-Abril 1995.
2. Revista de Estudios Políticos. “El Poder Legislativo en México”, de Valadés Diego. No. 4. Madrid, España. Editorial Nueva Época.1978.