

20721
139



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

"LAS COMISIONES DE LAS CAMARAS DEL CONGRESO
GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:
UNA DESCRIPCION HISTORICO-COMPARADA".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE LUIS HEPNADEZ SANCHEZ

ASESOR: DR. DIEGO VALADES RIOS

ABRIL DE 2003



A



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.

PAGINACIÓN DISCONTINUA

DR. DIEGO VALADÉS
DIRECTOR
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS

México, D.F., 27 de marzo de 2003

LIC. ROCÍO DEL CARMEN RENDÓN AGUIRRE
Jefa de la Unidad de Administración Escolar
Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán
P r e s e n t e .

Distinguida licenciada Rendón Aguirre:

En atención al oficio ENAC/DCJ/075/003, de fecha 12 de febrero del año en curso, en el que me designa sinodal en el jurado del examen profesional del alumno JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, con número de cuenta 09559229-3, de la carrera de licenciado en derecho, quien bajo mi dirección elaboró la tesis intitulada "Las comisiones de las cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: una descripción histórico-comparada", me permito informarle que después de la revisión hecha al mismo, considero que reúne los requisitos de fondo y de forma previstos en la legislación universitaria, por lo que a través de la presente extiendo mi voto aprobatorio.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un atento y cordial saludo,



c.c.p. Lic. Aída Mireles Rangel.- Jefa de la División de Ciencias. ENEP Acatlán.- Presente.

B

Dedicatoria

A Dios.

*A mi Madre,
por todos los años de sacrificio y dedicación,
por su lucha cotidiana para sacar adelante a sus
hijos; por el amor y el cariño brindados, por la
paciencia y la confianza puesta...
por ser mi Madre.*

*A la UNAM y sus maestros. En particular,
al doctor Diego VALADÉS RÍOS que con su mirada crítica
y su espíritu innovador dio vida a este agotador
esfuerzo. Reciba Doctor mi gratitud y lealtad eternas.*

Agradecimientos

A toda mi familia, en particular a mis tíos **Magdalena Sánchez Medina** y su esposo **Jesús Anaya Gutiérrez** † quienes siempre estuvieron pendientes de mi futuro profesional.

Al Maestro **Alonso Lujambio**, por sus orientaciones para el tratamiento el tema y por el invaluable apoyo documental brindado.

Al gobierno francés y en especial a **Francis Crepín**, por la oportunidad concedida para realizar una estancia lingüística y de investigación en la ciudad de Lyon (Francia); sin ella, este esfuerzo intelectual hubiera tomado un rumbo distinto al que hoy se presenta.

A Ma. **Josefa Sánchez Albert** del Congreso de los Diputados (España), a **Anne-Marie Massot** de la Asamblea Nacional, al Doctor **Olivier Gignoux** de la Universidad Jean Moulin y al personal del acervo antiguo de la Biblioteca Municipal de Lyon (Francia) quienes me facilitaron toda la información solicitada y me cobijaron con su amabilidad y profesionalismo.

Al personal de la Biblioteca del Senado de la República y de la Cámara de Diputados de nuestro Congreso, en particular al Doctor **Jorge González Chávez**, **Ofelia Pérez Gómez**, **Socorro Barrera Martínez** y **Reyes Monsalvo López**, quienes por más de medio año me acompañaron en mi búsqueda documental.

A mis queridos amigos de la Cámara de Diputados **Cynthia Gutiérrez**, **Kemvirg Puente**, **Limbert Ramos**, **Leticia Reinoso** y **Pilar Hernández**, quienes me brindaron todas las facilidades para la realización de este trabajo.

A mis ex compañeros universitarios **Ivette Uribe**, **Guadalupe Moreno** y **Yolanda Vilchis**, quienes colaboraron con sus observaciones y comentarios.

A todas aquellas personas que por una u otra razón participaron en la elaboración de este trabajo y a todas las instituciones públicas y privadas que me abrieron sus puertas para obtener los datos aquí mostrados. Su generosidad ha quedado plasmada en el cuerpo de esta investigación y perdurará el desgaste doloroso de los años.

**"... el sistema de comités es
la parte más omnipresente, crucial y
peor entendida, del contenido real
de la política."**

Giovanni SARTORI
Teoría de la Democracia

H

Contenido

Introducción	VI
Premisas Metodológicas	XII

PRIMERA PARTE Las comisiones en el ámbito internacional

Capítulo I.	
Primeras discusiones conceptuales	1
A. Jeremy Bentham	2
B. Woodrow Wilson	4
C. Eugène Pierre	12
D. José A. Maravall	17
Capítulo II.	
Los comités en el sistema norteamericano	20
A. El sistema norteamericano	20
B. Reformas	21
C. Tipos	24
D. Número de comités	26
E. Número de miembros	28
F. Los <i>chairmen</i> de los comités	28
G. Funciones	29
H. El <i>staff</i>	30
I. Permanencia	31
J. Partidos políticos y comités	35
K. La institucionalización de los comités	36
Capítulo III.	
Las comisiones en el sistema francés	38
A. Génesis del sistema	38
B. El problema de las comisiones durante la III y IV Repúblicas.	41
C. La racionalización del parlamentarismo	45
D. Tipos	45
E. Composición y designación	48
F. Órganos de dirección	50
G. Reglas de su actuación	51

H. Las facultades de las comisiones	52
I. Apoyo técnico	54
J. Cambios y adaptaciones	55
Capítulo IV. Las comisiones en el sistema español	59
A. Los orígenes	59
B. La reglamentación anterior a 1978	67
C. El Parlamento actual	69
D. Tipos	70
E. Ministerios y comisiones	73
F. Grupos parlamentarios y constitución de comisiones	76
G. La Mesa de las comisiones	77
H. Facultades	78
I. Las ponencias y los letrados de las Cortes	80
Reflexiones finales	83
1. ¿Comisiones o comités?	83
2. Propuesta conceptual	86
3. Las funciones de las comisiones	89
4. La contribución de las comisiones al sistema político	90
5. Elementos connaturales de análisis	91

SEGUNDA PARTE
Las comisiones en el modelo congresual mexicano

Capítulo I. Consideraciones metodológicas	94
Capítulo II. Primeros vestigios	101
A. Morelos en Chilpancingo	101
B. El Imperio	103
C. El Constituyente de 1823	107

Capítulo III.

Intentos formadores del sistema de comisiones de las cámaras del Congreso mexicano durante el siglo XIX	110
A. El federalismo y las comisiones	110
B. El centralismo y las comisiones	113
C. Dos reglamentos y un proyecto: 1842-1845	116
D. El Constituyente de 1847	118
E. Tres proyectos, un reglamento: 1857-1897	119
F. El reglamento del Congreso General de 1897	124

Capítulo IV.

Diagnóstico general del sistema de comisiones de las cámaras del Congreso General: 1813-1897 (Conclusiones)	130
1. Estructura	132
2. Facultades	137
3. Reglas de funcionamiento	139

Capítulo V.

Las comisiones de las cámaras del Congreso General en el siglo XX	145
A. Revolución y comisiones	145
B. La época posrevolucionaria y las comisiones en el Reglamento de 1934	150
C. Reforma política y comisiones	158
D. Transición a la democracia y comisiones	173
E. Gobierno dividido y comisiones: La nueva Ley Orgánica	182
F. Las comisiones en la Ley Orgánica de 1999	189
G. Control evaluatorio de las políticas públicas, proceso presupuestario y comisiones	207
H. Alternancia en el poder, Reforma del Estado y comisiones: La LVIII Legislatura	213

Capítulo VI.

Diagnóstico general del sistema de comisiones de las cámaras del Congreso General: 1917-2003 (Conclusiones)	225
1. Estructura	230
2. Facultades	238
3. Reglas de funcionamiento	240

PROPUESTAS PARA PERFECCIONAR EL SISTEMA DE COMISIONES DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO MEXICANO	249
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Bibliografía	254
------------------------	-----

ANEXOS

Anexo 1

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Anexo 2

Las comisiones del Senado de la República: Legislaturas I a L

Introducción

Existen diversas cuestiones pendientes en la agenda política nacional de las que se discute frecuentemente y que hasta la fecha no han tenido solución.

Una de ellas, quizás la más demandada en estos tiempos, es la llamada "Reforma del Estado". La importancia del proyecto ha puesto en la mesa del debate una lista asaz de temas que solo reflejan la complejidad del problema¹; tal pareciera, como diría Pedro de Vega, que "se ha venido acentuando la tendencia de tratar temas en lugar de abordar problemas"².

Con la presente investigación intentaremos mostrar una de las diversas cuestiones³ que tienen relación con la Reforma del Estado y con el tan buscado fortalecimiento del Poder Legislativo: *el sistema de comisiones de las cámaras del Congreso General*.

Consideramos que es de vital importancia analizar las transformaciones normativas que ha sufrido el sistema de comisiones de las cámaras del Congreso a lo largo de la historia, para comprender algunas de las causas o motivos por los cuales el Poder Legislativo mexicano fue adquiriendo gran parte de sus fortalezas o debilidades, de sus fallas o aciertos con que opera actualmente. El tratamiento del tema busca aportar elementos para la solución del problema. Tratar temas para solucionar

¹ Diversos son los temas del debate: a) derechos humanos y libertades públicas; b) objetivos económicos y sociales del Estado; c) representación política; d) forma de gobierno y poderes públicos; e) federalismo, autonomías y municipio; y, f) Constitución y globalidad. Diversas son igualmente las propuestas formuladas: 1) introducir en el texto constitucional un capítulo relativo a los derechos humanos; 2) crear una nueva ley de amparo; 3) ratificación de los miembros del gabinete por el Congreso; 4) establecer el juicio político para el presidente de la República; 5) incorporar a la Constitución el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular; 6) la existencia de un jefe de Gabinete; 7) restaurar el principio de la reelección inmediata de los legisladores; 8) revisar la facultad reglamentaria del Ejecutivo; 9) la participación de ambas cámaras para el proceso de aprobación del presupuesto y de los tratados internacionales, entre otras. Cfr. Guadalupe IRÍZAR, "Recibe el Presidente electo resultados de la Comisión de Estudios, Entregan Reforma del Estado" en periódico *Reforma*, 23 de noviembre de 2000, p. 8A.

² Pedro de VEGA, ("En torno al concepto político de Constitución", Madrid, 1997) citado por Diego VALADÉS, *El control del poder*, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa, México, 2000, p. 11.

³ Tan sólo por mencionar algunas cuestiones adicionales a las citadas al inicio de este apartado, advertimos las siguientes: 1) ampliación de los periodos ordinarios de sesiones; 2) aceleración del procedimiento legislativo en ciertas materias; 3) veto presidencial y presupuesto; 4) control evaluatorio de las políticas públicas; 5) interpellaciones; 6) funcionamiento del servicio civil de carrera; 7) ampliación y especialización de los cuerpos técnicos que auxilian a los legisladores; 8) trámite de reenvío; 9) cabildo (*lobbying*); 10) grupos parlamentarios, entre otros.

problemas es uno de los principios que deben seguir los involucrados en las cuestiones de Estado.

Además, si bien es cierto que México ha cerrado las puertas del debate electoral y que ahora se encuentra viviendo una realidad democrática⁴ por muchos años sólo imaginada, también lo es, que existen rezagos en otros temas relacionados con la estructura interna las instituciones que impiden su fortalecimiento. Se demanda equilibrio entre instituciones, pero se olvida la necesidad de un equilibrio institucional; "... en un marco plural de actores, un mal diseño institucional puede arruinarlo todo, y por lo tanto... los arreglos institucionales constituyen la posibilidad democrática."⁵ Un mal diseño institucional puede arruinar una institución.

En este sentido, debemos aprovechar el reposicionamiento que está teniendo el Legislativo mexicano dentro de una teoría de separación de poderes, que durante varias décadas sufrió perturbaciones al inclinarse la balanza del poder totalmente hacia el Ejecutivo. En estos tiempos en donde la pluralidad política y la gobernabilidad están concatenadas, en donde los órganos del poder ejercen con plenitud sus responsabilidades y en donde la democracia está transformando y fortaleciendo a nuestras instituciones, innovar y perfeccionar las estructuras de los órganos estatales es un deber ineludible de los hombres que ejercen el poder gubernamental.

⁴ "...poco a poco se multiplicaron y se expandieron los fenómenos pluralistas: diversos partidos se fortalecieron y se arraigaron por todo el territorio nacional, consiguientemente, las elecciones se volvieron más competitivas y más importantes; diferentes reformas electorales acompañaron y moldearon el proceso; los partidos adquirieron prerrogativas que los fortalecieron; las minorías encontraron un lugar en los órganos de representación del Estado y alcanzaron así mayor importancia y mayor visibilidad pública, lo que las hizo crecer; emergió una ciudadanía alerta y actuante que se expresa, se moviliza y sobre todo vota realmente y aprende a usar el sufragio como un instrumento útil para incidir en el gobierno; progresivamente los partidos se colocaron en la médula del Estado; sus fracciones parlamentarias protagonizaron el debate de los asuntos públicos y son las encargadas de elaborar las leyes; en su expansión alcanzan posiciones gubernativas y desatan una mecánica competitiva que modifica las relaciones típicas entre y al interior de los gobiernos; ejecutivos que deben gobernar con congresos dominados por fracciones de distinto signo; ejecutivos que tienen que negociar con sus pares de diferente partido; nuevas y más complejas exigencias gubernativas que plantea el propio asentamiento democrático." José WOLDENBERG, "Una segunda generación de reformas: la gobernabilidad" en *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*, Diego VALADÉS y José María SERNA (coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p. 51.

⁵ Alonso LUJAMBIO, "Estudio Introductorio" en Woodrow WILSON, *El Gobierno Congressional Régimen político de los Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. XLIX.

La democracia no es estática. La democracia se transforma y cambia. Cambia de un lugar a otro, cambia con la gente, con las circunstancias del momento y con la propia sociedad. Ante ello, el conjunto de normas que regulan el funcionamiento de las instituciones gubernamentales corre el riesgo de perder su validez y eficacia. Revisar su evolución y su aplicación en el presente, permitirá adecuarlas a ese proceso de cambio en donde democracia se transforma para mantenerse viva.

No olvidemos que "el despotismo es estático, siempre igual así mismo... [en cambio] un régimen democrático está en constante transformación; es su estado natural."⁶ Si la democracia es "el gobierno de las leyes por excelencia"⁷, las leyes deben de estar al margen de ese proceso constante de transformación, pues de lo contrario la democracia cambiará rápidamente a una de las tantas formas de gobierno autocrático.

Fortalecer a las comisiones legislativas es *per se*, fortalecer al Poder Legislativo. Fortalecer al Legislativo es fortalecer la organización jurídico-política del Estado, modernizarla con los nuevos tiempos políticos, ponerla al día con las demandas sociales, y en consecuencia, mantener viva la democracia dando solución a una de las múltiples cuestiones que se encuentran pendientes en la llamada Reforma del Estado.

El propio fenómeno de la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo, ha ocasionado la desaparición del desinterés y la apatía que existían en tiempos pasados por las cuestiones parlamentarias, transformándose en una vigorosa tendencia hacia su estudio y su divulgación.

Si en legislaturas anteriores el debate giró alrededor del necesario rediseño de los órganos de gobierno de las cámaras, en las subsecuentes será la búsqueda del fortalecimiento de sus cuerpos de trabajo interno. Los legisladores de la LVIII legislatura lo entendieron bien en su momento y promovieron diversas iniciativas de reforma, modificación o adición, al marco normativo del órgano legislativo. Tres propuestas de Reglamento Interior para cada una de las cámaras y más de una treintena de iniciativas con miras a fortalecer la estructura operativa del Congreso, son

⁶ Norberto BOBBIO, *El futuro de la democracia* (trad. José F. SANTILLAN), "Introducción", FCE, 1986.

⁷ *Ibid.* p. 136.

sólo una pequeña muestra del interés que existe por constituir un Legislativo fuerte, *ad hoc* con los nuevos tiempos de pluralidad democrática.

Anhelamos, no que el Legislativo esté posicionado sobre el Ejecutivo, sino que ambos cuenten con la misma fortaleza institucional para alcanzar el equilibrio entre los órganos del poder. Si el poder crea a la norma y la norma crea el poder, fortalezcamos a la norma para fortalecer el poder, y en consecuencia, permitamos que efectivamente el poder controle al poder. Woodrow Wilson desde hace ya más de un siglo afirmaba:

“Quien no esté familiarizado con lo que el Congreso hace actualmente y con la manera como lo realiza, con todas sus funciones y todas sus ocupaciones, con todos sus procedimientos de administración y todos sus recursos de poder, está muy lejos de tener el conocimiento del sistema constitucional bajo el cual vivimos; en cambio, para quien se halle instruido de esas materias, ese conocimiento está próximo.”²

La investigación tiene como objetivo *general analizar las transformaciones normativas del sistema de comisiones de las cámaras del Congreso General, desde su génesis hasta nuestros días, para determinar qué tanto han contribuido al fortalecimiento del Poder Legislativo mexicano, utilizando como paradigma la experiencia internacional generada en Estados Unidos, Francia y España.*

Partimos de la hipótesis de que la debilidad del órgano legislativo mexicano se explica no sólo por algunas características de nuestro sistema político, sino también por la debilidad de sus comisiones, cuya estructura es inestable, poco institucionalizada, sin suficientes poderes para efectuar sus funciones, de complicado manejo operativo por el elevado número de comisiones e integrantes, sin memoria institucional y afectado por algunas variables provenientes del sistema electoral y de partidos.

El trabajo está dividido en dos partes. La primera trata el tema de las comisiones desde la óptica internacional, teniendo como objetivo mostrar la evolución, características y el funcionamiento de las comisiones dentro de los sistemas presidencial, semipresidencial y parlamentario, con el fin de abstraer los elementos teórico-conceptuales que nos permitan analizar las transformaciones normativas del

² *El Gobierno Congresional Régimen político de los Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 33.

sistema de comisiones de las cámaras del Congreso mexicano. Para ello se inicia la discusión con una sucinta exposición de las ideas de cuatro estudiosos del tema: Bentham, Wilson, Pierre y Maravall, los cuales en su conjunto proporcionan los principios esenciales para comprender el por qué de la inminente existencia de comisiones en las asambleas representativas.

Posteriormente la investigación se aboca al estudio de los sistemas de comisiones existentes en Estados Unidos, Francia y España, mostrando las particularidades de cada uno de ellos. En estos apartados se exponen, además de las cuestiones histórico-evolutivas, los principales rasgos que caracterizan a las comisiones en dichas latitudes.

Con toda la información anterior se elabora un conjunto de reflexiones finales que incluyen, entre otros puntos, la revisión conceptual de los términos comisión y comité; la elaboración de un concepto personal sobre la voz "comisión"; las principales funciones que las comisiones desempeñan en cualquier legislativo; y, la contribución que las mismas dan al sistema político de cada país.

La segunda parte profundiza el estudio de las comisiones dentro del modelo congresual mexicano, teniendo como objetivo particular evaluar las transformaciones normativas del sistema de comisiones de las cámaras del Congreso, utilizando los conocimientos teóricos expuestos a lo largo de la primera parte, para conocer qué tanto han contribuido al fortalecimiento del Poder Legislativo.

Para ello, la evaluación del modelo mexicano y su correspondiente diagnóstico, se realizan con base en lo que denominamos "Catálogo de indicadores básicos para la evaluación de un sistema de comisiones". Dicho instrumento analítico delimita el tema en tres dimensiones básicas (estructura, facultades y reglas de funcionamiento), cada una con un cierto número de indicadores (permanencia y temporalidad; número de comisiones; tamaño; discusión legislativa; comparecencias; sesiones; quórum, etcétera) que ubican aquellos elementos claves para la descripción de un sistema de comisiones.

La revisión histórica elaborada en esta segunda parte inicia en 1813, con el estudio del Reglamento del Congreso de Chilpancingo y termina con un análisis a la Ley Orgánica del Congreso General de 1999. A lo largo de este periodo se describen más de quince textos normativos que pretendieron regular o regularon al sistema de

comisiones de las cámaras del Congreso, mostrando con ello las fallas y los aciertos que las normas vigentes y no vigentes fueron dejando como legado al actual modelo congresual mexicano.

Elaboramos al final de esta segunda parte un esbozo que contiene las proposiciones legislativas hechas durante la LVIII legislatura (2000-2003) relacionadas con el tema, para acercar al lector al sentir de nuestros legisladores. Para concluir la investigación, proporcionamos un diagnóstico que muestra las principales fortalezas o debilidades del sistema de comisiones de las cámaras del Congreso durante el periodo que va de 1917 a 2003 y un conjunto de propuestas elementales para su perfeccionamiento.

Antes de entrar en materia, consideramos necesario hacer una advertencia metodológica respecto al número de comisiones y número de legisladores por comisión en el modelo mexicano.

En principio diremos que para recopilar dichos datos (tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados), nos remitimos exclusivamente a la lista de comisiones que la Gran Comisión presentaba al pleno de la asamblea para su aprobación al inicio de cada legislatura y que aparece publicada en el *Diario de los Debates* de cada cámara.

A lo largo de este proceso de búsqueda advertimos que de una cámara a otra, y de una legislatura a otra, el formato de la lista tiende a variar, siendo común ver en la misma lista comisiones permanentes (ordinarias) y especiales sin que expresamente se mencione tal distinción, lo que impidió elaborar un conteo particular de cada tipo. Hay que señalar también, que el número de comisiones por legislatura y el número de integrantes por comisión son comúnmente modificados durante el transcurso de la legislatura, siendo las cifras aquí mostradas sólo indicativas y no definitivas.⁹

Los Anexos 1 y 2 (relativos a las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado respectivamente) muestran tres indicadores claves (denominación de la comisión; legislatura en la que se constituyó, desapareció o reincorporó al sistema; y, número de integrantes por comisión) que describen el sistema de comisiones de las

⁹ Los datos de la legislatura XXVII no fueron conseguidos.

cámaras durante las primeras 50 legislaturas. Ambos anexos los consideramos como el mapa evolutivo del sistema de comisiones de las cámaras de nuestro Congreso.

Premisas Metodológicas

Todo trabajo científico debe caracterizarse por "el control metódico de las afirmaciones, por la crítica seria y desapasionada de las posibles hipótesis de solución y por la búsqueda de conocimientos nuevos"¹⁰. Para cumplir con tales exigencias, el análisis de la normatividad y los hechos contenidos en esta investigación se realizará utilizando los métodos siguientes:

- a) El método deductivo, que hará razonamientos generales para llegar a conclusiones particulares.
- b) El método inductivo, que de forma inversa, intenta obtener de los casos específicos una conclusión general.
- c) El método comparativo, que se dirige a "cotejar entre sí las normas e instituciones consagradas de los diversos ordenamientos estatales, tanto del presente como del pasado, con el propósito de poner una evidencia, además de las características más significativas, sus notas similares o diferenciales, y alcanzar por esta vía la determinación posterior de principios y reglas que encuentren una efectiva aplicación en tales ordenamientos"¹¹.
- d) El método histórico, para conocer los acontecimientos que dieron origen a la institución, su desarrollo y su normatividad. El estudio del pasado será nuestra referencia para considerar bajo qué aspectos fue o dejó de ser útil la institución.

Por último, la utilización sistemática de los métodos referidos se complementará con las aportaciones derivadas de la ciencia política, en lo referente a la influencia y características de los sistemas electorales y de partidos en el sistema de comisiones; y

¹⁰ Miguel VILLORO TORANZO, *Metodología del trabajo jurídico: Técnicas del Seminario de Derecho*, Novena reimpresión, Limusa, México, 1999, p. 3.

¹¹ Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, *Introducción al derecho constitucional comparado* (trad. Héctor FIX-ZAMUDIO), Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 79 y ss.

en la estadística, para cuantificar las variables que indican la fortaleza, debilidades y grado de institucionalización de los parlamentos y de sus comisiones. Recordemos que "una descripción verdadera y completa de algo tiene que incluir su medición".¹²

¹² Franklin H. GIDDINGS citado por Nicolás S. TIMASHEFF en *La teoría sociológica*, FCE, México, 1961, p. 179.

PRIMERA PARTE
Las comisiones en el ámbito internacional*

Objetivo particular.- Mostrar la evolución, características y el funcionamiento de las comisiones dentro de los sistemas presidencial, semipresidencial y parlamentario, con el fin de abstraer los elementos teórico-conceptuales que nos permitan analizar las transformaciones normativas del sistema de comisiones mexicano durante sus casi dos siglos de existencia.

Capítulo I. Primeras discusiones conceptuales**

Las palabras "comisión" o "comité" como muchas otras con las que se trabaja en el ámbito jurídico cuentan con un significado de aplicación múltiple. De hecho, dicho significado depende de su uso y tiende a cambiar no sólo según la materia de estudio, sino también, según el lugar y la época.

Semánticamente el vocablo "comisión" significa un conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender algún asunto. A la vez "comité" es aquella *comisión* de personas encargadas para un asunto¹. En el ámbito parlamentario, es bien conocida la definición clásica del jurista francés Joseph Barthélémy, quien las define como "organismos constituidos en una Cámara,

* Queremos agradecer muy especialmente a Francis Crepín, Anne-Marie Massot y Oliver Gignoux todo el apoyo brindado para la realización de esta investigación.

** Se emplearán las expresiones Asamblea, Parlamento, Congreso, Legislativo y demás términos sinónimos indistintamente, sin embargo ello no significa que hagamos caso omiso a las diferencias conceptuales que estrictamente se deben de atender al utilizar dichos términos.

¹ Cfr. *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1992, p. 366. Por su parte, La *Enciclopedia del Idioma*, [T. I, Letras A-Ch, Aguilar, Madrid, 1958, p. 1142] intenta explicar el significado y evolución de los términos: *Comisión*.- 1. (lat. *commissio*, -*ons*) f. s. XVI al XX. Acción de cometer. [Babia: Hist. Pontif., 1620, Sixto V. p. 711]. // 2. S. XVI al XX. Orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio. [N. Recopilación 1548, II, 6, 12.9] // 3. S. XVI-XX Encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa. [L. de Góngora: Obr., III-176; Gracián: Morales, 1548, f. 109] // 4. S. XVIII al XX. Conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto. [Fdez. Moratín. Obr. Póst., 1-540]. // *Comité*: (fr. *comite*, del ingl. *committee*, del lat. *committere*, delegar). M. Junta o reunión de varias personas elegidas y delegadas por otras para entender en algún asunto y resolver acerca de su ejecución. Para el *Diccionario Práctico de Sinónimos, Antónimos e ideas a fines* (Larousse, México, 1986, p. 90) las palabras "comisión" y "comité" son consideradas como términos sinónimos.

compuestos generalmente de un número restringido de sus miembros, escogidos en razón de su competencia y encargados, en principio, de preparar su trabajo, normalmente mediante la presentación de un informe o dictamen"². Entremos pues al estudio de estas y otras cuestiones desde el enfoque comparado.

A. Jeremy Bentham

Entre 1802 y 1816, Ét Dumont miembro del Consejo Representativo del Cantón de Ginebra, se dio a la tarea de editar diversos manuscritos de la obra del reformador y filósofo del derecho Jeremy Bentham (1748-1832). Uno de esos manuscritos, el intitulado *Tactique des Assemblées Législatives suivie d'un Traité des sophismes politiques* (París, 1816) trata el tema de los comités en las Asambleas legislativas.

Bentham explica que el objeto de las tácticas de las Asambleas legislativas consiste en evitar los inconvenientes y prevenir las dificultades que surgen en toda reunión grande de hombres llamados a deliberar en común.

Para el jurista inglés, lo bueno o lo malo que puede hacer una Asamblea Política depende de dos causas generales: su composición y su manera de trabajar. Un tratado de las tácticas legislativas –decía– supone una Asamblea ya formada; por ello, debe ocuparse más de la manera en la que se conducen sus operaciones, que de su formación. La composición de la Asamblea, el número y la calidad de sus miembros, el modo de su elección, sus relaciones con los ciudadanos o con el gobierno, se encuentran dentro de la competencia de la Constitución. En cambio, todo aquel asunto relacionado con la forma en cómo se conducen sus operaciones pertenece al estudio de la táctica.

En el capítulo vigésimo sexto de la obra, encontramos las razones prácticas por las que una Asamblea Política se ve obligada a realizar sus trabajos en comités:

Plus une Assemblée est nombreuse, moins elle a d'aptitude à certains travaux. En se divisant en Comités, elle se multiplie, elle se résout en plusieurs parties... dont chacune est plus propre à atteindre un certain but que ne le seroit Corps entier... Chaque Comité peut s'occuper d'une affaire différente; les travaux se distribuent, leur marche est accélérée; on peut donner à tous les détails d'un projet nouveau un degré d'attention dont une grande Assemblée seroit incapable. Cette formation de Comités ou de Bureaux

² Cfr. *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions*, Delagrave, Paris, 1934, p.10.

est absolument nécessaire pour rassembler des documents, pour se livrer à des recherches préparatoires, qui exigent qu'on entende un grand nombre d'individus, pour vérifier des comptes, etc... C'est là souvent qu'on peut perfectionner la rédaction d'une loi, espèce de travail qui se fait très-mal dans une grande Assemblée, et qui occasionne une perte de temps considérable.³

En principio diremos que Bentham habla de comités, no de comisiones, y su razonamiento muestra los beneficios que justifican su existencia en toda Asamblea Deliberativa: a) repartición o división del trabajo; b) aceleración y perfeccionamiento de las labores parlamentarias; y c) ahorro de tiempo.

El jurisconsulto inglés se preguntaba si estos grupos de trabajo debían ser nombrados para toda la legislatura o sólo para cierto momento u ocasión, aludiendo simplemente que todo dependerá de los objetos y de las circunstancias. Por ejemplo, un comité permanente, continuo, con experiencia y conocimientos especiales es conveniente para materias como las finanzas (presupuestos), el comercio y la economía pública. En cambio, los comités ocasionales o temporales tienen la ventaja de poder ser compuestos por miembros, que a razón de un estudio particular del objeto en cuestión, pueden ser considerados como de expertos.

Para Bentham, la gran dificultad está en la manera de nombrar a los integrantes de los comités. En este tema -dice- se han desarrollado dos opciones a seguir por las cámaras: la primera por una moción general; la segunda, por el escrutinio o *ballottage*. Pero quizás el mejor modo -propone- es el de comenzar por una nominación libre, en la que cada miembro a su gusto designe algún individuo que se volverá candidato, y después, de esa lista se haga la nominación por la mayoría de los sufragios.

Al hacer una descripción de las reglas usadas por los comités del Parlamento inglés, Bentham comenta que el número de personas que deberán integrar un comité no debe de ser necesariamente determinado, sin embargo, en cada circunstancia la

³ "Cuanto más numerosa es una Asamblea, tanto menos es apta para ciertos trabajos. Al dividirse en comités, ella se multiplica y resuelve en muchas partes... cualquiera de las cuales es más apropiada para alcanzar un cierto fin que el cuerpo entero... Cada comité puede ocuparse de un asunto diferente; los trabajos se distribuyen y su marcha es acelerada; puede poner a todos los detalles de un proyecto nuevo un grado de atención del que una gran Asamblea sería incapaz. Esta formación de comités o *bureaux* es absolutamente necesaria para reunir documentos, para confiarse investigaciones preparatorias, que exigen escuchar a un gran número de individuos, para verificar cuentas, etc... Ahí es a menudo donde se puede perfeccionar la redacción de una ley, especie de trabajo que se hace muy mal en una gran Asamblea, y que ocasiona una pérdida de tiempo considerable." Jeremy BENTHAM, *op. cit.*, capítulo XXVI. [La traducción es propia]

cámara nombrará tantos como ella juzgue conveniente, de acuerdo con la naturaleza e importancia de las materias a examinar o de los asuntos a despachar; reconociendo como límites para su integración las cifras de doce y veinticuatro miembros.

Los poderes y las funciones de los comités dependerán siempre de las instrucciones particulares y de la autoridad de la Cámara, la cual, desde que nombra un comité, emite siempre una orden particular por la que decide qué hará y qué poderes o instrucciones particulares le serán encomendados. Así, un comité se encargará en algunas ocasiones de levantar un reporte de ciertos hechos, de dar a conocer el resultado de los testimonios o pruebas que ha recibido, de realizar un informe que contenga las opiniones de sus miembros en un asunto específico, etcétera. Para estos fines, -concluye- la Asamblea debe facultarlos para reunir y examinar los papeles y personas que puedan aportar algo en el esclarecimiento del asunto.

El tratadista inglés, padre del utilitarismo, expone no sólo su preocupación por establecer dentro de las Asambleas deliberativas un conjunto de reglas que faciliten la conducción de su trabajo, sino también, el interés por demostrar los beneficios, dificultades y características de los comités en las legislaturas. Este esfuerzo sienta un conjunto de precedentes que serán tomados en cuenta por futuros tratadistas y por gran parte de los ordenamientos jurídicos reguladores de la materia.

B. Woodrow Wilson

Woodrow Thomas Wilson (1856-1924), el vigésimo octavo presidente de Estados Unidos, fue un estudioso del sistema político-constitucional de su país. Su obra clásica *Congresional Government: A study in American politics*⁴, escrita a la edad de 28 años, se ha convertido en referencia obligada de politólogos y juristas que estudian el tema de las comisiones parlamentarias.

En su libro, Wilson narra cómo se encuentra organizada la forma del gobierno federal estadounidense. Sus razonamientos toman al Congreso como "el poder central y predominante del sistema". El estadista lo define con gran elocuencia:

⁴ Cfr. WOODROW WILSON, *op. cit.*, Meridian books, New York, 1956 (Publicación original: Boston, 1885).

*El contraste más marcado de la política moderna es el que existe, no entre el Gobierno presidencial y el Gobierno monárquico, sino entre el Gobierno congresional y el Gobierno parlamentario. El gobierno congresional, es el gobierno por los Comités; el Gobierno parlamentario, es el gobierno por un Consejo de Ministros responsables... el primer tipo, es la administración por agentes ejecutivos, medio independientes, que obedecen las órdenes de una legislatura, ante la cual no son responsables; el segundo, es la administración por agentes ejecutivos, que son los dos *leaders* reconocidos y los servidores responsables de una legislatura virtualmente soberana en todo.⁵*

Wilson, citando a John Morley, comprende que el gran error de los publicistas es fijarse estrictamente en las "formas del sistema de Estado" y no penetrar en "el secreto de su funcionamiento". La primera pregunta que debemos hacernos cuando estudiamos un sistema de gobierno –afirma Wilson- es quién o quiénes son los depositarios del poder (*The center of power*). Wilson responde que en el caso estadounidense "la forma de la Constitución consiste en balanzas ideales, delicadamente puestas en equilibrio, mientras que la forma actual de nuestro gobierno presente es simplemente un sistema de supremacía del Congreso". Es decir, teóricamente no hay una fuerza central, sino una balanza de poderes que actúan los unos sobre los otros; sin embargo, en la realidad esto no se da, la fuerza que domina efectivamente es el Congreso.

Wilson describe la evolución histórica del Congreso norteamericano, el cual como todas cualquier institución se mantiene en un proceso de cambio constante. En un comienzo –explica- los congresistas norteamericanos no sabían cómo ejercer sus nuevas funciones, pero pronto esa debilidad sería dejada atrás al organizar el trabajo en comités, "a los que proveyó de *privilegios extensos* y bien determinados de iniciativa y de *intervención legislativa*, y se puso, por su medio, a *administrar el Gobierno*"⁶, así fue adquiriendo fuerza y confianza para cumplir con sus funciones. "En consecuencia, ha entrado cada vez más en los detalles de la administración, hasta que ha tomado virtualmente en sus manos [los comités] todas las facultades substanciales del Gobierno. No domina al Presidente, pero hace de los Secretarios sus humildes servidores".⁷

A decir de Wilson, el Congreso norteamericano siguió la tendencia de someter "todos los detalles de la administración a la vigilancia constante de los comités

⁵ Woodrow WILSON, *El gobierno congresional: régimen político de los Estados Unidos, La España Moderna*, Madrid, s/f., pp. 1 y 2. [El énfasis es nuestro]

⁶ *Ibidem*, pp. 37 y 38. [El énfasis es nuestro]

⁷ *Ibidem*, p. 38.

permanentes, y toda la política a su vigilante intervención". El desarrollo de las facultades del Congreso es fruto de la fortaleza de sus comités, éstos, son "el mecanismo esencial" del sistema político norteamericano.

Para Wilson, el trabajo que realizan los comités permite obtener "consejos libres de toda oscuridad". Gracias a ellos se da forma a la legislación, además de que las discusiones al interior de los comités contribuyen al esclarecimiento y consistencia de los trabajos del pleno de las cámaras. Para el caso específico de la Cámara de Representantes (*House of Representatives*) observa el papel que desempeñan en su interior:

La Cámara se reúne (sic.) en sesión, no para discutir seriamente, sino para sancionar lo más pronto posible las conclusiones de sus Comités. Ella legisla en las salas de Comités, no por las decisiones de las mayorías, sino por las resoluciones de minorías, que tienen comisión especial; de suerte que no está lejos de la verdad decir que el Congreso en sesión es el Congreso en exhibición pública, mientras que el Congreso en sus salas de Comité es el Congreso trabajando.⁸

Wilson aclara que aun la discusión más profunda de un asunto en comités, a través de sus sesiones privadas, no podría remplazar el debate por el pleno del Congreso en su sesión pública. "Un Comité ha recibido la misión, no de instruir al público, sino de instruir y guiar a la Cámara"⁹.

Si en su momento Bentham decía que el incremento en el número de integrantes en las Asambleas generaba dificultades para la realización de ciertos trabajos. Ahora Wilson complementa esa afirmación al decir que el número y lo extenso de algunos discursos hace que el trabajo de las cámaras avance con excesiva lentitud. "Los primeros Congresos tenían tiempo de discurrir; los Congresos de hoy no lo tienen"¹⁰. Por ello, el ahorro de tiempo en la discusión de los asuntos es otro beneficio del sistema de comités.

Por lo que atañe al nombramiento de sus integrantes, Wilson destaca el principio de la antigüedad parlamentaria (*seniority*) que se aplicará para determinar el otorgamiento de las principales presidencias de los comités.

⁸ *Ibidem*, p.65. [El énfasis es nuestro]

⁹ *Ibidem*, p. 69.

¹⁰ *Ibidem*, p. 73.

El ex-presidente de Estados Unidos entendió que la legislación "no es más importante que una atenta vigilancia de la administración", por ello, un legislativo eficaz, no debe contentarse sólo con "expresar la voluntad de la nación por palabras", sino también, deberá vigilar todo lo que el Gobierno haga. "El Congreso es el único Cuerpo que tiene motivo fundado para informarse, y es también el único Cuerpo que tiene la facultad de sacar partido para el bien del país de las cosas que aprende... el Congreso es, por así decirlo, el pueblo constituido... [que] no se gobierna realmente él mismo, sino cuando discute sobre su Administración y la interroga".¹¹ Aparece aquí la función de control-inspección, que toda Asamblea debe efectuar permanentemente, mediante sus comités, a las políticas gubernamentales.

Para Wilson el poder de los comités es tal, que llegaría a sostener que la forma de Gobierno estadounidense es la de "un Gobierno por los presidentes de los Comités permanentes del Congreso"¹². Con el paso del tiempo, el político realiza ciertas precisiones a su teoría del gobierno por comités que podemos encontrar en el prefacio de la versión francesa de su obra editada por Boucard y Jèze:

...ce livre a été écrit pendant les années 1883 et 1884 ; qu'il décrit un système vivant, qui, comme tout ce qui est vivant, se modifie sans cesse, soit dans la forme, soit dans le fond ; dès lors, la description qu'il contient du gouvernement des États-Unis n'est pas, aujourd'hui, tout à fait ce qu'elle était le jour où le livre fut écrit... La modification, de beaucoup la plus importante à noter, c'est l'influence exercée sur la Présidence par la guerre espagnole de 1898. La conséquence la plus frappante de cette guerre a été l'entrée inattendue des États-Unis dans les affaires extérieures et dans le gouvernement de territoires éloignés. Et ceci a considérablement favorisé, pour le Président, l'occasion d'établir la fonction de *leader*... Incontestablement, le Président des États-Unis est aujourd'hui à la tête des affaires comme aucun Président ne l'a été depuis le premier quart du XIX siècle...¹³

¹¹ *Ibidem*, pp. 235 a 240.

¹² Woodrow WILSON, *op.cit.*, p. 83.

¹³ "...este libro ha sido escrito durante los años 1883 y 1884, lo que describe es un sistema vivo, que, como todo lo que es vivo, se modifica sin cesar, tanto en la forma, como en el fondo; desde luego, la descripción que contiene del gobierno de Estados Unidos no es, hoy, exactamente la que tenía el día en que el libro fue escrito... La modificación, más importante a notar, es la influencia ejercida sobre la Presidencia por la guerra española de 1898. La consecuencia más impresionante de esta guerra ha sido la entrada inesperada de Estados Unidos en los asuntos exteriores y en el gobierno de los territorios lejanos. Y esto ha favorecido considerablemente, para el Presidente, la ocasión de establecer la función de líder... Incontestablemente, el Presidente de los Estados Unidos está hoy a la cabeza de los asuntos como ningún Presidente lo ha estado desde el primer cuarto del siglo XIX..." *Cfr. Le gouvernement congressionnel: étude sur la politique américaine*, V. Girard & E. Brière Libraires-Éditeurs, Paris, 1900, "prefacio". [La traducción es propia]

Desde nuestro punto de vista, creemos que las precisiones hechas no desmeritan los razonamientos principales, sino por el contrario, los complementa y fortalece. El hecho es -como bien lo apunta Wilson- que el sistema político estadounidense es un ser vivo que se mantiene a través de personas que integran sus instituciones. Dependiendo de las personas y de las circunstancias, las instituciones tienden a fortalecerse o a debilitarse.

Es importante preguntarse como lo hace el autor: ¿quién es el poder dominante en el sistema: el presidente, la Corte Suprema o el Congreso?; y en este asunto habrá diversas respuestas con convergencias y divergencias. En la época en que Wilson publica su obra, efectivamente era el Congreso a través de sus comités, el que toma las riendas del poder en Estados Unidos; mas no todo el tiempo ha funcionado con tal suerte; en ocasiones, el presidente fue el que endureció su comportamiento e impuso su voluntad sobre el Congreso. Sin embargo en otras, la personalidad del presidente y las circunstancias del momento ameritaban que las intervenciones ejecutivas fueran contundentes. Tal es el caso de las diversas crisis interiores y exteriores durante las cuales, por la fuerza de las circunstancias y con el aval del Congreso, los poderes del presidente fueron reforzados (el mismo Wilson fue un presidente fuerte en su mandato).

Resumiendo podemos decir que el poder político en Estados Unidos es un vaivén entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo que ha dependido de las circunstancias, virtudes y de la autoridad de los involucrados, siendo los comités un factor de gran relevancia para el funcionamiento del Congreso y para la estabilidad del sistema político estadounidense.¹⁴

Lo relevante de la tesis de Wilson radica en analizar el secreto del funcionamiento de las instituciones. En este sentido podemos considerar a los comités no sólo como formadores de legislación, sino también, como detentadores del poder político en determinadas etapas de la vida estadounidense; y sin lugar a dudas, como el mejor lugar para que una Asamblea deliberativa atienda gran parte de las tareas de discusión y análisis que le son encomendadas.

¹⁴ Cfr. Philippe ARDANT, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Treizième édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2001, pp. 317-340. Manuel GARCÍA-PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 398 y ss.

El politólogo mexicano Alonso Lujambio al estudiar la obra de Wilson, comenta que el profesor de la Universidad de Princeton fue impactado por la visión del inglés Walter Bagehot (1826-1877), quien en 1867 publica su libro intitulado *The English Constitution (La Constitución Inglesa)*. Bagehot -dice Lujambio- busca con esta obra explicar "la operación política cotidiana de la Constitución, en oposición a la visión "literaria" que entonces se tenía de la misma... intentaba identificar en qué radicaba de un modo puntual y específico el éxito del orden constitucional inglés."¹⁵

Lujambio encuentra que Bagehot critica el modelo constitucional estadounidense de separación de poderes y Wilson retoma esa crítica para plantear su hipótesis sobre *El Gobierno Congressional*. En 1883, el propio Wilson en una carta dirigida a Ellen Axson expresa su intención de "analizar la Constitución de los Estados Unidos igual que el Sr. Bagehot... ha analizado la Constitución inglesa."¹⁶

En su "Estudio Introductorio" a la obra de Wilson, Lujambio se da a la tarea de esbozar las premisas claves de la obra de Bagehot que influyeron en el pensamiento del constitucionalista estadounidense, mismas que hemos ordenado en diez incisos:

- 1) "El secreto de la eficiencia de la Constitución inglesa bien puede ser definido como la íntima unión, la casi completa fusión, de los poderes Ejecutivo y Legislativo."¹⁷
- 2) "El vínculo que los une es el *gabinete*, es decir, el comité del cuerpo legislativo electo para ser cuerpo ejecutivo."¹⁸
- 3) "El sistema inglés no supone, por lo tanto, la absorción del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo; supone, por el contrario, la fusión de ambos poderes."¹⁹
- 4) "Esta idea de la fusión de las funciones legislativas y ejecutivas [es] el secreto eficiente de la Constitución inglesa."²⁰

¹⁵ Alonso LUJAMBIO, "Estudio Introductorio" en Woodrow WILSON, *El Gobierno Congressional Régimen político de los Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. XVIII.

¹⁶ *Ibidem*, p. XVII.

¹⁷ *Ibidem*, p. XIX.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Idem*.

- 5) La importancia de este sistema la podemos juzgar si la comparamos con el "sistema presidencial", el cual tiene como rasgo característico: "La independencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo."²¹
- 6) Ahí donde están separados los poderes, "una cooperación constante es esencial para el buen gobierno".²²
- 7) Sin embargo, cuando "surge entre ambos poderes una diferencia de opinión, el Legislativo está obligado a entrar en combate con el Ejecutivo, y es muy probable que tal lucha se prolongue hasta la conclusión de los mandatos...".²³
- 8) En el sistema presidencial "no hay elemento alguno de elasticidad y todo está rígido, especificado y fchado."²⁴
- 9) "En el esquema de la división de poderes la responsabilidad se comparte, y ello oscurece la identificación de los actores en competencia... la división del trabajo congresional en comisiones diluye aún más la responsabilidad, ahora específicamente parlamentaria, entre el presidente de cada una de las comisiones, las comisiones mismas y el pleno de la Cámara correspondiente. Por el contrario, en el "Gobierno de Gabinete", en tanto que el pleno sostiene al gobierno, la responsabilidad es claramente identificada y unívoca."²⁵
- 10) La gran virtud del "Gobierno de Gabinete está en su papel educativo, a través del debate público y la crítica sistemática del ejercicio del gobierno... En el régimen presidencial el Ejecutivo no educa a la nación que a la postre no se siente atraída por la política. El debate congresional en los Estados Unidos no define la permanencia o la caída del gobierno. Esto fomenta la irresponsabilidad del Congreso, pues en sus comisiones no hay una opinión pública atenta que las revise y vigile."²⁶

Con estas premisas Wilson elabora su teoría del Gobierno Congresional, la cual a decir de Lujambio cuenta con tres elementos clave:

²¹ *Ibidem.*, p. XX.

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

²⁴ *Ibidem.*, p. XXI.

²⁵ *Ibidem.*, p. XXII.

²⁶ *Idem.*

[En primer lugar], la tendencia "natural" de un Congreso en un régimen de división de poderes a institucionalizar un sistema interno de división de trabajo. Eso dado el monitoreo que realiza el Congreso de las actividades de los órganos del Ejecutivo (*oversight*) y dados los intereses especializados de los legisladores en ámbitos específicos (funcionales, pero sobre todo territoriales) de producción legislativa. Algunas facultades constitucionales de las Cámaras, como el *oversight* parlamentario, sólo se ejercen cabalmente a través del sistema de comités. En segundo lugar, el Congreso tiene el poder "de dirigir" porque son las Cámaras "quienes hacen las leyes", pero no el poder de mandar a quien ha de aplicar la ley. Eso trunca su poder y lo frustra. En tercer lugar, los poderes separados tienden "naturalmente" a entrar en confrontación.²⁷

Pero además Lujambio va más allá, y analiza la evolución del pensamiento de Wilson en su segunda gran obra intitulada *Constitutional Government in the United States*²⁸ (*El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*). El profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México plantea dos cuestiones claves: "¿Cambian en *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos* las ideas de Wilson expresadas en *El Gobierno Congresional* sobre la operación político-constitucional como un todo?." "Definitivamente sí." "¿Cambiaron también sus ideas en relación a la naturaleza de la acción y organización del Congreso en un régimen de división de poderes?." "Definitivamente no.". Wilson -dice Lujambio- ya no afirmará lo dicho en 1885: "Somos gobernados por 47 pequeñas legislaturas"; pero seguirá sosteniendo que la manera en que el Congreso logra potenciar al máximo sus facultades constitucionales, es organizando sus actividades a través de los comités permanentes. Por lo tanto, deduce Lujambio, "Cambia, sí, el juicio que les merece su acción en el marco general de la Constitución, pero no la naturaleza de las mismas:"

Un cuerpo numeroso como lo es la Cámara de Representantes es natural y necesariamente inadecuado para la acción creadora y orgánica por medio del debate... Una asamblea numerosa no puede... formular resoluciones, y la Cámara que estamos analizando es una gran asamblea... la Cámara encarga a Comités emanados de su seno, que estudien y formulen lo que corresponda. De este modo, ella misma se organiza en Comités, no transitorios, formados de cuando en cuando, sino en Comités fijos, encargados permanentemente de sus asuntos respectivos y con amplias facultades para proponer y explicar, a fin de que cada asunto en materia legislativa sea sistemáticamente atendido por un grupo de Representantes bastante reducido para que lo estudien y lo perfeccionen.²⁹

²⁷ *Ibidem.*, p. XXX.

²⁸ New York, Columbia University Press, 1908.

²⁹ Woodrow WILSON, *El Gobierno Constitucional en los Estados Unidos*, citado por Alonso LUJAMBIO en "Estudio Introductorio" *op. cit.*, p. XXXVIII.

Antes de analizar al autor siguiente, y como mero hecho significativo, diremos que Lujambio en su mencionado "Estudio Introductorio" supera a otros publicistas al indagar sobre la influencia que tuvieron Bagehot y Wilson en la historia de nuestros pensadores políticos, particularmente haciendo referencia expresa al jurista Emilio Rabasa Estebanell (1856-1830) autor de la clásica obra: *La Constitución y la Dictadura* (1912).

En este sentido, Lujambio afirma que la obra de Wilson es influida por la de Bagehot; pero a la vez, la obra de Rabasa, es influida por la de Bagehot y la de Wilson. Bagehot, Wilson y Rabasa –dice el politólogo mexicano- construyeron sus argumentos a partir de comparaciones de los distintos arreglos institucionales. Rabasa en particular toma como fuente para escribir su libro *La Constitución y la Dictadura a El Gobierno Congresional* de Wilson. Rabasa critica a la Constitución mexicana de 1857 y Wilson arma el debate en contra de la interpretación constitucional contenida en *El Federalista* de 1787. Ambos, pertenecen "...a la misma generación, dos intelectuales en la política, hombres de pensamiento y hombres de acción...".³⁰

C. Eugène Pierre*

Eugène Pierre es, quizás, de los antes mencionados el menos conocido en el ámbito internacional. Sin embargo, su obra *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*³¹ se ha convertido en un clásico de la literatura parlamentaria francesa. La primera edición publicada en 1893, proporciona una visión muy completa de las normas de Derecho Público decimonónico vigentes en Francia y en otros regímenes políticos.

Para el autor galo es imposible codificar útilmente las reglas de Derecho Parlamentario, sin trazar la historia jurídica de cada cuestión y sin investigar por qué clase de evoluciones se formaron los principios actualmente establecidos. Esta

³⁰ Cfr. Alonso LUJAMBIO, "Estudio Introductorio", en *op. cit.*, p. XIII.

* Eugène Pierre fue funcionario parlamentario de la Cámara de los Diputados francesa en la que desempeñó el puesto de secretario general durante 40 años (1885-1925).

³¹ Eugène PIERRE, *op. cit.*, Librairies-Imprimeries Réunies May et Motteroz Directeurs, Imprimeurs de la Chambre des Députés, Paris, 1893.

sugerencia metodológica se refleja en los dos tomos de su obra, en la que nos muestra la historia y evolución de las instituciones jurídicas vinculadas con el Parlamento.

La sección segunda del Tomo II (*Procédure des travaux intérieurs*) describe la forma en cómo se atendían las labores al interior de las Asambleas representativas francesas desde 1789 hasta finales del siglo XIX. Pierre expone que dentro de dichas Asambleas se formaron tres figuras para la atención del trabajo parlamentario: los *bureaux*, los comités y las comisiones.

En Francia³² -dice Pierre- la división de las Asambleas en *bureaux* para el examen previo de los asuntos es más antigua que la Revolución misma. Este sistema ya se utilizaba en los *États-Généraux* y en las Asambleas de notables sostenidas bajo la monarquía.

Desde el 7 de junio de 1789, la Asamblea del Tercer Estado (*Tiers-État*) que no había aún tomado el título de Asamblea Nacional, ordenaría la formación de *bureaux* en donde todos los asuntos importantes serían discutidos antes de someterlos a su deliberación.³³

Posteriormente el reglamento de la Convención no hablará de los *bureaux*, debido a que estos fueron reducidos a la nada durante el gobierno revolucionario (1792- 1795);³⁴ los poderosos comités nombrados directamente por la Asamblea atenderían todos los asuntos.

Durante el régimen Directorial (1795-1799), el artículo 67 de la Constitución del 22 de agosto de 1795 (*Constitution du 5 fructidor an III*) admitirá excepcionalmente la formación de comisiones especiales para el examen preparatorio de los asuntos, las cuales serán nombradas por el pleno de la Asamblea, y no por los *bureaux*, que desaparecerán formalmente junto con los comités permanentes.³⁵

Bajo el Consulado y el Imperio (1799-1814) las asambleas no estuvieron divididas en *bureaux*, pues el sistema impuesto por la Constitución de 1795 se

³² Para tener una visión general de la historia y evolución de las instituciones francesas consúltense: Pierre, PACTET, *Institutions politiques/Droit Constitutionnel*, Armand Colin, 15ª edición, París, 1996; y también Philippe ARDANT, *op. cit.*

³³ Eugène PIERRE, *op. cit.*, p. 859.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

mantuvo vigente.³⁶ Pierre afirma que es sin duda esta larga interrupción, la razón que motivó al rey Luis XVIII a implementar en la Constitución el deber de la Cámara de Diputados de deliberar primero los asuntos al interior de los *bureaux*. El artículo 45 de la Carta de 1814 dice: "La Cámara se dividirá en *bureaux* para discutir los proyectos que le son presentados por parte del Rey". Desde entonces, aclara el autor galo, la división en *bureaux* no dejará de existir.³⁷ Entiéndase aquí que los *bureaux* no dejarán de funcionar sino hasta 1902, es decir, durante el régimen de la III República.

A decir de Pierre, la división en *bureaux* no se encuentra, o funciona raramente, en los países cuya organización deriva del sistema inglés: "La Cámara de los Comunes en Inglaterra y la Cámara de Representantes en Estados Unidos no se dividen en *bureaux*, ellas discuten la mayor parte del tiempo en "comité general" o en "comités especiales" si se solicita".³⁸ Dejemos que Pierre con sus palabras nos auxilie a entender esto:

*La division en bureaux, disait avec raison l'un de mes honorables prédécesseurs, M. Valette, est une des formes réglementaires qui font le plus ressortir la différence qui existe entre le mode parlementaire français et le mode parlementaire anglais... En effet, dans notre système, tout est coordonné, tout se tient et s'enchaîne; la division en bureaux est la source d'où dérivent tous les autres procédés préparatoires; retranchez l'un de ces procédés, et l'on ne comprend plus le mérite de cette division. Ainsi, les bureaux se livrent à un examen préparatoire du projet en instance; comme résultat de cet examen, ils nomment un commissaire qui représente l'opinion adoptée par la majorité de son bureau. Ce commissaire reçoit, par l'effet de son élection, la mission de défendre, de soutenir, d'appuyer cette opinion, dans les nouveaux débats auxquels va se livrer la commission spéciale. Lorsque celle-ci a arrêté les bases de son rapport, celui qui le rédige et le présente à l'Assemblée générale reçoit à son tour la mission de soutenir l'opinion adoptée par la majorité de la commission, opinion qui ne peut être que la conséquence de celle que la majorité de chaque bureau a chargé son commissaire de faire prévaloir.*³⁹

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*, p. 860.

³⁹ "La división en *bureaux*, dice con razón uno de mis honorables predecesores, el señor Valette, es una de las formas reglamentarias que hace resaltar más la diferencia que existe entre el modelo parlamentario francés y el modelo parlamentario inglés. En efecto, en nuestro sistema, todo está coordinado, todo tiende a enlazarse; la división en *bureaux* es la fuente de donde derivan todos los otros procesos preparatorios; suprimir uno de esos procesos no nos permitiría comprender más el mérito de esa división. Así, los *bureaux* se encargan de un examen preparatorio de un proyecto en instancia; como resultado de ese examen, nombran un comisario que represente la opinión adoptada por la mayoría del *bureau*. Ese comisario recibe, por efecto de su elección, la misión de defender, de sostener, de apoyar esa opinión en los nuevos debates de los cuales va a encargarse la *comisión especial*. Luego que ahí ha fijado las bases de su informe, es él quien lo redacta y lo presenta a la Asamblea general recibiendo de nuevo la misión de sostener la opinión

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El procedimiento que se utilizó -durante todo el siglo XIX- para constituir a los *bureaux* se efectuaba sin complicación alguna mediante el uso de una lista en orden alfabético o por sorteo. En un inicio, los integrantes del *bureau* tenían una *duración* en el cargo de un mes, plazo que se aumentó con el tiempo admitiendo la renovación trimestral, pudiendo prorrogarse según las circunstancias.

Los *bureaux* recién creados realizaban el nombramiento de su presidente y un secretario mediante escrutinio secreto, valiendo la mayoría absoluta de los sufragios emitidos y bajo el sistema de doble ronda de votación; si se daba un empate entre candidatos el más anciano se convertiría en el elegido.

El presidente de la Asamblea enviaba a los *bureaux* todos los documentos relativos a los asuntos que debían ser tratados y habitualmente proponía el orden del día de los mismos. Cada *bureau* discutía separadamente las cuestiones enviadas para su examen y no podían reunirse para deliberar, puesto que eran creados precisamente para permitir la discusión separada de cada asunto.

En resumen podemos decir que el sistema de *bureaux* francés tiene las siguientes particularidades:

- 1) Su implementación se efectúa desde antes de la Revolución francesa, en los llamados Estados Generales y en las Asambleas de notables sostenidas bajo la monarquía.
- 2) Los *bureaux* realizaban la labor de examen previo de los asuntos a tratar y a la vez estaban facultados para nombrar comisiones especiales o comités -según la época-, ante los que se someterían posteriormente los asuntos a deliberación.
- 3) La existencia de los *bureaux* implicaba la existencia de las comisiones especiales que ellos mismos formaban para la deliberación de los asuntos; pero también, la existencia de los *bureaux* implicaba, según la época, la constitución de comités encargados de controlar y vigilar al Ejecutivo.
- 4) La división en *bureaux* es la fuente de donde derivan todos los demás procesos preparatorios de los asuntos parlamentarios; ellos designan a los miembros de

adoptada por la mayoría de la comisión, opinión que no puede ser mas que la consecuencia de aquella mayoría de cada *bureau* comisionado a su enviado de hacer prevalecer." *Idem*. [La traducción es propia]

las comisiones especiales (o comités) y estas deliberan el informe que los miembros del *bureau* presentan a través de un "comisario" designado para ello.

- 5) El funcionamiento del sistema de *bureaux* era sencillo: a) En principio, el presidente de la Asamblea enviaba a los *bureaux* los documentos relativos a los asuntos que debían tratarse; b) Posteriormente, cada *bureau* discutía separadamente las cuestiones enviadas para su examen, teniendo prohibido reunirse para deliberar, pues eran creados precisamente para permitir la discusión separada de cada asunto; c) Los *bureaux* realizaban el examen previo de los proyectos legislativos, y como resultado de ese examen, nombran un "comisario" que los representaría y defendería la opinión adoptada por la mayoría de los miembros del *bureau*; d) Ese "comisario" debía defender la opinión del *bureau* en los nuevos debates por efectuarse dentro de la comisión especial; e) Ahí el comisario expone las bases de su informe, que es en sí, el informe del *bureau*; y f) después de la discusión en comisión, el mismo "comisario" lo presenta ante el pleno de la Asamblea, recibiendo de nuevo la encomienda de sostener la opinión adoptada por la mayoría de la comisión, opinión que no puede ser más que la consecuencia de aquella mayoría de cada *bureau*.

Por lo que respecta al tema de las comisiones, Pierre muestra la diferencia técnica que existe entre éstas y los comités. Las primeras Asambleas francesas -dice- no tenían comisiones en el sentido que se conocen, ellas confiarían el examen previo de todos los asuntos a los comités.⁴⁰

Entre los comités y las comisiones, -aclara- la diferencia no es puramente nominal. Una comisión sólo atiende uno de varios proyectos determinados; en cambio, un comité tiene por mandato estudiar un conjunto de cuestiones. Lo propio de sus atribuciones han sido mal definido.⁴¹

⁴⁰ Entiéndase aquí que Pierre se refiere a las Asambleas que se constituyen a partir de la Revolución francesa.

⁴¹ Pierre dice : *Nos premières Assemblées n'avaient pas de commissions dans le sens où nous l'entendons aujourd'hui, elles confiaient l'examen préalable de toutes les affaires. Entre les comités et les commissions la différence n'est pas purement nominale ; une commission n'est saisie que d'un de plusieurs projets déterminés ; un comité a pour mandat d'étudier un ensemble de questions ; le propre de ses attributions est d'être mal définies. Cfr. op. cit., p. 885.*

A decir del autor galo, la utilización del sistema de comités sólo se justifica en los casos de "crisis", cuando las Asambleas se ven obligadas a ejercer ellas mismas, más o menos directamente, una parte del poder Ejecutivo. De otra manera, los comités pueden convertirse rápidamente en un peligro para la independencia de la Asamblea misma.

Pierre realiza una delimitación conceptual no considerada en el pensamiento de Bentham o en la fórmula de Wilson. De esta forma, las comisiones se utilizan sólo para *el estudio o la atención de un asunto concreto* (un proyecto o proposición de ley), cuentan con una *especialización limitada*, y su *duración es temporal*, al aprobarse el proyecto de ley o la proposición la comisión desaparece; por el contrario, los comités se basan en el principio de la *especialización profunda* dentro de una área de competencia determinada (Finanzas, Educación, Fuerzas Armadas, Salud Pública, Asuntos Interiores o Exteriores, etcétera); y adoptan el principio de la *permanencia*, la *duración* de un comité, generalmente es la duración de la Asamblea misma. Además, los comités se encargan de preparar el trabajo de Asamblea (V. gr. el comité de redacción encargado de registrar las diversas memorias y ordenanzas hechas por la Asamblea o el comité de reglamento encargado de atender todo lo relacionado con la reglamentación interna de la Cámara).

Finalmente diremos que los argumentos de Pierre pueden ser criticados y hasta no aceptados, empero, más allá de estos supuestos, lo importante es reflexionar sobre si se utilizan correctamente dichas voces en el campo del Derecho Parlamentario.

D. José A. Maravall

En 1947, el Instituto de Estudios Políticos de Madrid publica el libro *Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones* de José Antonio Maravall. La obra, de rasgos histórico-comparados, nos brinda ciertos conceptos básicos para entender el tema de las comisiones.

Para Maravall las comisiones son "grupos de reducido número de miembros de la Cámara que por especial encargo suyo estudian ampliamente y en detalle los asuntos, para preparar los trabajos del Pleno, presentando a éste un informe o 'rapport'".⁴²

El jurista español afirma que es imposible que una Asamblea numerosa elabore de manera rápida y eficaz su labor sin el auxilio de esos pequeños grupos, por lo tanto, la primera característica de todo verdadero sistema de comisiones es "la forzosidad"⁴³.

Lo que justifica a las comisiones es el intercambio de información y la confrontación de ideas entre el Gobierno y la Cámara, en cuyo caso, es común enviar o citar a los ministros y funcionarios del gobierno a las reuniones de comisiones. Gracias a eso –continúa- en Estados Unidos "ha sido posible, durante mucho tiempo, evitar los inconvenientes de excesivo asilamiento de los poderes a que pudo tender el presidencialismo y constituyó, por consiguiente, una de las piezas necesarias para entender el juego constitucional de los órganos de poder en aquel país."⁴⁴

A decir del jurista español, el problema de las comisiones no está en si deben existir o no, los problemas por analizar tienen que ver con su permanencia o temporalidad, con la manera de clasificarlas y con sus procedimientos de designación.

Por lo que hace a la permanencia o temporalidad de las comisiones, Maravall explica que en un régimen parlamentario dicho principio permite un control eficaz del gobierno. Una comisión permanente puede conservar un contacto muy cercano con los ministerios, y por lo tanto, se encuentra en situación de dialogar y discutir con sus titulares. La permanencia de las comisiones –señala- concede a las cámaras el perfeccionamiento de sus trabajos mediante el acopio de experiencia y conocimientos; "se defiende la permanencia como única forma de asegurar la independencia de la Cámara, que de este modo, por su mejor técnica e información, por su constancia en ocuparse de unos asuntos determinados, se encuentra en más firme posición frente a los otros poderes y puede apropiarse más íntimamente el proceso legislativo."⁴⁵

Ligado al principio anterior se encuentra el tema de la clasificación de las comisiones según las materias que se han de atender. Para ello –comenta- existen dos

⁴² José Antonio, MARAVALL, *op. cit.*, p. 62.

⁴³ *Ibidem*, p. 69.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 71 y 72.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 76.

métodos básicos: la creación de comisiones por cada área del gobierno (Ministerios) o la división por asuntos que no coincida con la de éstos. Para el autor, los reglamentos de las cámaras, en general, han utilizado ambos métodos.

Maravall afirma que el problema de los procedimientos de designación ofrece diferentes soluciones. Una primera consiste en nombrar a los integrantes de las comisiones por una autoridad ajena a las cámaras; otra, por las propias cámaras, y en este último caso, el nombramiento puede corresponder al presidente, a la Cámara entera, a los grupos partidistas, a las secciones o al autor mismo de la propuesta; existiendo también sistemas mixtos que combinan las diferentes opciones. De todas las opciones enunciadas, Maravall concluye que lo más común es el nombramiento por el pleno de las cámaras o por sus grupos partidistas⁴⁶. El pensamiento del jurista muestra las características básicas del sistema de comisiones español contenidas - como veremos más adelante - en sus reglamentos parlamentarios del siglo XIX y principios del XX, mismos que serán tomados como paradigma en algunos textos normativos del Congreso mexicano.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 80 y 81.

Capítulo II. Los comités en el sistema norteamericano*

A. El sistema norteamericano

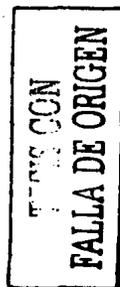
El sistema de "comités" del Congreso norteamericano cuenta con determinados rasgos que lo colocan por encima de cualquier otro modelo, siendo para muchos "hasta cierto punto un caso aparte".¹ Parafraseando a John Lees² diremos que los comités del Congreso están en casi todo, son los ojos, orejas y manos del Senado y de la Cámara de Representantes; en ellos el Congreso realiza la mayor parte del trabajo legislativo y toma decisiones importantes de supervisión y vigilancia del Ejecutivo. No podríamos entender el sistema político norteamericano sin hacer referencia a dichos grupos especializados de trabajo, hoy es más que sabido que los comités son los principales fabricantes de la política estadounidense.

Aunque la Constitución norteamericana omite mencionar en su texto a los comités, el Congreso se ha organizado por largo tiempo a través de ellos para dividir su trabajo en porciones más manejables. Así los comités operan dentro de un modelo caracterizado por la separación de las diferentes funciones del Estado, el federalismo y un sistema de balances y contrapesos que busca el equilibrio entre dichas funciones. Los comités del Congreso se han mantenido como una pieza clave del sistema político norteamericano en parte porque el Congreso tiene a su cargo las responsabilidades de

* Para una visión más detallada del sistema congresual norteamericano y sus comités consúltense: Roger H. DAVIDSON y Walter J. OLESZEK, *Congress and Its Members*, CQ Press, Washington, DC, 1998; C. Lawrence EVANS *Leadership in Committee: A Comparative Analysis of Leadership Behavior in the U.S. Senate*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991; Steven S. SMITH y Christopher J. DELRING, *Committees in Congress*, CQ Press, Washington, DC, 1990; Steven S. SMITH, "The Congressional Committee System", en *Encyclopedia of the American Legislative System*, Joel H. Silbey, ed., Volume 2, pp. 641-667; James A. THURBER y Roger H. DAVIDSON, *Renewing Congress: Change and Stability in the 1990s*, CQ Press, Washington, D.C., 1995; Ross K. BAKER, *House and Senate*, W.W. Norton, New York, 1995; Woodrow WILSON, *Constitutional Government in the United States*, Columbia University Press, New York, 1908; Anthony KING, *The New American Political System*, A. KING editor, The AEI Press, Washington, D.C., 1990; David C. KING, "The Nature of Congressional Committee Jurisdictions", en *American Political Science Review*, vol. 88, número 1, marzo 1994. Sitios en la *World Wide Web*: <http://www.loc.gov/> (Librería del Congreso); <http://thomas.loc.gov/> (Sistema de información legislativa del Congreso).

¹ Malcolm SHAW, "Conclusion", en *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, LEES y SHAW editores, Durham, Duke University Press, 1979, p. 387.

² John D. LEES, "Committees in the United States Congress" en *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, Duke University Press, p. 11.



creador de legislación, de control y vigilancia del Ejecutivo, pero a su vez, por recaer en él la naturaleza de cuerpo representativo en donde se manifiestan una diversa gama de intereses sociales.

Los comités en los Estados Unidos funcionan como los vehículos institucionales para satisfacer las demandas particulares y la fabricación de decisiones políticas. Shaw explica que desde sus primeros años de existencia el Congreso norteamericano, a diferencia de otros parlamentos, se comprometió a realizar sus labores mediante un sistema de comités comprensivo, permanente y especializado que se ha convertido en algo duradero y muy defendido en los Estados Unidos.³ Hoy, los comités son órganos vitales para sacar adelante el trabajo encomendado al Congreso; las decisiones cruciales acerca de la viabilidad y legitimidad de las políticas, los recursos públicos y su implementación son pactados por el Congreso en sus salas de comité convirtiéndose en los garantes de la implementación de las políticas públicas y su legitimación.⁴

B. Reformas

El Congreso norteamericano ha demostrado ser una institución notablemente adaptable a las diferentes circunstancias y direcciones políticas del momento. Para mantener su adaptabilidad los comités fueron dotados por reglas de funcionamiento que los convirtieron con el tiempo en los verdaderos campos de batalla del órgano Legislativo. Los primeros signos reformadores se produjeron desde finales del siglo XIX y principios del XX con las *Reed Rules* de 1890, la revuelta contra el *Speaker* Joseph G. Cannon en 1910 y la Ley de Presupuesto y Contabilidad (*Budget and Accounting Act*) de 1921. Posteriormente, con las Leyes de Reorganización Legislativa (*Legislative Reorganization Acts*) de 1946 y 1970 obtienen las bases de su organización actual. Más recientemente, la Revolución Republicana (*Republican Revolution*) del *Speaker*

³ Malcolm SHAW, "Las comisiones en el Congreso Norteamericano" (Trad. de GABISER) en *Las comisiones parlamentarias* (Juan Carlos DA SILVA OCHOA, coordinador), Eusko Legebiltzarra Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 72.

⁴ Cfr. John LEES, *op. cit.*, p. 14.

Newt Gingrich y la nueva mayoría republicana comenzada en 1995, han convertido a las cámaras del Congreso en órganos mucho más democráticos.⁵

Para los estudiosos de todas estas innovaciones las Leyes de Reorganización Legislativa (*Legislative Reorganization Acts*) de 1946 y 1970 constituyen la columna vertebral de toda la organización congresual norteamericana. Shaw nos dice que con la reforma de 1946 el Congreso obtiene oficialmente el reconocimiento de la función de control del gobierno.⁶ Dicha actualización tenía ya como contraparte predecesora, la ampliación hecha por el Ejecutivo a sus dependencias desde 1933, misma que ocasionó la urgente modernización estructural del Congreso. La Ley de Reorganización Legislativa (*Legislative Reorganization Act*) de 1946 codificó aspectos importantes del procedimiento en los comités y disminuyó sustancialmente su número, que para entonces era excesivo y hasta cierto punto mermaba el funcionamiento del Legislativo. Tal disminución "...dio lugar a que se crearan [comités] con competencias generales que seguían las divisiones de la organización del Ejecutivo y que tenían cierta similitud entre ambas cámaras... Los [comités] que surgieron de la reorganización... se establecieron y funcionaron con amplios poderes..."⁷

Posteriormente, la Ley de Reorganización Legislativa (*Legislative Reorganization Act*) de 1970, aunque mantiene las competencias de los comités tal y como lo hacía la Ley de 1946, implementa otros cambios relacionados con: a) el principio de antigüedad; b) los poderes de los presidentes de los comités; y c) su funcionamiento interno. La Tabla 1 sintetiza algunas de las principales innovaciones en la materia.

⁵ Cfr. Colton C. CAMPBELL y Roger H. DAVIDSON, "US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops" en *Parliamentary Committees: Changing Perspectives on Changing Institutions*, op. cit., p. 131.

⁶ Malcolm SHAW, "Las comisiones en el Congreso Norteamericano", en op. cit., p. 91.

⁷ *Ibidem*.

Tabla 1

<i>Legislative Reorganization Act 1970</i> -Innovaciones principales-	
Cámara de Representantes	Senado
a) El principio de la antigüedad parlamentaria o "seniority" dejó de ser predominante en la selección de los presidentes de los comités permanentes (<i>standing committees</i>).	a) El criterio de antigüedad o <i>seniority</i> no fue fundamentalmente afectado en el Senado, aunque, como sugieren <i>Ornstein, Peabody y Kohle</i> ⁹ , esto pudo deberse a que existe un menor número de legisladores en el Senado que ha permitido a casi todos ellos presidir en determinado momento algún comité o subcomité.
b) Los presidentes de los comités son elegidos y removidos por el <i>caucus</i> ⁸ del partido en la Cámara de Representantes.	b) Las sesiones de los comités se hicieron obligatoriamente públicas.
c) Las sesiones de los comités se hicieron públicas obligatoriamente.	c) Se establecieron límites en cuanto al número de comités y subcomités dentro de las cuales un mismo senador podía ser miembro, y en cuanto al número de subcomités que podían ser presididos por un senador.
d) Ningún miembro del comité podría presidir más de un subcomité dentro del mismo.	
e) Se restringió la capacidad del presidente del comité para "congelar" iniciativas de ley. Ahora el presidente debe turnarlas a su vez a los subcomités que correspondan, dentro de las dos semanas posteriores a la que lo haya recibido.	

Fuente: El autor, datos tomados de la *Enciclopedia Parlamentaria de México, La institución parlamentaria en América del Norte y su quehacer político de México*, Volumen 1, Tomo 2, Serie IV, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, pp. 97-98.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Al tratar el tema de la adaptabilidad del Congreso durante las últimas décadas, Colton C. Campbell y Roger H. Davidson concluyen que:

The committee system of the 1990s is more accountable to the party structure than the committee system of the 1950s or 1960s. Today, when committees act, they are often bound by external forces or are likely to be second-guessed by members when their legislation reaches the floor. Some committees now stress writing new legislation more than overseeing executive implementation of existing laws, while other committees continue to take an active role in oversight... The institution is a collection of individuals - increasingly separate and independent with equal voting power and different interests. Like most large organisations, Congress has profited from a division of labour among smaller work groups.¹⁰

⁸ "Reunión de legisladores del mismo partido o del mismo segmento social (étnico, de género, lingüístico, etcétera)". Cfr. Alonso LUJAMBIO, "Estudio Introductorio" en *El Gobierno Congresional...*, *op. cit.*, p. XXV.

⁹ Norman J. ORNSTEIN, Robert L. PEABODY y David W. RHODE, "The U.S. Senate in an Era of Change" en *Congress Reconsidered*, Lawrence C. DODD y Bruce C. OPPENHEIMER (editores), Quarterly Press, Washington, D.C., 1993, citados en *Enciclopedia Parlamentaria de México, La institución parlamentaria en América del Norte y su quehacer político de México*, Volumen 1, Tomo 2, Serie IV, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 98.

¹⁰ "US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops" en *op. cit.*, p. 139. "El sistema de comités de los años noventa es más responsable a la estructura partidista que el sistema de comités de los años cincuenta o sesenta. Hoy, cuando los comités actúan, ellos están a menudo

C. Tipos

John Lees¹¹ nos dice que podemos encontrar por lo menos cinco tipos de comités al estudiar el sistema norteamericano: a) Comités permanentes o *Standing Committees*; b) Comités especiales o *Select* o *Special Committees*; c) Comités Conjuntos o *Joint Committees*; d) Comités de Conferencia o *Conference Committees*; y e) Comité de toda la Cámara o *Whole Committee*.

- a) Los Comités permanentes o *Standing Committees* se establecen de forma permanente siendo la base del sistema congresual. No sólo se ocupan de la función legislativa sino también pueden solicitar comparecencias y dirigir cualquier tipo de investigación relacionada con su área, la cual tiene por lo general relación con los organismos y dependencias del Ejecutivo. Es en ellos donde la especialización de los miembros del Congreso se construye al máximo. Debido al amplio campo de acción su organización interna está a su vez dividida en subcomités que presentan un nivel de especialización mucho más profunda.
- b) Los Comités especiales o *Select* o *Special Committees* son establecidos por el Congreso esencialmente para conducir investigaciones de problemas específicos. La Cámara y el Senado norteamericanos nombran tales comités de carácter transitorio con el fin de investigar determinados asuntos. Su área de competencia es mucho más reducida que la de los comités permanentes y están autorizados sólo para actuar durante un periodo determinado o hasta que cumplan con el trabajo encomendado, el cual es, casi siempre, de investigación. El número de sus miembros, su duración y sus reglas son delimitadas por las disposiciones que los crean. Tienen poderes amplios para solicitar a las oficinas gubernamentales información relevante para sus labores de investigación, pudiendo llamar a funcionarios o a particulares a participar en las audiencias

limitados por las fuerzas externas o probablemente en segundo término por los miembros cuando su legislación alcanza el hemicycle. Algunos comités ahora enfatizan en la legislación escrita más vigilancia de las implementaciones del Ejecutivo a las leyes existentes, mientras otros comités continúan tomando un papel activo en la supervisión... La institución es un grupo de individuos—en aumento separados e independientes con igual poder de voto e intereses diferentes. Como la mayoría de las organizaciones grandes, el Congreso ha aprovechado de una división de labores en grupos de trabajo más pequeños.” [La traducción es propia]

¹¹ John Lees, *op. cit.*, p. 15.

públicas (*hearings*).¹² Una de las investigaciones más conocidas fue el escándalo *Watergate* y la consecuente dimisión del Presidente Nixon. Shaw explica que en este asunto el Congreso actuó a través de una combinación de comités especiales y permanentes.¹³ A raíz de los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001, la Cámara de Representantes creó el Comité Especial de Seguridad Patria (*Select Committee on Homeland Security*) (resolución 449, de 19 junio 2002), con el fin de analizar y estudiar la Iniciativa de ley (*Bill*) propuesta por el presidente George W. Bush para establecer la legislación que regulará el nuevo Departamento de Seguridad Patria (*Department of Homeland Security*).

- c) Los Comités Conjuntos o *Joint Committees* son compuestos por miembros pertenecientes a ambas cámaras del Congreso que tienen funciones de investigación, estudio, vigilancia y administración. En la Cámara de Representantes, los integrantes de estos comités son designados por el *Speaker*, mientras que en el Senado tal facultad la tiene quien lo preside, a menos que una ley establezca una forma diferente de designación.¹⁴ Hoy en día existen 4 comités conjuntos en cada una de las cámaras: Comité Conjunto de Impuestos (*Joint Committee on Taxation*); Comité Conjunto de Biblioteca del Congreso (*Joint Committee of Congress on the Library*); Comité Conjunto de Economía (*Joint Economic Committee*); y Comité Conjunto de Publicaciones (*Joint Committee on Printing*).
- d) Los Comités de Conferencia o *Conference Committees* tienen como función resolver las diferencias surgidas entre las dos cámaras, con motivo del estudio, discusión y posible aprobación de alguna iniciativa de ley. Uno de los principios que regulan a los comités de conferencia Cámara-Senado, es que el acuerdo al

¹² *Enciclopedia Parlamentaria de México, op. cit.*, p. 99.

¹³ "En 1973, el Senado nombró un comité especial para investigar sobre las actividades de campaña presidencial... En 1974, el Comité de Justicia (*The Judiciary Committee*) de la Cámara de Representantes propuso a la Cámara que se encausara al Presidente, recomendando el enjuiciamiento por 3 cargos. Durante los 10 días que tardó el comité en tomar la decisión Nixon dimitió". Cfr. Malcolm SHAW, "Las comisiones en el Congreso norteamericano", en *op. cit.*, pp. 80 y 81.

¹⁴ Roger H. DAVIDSON y Walter J. OLESZEK, *Congress and its Members* (Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1994, p. 24) citado en: *Enciclopedia Parlamentaria de México, op. cit.*, p. 100.

que lleguen entre ambas cámaras no está sujeto a posteriores enmiendas en el hemiciclo.¹⁵

- e) El Comité de toda la Cámara o *Whole Committee* es una forma híbrida de añeja utilización, técnicamente, es un comité en el que todos los Representantes colaboran y participan en las sesiones, sin embargo, se gobierna por reglas diferentes de las que utilizan el Pleno o los comités mismos. Históricamente, el concepto del Gran Comité de toda la Cámara (*Committee of the Whole House*) es una invención inglesa producida en la Cámara de los Comunes (*House of Commons*) con el fin de debatir en privado sin la participación del *Speaker*. Actualmente sólo la Cámara de Representantes conserva esta figura, el Senado dejó de usar el Comité de toda la Cámara desde 1986.¹⁶

D. Número de comités

El tamaño del sistema de comités norteamericano ha variado a lo largo de su historia, sin embargo, no por ello encontramos inestabilidad, poca permanencia o incontinuidad en la institución. Las variaciones numéricas han buscado su fortalecimiento a través de una mejor distribución del trabajo alcanzando la institucionalización del sistema. El aumento más importante lo encontramos en 1933, donde el Congreso alcanzó el número más alto de comités permanentes en su historia: 61 en la Cámara de Representantes y 74 en el Senado. Posteriormente, hasta antes de la Ley de Reorganización Legislativa de 1946 su número era de cuarenta y ocho comités en la Cámara y treinta y tres en el Senado, pero ya con la entrada en vigor de la Ley de 1946 se reduce sustancialmente a diecinueve comités en la Cámara y quince en el Senado.¹⁷ Actualmente encontramos diecisiete comités permanentes en el Senado y diecinueve en la Cámara de Representantes encargados no sólo de las cuestiones legislativas sino también del control y vigilancia de la burocracia del Ejecutivo. Hay que destacar que la estructura del sistema de comités de las cámaras del Congreso norteamericano sigue la forma de organización que el cuerpo de secretarías que el

¹⁵ Cfr. Malcolm SHAW, "Las comisiones en el Congreso norteamericano", en *op. cit.*, pp. 82 y 83.

¹⁶ Cfr. *Our American Government*, 106th U.S. Congress, Washington, 2000. Edición electrónica: <http://wais.access.gpo.gov> [Del 14 de octubre de 2002]

¹⁷ *Ibidem*, p. 85.

gabinete del presidente tiene, es decir, su estructura se basa en el modelo de la administración pública federal. (Vid. Tabla 2)

Tabla 2

Los comités permanentes del Congreso y el gabinete		
Senado	Poder Ejecutivo (The Cabinet)	Cámara de Representantes
Agricultura, Nutrición y Bosques	Secretaría de Agricultura	Agricultura
Asignaciones	Secretaría de Comercio	Asignaciones
Servicios Armados	Secretaría de la Defensa	Servicios Armados
Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos	Secretaría de Educación	Presupuesto
Presupuesto		Educación y Fuerza Laboral
Comercio, Ciencia y Transportes	Secretaría de Energía	Energía y Comercio
Energía y Recursos Naturales	Secretaría de Salud y Servicios Humanos	Servicios Financieros
Medio Ambiente y Obras Públicas		Reforma Gubernamental
Finanzas	Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano	Administración de la Cámara
Relaciones Exteriores		Relaciones Internacionales
Asuntos Gubernamentales	Secretaría del Interior	Justicia
Salud, Educación, Trabajo y Pensiones	Procuraduría General	Recursos
Asuntos Indígenas		Reglamento
Justicia	Secretaría del Trabajo	Ciencia
Administración y Reglamento	Secretaría de Estado	Pequeños Negocios
Pequeños Negocios y Empresarios	Secretaría de Transportes	Normas de Conducta de las Instituciones
Asuntos de los Veteranos	Secretaría del Tesoro	Transportes e Infraestructura
	Secretaría de los Veteranos	Asuntos de los Veteranos
		Medios y Procedimiento

Fuente: El autor, información obtenida de: www.access.gpo.gov [Del 15 de octubre de 2002]

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

E. Número de miembros

El tamaño de los comités es fijado de manera distinta en cada cámara, y aunque el proceso de asignación formal se encuentra en su reglamentación interna¹⁸, en la práctica los nombramientos se hacen por los grupos políticos a través de su comité de partido (*committee party*).¹⁹ Al instalarse la legislatura, los congresistas se disputan los puestos de los comités en los que creen obtener mayores beneficios. En la Cámara de Representantes el líder de la mayoría es quien determina el número de integrantes y su proporción con el número de partidos. En el Senado, dicha determinación resulta de una negociación entre los líderes de la mayoría y de la minoría. Normalmente se procura que el reparto de las curules dentro de los comités, sea un reflejo de la mayoría/minoría existente en el Pleno. Para algunos comités considerados como "clave" los líderes de los partidos han sobrerrepresentado su composición para asegurar el control.²⁰ Actualmente en el Senado el número de miembros por comité varía entre 15 y 29 miembros, mientras que en la Cámara va de los 9 a los 75.²¹

F. Los *chairmen* de los comités

Para Shaw, el elemento más importante de la reforma hecha en 1970 fue el cambio en la forma de elegir a los presidentes de los comités. En este sentido, el principio de la antigüedad (*seniority*) dejó de ser el único criterio de selección, terminándose también la posición conservadora, arbitraria y dictatorial que algunos fueron construyendo. Ahora saben que pueden ser destituidos y que necesitan el apoyo de sus compañeros no sólo para sacar adelante el trabajo del comité sino para asegurar su reelección.²²

Las presidencias de los comités se democratizaron al actualizarse la forma de elección. Hoy no sólo se necesita contar con una larga trayectoria parlamentaria para

¹⁸ *Cfr. Rules of the House of Representatives* números: X, XI, XIII y XVIII y *Standing Rules of the Senate* números: XXV a XXVIII.

¹⁹ John LEES, *op. cit.*, p. 25.

²⁰ *Enciclopedia Parlamentaria de México, op.cit.*, pp. 94 y 95.

²¹ *Vel. Supra.* "Estabilidad y Permanencia", Tablas 3 y 4.

²² Malcolm SHAW, *op. cit.*, pp. 93 y 94.

ser presidente de un comité, sino también demostrar otras aptitudes personales que se valoran en el seno de los grupos parlamentarios y se someten al escrutinio secreto.

Ser presidente de un comité implica ser el encargado de: a) convocar a sesiones; b) establecer la agenda de trabajo; c) emplear y despedir al *staff*; d) organizar las audiencias públicas (*hearings*); e) recomendar a quienes habrán de integrar los *Conference Committees*; f) dirigir los debates; g) distribuir los fondos del comité; h) planear las estrategias legislativas; i) presidir las audiencias y las reuniones de redacción (*markups*); y, j) controlar todos los asuntos de la organización interna.²³ En resumen, ser presidente de un comité, es ser el hombre más fuerte dentro del mismo.

G. Funciones

Las funciones de los comités en el sistema norteamericano las podemos encontrar en las normas que regulan el funcionamiento interno de las cámaras.²⁴ Cada comité está creado para desempeñar determinadas funciones de carácter *legislativo, financiero, de investigación o vigilancia* y, por supuesto, de *administración interna*. Para Jewell y Patterson²⁵, la importancia particular de los comités radica en sus funciones legislativa y de supervisión y control del Ejecutivo. Sin embargo, como dato curioso encontramos que la Constitución no prevé que el Congreso ejercite la función de supervisión y control del Ejecutivo. A decir de Davidson y Oleszek, el Congreso de los Estados Unidos ha entendido que tales funciones son "implícitas de la facultad de dictar las leyes, aprobar impuestos, autorizar y distribuir el gasto público, aconsejar y aprobar nombramientos que el Presidente haga de determinados funcionarios federales, y entablar juicio político contra ciertos servidores públicos".²⁶ Lo anterior quedó formalmente establecido, como lo hemos dicho antes, desde la *Legislative*

²³ DAVIDSON y OLESZEK, *op. cit.*, p. 221.

²⁴ Consúltense para el caso de la Cámara de Representantes la *Rule X*, y para el Senado la *Rule XXV*.

²⁵ M.E. JEWELL y S.C. PATTERSON, *The legislative process in the United States*, Random House, New York, 1973. Citados por Malcolm SHAW en "Conclusion" *op. cit.*, p. 385. "The two most important functions of legislative committees in the larger political system", they have said: "are the making of decisions with regard to legislation and the authorisation and oversight of administrative actions."

²⁶ *Ibidem*, pp. 280 y 281.

Reorganization Act de 1946 en la que se confiere el derecho del Congreso a ejercer una vigilancia permanente sobre las acciones del Ejecutivo.

H. El cuerpo de apoyo técnico o *staff*

Pudiéramos pensar que las dependencias del Ejecutivo son las principales fuentes de información para los comités de un Legislativo, sin embargo, en el caso de los Estados Unidos esta hipótesis quedó desvanecida desde hace ya largo tiempo. Para cumplir sus funciones las comisiones del Congreso tiene como fuente de información al denominado *staff*, cuerpo de funcionarios especializados en determinadas disciplinas que trabajan dentro del Congreso de manera permanente. La creación de su propia burocracia es uno de los factores que colocaron al sistema de comités norteamericano muy por encima de los demás modelos existentes en el mundo. Estos funcionarios profesionales trabajan para dotar de información a los legisladores, comités, subcomités y al Congreso en su conjunto.

Antes de la Ley de Reorganización Legislativa de 1946 sólo el Comité de *Appropriations* y el *Joint Committee on Internal Revenue Taxation* contaban con cuerpos de personal profesional permanente. Con la referida reestructuración, se fortalece el personal técnico y administrativo del Congreso para dotar a los comités de los medios necesarios para cumplir sus funciones. Shaw explica que el Congreso se siente obligado a conseguir un lugar de igualdad frente a la burocracia del Ejecutivo, por ello ha creado una burocracia propia que no existe en ningún otro Parlamento.²⁷ Tan sólo por dar una cifra, en 1992, el total de empleados en el Congreso era alrededor de 20 mil y la asignación presupuestaria aumentó de 361 millones de

²⁷ Malcolm SHAW, "Las comisiones en el Congreso Norteamericano", *op. cit.*, p. 66. Entre los impactantes componentes que integran al Congreso, SHAW destaca: "...el Servicio de Estudios del Congreso de la Biblioteca del Congreso (*Congressional Research Service of the Library of Congress*); un Departamento Presupuestario (*Congressional Budget Office*) diseñado para proporcionar a los miembros del Congreso un análisis independiente del presupuesto presidencial y de sus objetivos económicos; un Departamento General de Cuentas (*General Accounting Office*) que investiga los casos de mala gestión económica o corrupción administrativa cuando los comités del Congreso así lo solicitan y un Departamento de Asesoramiento Tecnológico (*Office of Technology Assessment*) para ayudar en los asuntos técnicos. Se dice -comenta el autor- que las previsiones presupuestarias de la *Congressional Budget Office* parecen ser bastantes más exactas que las de la *Office of Management and Budget* del Presidente. "

dólares en 1970 a 1.8 billones en 1990.²⁸ Es obvio que un Legislativo que opera sobre esta base no depende del Ejecutivo para estar informado.

I. Permanencia

El temprano compromiso que hizo el Congreso con sus comités es otra de las razones de su fortaleza institucional. Al principio se organizó en comités especiales, no fijos, para atender las funciones legislativas, pero con el paso del tiempo, aumentó el nivel de trabajo y la complejidad de los asuntos lo que obligó a darles una vida permanente.

Sin hacer a un lado a la Cámara de Representantes, que se comentará más adelante cuando toquemos el tema de la institucionalización del Congreso, podemos percatarnos que la permanencia de los comités del Senado se fue construyendo ya desde 1816. Para esas fechas el uso de los comités especiales, no permanentes, y del Comité de toda la Cámara (*Whole Committee*) era poco apropiado para el estudio de determinadas cuestiones, pues la nación estaba creciendo rápidamente y los asuntos y leyes se volvían más complejos y extensos. Durante la segunda sesión del IV Congreso, celebrada en diciembre de 1816, el Senado decide crear once comités permanentes (Relaciones Exteriores, Finanzas, Comercio y Manufacturas, Asuntos Militares, Milicia, Asuntos Navales, Tierras Públicas, Peticiones, Justicia, Correos y Puestos Carreteros y Pensiones), integrados con cinco miembros cada uno con excepción del Comité de Comercio y el de Justicia que tendrían solamente cuatro²⁹, de éstos, seis siguen funcionando hasta nuestros días manteniendo una memoria institucional de casi dos siglos.

En las tablas 3 y 4 se puede apreciar, de forma general, la permanencia de los comités en las cámaras del Congreso norteamericano, siendo evidente la antigüedad y estabilidad de la mayoría de dichos grupos de trabajo.

Continuando con nuestro ejemplo, en el caso del Senado nueve de los diecisiete comités vigentes tienen más de 165 años funcionando. En la Cámara de

²⁸ *Ibidem.*, p. 67.

²⁹ Cfr. Walter KRAVITZ, "Evolution of the Senate's Committee System" en *Changing Congress: The Committee System*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 411, enero, 1974, p. 28. [Consultese versión electrónica: <http://clerk.house.gov> Del 10 de septiembre de 2002]

Representantes, de los diecinueve comités actuales, catorce tienen su origen desde el siglo XIX y algunos han mantenido intacta hasta su denominación (V gr. Agricultura, Asignaciones, Justicia, etc.). La permanencia que presenta el sistema de comités de las cámaras del Congreso norteamericano es un elemento básico de su propia institucionalización.

Tabla 3
Comités permanentes y subcomités en el Senado EE.UU.
CVII Legislatura (100 integrantes)

Denominación	Año de creación	Miembros	Subcomités	Comités predecesores
Agricultura, Nutrición y Bosques	1825	21	4	S.D.D.
Asignaciones	1867*	29	13	S.D.D.
Servicios Armados	1816*	25	6	Asuntos Militares (1816)
Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos	1913*	21	5	S.D.D.
Presupuesto	1974	23	Ninguno	S.D.D.
Comercio, Ciencia y Transportes	1816	23	6	Comité de Comercio y Manufacturas (1816-1825) Comité de Comercio (1825-1946, 1961-1977) Comité de Manufacturas (1825-1855, 1864-1946) Comité Interestatal de Comercio (1855-1946) Comité Interoceánico de Canales (1899-1946) Comité Interestatal y de Comercio Exterior (1946-1961) Comité Aeronáutico y Ciencias del Espacio (1958-1977)
Energía y Recursos Naturales	1816*	23	4	Tierras Públicas (1816)
Medio Ambiente y Obras Públicas	1837*	19	4	S.D.D.
Finanzas	1816	21	5	S.D.D.
Relaciones Exteriores	1816	19	8	S.D.D.
Asuntos Gubernamentales	S.D.D.	17	3	S.D.D.
Salud, Educación, Trabajo y Pensiones	S.D.D.	21	4	S.D.D.
Asuntos Indígenas	S.D.D.	15	Ninguno	S.D.D.
Justicia	1816	19	6	S.D.D.
Administración y Reglamento	1789*	19	Ninguno	S.D.D.
Pequeños Negocios y Empresarios	1981	19	Ninguno	El Senado estableció el Comité Especial para el Estudio y Vigilancia de los Problemas de los Pequeños Negocios Empresariales en 1940
Asuntos de los Veteranos	1971	15	Ninguno	S.D.D.

Fuente: El autor, con base en información recopilada de: *United States Congress, U.S. Senate* (versión electrónica: <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/index.html>) [Del 15 de octubre de 2002] *United States Government Printing Office web site*. * Información obtenida de Malcolm SHAW, "Las comisiones en el Congreso Norteamericano", *op. cit.*, p. 74. S.D.D. Se desconoce el dato.

TESIS CON
 FOLLA DE ORIGEN

Tabla 4
Comités permanentes y subcomités de la Cámara de Representantes E.E.UU.
CVII Legislatura (435 integrantes)

Denominación	Año de creación	Miembros	Subcomités	Comités predecesores
Agricultura	1820	51	5	S.D.D.
Asignaciones	1865	61	13	S.D.D.
Servicios Armados	1947	60	5	Unión en 1946 del Comité de Asuntos Militares con el Comité de Asuntos Navales, creados en 1822.
Presupuesto	1974	41	Ninguno	S.D.D.
Educación y Fuerza Laboral	1947	49	5	Unión en 1946 del Comité de Educación (1867) y el Comité del Trabajo (1883).
Energía y Comercio	1975	57	6	Antecedentes desde 1795. Creado en 1975. Energía y Comercio (1981); Comercio (1995).
Servicios Financieros	2001	69	6	Establecido en 1865 como Comité de Banca y Moneda; Banca, Moneda y Vivienda (1975); Banca, Finanzas y Asuntos Urbanos (1977); Banca y Servicios Financieros (1995).
Reforma Gubernamental	1999	43	7	El primero de estos comités fue establecido en 1816.
Administración de la Cámara	1947	9	Ninguno	Creado en 1947. Se unen los comités: Cuentas (1803), Registro de Iniciativas (1789), Colocación de la documentación del Ejecutivo (1889) Imprenta (1846), Elecciones (1794) Elección del Presidente, Vicepresidente y Representantes al Congreso (1893) y Memoriales (1929).
Relaciones Internacionales	1822	49	6	Asuntos Exteriores de Relaciones Internacionales (1977); Relaciones Exteriores (1979); Relaciones Internacionales (1995).
Justicia	1813	37	5	S.D.D.
Recursos	1995	52	5	Comité de Tierras Públicas (1805); Asuntos Interiores e Insulares (1951); Recursos Naturales (1993); y Recursos (1993)
Reglamento	1880	13	2	S.D.D.
Ciencia	1975	47	4	S.D.D.
Pequeños Negocios	1975	36	4	S.D.D.
Normas de Conducta de las Instituciones	1967	10	Ninguno	S.D.D.
Transportes e Infraestructura	1947	75	6	Ley de Reorganización Legislativa de 1946, unión de los comités: Control de Inundaciones (1916); Edificios Públicos y Tierras (1837); Ríos y Puertos (1883) y Carreteras (1913)
Asuntos de los Veteranos	1947	31	3	S.D.D.
Medios y Procedimiento	1802	41	6	S.D.D.

Fuente: El autor. Información recopilada de: *The House Rules and Manual* (<http://www.gpo.gov/compress/house/hul106320/text/hrmf7.html>) [Del 15 octubre de 2002] *List of standing committees and select committees and their subcommittees of the House of Representatives of the United States together with joint committees of the Congress 107th Congress*; y <http://aleph.house.gov/hlcm/> S.D.D. Se desconoce el dato.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

J. Partidos políticos y comités

El papel de los partidos políticos en el trabajo de los comités es un factor de influencia que condiciona su funcionamiento. Shaw distingue las relaciones que se dan entre las características de los partidos y el poder de los comités, descubriendo que allí donde hay un partido político único y disciplinado, los comités del parlamento no tenían ninguna fuerza; pero allí donde un partido único no controlaba el comportamiento del comité, bien por indisciplina de partido o por un acuerdo multipartito, el sistema de comités era fuerte. En el caso de los EE.UU. la indisciplina de partido fortalece a los comités del Congreso.³⁰ Según Shaw, donde los comités son fuertes, uno encuentra niveles bajos de control y disciplina partidista, lo que provoca que ningún partido pueda ejercer un control eficaz de la conducta de sus miembros en comités. El factor explicativo importante en el modelo norteamericano es la marcada falta de cohesión de los partidos. Esto se traduce en un factor de independencia para cada uno de los miembros que integran los comités. La fuerza de éstos varía inversamente con la fuerza de los partidos políticos.³¹ En cuanto a la asignación de escaños por grupo político en los comités, ésta se hace de acuerdo con la importancia que tengan aquellos en el interior de las cámaras. La idea es que el sistema de comités reproduzca proporcionalmente la composición misma de la asamblea.³² Finalmente diremos que el nivel de desacuerdos partidistas es comúnmente menor en comités que en el hemiciclo; empero, esto depende de los asuntos a tratar, del comité que resuelva y de factores como: la proximidad de una elección o las características del sistema constitucional y de partidos que *per se* cambian de un país a otro.³³

³⁰ Malcolm SHAW, "Las comisiones en el Congreso Norteamericano", *op. cit.*, p. 99.

³¹ Malcolm SHAW, "Conclusion", en *op. cit.*, pp. 391 y 398.

³² Entre los años 1933 a 1993 los Republicanos obtuvieron la mayoría en ambas cámaras sólo en cuatro ocasiones. *Cfr.* SHAW, "Las comisiones en el Congreso Norteamericano", *op. cit.*, p. 99.

³³ *Cfr.* Malcolm SHAW, "Conclusion", en *op. cit.*, p. 425.

K. La institucionalización de los comités

Un concepto relacionado al desarrollo y fortalecimiento de los comités es la "institucionalización". Riggs³⁴, citado por Shaw, define a "las instituciones [como] estructuras que se han vuelto bien establecidas y vistas con valores culturales significantes". De acuerdo con Nelson W. Polsby³⁵ una organización política se encuentra institucionalizada cuando: 1) existe una diferenciación en su entorno; 2) relativamente compleja (división de sus trabajos, utilización de procedimientos, delimitación de funciones, etc); y 3) inclinada a usar su universalidad y automaticidad, en lugar de un criterio particular y discrecional, para conducir sus negocios internos. Tales factores son notoriamente visibles en el caso de la Cámara de Representantes en donde Polsby afirma que cuenta con características históricamente relevantes.

Aunando más sobre el tema diremos que durante sus primeros años de existencia (1790's), la orientación de los trabajos la Cámara de los Representantes era fuertemente plenaria. Plosby la llama *the no-committee*, es la era de Hamilton, en donde no existía o era mínima la diferenciación al interior de la institución. Incluso allí ya eran evidentes cuatro comités permanentes que trabajaban junto a los comités *ad hoc*. Durante la siguiente década, fueron creados más comités permanentes pero en ellos no se confiaba toda la carga del trabajo parlamentario y muchas veces se enviaban los *bills* cuya competencia era de los comités *ad hoc*.³⁶ En 1814, el sistema de comités se había convertido en la fuerza dominante en la Cámara de Representantes; cinco nuevos comités fueron creados para vigilar el gasto del ejecutivo; y la influencia del Presidente en los nombramientos de los miembros de los comités estaba reducida. Para 1850 el número de comités permanentes en la Cámara de Representantes se había incrementado a 36. La Cámara se comprometería ahora a

³⁴ F. W. RIGGS, "Legislative structures: some thoughts on elected national assemblies" en *Legislatures in Comparative Perspectives*, MacKey, New York, 1973, citado por Malcolm SHAW, *op. cit.*, p. 362.

³⁵ Nelson W. POLSBY "The institutionalization of the U.S. House of Representatives" en *American Political Science Review*, (marzo, 1968), citado por Malcolm SHAW, *op. cit.*, pp. 405 y 406. (1) differentiated from its environment, (2) relatively complex, and (3) inclined to use universalistic and automatic rather than particularistic and discretionary criteria for conducting its internal business.

³⁶ *Ibid.*

realizar y conducir todos sus negocios a través de un sistema de comités permanentes y especializados.³⁷

Ya para los inicios del siglo XX, existirían 58 comités. Después su número fue reducido, pero esto no significó menor complejidad y especialización. Por el contrario, la reducción en el número de comités permanentes se tradujo en un aumento en el número de sus subcomités. Esta tendencia también incrementó su autonomía, y después de un breve período de notoria influencia del Presidente, siguieron 100 años de influencias partidistas y particularmente de influencias provenientes del *Speaker*, que de vez en cuando manejaba y ejercía su mando sobre los comités. Tal influencia terminaría con la revuelta ocurrida entre 1910 y 1911, volviéndose los comités más autónomos.³⁸ Polsby describe el evento como una situación de descentralización:

Committees have won solid institutionalized independence from party leaders both inside and outside Congress. Their jurisdictions are fixed in the rules; their composition is largely determined and their leadership entirely determined by the automatic operation of seniority. Their work is increasingly technical and specialized, and the way in which they organize internally... is entirely at their own discretion. Committees nowadays have developed an independent sovereignty of their own, subject only to very infrequent reversals and modifications of their powers by House party leaders.³⁹

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*, p. 406. "Los Comités han ganado una sólida independencia institucionalizada de los líderes partidistas tanto fuera como dentro del Congreso. Sus jurisdicciones están establecidas en las leyes; su composición es ampliamente determinada y su liderazgo enteramente determinado por el funcionamiento automático de la antigüedad. Su trabajo es cada vez más técnico y especializado, y la manera en que se organizan internamente... están completamente a su propia discreción. Los Comités han desarrollado, actualmente una soberanía independiente y propia, sujeta sólo a las poco frecuentes revocaciones y modificaciones de sus poderes por los líderes partidistas de las Cámaras." [La traducción es propia]

Capítulo III. Las comisiones en el sistema francés

A. Génesis del sistema

La forma de dividir el trabajo parlamentario al interior de las asambleas representativas francesas sufrió una evolución muy particular que no encontramos en el modelo norteamericano. Como bien lo observó Eugène Pierre¹, la existencia del llamado sistema de *bureaux* será una de las principales características que marcó la diferencia entre el parlamentarismo francés y los otros modelos.

Brevemente diremos que dos días después de la apertura de los Estados Generales (*États-Généraux*)², el 7 de junio de 1789, se ordena la formación de veinte *bureaux* al interior del Tercer Estado (*Tiers-État*), cada uno integrado con treinta miembros. Para el 17 de junio dicho órgano representativo se autonombra *Assemblée Nationale* (Asamblea Nacional) considerando que representaba lo esencial de la nación e invita a los otros dos estamentos a unírsele.

Días más tarde se produciría la creación de los primeros cuatro comités -nombrados por los *bureaux*- y para el 27 de junio, fecha en la que el rey acepta la incorporación del clero y la nobleza a la Asamblea Nacional (ya con el nombre de Asamblea Nacional Constituyente), el número de *bureaux* aumenta a 30 cada uno con 40 integrantes. Como consecuencia, el número de comités se multiplicará también hasta alcanzar la cifra de 31 abarcando con ello todos los asuntos del gobierno y de la administración.

Este sistema perduraría hasta la primera Asamblea Legislativa de 1791, en donde encontramos veintiún comités de doce, veinticuatro o cuarenta y ocho miembros según su importancia, elegidos por los *bureaux*, que para entonces habían reducido a veinticuatro con treinta y un integrantes cada uno. Los asambleístas no podían ser miembros de dos comités a la vez, serían renovables por mitades cada tres

¹ Vid. *Infra*. "Eugène Pierre".

² Los *États-Généraux* o Asamblea de los tres estados, reunía a los estamentos de la sociedad: el clero, la nobleza y los comunes o *Tiers-état*. La institución procede de las Asambleas Políticas que los reyes convocaban para demandar la ayuda y el consejo conjunto de sus vasallos, laicos y eclesiásticos. Se tiene conocimiento que este tipo de Asambleas compuestas por los tres estamentos surgieron en Europa en diferentes épocas: Alemania 1232, Inglaterra 1265 y Francia 1302. Los historiadores coinciden en que su antecedente más remoto lo encontramos en las Cortes del reino de León desde 1188. Cfr. Antoine LÉCA, *Institutions Publiques Françaises (avant 1789)*, segunda edición, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence, 1996, p. 280 y ss.

meses y entre sus facultades estaban las de demandar a los Departamentos todas las piezas y documentos que juzgasen necesarios para sus trabajos.

Para 1792 debido a los conflictos entre el rey y la Asamblea, se suspende la Constitución aprobada un año antes y se convoca a una "Convención" que posteriormente proclamaría el régimen de la Primera República, y con ella, la ejecución de Luis XVI.

Entramos aquí a una fase del gobierno revolucionario de la Convención en donde el papel de los *bureaux* fue reducido a la nada; los numerosos comités nombrados directamente por la Asamblea absorberían todos los asuntos y en realidad -comenta Eugène Pierre- de 1792 a 1795 los comités de la Convención serían los verdaderos depositarios del Poder Ejecutivo. Todos tendrían, de manera general, autoridad inmediata sobre los cuerpos administrativos y judiciales.³

La Convención mantiene los veintiuno comités de la Legislatura y crea además los comités de Guerra, de Defensa General y de Salud Pública. Para 1794 se reorganizan y se fija su número a dieciséis; quedando a la cabeza el Comité de Salud Pública, que para muchos es el ejemplo más claro del poderío de los comités durante el régimen revolucionario de la Convención.⁴

La dominación de los comités terminaría con el régimen Directorial (*Directoire*) y la Constitución del 22 de agosto de 1795 (*Constitution du 5 fructidor an III*), en la que se prohibiría al Consejo de Ancianos y al Consejo de los Quinientos (*Conseil des Anciens* y *Conseil des Cinq-Cents*) formar en su seno comités permanentes. Cada Consejo tendría solamente la facultad, cuando la materia misma pareciera susceptible

³ Eugène PIERRE, *op. cit.*, p. 885 y ss.

⁴ El jurista y legislador Joseph BARTHÉLÉMY nos dice que para entender el sistema de comités en toda su amplitud es necesario imaginar a cada uno de esos comités como una autoridad ministerial [Cfr. *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Delagrave, Paris, 1934, p. 201. El famoso Comité de Salud Pública creado el 7 de abril de 1793 tendría a su cargo: la dirección de las relaciones exteriores, la vigilancia de la leva y la organización de las fuerzas de mar y tierra, el ejercicio de la disciplina del personal militar, la ordenación de los planes de campaña; y además estaba autorizado para tomar, en casos urgentes, las medidas de defensa general al exterior y en el interior del territorio; contaba con recursos económicos bastante amplios para gastos secretos y extraordinarios, se encargaba de vigilar y acelerar la acción de la administración confiada al Consejo Ejecutivo Provisional, entre otras. Cfr. Eugène PIERRE, *op. cit.*, p. 885 y ss.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de un examen preparatorio, de nombrar una comisión especial y temporal que se reuniría únicamente para la atención del asunto en específico.⁵

Al reinstalarse la Monarquía en el año de 1804 continúa el sistema de comisiones "temporales" impuesto por la Constitución de 1795, pero al abdicar Bonaparte en 1814 se modifica. Para ese año el rey Luis XVIII regresa del exilio y establece una nueva Constitución (*Charte Constitutionnelle* de 1814) que facultaría a las cámaras para dividirse en *bureaux* -seis con 25 miembros cada uno- con el fin de discutir los proyectos presentados por el rey.

A partir de la llamada Monarquía de Julio (1830) y hasta 1848, el dominio de las "comisiones temporales" nombradas por los *bureaux* continuaría funcionando, sin embargo, con la llegada del movimiento revolucionario de 1848 y la recién creada Asamblea Constituyente, se intenta reimplantar el sistema de comités creando en su seno a quince de éstos, correspondientes a cada uno de los departamentos ministeriales.

Al comenzar sus labores la Asamblea Legislativa (1849) se buscó mantener el sistema de comités permanentes, pero a pesar de dicho esfuerzo, serán suprimidos definitivamente. Pierre cita parte del informe presentado por el asambleísta Come, ponente para dicho asunto:

La nature des pouvoirs confiés à l'Assemblée législative se concilie mal avec l'existence de comités permanents placés en regard de chacune des grandes sections de notre ordre administratif et nécessairement appelés à peser d'une manière considérable sur l'action du Pouvoir exécutif, sur la conduite des affaires. L'expérience a démontré qu'au point de vue de la bonne préparation des lois, les commissions spéciales choisies par les *bureaux* représentent de plus sérieuses et de plus constantes garanties. Les comités permanents sont de l'essence des Assemblées constituantes qui ont en elles la plénitude des pouvoirs, et qui pour exercer la souveraineté qu'elles tiennent du peuple, ne font pas seulement des lois mais des actes de gouvernement. Les comités permanents, sous une Assemblée restreinte au Pouvoir Législatif, seraient une occasion incessante d'empiétements et de conflits.⁶

⁵ *Idem.*

⁶ "La naturaleza de los poderes conferidos a la Asamblea legislativa se concilia mal con la existencia de los comités permanentes situados al lado de cada una de las grandes secciones de nuestro orden administrativo y necesariamente llamados a pesar de una manera considerable sobre la acción del Poder ejecutivo, sobre la dirección (conducción) de los asuntos. La experiencia ha demostrado, desde cualquier punto de vista, que en la buena preparación de las leyes, las comisiones especiales elegidas por los *bureaux* representan la más seria y la más constante de las garantías. Los comités permanentes son la esencia de las Asambleas constituyentes que cuentan con plenitud de poderes, y que para ejercer la soberanía que ellas tienen del pueblo, no hacen solamente leyes sino también actos de gobierno. Los comités permanentes, bajo una Asamblea

Desde 1849 las cámaras no volverían a retomar el sistema de comités permanentes y sus reglamentos determinarían la organización del trabajo parlamentario por "comisiones", a las que con el tiempo se les confió el examen de cuestiones determinadas (Armada, Marina, Legislación Civil, Legislación Penal, etcétera) hasta llegar a lo que hoy conocemos como comisiones permanentes.

Además de desaparecer el sistema de comités y de adoptarse, a través de la práctica parlamentaria, el nuevo sistema de comisiones permanentes, desaparecerá el tradicional método de nombramiento de comisiones por *bureaux*. Uno de los motivos principales de su desaparición fue el hecho que las asambleas comenzaron a crear comisiones importantes con demasiado peso político en donde todos los asambleístas tenían cierto interés de participar, por lo que la designación de sus integrantes se pondría en el orden del día de una sesión pública y paulatinamente el hemiciclo sería el lugar idóneo para tales actos.⁷

B. El problema de las comisiones durante la III y IV Repúblicas

Históricamente la compleja evolución que tuvo el sistema de comisiones francés durante todo el siglo XIX desembocó en la reforma aprobada en la Cámara de los Diputados el 17 de noviembre de 1902, que ordenaría la creación de dieciséis comisiones permanentes, electas anualmente, en las que se repartirían la totalidad de los asuntos.⁸ El Senado por su parte, implementa dicho sistema con las resoluciones del 25 de noviembre de 1920 y 18 de enero de 1921,⁹ integrando un sistema de doce comisiones permanentes.¹⁰ En los dos casos, las cámaras se reservaban la posibilidad de crear también comisiones especiales con poderes de investigación que, en ocasiones, sobrepasarían el principio de separación de poderes.¹¹

restringen al Poder legislativo, serían una ocasión incesante de inmisiones y de conflictos." [La traducción es propia] *Idem.*, p. 889.

⁷ *Cfr. Idem.*

⁸ En 1932 el número de comisiones aumenta hasta alcanzar la cifra de 20. *Cfr. Patrick LOQUET, Les commissions parlementaires de la V République*, PUF, París, 1981, p.18.

⁹ Joseph BARTHÉLÉMY, *op. cit.*, p. 49.

¹⁰ Xavier ROQUES y Jean-Louis HERIN "Les commissions parlementaires" en *Administration*, números 120-121, junio-septiembre, París, 1983, pp. 32 y 33.

¹¹ *Idem.*

Para Patrick Loquet es la multiplicación de los proyectos y de las proposiciones de ley lo que obliga a los parlamentarios de la III República a cambiar las comisiones especiales por permanentes.¹²

Al implementarse por ley la permanencia de las comisiones, se produjeron opiniones a favor pero también algunas críticas como las de Raymond Poincaré, quien declara en el diario *L'illustration* (26 de mayo de 1933): *Ce qui entrave le plus le fonctionnement normal de notre régime, c'est l'existence des grandes commissions*¹³; pero lo superan los ataques de Léon Blum al aseverar: *J'impute, pour ma part, à cette malheureuse institution une large responsabilité dans le désordre actuel*.¹⁴ Para Blum, las comisiones permanentes exceden largamente el marco de sus competencias legislativas: *Elles reprennent l'instruction dès son origine, elles enquêtent, elles convoquent, elles refont un texte original*; ¹⁵ y en cuanto al control parlamentario denuncia: *les présidents de commissions qui ont érigé, peu à peu, leur poste en ministère au petit-pied toujours prêts à les changer d'ailleurs en ministère véritable*.¹⁶

A pesar de las críticas, la IV República¹⁷ terminó erigiendo el principio de la permanencia de las comisiones en el artículo 15 de la Constitución del 27 de octubre de 1946: *L'Assemblée Nationale étudie les projets et propositions de loi dont elle est saisie dans des commissions dont elle fixe le nombre, la composition et la compétence*.¹⁸ Por su parte, los reglamentos interiores de las cámaras aseguraron la continuidad del sistema y de las principales disposiciones creadas durante la III República, reagrupando las atribuciones correspondientes a cada uno de los

¹² Patrick LOQUET, *op. cit.*, p.17.

¹³ "Lo que obstaculiza más el funcionamiento normal de nuestro régimen, es la existencia de las grandes comisiones". Citado por Joseph BARTHÉLÉMY, *op. cit.*, p. 52. [La traducción es propia]

¹⁴ "Imputo, por mi parte, a esa desafortunada institución una gran responsabilidad en el desorden actual". *La réforme gouvernementale*, Éditions Grasset, Paris, 1936, citado por Patrick LOQUET, *op. cit.*, p.18. [La traducción es propia]

¹⁵ "Ellos retoman el estudio desde su origen, investigan, convocan, cambian el texto original". *Idem*. [La traducción es propia]

¹⁶ "Los presidentes de las comisiones han erigido, poco a poco, su puesto en un pequeño ministerio siempre dispuestos a remplazarlo por un verdadero ministerio". *Idem*. [La traducción es propia]

¹⁷ El régimen de la III República inicia formalmente con las tres leyes constitucionales de 1875 desapareciendo para 1940, sin embargo no es sino hasta 1946 cuando se constituye formalmente la IV República. Cfr. Pierre-Henri CHALVIDAN, *Droit Constitutionnel, institutions et régimes politiques*, Éditions Nathan, Noisy-le-Grand, p. 94. y ss.

¹⁸ "La Asamblea Nacional estudia los proyectos y proposiciones de ley que le son sometidos en sus comisiones, ella fijará su número, composición y competencia." Patrick LOQUET, *op. cit.*, p. 19. [La traducción es propia]

departamentos y ministerios en diecinueve comisiones¹⁹ y eligiendo a sus miembros según la representación proporcional de los grupos parlamentarios, para un período anual.

Después de las críticas de Poincaré y Blum bajo la III República, Michel Debré retoma la polémica de las comisiones permanentes durante toda la IV República y en 1958 al participar en la redacción del documento constitucional retoma la condena. A pesar de la consagración del principio de la permanencia de las comisiones en la Constitución del 27 de octubre de 1946, Debré critica el problema de las comisiones permanentes: *Trop de commissions et des commissions trop puissantes, violà deux phénomènes incompatibles avec le régime parlementaire.*²⁰ Para Debré la proliferación de las comisiones engendra la especialización, y ésta transforma la acción de los grupos de interés y fomenta al Parlamento a ocuparse de los más pequeños problemas como de los intereses más particulares.

Al igual que Léon Blum, Debré acusa a las comisiones permanentes de contribuir al rompimiento del equilibrio entre los poderes en detrimento del Ejecutivo. Debré decía: *A un certain degré de permanence, de puissance, le système des commissions étouffe le régime en faisant régner, sous une apparence d'ordre et de travail mieux étudié, une véritable confusion des tâches.*²¹

Loquet nos dice que Debré no se atrevió a resolver el problema de suprimir todas las comisiones permanentes; él, únicamente proponía que si las comisiones especiales podían auxiliar eficazmente al Parlamento en su función legislativa, un mínimo de comisiones permanentes serían suficientes para el ejercicio de su función de control. Debré comentaba: *Je crois que la sagesse serait de supprimer le caractère permanent des commissions, sauf deux ou trois, Finances, Affaires étrangères, Outre-mer, et de se satisfaire au demeurant de commissions spéciales pour l'étude des*

¹⁹ Ellas estaban compuestas por 44 diputados en la Asamblea Nacional y 30 senadores en el Consejo de la República. *Idem*.

²⁰ "Demasiadas comisiones y comisiones demasiado poderosas, ahí están dos fenómenos incompatibles con el régimen parlamentario." Michel DEBRÉ, *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, R.F.S.P. 1955, p. 46, citado por Patrick LOQUET, *op. cit.*, p. 19.

²¹ "Con un cierto grado de permanencia, de poderío, el sistema de comisiones sofoca el régimen que lo hace reinar, bajo una apariencia de orden, de trabajo y mejor estudio, una verdadera confusión de tareas" *Idem*.

*projets gouvernementaux et de quelques propositions parlementaires qui seraient retenues.*²²

Al ser Debré uno de los principales artesanos de la Constitución del 4 de octubre de 1958, hará penetrar lo esencial de sus ideas en el artículo 43 que enuncia: Los proyectos y proposiciones de ley serán, a petición del Gobierno o de la Asamblea que los tenga sometidos, enviados para su examen a las comisiones especialmente designadas para ese efecto. Los proyectos y las proposiciones por los cuales no se haya formulado tal petición serán transmitidos a una de las comisiones permanentes cuyo número se limitará a seis en cada cámara.²³ Es decir, la regla general es que las comisiones especiales hagan el análisis de la ley y la excepción a dicha regla está en el recurso de las comisiones permanentes, con este *dictum* se modifica el esquema clásico del trabajo en comisiones.

Respecto al número de comisiones permanentes, cabría preguntarse por qué se limita a seis en cada cámara. Loquet nos dice que es una cifra puramente empírica, pues Debré siempre había buscado limitar el número de comisiones permanentes durante la IV República. Después de haber propuesto cuatro comisiones en 1946, una sola en 1948 y tres en 1955, decide de nuevo la cifra de cuatro para 1958, pero sus colaboradores pensaban que era poco razonable fijar el número de integrantes a más de 130 miembros por comisión. Así le sugieren el número de seis comisiones, bajo las que los representantes de los diferentes grupos parlamentarios quedan de acuerdo en una proposición depositada en la Asamblea Nacional el 25 de julio de 1958. Debré se suma a la decisión y termina reduciendo el número de comisiones a seis en cada cámara. Tal decisión la toma a pesar de la revisión del Comité Consultivo Constitucional (*Comité Consultatif Constitutionnel*) que demandaba suprimir cualquier limitación al respecto.²⁴

²² Creo que sería sensato suprimir el carácter permanente de las comisiones, salvo dos o tres, Finanzas, Asuntos extranjeros, Ultramar, y contentarse por lo demás con las comisiones especiales para el estudio de los proyectos gubernamentales y de aquellas proposiciones parlamentarias que serían aceptadas. *Idem*.

²³ Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet. Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque chambre.

²⁴ *Ibidem*, p. 20. Para GUICHET la limitación de las comisiones a seis en cada cámara se da por una razón simple: de la misma manera que se suprimieron los comités permanentes bajo la II

C. La racionalización del parlamentarismo

Con el nuevo esquema de comisiones implementado por los creadores de la Constitución de 1958, se buscó obtener restricciones al ejercicio de la función legislativa y de control parlamentario del Legislativo. El Constituyente de 1958 multiplicó las medidas de racionalización del parlamentarismo para permitir que el Poder Ejecutivo asegurara su gestión en caso de ausencia de una mayoría homogénea en la Asamblea Nacional. Al respecto es necesario destacar que dicho texto constitucional llama la atención por algunas implementaciones novedosas, principalmente: a) la duración de las sesiones del Parlamento -que no puede exceder de 120 días- (art. 28); b) la Asamblea no tiene el control pleno del orden del día (art. 48); c) las iniciativas legislativas de los parlamentarios son limitadas por un régimen muy estricto de inadmisibilidades financieras y reglamentarias (arts. 40 y 41); y, d) el Gobierno dispone para el examen y adopción de las leyes de un procedimiento de urgencia y de "voto en bloque" (arts. 44 y 45). Estos principios de la V República son bien conocidos por la doctrina internacional y evocan una realidad denominada presidencialización del régimen parlamentario o *parlementarisme rationalisé*.²⁵

D. Tipos

La doctrina señala que existen en el sistema parlamentario francés, por un lado, comisiones legislativas de tipo: permanentes, especiales y mixtas paritarias; y por el

República por temor a un control del Ejecutivo demasiado riguroso, bajo la IV República los temores fueron transformándose en verdades; ellas podían fácilmente acosar a los ministerios. En 1958, los redactores de la Constitución querían romper con la soberanía que tenía el parlamento, pues consideraban que tal sistema no podía ser mantenido. *Cfr.* Yves GUICHET, *Droit Parlementaire*, Economie, Paris, 1996, p. 49 y ss.

²⁵ Para Giovanni SARTORI, el sistema de gobierno parlamentario de asamblea utilizado en Francia durante la III y IV Repúblicas se transforma, desde 1958, en un sistema "semipresidencialista" en donde: a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular -ya sea directa o indirectamente- para un periodo predeterminado en el cargo; b) Comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad; c) El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno; d) El primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento, están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura; y e) El sistema semipresidencialista funciona a través del poder compartido: el presidente comparte el poder con el primer ministro y este a su vez debe conseguir el apoyo parlamentario continuo. *Cfr. Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 136 y ss.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

otro, comisiones no legislativas: de investigación, *ad hoc* para el examen de las solicitudes de suspensión de la inmunidad o de detención y las especialmente elegidas para el examen de las demandas puestas en acusación ante la Alta Corte de Justicia.²⁶ En esta ocasión sólo comentaremos los tres tipos de comisiones legislativas y las comisiones no legislativas de investigación, pues son las que tienen mayor relevancia para los fines de nuestra investigación.

- a) Comisiones permanentes.- El artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Nacional (RAN) señala que se nombrarán seis comisiones permanentes, mencionando expresamente las materias de competencia de cada una de ellas.²⁷ El Reglamento del Senado (RS) omite tal mención y adopta sólo una repartición ligeramente diferente en su artículo 7, reagrupando las atribuciones relativas a los asuntos extranjeros y de la defensa en una sola comisión; las cuestiones culturales, por una parte, y sociales, por la otra, son ventiladas en dos comisiones diferentes; el llamado "Plan", que en la Asamblea corresponde a la Comisión de Presupuestos, es, en el Senado, de la competencia de la Comisión de Asuntos Económicos; en cambio el dominio de las finanzas es atribuido a la Comisión de Presupuestos.²⁸
- b) Comisiones especiales.- Son aquellas que una asamblea designa expresamente para el examen de un proyecto o una proposición de ley con carácter temporal permaneciendo sólo hasta la adopción definitiva del texto por las que fueron formadas. El artículo 43 de la Constitución legitima al Gobierno o a los asambleístas como los sujetos facultados para solicitar su formación. ²⁹ En el Senado se integran por 37 legisladores y en la Asamblea Nacional el número aumenta a 57.³⁰ Al igual que las comisiones permanentes, su composición deberá reflejar la representación proporcional de cada uno de los grupos parlamentarios. Como hemos dicho anteriormente, el constituyente

²⁶ Cfr. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Les commissions à l'Assemblée Nationale*, Secrétariat de l'Assemblée Nationale, Imprimerie Nationale, Paris, 1992, p.12 y ss.

²⁷ A manera de ejemplo podemos mencionar a la Comisión de Presupuestos, Economía General y Plan, que tiene competencia para conocer de: "Art. 36.9. 4º- ...Ingresos y gastos del Estado; ejecución del Presupuesto; moneda y crédito; actividades financieras interiores y exteriores; control financiero de las empresas nacionales; dominio del Estado".

²⁸ Vid. Tabla 3.

²⁹ Arts. 30.1 RAN y 16.2 bis RS.

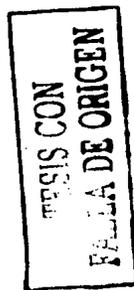
³⁰ Arts. 10.3 RS y 33 RAN.

de 1958 intentó delegar toda la carga del trabajo legislativo en este tipo de comisiones y limitó el número de comisiones permanentes con el fin de evitar la especialización profunda. Sin embargo, esta fórmula constitucional no se aplicó como se pensaba, prefiriendo los parlamentarios la utilización de su diminuto sistema de comisiones permanentes; como ejemplo podemos decir que a la fecha tan solo 67 comisiones especiales se han creado dentro de la Asamblea Nacional para el examen de los textos legislativos.

Tabla I

<i>Comisiones Especiales en la Asamblea Nacional (1958-2001)</i>			
<i>Legislatura</i>	<i>No. de comisiones</i>	<i>Legislatura</i>	<i>No. de comisiones</i>
I (1958-1962)	10	VII (1981-1986)	9
II (1962-1967)	7	VIII (1986-1988)	ninguna
III (1967-1968)	10	IX (1988-1993)	2
IV (1968-1973)	11	X (1993-1997)	5
V (1973-1978)	5	XI (1997-2001)	3
VI (1978-1981)	5		

Fuente: El autor con base en datos recopilados de: *Connaissance de l'Assemblée*, cd-rom n° 11, números 1 al 12, Onzième Législature Assemblée Nationale, Paris, 2000; y <http://www.assemblee-nationale.fr/documents/archives-11/leg.asp> [Del 15 de septiembre de 2002]



- c) Comisiones Mixtas Paritarias.- El artículo 45 de la Constitución faculta al primer Ministro para formar este tipo de comisiones cuando: a) exista un desacuerdo entre las dos cámaras sobre el contenido de un proyecto o una proposición de ley; o b) si el Gobierno ha declarado su urgencia, después de una sola lectura en cada una de ellas. El objetivo es proponer un texto sobre las disposiciones que se encuentran en litis. El texto elaborado por la comisión mixta paritaria podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación de las dos asambleas, quedando prohibido cualquier enmienda sin autorización de aquél. Se componen con siete diputados y siete senadores, los cuales son designados por la comisión especial o permanente encargada del examen de los textos litigiosos.³¹ Su uso ha sido mucho mayor que el de las comisiones especiales, tan sólo en el año 2001 se crearon 24 comisiones mixtas paritarias.³²

³¹ Arts. 12 RS y 108 a 115 RAN.

³² Cfr. *Une année à l'Assemblée nationale Rapport d'Activité 2001*, Service de la communication et de l'information multimédia, Assemblée Nationale, Paris, 2002.

d) Comisiones de Investigación.- Se designan teniendo en cuenta el número proporcional de los grupos. El número de miembros varía entre los 20 ó 30 legisladores, según se trate de la Asamblea o del Senado.³³ Disponen de importantes medios de acción, sobre todo, derecho de acceso a la información *in situ*³⁴ y poderes para hacer comparecer a cualquier persona cuyo testimonio se considera útil, "si fuera necesario acompañada por un ujier o por un agente de las fuerzas del orden público, a requerimiento del presidente de la comisión".³⁵ La negativa de prestar juramento o a presentarse lleva aparejada una sanción penal. En caso de falso testimonio o de soborno de testigos son aplicables los artículos del código penal que prevén penas de prisión.³⁶ Por otra parte, los trabajos de las comisiones investigadoras son de carácter temporal, teniendo como límite para concluir su misión seis meses a partir de su fecha de creación.

Tabla 2
Número de comisiones de investigación creadas en la Asamblea Nacional (1958-2001)

Legislatura	Comisiones	Legislatura	Comisiones
I (1958-1962)	1	VII (1981-1986)	3
II (1962-1967)	ninguna	VIII (1986-1988)	1
III (1967-1968)	ninguna	IX (1988-1993)	11
IV (1968-1973)	2	X (1993-1997)	8
V (1973-1978)	9	XI (1997-2001)	16
VI (1978-1981)	7		

Fuente: El autor con base en datos recopilados de: *Connaissance de l'Assemblée*, cd-rom nº 11 números 1 al 12, Onzième Législature Assemblée Nationale, Paris, 2000; y <http://www.assemblee-nationale.fr/documents/archives-11leg.asp> [Del 15 de septiembre de 2002]

TÍTICIS CON
 FALLA DE ORIGEN

E. Composición y designación

En la Asamblea Nacional los miembros de las comisiones permanentes son electos al inicio de la legislatura y cada año al comienzo del período ordinario. En el Senado las elecciones tienen lugar al comienzo del primer período ordinario siguiente de cada

³³ Arts. 11 RS y 140.3 RAN.

³⁴ Cfr. Alain DUPAS, "Las comisiones en la Asamblea Nacional Francesa" (Trad. Ángela Serna Rodríguez), en *Las comisiones parlamentarias* (Juan Carlos DA SILVA OCHOA, coordinador), Eusko Legebiltzarra Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 115.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Idem*.

renovación trienal.³⁷ En ambos casos, los grupos parlamentarios representados en cada cámara, disponen de un número de escaños proporcional a su importancia numérica respecto al total de miembros.³⁸ Los presidentes de los diferentes grupos son los encargados de la designación nominal de los miembros de la comisión y la composición política de las comisiones refleja en teoría la de la propia Asamblea.³⁹ Para la forma de elección de los integrantes de las comisiones se toman en cuenta rasgos específicos de los miembros como: su profesión, el origen geográfico, etc.⁴⁰ Los legisladores sólo pueden ser miembros de una sola comisión permanente,⁴¹ y aunque la renovación de las comisiones se hace por trienios o anualmente, es un hecho que la mayoría de los parlamentarios buscan mantenerse durante toda la legislatura o incluso durante varios mandatos sucesivos en la misma comisión con el fin de obtener la especialización en la materia.

En la Asamblea Nacional, el número de miembros de las seis comisiones permanentes está calculado de tal forma que permita a cada uno de los diputados participar, como hemos dicho, en sólo una comisión permanente. Las cifras resultan de la siguiente forma: 145 miembros para las dos comisiones más numerosas (Comisión de Asuntos Culturales Familiares y Sociales y Comisión de Producción y Comercio) y 73 miembros para las otras cuatro (Comisión de Asuntos Exteriores; Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas; Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación y de Administración General de la República; Comisión de Presupuestos, de Economía General y de Plan), o sea, un efectivo teórico total de 582 miembros, excediendo 5 puestos el número de miembros -577- la composición total de la Asamblea, lo que significa que el efectivo teórico de ciertas comisiones no sería atendido.

Por el contrario, el artículo 7 del RS señala expresamente el número de integrantes de cada comisión, el cual varía según el caso, siendo la comisión más numerosa la de Asuntos Económicos y de Plan con 78 elementos. (Vid. Tabla 3).

³⁷ Arts. 37 RAN y 7 RS.

³⁸ Arts. 8.2 RS y 37.2 RAN.

³⁹ Fue hasta 1911 cuando la Asamblea Nacional modifica los preceptos de su reglamento sobre el nombramiento de sus miembros en comisiones y autoriza a los grupos parlamentarios a designarlos. Cfr. J.P. DAVIN, "Les groupes parlementaires" en *Pouvoirs*, número 34, 1985, p. 23.

⁴⁰ Patrick LOQUET, *op. cit.*, p. 60.

⁴¹ Arts. 38 RAN y 8.12 RS.

Tabla 3

Senado (321 integrantes)		Asamblea Nacional (577 integrantes)	
Denominación	Integrantes	Denominación	Integrantes
Comisión de Asuntos Culturales	52	Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales	145
Comisión de Asuntos Económicos y de Plan	78	Comisión de Asuntos Extranjeros	73
Comisión de Asuntos Extranjeros, de la Defensa y de las Fuerzas Armadas	52	Comisión de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas	73
Comisión de Asuntos Sociales	52	Comisión de Finanzas, de la Economía General y de Plan	73
Comisión de Finanzas, de Control Presupuestario y de Cuentas Económicas de la Nación	43	Comisión de Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República	73
Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación, de Sufragio Universal, de Reglamento y de Administración General	43	Comisión de la Producción y de Intercambios	145

Fuente: El autor, con base en los Reglamentos de las cámaras.

F. Órganos de dirección

Una vez constituidas las comisiones permanentes se procede a la elección de su Mesa o *Bureau*. En el Senado, cada comisión permanente nombra además de su presidente a seis vicepresidentes y cuatro secretarios. En la Asamblea Nacional, además de su presidente, el número de vicepresidentes y de secretarios -tomando en cuenta el tamaño de la comisión- no podrá ser inferior a tres respectivamente.⁴² Los presidentes de las comisiones participan en la "Conferencia de Presidentes"⁴³ donde determinan, conjuntamente, el orden del día "complementario" de la cámara, la convocatoria a sesiones en sus comisiones y, además, están facultados para intervenir en todo momento en la sesión pública.

En cada cámara la Comisión de Presupuestos elige, además de los funcionarios anteriores, a un *rapporteur générale* (ponente general) que forma parte de su Mesa y que es miembro de pleno derecho de la Conferencia de los presidentes; en el Senado

⁴² Arts. 39.2 RAN y 13.2 RS.

⁴³ En el caso de la Asamblea Nacional, es su presidente quien la convoca y se integra por los vicepresidentes, presidentes de comisiones permanentes, el ponente general de la Comisión de Presupuestos, Economía General y Plan, los presidentes de los grupos políticos y el presidente de la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea. Art. 48.1 RAN.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

su participación en la Conferencia no está prevista en su reglamento pero la costumbre parlamentaria le ha concedido ese derecho;⁴⁴ su función es presentar un informe general de los proyectos de Leyes de presupuestos al Pleno.⁴⁵

G. Reglas de su actuación

Cada comisión controla sus trabajos bajo la reserva de las reglas constitucionales y reglamentarias vigentes. Se pueden reunir, según el caso, por convocatoria de su presidente, del presidente de la Asamblea o a petición del Gobierno.⁴⁶

La asistencia de los legisladores a las reuniones de las comisiones es obligatoria y el *Journal Officiel* (Diario Oficial) del día siguiente publica la lista de los presentes y de los que tienen permiso por algún impedimento insalvable (*empêchement insurmontable*).

En caso de tres ausencias consecutivas no justificadas⁴⁷ o de su falta a un tercio de las sesiones de la comisión durante un periodo ordinario,⁴⁸ el presidente de la asamblea respectiva lo puede cesar del cargo perdiendo su derecho a formar parte de otra comisión por el resto del año y quedando su dieta reducida hasta la apertura del periodo ordinario de sesiones siguiente.

Las sesiones de las comisiones permanentes en principio no eran públicas, se celebraban bajo el principio de confidencialidad. Esto es algo tradicional del parlamentarismo francés. Cada reunión de comisión da lugar a su difusión en comunicados de prensa publicados semanalmente en el *Bulletin des commissions*. En ocasiones esta confidencialidad ha sido objeto de críticas, sin embargo, las ventajas, dicen, son innegables: "permite serenar los debates, preservar el carácter técnico y facilitar la búsqueda de compromisos..."⁴⁹

Para 1991 se aprobó el principio de la publicidad en las comparencias. Cada comisión organiza esta publicidad como prefiera, pero también puede atender a la

⁴⁴ Patrick LOQUET, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁵ *Vid.* inciso H. "Las facultades de las comisiones".

⁴⁶ Arts. 20 RS y 40 RAN.

⁴⁷ Art. 15.3 RS.

⁴⁸ Art. 42.3 RAN.

⁴⁹ Alain DUPAS, *op. cit.*, p.111.

regla del secreto que se sigue aplicando en sus deliberaciones. Actualmente, a las reuniones sólo asisten los miembros de la comisión y los funcionarios de la Asamblea adscritos a la secretaría de la comisión. Los ministros así como los autores de los proyectos de ley o enmiendas que no son miembros de la comisión, pueden acudir a ella para exponer el texto, pero deben retirarse en el momento de la votación. Es un hecho que las comisiones trabajan bastante; ellas tienen un promedio de 400 reuniones por año.⁵⁰ A manera de ejemplo presentamos en la siguiente tabla un conjunto de cifras sobre las actividades de las comisiones permanentes en la Asamblea Nacional.

Tabla 4
Actividades de las comisiones permanentes en la Asamblea Nacional (año 2001)

Actividad/ Comisión	Asuntos Culturales	Asuntos Extranjeros	Defensa	Finanzas	Leyes	Producción	Total
Reuniones							
Número	80	47	41	68	58	43	337
Duración	134h 13m	60h 52m	46h 25m	82h 30m	92h	58h 55m	474h 55m
Audiencias							
Gobierno	10	19	10	12	8	12	71
Personalidades	13	34	45	7	17	28	144
Informes o Reportes	44	29	13	83	46	24	156

Fuente: El Autor, con base en *Une année à l'Assemblée nationale Rapport d'Activité 2001*, Service de la communication et de l'information multimédia, Assemblée Nationale, Paris, 2002.

TRUCO CON
FALLA DE ORIGEN

H. Las facultades de las comisiones

Al igual que en el sistema norteamericano, las comisiones en el modelo francés desempeñan las funciones que la Constitución y demás leyes les confieren a las cámaras, siendo la formación de legislación, la financiera, la de investigación, y el control al Ejecutivo las más principales. Para poder ejercerlas, las comisiones han sido dotadas de ciertas facultades legales que podemos resumir en: a) dictamen legislativo; b) control mediante órdenes del día no legislativos; c) misiones de información; y d) seguimiento de la aplicación de las leyes.

a) *Dictamen legislativo*.- Según el artículo 90 del RAN ningún texto podrá someterse a discusión ni a votación si no ha sido dictaminado previamente por la comisión competente, es decir, todo texto presentado ante las asambleas deberá ser

⁵⁰ Patrick LOQUET, *op. cit.*, p. 38 y ss.

enviado a la comisión especial o permanente respectiva para dictamen. Aquí se dan dos supuestos: sea que a petición del Gobierno o de la cámara en que se haya presentado el proyecto de ley, se formen comisiones especiales; o, sea que exista dicha petición y el proyecto de ley se envíe a las comisiones permanentes para su estudio. La elección de la comisión permanente competente para conocer sobre el proyecto de ley, corresponde al presidente de la asamblea; esta asignación es decidida en el momento del registro y figura sobre el texto impreso del proyecto, a reserva de una ulterior constitución de una comisión especial.⁵¹

b) *Control mediante órdenes del día no legislativos.*- Además de su participación en el proceso legislativo, las comisiones intervienen en el control del poder Ejecutivo; con este fin, los presidentes de las comisiones pueden pedir la comparecencia de un miembro del Gobierno mediante órdenes del día no legislativos.⁵² Desde 1998 estas audiencias pueden hacer caso omiso del principio de confidencialidad de los trabajos en comisión, pudiendo los representantes de la prensa escrita y audiovisual recibir autorización para asistir a una reunión y realizar un informe audiovisual de una reunión para difundirlo a la población.⁵³

c) *Misiones de información.*- Es obligación de las comisiones asegurar que la asamblea esté bien informada para que pueda fiscalizar la política del Gobierno, con este fin, puede confiar en uno o más de sus miembros misiones temporales de información, siendo con frecuencia publicadas de los informes respectivos.⁵⁴

d) *Seguimiento de la aplicación de las leyes.*- En la misma línea se encuentra el control del seguimiento de la aplicación de las leyes sobre la publicación de los textos reglamentarios previstos por la legislación. En este sentido, el control de la evaluación de las leyes, es decir, la apreciación de los resultados concretos de tal o cual legislación, puede también ser objeto de informes.⁵⁵ La información es evaluada con el fin de conocer que tan productiva ha sido la ley creada por los legisladores.

⁵¹ Arts. 43 constitucional; 83, 85.1 y 90 RAN.

⁵² ASSEMBLÉE NATIONALE, *La asamblea nacional organización y funcionamiento*, Secrétariat Général de l'Assemblée Nationale, Paris, 2001, p. 22 y ss.

⁵³ *Idem.* Otro medio de control son las preguntas ante comisiones, véanse: artículos 48 constitucional; 133 a 139 RAN y 74 a 83 RS.

⁵⁴ Art. 145 RAN.

⁵⁵ La Ley del 14 de junio de 1996 ordena la creación de una Oficina Parlamentaria de Evaluación de la Legislación, constituida con legisladores de las dos cámaras, para evaluar la adecuación de la

I. Apoyo técnico

Conforme a la regla de la autonomía administrativa y financiera de las asambleas parlamentarias, las cámaras pueden determinar la organización y el funcionamiento de sus servicios.⁵⁶ Así han creado sus propios departamentos administrativos encargados de las tareas internas de organización y de los servicios legislativos concernientes al trabajo parlamentario. Uno de ellos es la llamada área de "Asistencia a comisiones", que aporta el soporte técnico y jurídico necesario para el desempeño de sus funciones mediante la implementación de un eficiente modelo de servicio profesional de carrera.⁵⁷

Por otro lado, las comisiones permanentes también cuentan con los llamados ponentes (*rapporteurs*) que se designan para el análisis de los proyectos o proposiciones de ley. Mención particular merece la Comisión de Presupuestos, que elige en su respectiva Cámara, un ponente general (*rapporteur général*) que forma parte de su mesa directiva.⁵⁸ El control presupuestario es confiado a los ponentes generales de las comisiones de presupuestos, que disponen de prerrogativas muy amplias de investigación y de acceso a documentos.⁵⁹ En la sesión del hemiciclo el ponente es investido de prerrogativas importantes que le facilitan su intervención en cualquier momento de la discusión, siendo él, quien normalmente inicia el debate en

legislación a las situaciones que ella rige. Las comisiones pueden acudir ante ella para la atención de cualquier asunto. La idea es apreciar los resultados concretos de la ley o de la legislación hecha.

⁵⁶ Arts. 7 y 8 de la Ordenanza del 17 de noviembre de 1958 y el art. 72 de la Ley de finanzas de 1963.

⁵⁷ Cfr. Patrick LOQUET, *op. cit.*, p. 91.

⁵⁸ Arts. 39.2 RAN y 13.6 RS.

⁵⁹ En el Derecho Parlamentario francés el *rapporteur* o ponente es el "hombre-orquesta" de la comisión pues él se encarga del estudio y seguimiento del texto a analizar desde su llegada hasta su aprobación en el hemiciclo. LOQUET nos dice que las primeras deliberaciones de la comisión son precedidas por un largo trabajo preparatorio del ponente. Su primer tarea luego de recibir el proyecto de ley, es de ponerse en contacto con el Ministerio competente para conocer el espíritu del proyecto de ley; después puede interrogar a los funcionarios que han redactado el texto y reencontrarse con el ministro en caso de ser necesario. En una segunda etapa, analiza el proyecto de ley conjuntamente con la ayuda del staff de la comisión. La tercera fase de su trabajo está consagrada a las audiencias que tendrá con los grupos y organismos profesionales que tienen relación con el contenido del texto. Luego de todas esas investigaciones, el ponente convoca de nuevo a los funcionarios del Ministerio para otra discusión, elaborando así el primer esquema de su ponencia, y por último, propondrá a la comisión el recibir al ministro responsable para realizarle algunas preguntas al respecto. Proveídos los miembros de la comisión de todo ese trabajo, se preparan finalmente para impulsarlo ante el Pleno. Cfr. Patrick LOQUET, *op. cit.*, p. 80 y ss.

el Pleno con la exposición respectiva.⁶⁰ El Consejo Constitucional (Decisión 59-2 DC, junio 1959, Texto p. 149) ha precisado que en su dimensión política, la función de control es un asunto único de la Asamblea y se ejerce en las condiciones previstas por la Constitución. El artículo 164-IV, último párrafo, de la Ley de presupuestos para 1959, señala que los miembros del Parlamento que tienen la carga de presentar, a nombre de la comisión competente, el reporte sobre el presupuesto de un departamento ministerial (se refiere a los ponentes especiales presupuestarios), seguirán y controlarán de manera permanente, mediante documentos o in situ, el empleo de los créditos o subvenciones inscritos al presupuesto de ese departamento.⁶¹

En la preparación del debate presupuestario, además de la comisión de presupuestos, intervienen las demás comisiones analizando las respectivas áreas que tienen relación con su competencia.⁶² Sus trabajos dan lugar a informes que se distribuyen a todos los diputados y constituyen una preparación para las votaciones en la Asamblea, en las que se aprueban, se rechazan o se modifican las proposiciones gubernamentales. Este debate ocupa cada año la mayor parte de los debates de otoño y se realiza mediante un procedimiento diferente al legislativo ordinario.⁶³

J. Cambios y adaptaciones

El modelo de comisiones vigente en Francia cuenta con más adversarios que simpatizantes, y esto no es para menos, el reducido número de comisiones y la fórmula para evitar la especialización profunda mediante la creación prioritaria de comisiones especiales en vez de comisiones permanentes es la principal señal de preocupación y reflexión en la doctrina contemporánea y los parlamentarios. Al respecto son numerosas las opiniones que sugieren se revalorice el papel de las comisiones con el fin de implementar los ajustes convenientes para reequilibrar la actividad parlamentaria en el modelo de la V República.

⁶⁰ Arts. 56, 91 RAN y 37, 42 RS.

⁶¹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Les commissions à l'Assemblée Nationale*, Secrétariat de l'Assemblée Nationale, Paris, 1992, p. 30.

⁶² *Ibidem*, p. 23.

⁶³ *Ibidem*, p. 25.

Laurent Fabius, ex-presidente de la Asamblea Nacional, explica que al modelo implementado desde 1958 se le tuvieron que hacer ciertos ajustes para enmendar las restricciones del constituyente, destacando: a) la apertura de las reuniones de comisiones a los diputados que no son sus miembros; b) poderes de investigación conferidos a las comisiones permanentes; c) nuevos medios de apoyo técnico puestos a la disposición de las comisiones permanentes; d) reforzamiento de los poderes de las comisiones de investigación; e) transmisión de sesiones a la ciudadanía; y f) publicidad de los trabajos en comisión respetando el principio de la confidencialidad de los debates en cuestiones que por su naturaleza es necesario. Y advierte: “es sobretodo en la función de control que las comisiones deben ser reforzadas: La puesta en marcha en 1999 de la Misión Permanente de Evaluación y de Control (MEC), emanada de la Comisión de Presupuestos y copresidida por la mayoría y la oposición, ha funcionado como un instrumento eficaz de evaluación y corrección de la política presupuestaria”. Actualmente, el mayor reto que tienen los legisladores es el concertar reformas de naturaleza constitucional y reglamentaria que permitan un aumento en el número de comisiones permanentes, pues su número actual es demasiado pequeño para atender todos los deberes del Legislativo. Fabius comenta con toda autoridad:

Le nombre des commissions permanentes est trop faible. J'ai, depuis longtemps, plaidé pour son augmentation raisonnable. Le chiffre de six, fixé par la Constitution, ne me paraît pas le mieux adapté à l'organisation du travail législatif. Le diagnostic est connu. La commission des lois plie sous la tâche. La commission des affaires sociales, culturelles et familiales se démultiplie en autant de spécialités. La commission de la production traite un jour d'énergie et de développement durable, le lendemain de transport et d'équipement, le jour suivant de sécurité alimentaire ou de taille des exploitations agricoles. Défense et affaires étrangères ne sont pas si éloignées qu'on doive nécessairement les séparer. Leur fusion pour certaines, leur dédoublement pour d'autres conduiraient au chiffre d'une dizaine de commissions. Il serait préférable d'éviter les compétences éclatées ou des encombrements souvent constatés.⁶¹

⁶¹ “El número de comisiones permanentes es demasiado pequeño. He luchado, desde hace largo tiempo, por su aumento razonable. La cifra de seis, fijada por la Constitución, no me parece la más apta para la organización del trabajo legislativo. El diagnóstico es conocido. La comisión de legislación se ve doblegada por su labor. La comisión de asuntos sociales, culturales y familiares se desmultiplica en un tanto de especialistas. La comisión de la producción trata un día de energía y de desarrollo durable, el siguiente de transporte y de equipamiento, el próximo de seguridad alimentaria o de explotaciones agrícolas. Defensa y asuntos extranjeros no está lejos de pensarse en su separación necesaria. La fusión de algunas y el desdoblamiento de otras conduciría a una cifra de una decena de comisiones. Sería preferible evitar las competencias fragmentadas o amontonadas a menudo constatadas.” Laurent FABIOUS, “Préface” en

El comentario del ex-presidente de la Asamblea Nacional refleja claramente la preocupación de los legisladores por contar con un sistema de comisiones acorde a las necesidades de nuestro tiempo. No es viable que sigan existiendo desventajas organizativas entre el Parlamento y el Gobierno cuando vemos que el paradigma del Parlamento moderno reside no sólo en su producción legislativa, sino también, en el desarrollo de sus actividades de control y vigilancia del Ejecutivo. La XII Legislatura (2001-2005) estudia la posibilidad de modificar las áreas de competencia de las actuales comisiones con el fin de aumentar su número, veremos en los próximos años si su labor cosecha los frutos anhelados. En la Tabla 5 se pueden apreciar las desigualdades numéricas existentes entre las comisiones de las cámaras del Parlamento y los ministerios del gobierno: pocas comisiones, con un área de competencia muy extensa y, como vimos, un gran número de legisladores por comisión, lo cual lo hace de complicado manejo operativo y vulnerable ante los ministerios del Ejecutivo.

Tabla 5

Las comisiones permanentes del Parlamento francés y los ministerios en la V República		
Senado	Ministerios	Asamblea Nacional
	Asuntos extranjeros, cooperación y francofonía	
Comisión de Asuntos Culturales	Asuntos sociales, trabajo y solidaridad	Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales
	Agricultura, alimentación, pesca y asuntos rurales	
Comisión de Asuntos Económicos y de Plan	Cultura y comunicación	Comisión de Asuntos Extranjeros
	Defensa y ancianos combatientes	Comisión de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas
Comisión de Asuntos Extranjeros, de la Defensa y de las Fuerzas Armadas	Ecología y desarrollo permanente	
	Economía, finanzas e industria	Comisión de Finanzas, de la Economía General y de Plan
	Equipamiento, transportes, alojamiento, turismo y mar	
Comisión de Asuntos Sociales	Función pública, reforma del Estado y mejoramiento del territorio	Comisión de Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República
Comisión de Finanzas, de Control Presupuestario y de Cuentas Económicas de la Nación	Interior, seguridad interna y libertades locales	
	Juventud, educación nacional e investigación	Comisión de la Producción y de Intercambios
	Justicia	
Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación, de Sufragio Universal, de Reglamento y de Administración General	Ultramar	
	Investigación	
	Deportes	

Fuente: El autor, información actualizada al 15 de octubre de 2002.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Capítulo IV. Las comisiones en el sistema español

A. Los orígenes*

A pesar de que el sistema de comisiones de las Cortes Generales¹ no ha logrado alcanzar a lo largo de su vida institucional las características del prototipo norteamericano, tampoco sufre el conjunto de vicisitudes aludidas en el modelo francés. Quizás el denominador común entre dichos sistemas es que su origen e implementación se da con el fin de agilizar las labores de análisis, deliberación e investigación de ciertos asuntos en los que el Pleno se ve notoriamente rebasado. A lo largo de las siguientes líneas, veremos como fueron evolucionando esos pequeños grupos de trabajo legislativo, hasta convertirse en el actual e innovador sistema de comisiones². En principio diremos que durante el siglo XIX se redactaron además de los ocho textos constitucionales³ nueve reglamentos que codificaron el funcionamiento interno de las Cortes Generales y sus comisiones.

* El texto de los reglamentos citados en este apartado puede consultarse en: *Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes*, Secretaría de las Cortes, Madrid, 1977; M. C., CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, *Historia de los Reglamentos Parlamentarios en España. 1810-1936*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1985; Rosario, GARCÍA MAHAMUT, "La evolución de las comisiones parlamentarias durante el siglo XIX" en *Historia y Derecho: estudios jurídicos en homenaje al prof. Arcadio García Saurz*, edición a cargo de Luis Martínez Vázquez De Castro, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pp. 305 y 331.

¹ Como ya hemos mencionado al tratar el tema de *Las comisiones en el sistema francés*, la institución de las "Cortes" se usó en España desde el siglo XII para designar a la reunión convocada por el rey con el clero, la nobleza y los burgueses o ciudadanos -apareciendo sucesivamente en: León (1188), Cataluña (1218), Aragón (1274), Valencia (1283) y Navarra (1300)-. Este carácter estamental que tuvieron las Cortes se ve modificado con la instauración del régimen constitucional y el principio de la soberanía nacional. La *Constitución de Cádiz* de 1812 estableció el sistema de Cortes de una sola cámara (inspirándose en la Constitución francesa de 1791), compuesta ya no por estamentos o clases, sino por diputados elegidos por todos los ciudadanos. Un dato significativo proporcionado por Gaspar GÓMEZ DE LA SERNA es que desde la creación de las Cortes catalanas ya podemos encontrar dentro de su organización interna "la diferenciación del trabajo en comisiones o cambras, que deliberan por separado, reuniéndose luego todas ellas en sesiones plenarias presididas por el rey". *Cfr. Las Cortes Españolas*, Sucesiones de Rivadereyna, Madrid, 1971, p. 5 y ss. *Cfr. Historia de España*, dirigida por Manuel Tuñón de Lara, Universidad de Pau, Francia, Tomo IV "Feudalismo y consolidación de los pueblos hispánicos siglos XI a XV", Labor, S.A., Barcelona, 1980, p. 72 y ss.

² Entendemos por la expresión "sistema de comisiones" a aquella organización parlamentaria en la cual ninguna decisión importante de la Asamblea puede ser tomada antes de que haya sido examinada en comisión. *Cfr. Joseph BARTIHELEMY, op. cit.*, p. 19.

³ Sin contar a la Constitución de Bayona de 1808 tenemos a los textos constitucionales de los años de 1812 (Constitución de Cádiz), 1834 (Estatuto Real), 1837, 1845, 1856 (Nonata), 1869, 1873 (Proyecto de la Primera República) y 1876 (Constitución de la Restauración). *Cfr. Diccionario de la*

El primer *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes* fue aprobado el 27 de noviembre de 1810, su capítulo séptimo está dedicado exclusivamente al tema de las comisiones, siendo el artículo 1 el que justifica su creación al decir 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". Siguiendo los consejos de Bentham⁴, el artículo 4 explica que habiendo mostrado la experiencia que las comisiones numerosas no son apropiadas para cumplir el objeto que se proponen las Cortes de la pronta expedición de los asuntos, ninguna deberá constar de más de cinco individuos, ni menos de tres. Para la atención de los asuntos encomendados, el artículo 2 faculta a las comisiones para que a través de los secretarios de las Cortes, requieran a los secretarios de Despacho todos los documentos y antecedentes necesarios para la atención de los asuntos encomendados sin limitación alguna.

Además de las comisiones arriba mencionadas, el artículo 5 permite nombrar comisiones especiales de tres individuos cuando el despacho de los asuntos exigiese mayor celeridad o exista la acumulación de ellos, teniendo éstas las mismas obligaciones y facultades que las comisiones principales. El artículo 6 aclara que las comisiones especiales expiran en el mero acto de haber despachado los asuntos que se les cometieren pudiendo ser reelegidas si se reproduce el motivo de su designación.

Los miembros de las comisiones eran nombrados por el presidente de las Cortes⁵, y, según el artículo 9, serían sustituidos por mitades cada dos meses, pudiendo cualquier diputado asistir a la que quisiera, aunque no estuviese nombrado para ella. En cuanto al presidente y los secretarios de las Cortes, el artículo 10 les prohibía pertenecer a alguna comisión durante el desempeño de sus cargos.

En este Reglamento no sólo encontramos la influencia inglesa, sino también y en mayor proporción, el brío del parlamentarismo francés. Borrego explica que: "...lo más conocido en aquella época entre los hombres doctos... eran los recientes trabajos de

Historia de España, Alianza Diccionarios, Madrid, 1980, pp. 950-570; *Historia de España*, dirigida por Manuel Tuñón de Lara, Universidad de Pau, Francia, Tomo VIII "Las Instituciones", Labor, S.A., Barcelona, 1980, pp. 209-221.

⁴ *Vid. Infra*. "Bentham".

⁵ Art. 8.

las Asambleas francesas de fines del siglo último y, con auxilio de sus Reglamentos y muy escasas e Incompletas nociones de la Jurisprudencia parlamentaria inglesa, se redactó a toda prisa el Reglamento interior por las que (sic) se rigieron las Cortes de la primera y segunda época constitucional, las constituyentes de Cádiz y las ordinarias de 1814, 1820, 21, 22 y 23." ⁶

Para el 4 de septiembre de 1813 las Cortes generales y extraordinarias, con fundamento en los artículos 122, 127 y 210 de la *Constitución Política de la Monarquía*, decretaban el segundo *Reglamento para el gobierno interior de las Cortes*; su artículo 80 distingue dos tipos de comisiones parlamentarias: 1) Particulares con carácter permanente tasadas con un nombre específico⁷ y 2) Comisiones especiales, que se nombrarían cuando lo exigiese la calidad o urgencia de los negocios.

Cada comisión contaba con por lo menos cinco individuos, permitiendo su aumento máximo a nueve.⁸ Los integrantes de las comisiones "podían" ser renovados por mitades cada dos meses y cualquier diputado tenía el derecho de asistir a sus sesiones pero sin voto. Se limita de nuevo al presidente y a los secretarios su derecho a integrar cualquier comisión, exceptuándose, según señala el artículo 85, el presidente y secretario más antiguos que lo serían de la Comisión Especial encargada del Orden y Gobierno Interior de las Cortes.

El tercer ordenamiento es el *Reglamento del gobierno interior de Cortes y su edificio* del 29 de junio de 1821. En éste se mantiene idéntica la concepción de las comisiones con la diferencia en el cambio de término "particulares" por el de "ordinarias".

El artículo 85 fija el número de comisiones que funcionarán durante toda la legislatura. Aumentando su número al crearse, además de las mencionadas por el Reglamento anterior, las comisiones de: Guerra; Marina; Negocios Eclesiásticos;

⁶ A. BORREGO, *Estudios Parlamentarios*, Imprenta de la Sociedad Tipográfica, Madrid, 1875, pp. 20-21, citado por Rosario GARCÍA MAHAMUT, "La evolución de las comisiones parlamentarias durante el siglo XIX, *op. cit.*, p. 313.

⁷ Comisiones de: Poderes; Legislación; Hacienda; Examen de casos en que haya lugar a la responsabilidad de los empleados públicos por denuncia hecha a las Cortes de infracción de la Constitución; Comercio, Agricultura, Industria y Artes; Instrucción Pública; Examen de Cuentas y Asuntos Relativos a las Diputaciones Provinciales; y, una Comisión Especial encargada del Orden y Gobierno Interior del edificio de las Cortes. Estas comisiones podían subdividirse si la multitud y gravedad de los negocios lo exigiera.

⁸ Art. 81.

Libertad de Imprenta; Biblioteca; Ultramar; y Corrección de Estilo -la que hacía la revisión y corrección de todas las leyes y decretos emanados de las Cortes sin cuyo requisito no podían presentarse a la sanción real ni tampoco publicarse. García Mahamut compara esta nueva relación de comisiones con el número de Secretarios del Despacho de Estado -siete según el artículo 222 de la Constitución de 1812- y concluye que se comienza a formar “una nascente especialización de las comisiones permanentes de acuerdo con lo que más tarde serán los Ministerios”⁹. En cuanto a su composición, el artículo 88 prohíbe que un diputado pertenezca a más de una o dos comisiones ordinarias con el fin de hacer más rápido el despacho de los asuntos.

El *Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes* de 15 de julio de 1834, será el cuarto ordenamiento jurídico que regule su actividad interna. Para algunos autores el contenido del texto va a truncar los avances en la evolución del futuro sistema de comisiones español. Argumentan que una de las causas que contribuye a ese retroceso fue el hecho de que el *Estatuto Real* sólo concedía la facultad de iniciativa legislativa al rey, reservando para las Cortes exclusivamente la posibilidad de elevar petición al soberano. La negativa del rey para sancionar las leyes suponía un veto absoluto que malograba definitivamente una ley.¹⁰

A diferencia de los dos reglamentos anteriores, que elaboraban una lista definida de comisiones particulares u ordinarias, el Reglamento del 1834 tan sólo ordena en su artículo 51, que además de la Comisión de Poderes, el presidente y los secretarios nombren las comisiones ordinarias que la “experiencia manifieste ser convenientes o las comisiones especiales que requiera la gravedad o el número de asuntos”.¹¹

⁹ Rosario GARCÍA MAHAMUT, *op. cit.*, p. 315.

¹⁰ El *Estatuto Real* de 1834 inaugura en cierta forma el bicameralismo español pues le da a las Cortes una nueva organización (sobre la base de las *Leyes de Partidas* y la *Nueva Recopilación*) dividiéndolas en dos estamentos: el de Próceres y el de Procuradores del reino. Sus atribuciones eran muy limitadas, pues además de aprobar tributos y contribuciones, sólo tenían el derecho de deliberar sobre las materias que el rey les sometiese a examen; prácticamente las Cortes fueron reducidas a un órgano asesor. Este sistema desaparecería pronto con la Constitución de 1837 que establece de nuevo el sistema parlamentario, pero ahora, con rasgos notoriamente ingleses. El texto constitucional organizará a las Cortes de forma bicameral: Senado y Congreso, denominaciones que aparecen por vez primera en el constitucionalismo español. *Cfr. Diccionario de la historia de España, op. cit.*, p. 1002.

¹¹ Rosario GARCÍA MAHAMUT, *op. cit.*, p. 317.

Su integración varía de los cinco a los nueve miembros como máximo, y cada comisión debía nombrar un Decano para controlar el orden en las discusiones y un Secretario a cargo del registro de los expedientes. El artículo 91 fortalece a las comisiones al exigir que "no podrá discutirse ningún proyecto de ley sin que una Comisión haya dado su dictamen", además de este *dictum*, la novedad del texto será la llamada "comisión mixta" que concilia la opinión de una y otra cámara en caso de divergencias. Rosario García Mahamut nos explica que:

Este reglamento prevé que cualquier proyecto de ley o propuesta que remita el gobierno debe ser aprobada por ambos Estamentos. Ahora bien, cuando el Estamento de Procuradores altere o modifique una propuesta o proyecto de ley que haya sido aprobado por el Estamento de Próceres, los Presidentes de uno y otro nombrarán, cada uno por su parte, cinco individuos de su Estamento respectivo a fin de que, formando una Comisión mixta, examinen el modo de conciliar, si es posible, la opinión de uno y otro Estamento.¹²

Para el 14 de febrero de 1838 se expide un quinto instrumento denominado *Reglamento del Congreso de los Diputados*, el cual introduciría una figura netamente francesa: los *bureaux*¹³ o secciones. Desde entonces aparecerían "como parte integrante del procedimiento legislativo y como examen preliminar de los proyectos y proposiciones de ley"¹⁴. El Título II del Reglamento establece que al constituirse el Congreso éste se dividirá, por suerte, en siete secciones de igual número de miembros, nombrándose mensualmente a un presidente, un vicepresidente, un secretario y un vicesecretario. Según el artículo 57, los proyectos de ley presentados por el Gobierno o los remitidos por el Senado pasarán inmediatamente al examen de las secciones.

Su funcionamiento fue sencillo: "Todas las Secciones estudiaban simultáneamente todos los asuntos y después de la deliberación... cada una de ellas nombraba un relator de mayoría y otro de minoría. Con una u otra técnica, previa reunión de los relatores de todas las Secciones o sin ella, la deliberación del

¹² *Ibidem.*, p. 318.

¹³ *Vid. infra.* "Eugène Pierre".

¹⁴ M.C. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, *op. cit.*, p. 105, citado por Rosario GARCÍA MAHAMUT, *op. cit.*, p. 319.

Parlamento se iniciaba con la exposición de las relaciones de las distintas Secciones"¹⁵.

Por lo que hace a las comisiones, encontramos que su composición se fija a siete miembros, designados uno por cada una de las siete secciones, nombrando en su seno a un presidente y a un secretario. Los artículos 76 y 77 facultaban a las comisiones para llamar a cualquier individuo, sea o no sea representante, para que las auxillasen en su trabajo. El objeto de cada una de las comisiones radicaba en extender un dictamen sobre el asunto encargado y presentarlo ante el Pleno. Ninguna comisión podía ser disuelta hasta que su asunto fuese votado en sesión plenaria.

De lo dicho hasta aquí se pensaría que en España surgieron primero las comisiones y después las secciones, sin embargo, esto no fue propiamente lo que ocurrió. García Mahamut explica que "las comisiones no existieron con anterioridad a las Secciones o de forma independiente a éstas, sino que se trata... de Comisiones especiales para objeto determinado"¹⁶. En otras palabras, se mantienen las comisiones especiales, pero concatenadas con la figura de los *bureaux*; se crea un sistema "secciones-comisiones especiales" con un método de funcionamiento diferente al utilizado en los anteriores reglamentos. García Mahamut fundamenta su afirmación en el artículo 84: "Todas las Comisiones del Congreso son especiales para objeto determinado y se nombran por el método expresado". Este *dictum* tiene a su vez una excepción contenida en el artículo 85, que ordena la creación de un número definido de comisiones permanentes.¹⁷

El 4 de mayo de 1847 entra en vigor el sexto *Reglamento interior del Congreso de los Diputados*, y aunque no introduce ninguna variación importante en materia de secciones y comisiones fue el que reguló durante cinco periodos las actividades de las Cortes¹⁸, García Mahamut dice que en realidad no fue un nuevo reglamento, sino tan

¹⁵ Francisco RUBIO LLORENTE, "Las comisiones parlamentarias" en *Las comisiones parlamentarias* (Juan Carlos DA SILVA OCHOA, coordinador), *Eusko Legebiltzarra Parlamento Vasco*, Vitoria-Gasteiz, 1994, pp. 214-215.

¹⁶ Rosario GARCÍA MAHAMUT, *op. cit.*, p. 322.

¹⁷ La Comisión de Actas Electorales; la Comisión de Presupuestos y la de Examen de Cuentas; la Comisión de Peticiones; la Comisión de Gobierno Interior; y la Comisión de Corrección de Estilo.

¹⁸ Periodos: 1) 15 de noviembre de 1847 a 9 de abril de 1853; 2) 1 mayo de 1857 a 3 de diciembre de 1867; 3) 24 de abril de 1872 a 22 de marzo de 1873; 4) del 15 de febrero al 30 de junio de 1876; y 5) 1 de julio de 1876 a 24 de mayo de 1918.

sólo una reforma al reglamento de 1838, y cuya principal innovación la encontramos en el llamado voto de censura contra el Gobierno.

Para el 1 de diciembre de 1854 los constituyentes deciden expedir el llamado *Reglamento Interino de las Cortes Constituyentes*, que en materia de comisiones se limita a reproducir el sistema descrito en los dos reglamentos anteriores. Será hasta el *Reglamento del Congreso de los Diputados* de 25 de Junio de 1867, cuando verdaderamente se producen cambios de gran trascendencia que afectarán la composición y el funcionamiento de las comisiones. Este octavo Reglamento dispone que todas las comisiones serían electas directamente por el Congreso sólo cuando se requiriera el examen detallado del asunto; los proyectos de ley presentados por el Gobierno o enviados por el Senado serían dictaminados en comisión. La mencionada restricción marca el inicio del decaimiento de las funciones desarrollados por las secciones.

A decir de Maravall, el Reglamento de 1867 reduce las actividades de las secciones exclusivamente a los asuntos que el Congreso les sometiera.¹⁹ Aunque se seguiría manteniendo el sistema de siete secciones, sus funciones se ven limitadas; ahora, sólo autorizarán la lectura en sesión pública de las proposiciones de ley presentadas, ya no serían las encargadas de realizar el examen previo de los proyectos de ley, ni mucho menos tendrían a su cargo el nombramiento de alguno miembro para formar una comisión que dictamine el asunto. Los integrantes que componen estas comisiones serán elegidos directamente por el Congreso²⁰, con la excepción contenida en el artículo 184, en lo relativo a la formación de la Comisión que conoce de las acusaciones a los ministros.²¹

Las comisiones seguirán siendo permanentes y especiales, delimitándose en específico las primeras a siete: cinco con siete integrantes (Actas Electorales; Concesión de Gracias o Pensiones a Persona o Personas Determinadas; Peticiones;

¹⁹ José Antonio MARAVALL, *op. cit.*, p. 99.

²⁰ Art. 57.

²¹ El procedimiento para elegir a los miembros de las comisiones por el Congreso era sencillo: cada diputado escribía en una papeleta tantos nombres como individuos debían componer la comisión; quedando elegidos los diputados que reuniesen el mayor número de votos. *Cfr.* Rosario GARCÍA MAHAMUT, *op. cit.*, p. 327.

Gobierno Interior; Corrección de Estilo) y dos con veintidós miembros (Presupuestos y Examen de Cuentas), que durarían, según el artículo 59, el tiempo de la legislatura.²²

Será con las Cortes constituyentes republicanas y su reglamento de 1873 –el noveno y último durante el siglo XIX– cuando el sistema de comisiones permanentes rompe con el antiguo sistema de secciones y comisiones especiales. Aunque el Reglamento sólo estuvo vigente poco menos de seis meses, deja ya marcada la línea a seguir por los futuros textos, para entrar a una etapa en donde se tomará como base para la formación de comisiones permanentes a los ministerios.

Santaolalla explica que “la lentitud y la simplicidad [del sistema de secciones] se avenían muy mal con las necesidades del Estado legislativo contemporáneo, en el que las leyes multiplican su número y complejidad”.²³ Recoder de Casso resume en unas palabras los inconvenientes del sistema al decir que: “se les reprocha su ineficacia... su lentitud [y] el azar como método de formación de los *bureaux*...”²⁴.

Será con el Reglamento de 1918, cuando se instaura definitivamente dentro del parlamentarismo español el sistema de comisiones permanentes por ministerios.

Finalmente diremos que la evolución de las comisiones durante todo el siglo XIX no estuvo ajena a los cambios y efervescencias sociales ocurridos desde finales del siglo XVIII, absorbiéndose por ello la influencia francesa proveniente de la Revolución y sus posteriores frutos constitucionales y reglamentarios. El ciclo evolutivo inicia con un conjunto de comisiones particulares o permanentes, transitando después al sistema de secciones y comisiones especiales, con su posterior transformación hacia un modelo de comisiones permanentes organizadas por ministerios, el cual, se mantendría hasta nuestros días.

²² Entre las comisiones especiales contempladas dentro el Reglamento tenemos a la Comisión de contestación al discurso de la Corona; las Comisiones de felicitación a S.M.; las Comisiones de mensaje a S.M.; la Comisión que se nombra cuando ocurre el fallecimiento de algún diputado; la Comisión de Acusación de Ministros; la Comisión Inspectora de las operaciones de la Deuda Pública; las Comisiones que se nombran para cualquier investigación parlamentaria (estas últimas están facultadas para que cualquier individuo sea o no miembro de la cámara las auxilie en la cuestión que se trate). *Ibidem.*, p. 328.

²³ Fernando SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pp. 174 a 175.

²⁴ E. RECODER DE CASSO, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, p. 1154.

B. La reglamentación anterior a 1978

Como mencionamos en el apartado previo, el *Reglamento interior del Congreso de los Diputados* de 4 de mayo de 1847, volvería a regular las actividades del Legislativo del 1 de julio de 1876 a 24 de mayo de 1918, año en que se expide un nuevo Reglamento que fomentaría el uso de comisiones permanentes. Con la llegada de la Segunda República y su Constitución de 1931, se modifica el sistema bicameral por el unicameral y se expide en consecuencia, un Reglamento *ad hoc* a la nueva estructura para 1934. Esta modificación será conservada durante todo el periodo franquista (1942-1977), aunque debido a la dictadura, sin características de un verdadero Parlamento. Para el 17 de julio de 1942, se expediría la *Ley de Creación de las Cortes Españolas*²⁵ disponiendo que éstas tendrían por misión principal "la preparación y elaboración de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado".²⁶ El sistema de Cortes unicameral funcionaría en Pleno y por comisiones. El presidente de las Cortes sería el único legitimado para nombrar a las comisiones y fijar el orden del día previo acuerdo con el Gobierno.²⁷ El mismo funcionario podía también encomendar a las comisiones otros cometidos, tales como: estudios, informes, peticiones o propuestas, ordenando para dichos fines la constitución de comisiones especiales.²⁸ Aunque la Ley ordenaba que todos los proyectos discutidos por el Pleno se sometieran previamente a comisión, existía un campo limitado de acción al excluir de su estudio los actos o leyes que versaran sobre: presupuestos, banca y moneda, ordenación político-jurídica de las instituciones del Estado, de Derecho Civil, Penal, Mercantil o Procesal, donde las Cortes conocerían en Pleno.²⁹ Cuando una comisión deseaba presentar una proposición de ley, tenía que hacerlo ante el presidente de las Cortes, a quien le correspondía con acuerdo del gobierno, su inclusión en el orden del día.

El 5 de enero de 1943 se expide el *Reglamento provisional de las Cortes Españolas*, este ordenamiento preservaría los lineamientos de la Ley de 1942 y convertiría al presidente de las Cortes en el hombre más poderoso del sistema

²⁵ Elevada a rango constitucional el 26 de julio de 1947.

²⁶ Art. 1.

²⁷ Art. 8.

²⁸ Art. 15.

²⁹ Art. 10.

unicameral. A manera de ejemplo, podemos mencionar que dicho funcionario estaba facultado para: a) crear y nombrar, de acuerdo con el Gobierno, las comisiones necesarias para la atención de los asuntos; b) nombrar a todos los presidentes de las comisiones; c) nombrar a sus miembros de acuerdo con el Gobierno; d) fijar, de acuerdo con el Gobierno, el orden del día del Pleno y de las comisiones; e) presidir las comisiones cuando estimase conveniente; f) remitir a las mismas los proyectos de ley enviados por el Gobierno; g) encargarles estudios o investigaciones; h) crear las comisiones especiales que estimase necesarias, de acuerdo con el Gobierno; e i) en caso de conflicto entre comisiones actuaría como mediador.

Además de las comisiones de Gobierno interior y Corrección de estilo, el artículo 16 pacta la constitución de 14 comisiones.³⁰ Cada comisión tendría un presidente y un secretario nombrados por el presidente de las Cortes; para el caso del primero se necesitaba el acuerdo previo del gobierno. Para solicitar algún tipo de información de los departamentos ministeriales, las comisiones tenían que hacerlo por conducto del presidente de las Cortes. En cuanto a su trabajo interno, estaban facultadas para atender sus asuntos en pleno o por ponencias, siendo éstas designadas por el presidente de la comisión.³¹

Para el 11 de diciembre de 1957 se publicaría el *Reglamento de las Cortes Españolas* que sustituiría al Reglamento provisional. El documento mantiene al presidente de las Cortes con las facultades otorgadas por el texto del 1943 aunque con cambios mínimos en cuanto a la intervención del Gobierno.³² A diferencia del Reglamento provisional que omite fijar el número de integrantes por comisión, éste pone límites para su integración de veinticinco a cincuenta miembros, ordenando para tal objeto, tomar en cuenta a todos los grupos representados al interior de la Cámara y procurando la adscripción de los procuradores a una sola comisión.³³ El número de

³⁰ El Reglamento menciona: "Comisión Permanente; La especial a que se refiere el artículo doce de la Ley, Leyes fundamentales, Tratados, Gobernación, Justicia, Defensa Nacional, Hacienda, Presupuestos, Educación Nacional, Industria y Comercio, Obras Públicas, Agricultura y Trabajo".

³¹ Arts. 26 y 27.

³² Deja de intervenir el gobierno en la fijación del orden del día de las comisiones y en el proceso de nombramiento de sus integrantes, ahora lo hará el presidente de las Cortes y en cuanto al nombramiento de sus integrantes el mismo alto funcionario interviene directamente. (arts. 14 y 25)

³³ Art. 25.

comisiones aumenta a diecinueve.³⁴ Cada comisión tendrá ahora un presidente, un vicepresidente y un secretario, obligado el primero de ellos, a dar cuenta al presidente de las Cortes del curso de los debates en su comisión y de las dudas que puedan ocurrir al interpretar el Reglamento.³⁵ Estas últimas fórmulas son las que más destacan de la revisión hecha a todo el cuerpo normativo. Hay que advertir que debido al limitado margen competencial de las comisiones y a la poderosa influencia del Gobierno en el Parlamento, no podemos hablar de un verdadero sistema de comisiones, ni mucho menos de un modelo institucionalizado, elementos que aparecerán con la moderna Constitución española de 1978.³⁶

C. El Parlamento actual

Antes de mostrar las características del sistema de comisiones vigente, es conveniente recordar que la Constitución de 1978 organiza al Estado español bajo la forma de Monarquía parlamentaria con determinadas características, entre las que destacan: a) El rey es el jefe de Estado (art. 56); b) Las Cortes representan al pueblo español y están formadas por dos cámaras que ejercen la potestad legislativa, aprueban los presupuestos y controlan la acción del Gobierno (art. 66); c) Éste se compone del Presidente, Vicepresidentes, en su caso, Ministros y demás miembros que establezca la ley (art. 97); d) El Rey propone al Congreso un candidato a la Presidencia y el Congreso por mayoría absoluta de sus miembros vota si le otorga o no su confianza (art. 99); e) En caso de pérdida de la confianza parlamentaria, el Gobierno cesa en su encargo y responde solidariamente ante el Congreso (arts. 101 y 108); f) El Congreso puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción de censura (art. 113); y g) El presidente a su vez puede, bajo su responsabilidad, proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes.

³⁴ Arts. 19 y 20 Permanente; De competencia legislativa, creada por el artículo 12 de la Ley de Cortes; De Leyes fundamentales y Presidencia del Gobierno; Asuntos Exteriores; Gobernación; Justicia; Defensa Nacional; Hacienda; Presupuestos; Educación Nacional; Industria; Comercio; Obras Públicas; Agricultura; Trabajo; Información y Turismo; Vivienda; Gobierno Interior de las Cortes; y, Corrección de Estilo.

³⁵ Art. 26.

³⁶ El texto de los ordenamientos comentados en este apartado puede consultarse en la obra de Manuel FRAGA IRIBARNE intitulada *El Reglamento de las Cortes Españolas*, Madrid, 1959.

En todo este entramado normativo, las Cortes Generales se han convertido en estructuras complejas constituidas por diferentes instituciones internas. En un primer plano encontramos una partición bicameral Senado-Congreso de los Diputados, que a su vez cuenta con una división institucional creada para facilitar el ejercicio de sus atribuciones. Dicha partición cuenta a su vez con órganos de gobierno y administración, que dirigen la vida interna de las cámaras, y órganos de trabajo, que asumen el ejercicio de las tareas encomendadas. En estos últimos, las comisiones han demostrado ser los órganos idóneos para la atención del trabajo parlamentario, siendo el mismo Constituyente del 1978 quien sin titubear las elevará a rango constitucional destacando el *dictum* del artículo 75.1: "Las cámaras funcionarán en Pleno y por comisiones", que es copia fiel del artículo 8 de la *Ley de Creación de las Cortes Españolas* de 1942.³⁷

D. Tipos

Tanto el Reglamento del Senado (*RS*) como el Reglamento del Congreso (*RC*) cuentan con un estilo propio de clasificación que, desde nuestro punto de vista, produce cierta confusión en su estudio. Aunque ambos textos basan su tipificación en un criterio temporal y otro funcional, que doctrinalmente son los más aceptados, los desarreglos se perciben al realizar su simple cotejo. Sin entrar al fondo de la cuestión, tan sólo haremos una revisión general del tema.

El *RS* clasifica a las comisiones en "Permanentes y de Investigación o Especiales", pudiendo ser las primeras "Legislativas y no Legislativas".³⁸ Las "Comisiones no Legislativas" son las que menciona expresamente en el *RS*³⁹, pero también pueden ser creadas "en virtud de una disposición legal"⁴⁰. Las "Comisiones

³⁷ Consúltense también los artículos 74.2, 75.2, 76, 109, 110, 151.2, 167.1.

³⁸ Art. 49.1 *RS*.

³⁹ "Artículo 49.2.- Serán Comisiones no Legislativas... las siguientes: Reglamento; Incompatibilidades; Suplicatorios; Peticiones; Asuntos Iberoamericanos; De la Sociedad de la Información y del Conocimiento; De Nombramientos; De las Entidades Locales."

⁴⁰ Un ejemplo es la Ley Orgánica 2/1992 que determina la creación de una Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo.

Legislativas" son exclusivamente de creación reglamentaria⁴¹. Las "Comisiones de Investigación o Especiales" son las creadas a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores de diferente grupo parlamentario, para un fin o un objetivo determinado pudiendo realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de "interés público".⁴²

El artículo 50 del RS delimita su temporalidad al señalar que las comisiones permanentes, sean legislativas o no legislativas, constituyéndose para una legislatura. En cambio las de investigación o especiales durarán hasta que finalicen los trabajos por los que fueron creadas. Adicionalmente el RS regula la constitución de las llamadas comisiones "mixtas" o "conjuntas". Las primeras se constituirán en los casos previstos por la Constitución⁴³ y las leyes o cuando así lo acuerden una y otra cámara.⁴⁴ Las comisiones conjuntas se crearán cuando la Mesa del Senado estimase que existen dos o más comisiones competentes para conocer en razón de la materia de algún asunto específico.⁴⁵ Santaolalla comenta que en la práctica parlamentaria este procedimiento de creación es inusual, además de que el RC no las contempla.⁴⁶

El RC las divide en "comisiones permanentes legislativas"⁴⁷ y "comisiones permanentes" (no legislativas);⁴⁸ desarrollando estas últimas, funciones diferentes a la

⁴¹ "Artículo 49.3.- Serán Comisiones Legislativas, la Comisión General de las Comunidades Autónomas y las siguientes: Constitucional; Interior y Régimen de las Administraciones Públicas; Justicia; Defensa; Asuntos Exteriores; Economía; Comercio y Turismo; Hacienda; Presupuestos; Infraestructuras; Ciencia y Tecnología; Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Educación, Cultura y Deporte; Trabajo y Asuntos Sociales; Sanidad y Consumo; Medio Ambiente."

⁴² Arts. 49.4 y 59.1 RS.

⁴³ Art. 74.2.- Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2, se adoptarán por mayoría de cada una de las cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Congreso y Senado, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto, que será votado por ambas cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta. *Vid.* Artículos: 137 a 140 y 145 del RS y artículo 158 RC.

⁴⁴ Art. 57 RS.

⁴⁵ Art. 58 RS.

⁴⁶ Fernando SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 181.

⁴⁷ El artículo 46.1. menciona como "Comisiones Permanentes Legislativas" a: 1ª Constitucional; 2ª Asuntos Exteriores; 3ª Justicia e Interior; 4ª Defensa; 5ª Educación, Cultura y Deporte; 6ª Economía y Hacienda; 7ª Presupuestos; 8ª Agricultura, Ganadería y Pesca; 9ª Infraestructuras; 10ª Política Social y Empleo; 11ª Sanidad y Consumo; 12ª Régimen de las Administraciones Públicas; 13ª Medio Ambiente; y, 14ª Ciencia y Tecnología.

⁴⁸ El RC menciona tres: de Reglamento, que estudia y dictamina sobre las reformas al Reglamento de la Cámara; del Estatuto de los Diputados, que atiende los suplicatorios y situaciones de

aprobación de leyes. Santaolalla comenta que la función primordial de las comisiones permanentes legislativas es el estudio y dictamen de los proyectos legislativos, contando además, con competencia en asuntos tales como "la formulación de preguntas y la celebración de sesiones informativas, con el debate y votación de proposiciones no de ley, con el examen de comunicaciones e informes, etc."⁴⁹

El Reglamento prevé también la constitución de "comisiones permanentes creadas por disposición legal" y de "comisiones de carácter permanente durante la Legislatura".⁵⁰ Para Santaolalla estas últimas son "una modalidad ambigua, pues, a pesar de definirse como permanentes, su creación no es necesaria y pueden ser suprimidas en todo momento por el Pleno, sin que, en cualquier caso, se aclare la razón de su distinción frente a las otras clases de comisiones".⁵¹ La Cámara puede también crear "Comisiones no Permanentes" para la realización de un trabajo concreto, extinguiéndose al finalizar la labor encomendada.⁵² Dentro de estas últimas inserta a las "Comisiones de Investigación", creadas para indagar sobre cualquier asunto de "interés público" que el Pleno, a propuesta del Gobierno, de la Mesa⁵³, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la cámara acuerde⁵⁴, lo anterior en cumplimiento al artículo 76.1 de la Constitución española. La Tabla 1 muestra a manera de ejemplo el número de comisiones que se han creado en el Congreso de los Diputados de 1989 al 2002 siendo, como veremos en su momento, escasas en comparación con el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados mexicana.

incompatibilidad legal que afecten a los Diputados; y de Peticiones, que da trámite a las solicitudes enviadas por los habitantes en ejercicio de su derecho de petición.

⁴⁹ Fernando SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 179.

⁵⁰ Art. 50 RC.

⁵¹ Fernando SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 180.

⁵² Art. 51 RC.

⁵³ La Mesa es el órgano de dirección y gobierno de las cámaras que actúa bajo la dirección, coordinación y autoridad del presidente de la Cámara (Arts. 35.1 RS y 30.1 RC).

⁵⁴ Art. 52 RC.

Tabla 1.

Número de comisiones en el Congreso de los Diputados: 1989-2002					
Legislatura	Comisiones Permanentes Legislativas	Comisiones Permanentes No Legislativas	Comisiones de Estudio o Investigación	Comisiones No Permanentes	Total
VII (2000- 7) *	14	6	3	-	23
VI (1996-2000)	15	6	3	-	24
V (1993-1996)	14	4	3	4	25
IV (1989-1993)	11	5	2	-	18

Fuente: El autor. Datos recopilados del sitio web: <http://www.congreso.es> [Del 17 de septiembre de 2002] No incluye comisiones mixtas. * Periodo: abril 2000 a junio 2002

E. Ministerios y comisiones

Como hemos mencionado, la organización de las comisiones siguiendo la estructura de los departamentos ministeriales fue adoptada por el Reglamento de 1918 -que "cerraba su lista de comisiones permanentes con las "de otros Ministerios cuando fueren constituidos" (art. 65)- por el Reglamento de 1934 -que preveía entre las comisiones permanentes "las de Ministerios, que serán tantas como Departamentos" (art. 49)- y por el Reglamento provisional de 1977 -que ordenaba formar "tantas Comisiones de Ministerios cuantos Departamentos ministeriales existan" (art. 43)-.⁵⁵

Arce Janáriz ha estudiado esta tendencia de crear "comisiones por ministerios", explicando que no es nada despreciable el sistema, pues la actividad de las cámaras está orientada hacia la actividad del Gobierno y condicionada por éste, sin embargo, puede ser poco funcional si se toma como único principio, ya que los cambios en la estructura del Ejecutivo, por lo general son frecuentes -en ocasiones se producen sin una razón técnica que los justifique- y las consecuencias nocivas se hacen notar en los correspondientes cambios a la estructura de las comisiones de las cámaras. Adicionalmente -dice- hay que tomar en cuenta que el Parlamento no sólo controla y fiscaliza a los ministerios del Gobierno, sino también "otras personificaciones de la Administración cada vez más profusas", existiendo cuestiones de difícil ubicación dentro de la simetría comisión-departamento.⁵⁶ El profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo propone finalmente "atender a los grandes sectores materiales, a las diferentes políticas que están hoy ya claramente definidas: cultural,

⁵⁵ Cfr. Alberto ARCE JANÁRIZ, *op. cit.*, p. 248.

⁵⁶ *Ibidem*.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

territorial, social, etc... La división sectorial presenta... la ventaja de la flexibilidad"⁵⁷. Como veremos en la siguiente tabla, el sistema de comisiones español mantiene una tendencia "comisiones por ministerios"; de las 30 comisiones permanentes legislativas que existen en ambas cámaras, sólo cinco cuentan con una denominación diferente a la de los ministerios del Gobierno. ●

TECNO CON
FALLA DE ORIGEN

⁵⁷ *Idem.*

Tabla 2
 Las comisiones permanentes legislativas de las Cortes Generales y los departamentos ministeriales
 Fuente: El autor, información actualizada al 17 de octubre de 2002

Senado (259 integrantes)	Gobierno	Congreso (350 integrantes)
Comisión de Asuntos Exteriores	Ministerio de Administraciones Públicas	Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca
Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Comisión de Asuntos Exteriores
Comisión de Ciencia y Tecnología	Ministerio de Asuntos Exteriores	Comisión de Ciencia y Tecnología
Comisión Constitucional	Ministerio de Ciencia y Tecnología	Comisión Constitucional
Comisión de Defensa	Ministerio de Defensa	Comisión de Defensa
Comisión de Economía, Comercio y Turismo	Ministerio de Economía	Comisión de Economía y Hacienda
Comisión de Educación, Cultura y Deporte	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	Comisión de Educación, Cultura y Deporte
Comisión de Hacienda	Ministerio de Fomento	Comisión de Infraestructuras
Comisión de Infraestructuras	Ministerio de Hacienda	Comisión de Justicia e Interior
Comisión de Interior y Régimen de las Administraciones Públicas	Ministerio del Interior	Comisión de Medio Ambiente
Comisión de Justicia	Ministerio de Justicia	Comisión de Presupuestos
Comisión de Medio Ambiente	Ministerio de Medio Ambiente	Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas
Comisión de Presupuestos	Ministerio de la Presidencia	Comisión de Política Social y Empleo
Comisión de Sanidad y Consumo	Ministerio de Sanidad y Consumo	Comisión de Sanidad y Consumo
Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	
Comisión General de las Comunidades Autónomas		

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

F. Grupos parlamentarios y constitución de comisiones

Barthélémy señalaba que las comisiones son “grupos de los grupos políticos” y que los grupos políticos son los “colegios electorales” de las comisiones.⁵⁸ Efectivamente su razonamiento describe el papel y la importancia de los grupos parlamentarios, que en el caso español se refleja desde la Constitución de 1931, introduciéndolos bajo el nombre de *fracciones políticas* (art.62).⁵⁹

Al inicio de cada legislatura, la primera encomienda a realizar por cualquier grupo parlamentario es la designación de los miembros de las comisiones. Hay que advertir que ni la Constitución ni los reglamentos mencionan el número de integrantes que tendrá cada comisión. Como excepción, el RC señala previsiones que fijan el número de miembros de ciertas comisiones permanentes no legislativas⁶⁰. La composición de las comisiones se realiza por la Mesa de la Cámara oída la Junta de Portavoces⁶¹, sea determinando el número de miembros que le corresponde a cada grupo parlamentario⁶², sea, determinando el número de integrantes de cada comisión.⁶³ En ambos casos, se toma como principio básico la proporcionalidad numérica de los grupos parlamentarios representados en las cámaras.

Tampoco se encuentra delimitado el número de comisiones a las que puede pertenecer un legislador. En el caso del Congreso, el criterio contenido en el artículo 6 de su Reglamento garantiza a los diputados el derecho de formar parte en al menos

⁵⁸ Joseph BARTHÉLÉMY, *op. cit.*, pp. 87 y 107 citado por Alberto ARCE JANÁRIZ, *op. cit.*, p. 297.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Comisión del Estatuto de los Diputados (art. 48.1); Comisión de Peticiones (art. 49.1); Comisión de Reglamento (art. 47).

⁶¹ La Junta de Portavoces estará integrada por el Presidente de la Cámara, que la convoca y preside, y por los Portavoces de los grupos parlamentarios existentes en cada momento. Es el órgano político de las cámaras; durante el siglo XIX fue desconocido en los Parlamentos, su auge comienza consecuencia de la aparición y desarrollo de los grupos parlamentarios. (Arts. 43 RS y 39 RC)

⁶² “Las Comisiones, salvo precepto en contrario, estarán formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara.” (Art. 40.1 RC) [El énfasis es propio]

⁶³ “Las Comisiones del Senado estarán compuestas por un número de miembros designados por los Grupos parlamentarios en proporción a su número de miembros en la Cámara... La Mesa, oída la Junta de Portavoces, fijará el número total de miembros de las Comisiones y su distribución proporcional entre los Grupos parlamentarios en su primera reunión de cada periodo de sesiones, teniendo en cuenta el número de componentes de los distintos Grupos en el primer día del mismo.” (Art. 51 RS.) [El énfasis es propio]

una comisión. El RS en cambio omite decir algo al respecto. Fuera de este criterio, los grupos procuran nombrar a sus miembros atendiendo a los intereses que representan o aprovechando la experiencia con la que cuentan. Para Santaolalla las comisiones en el sistema español están "sobredimensionadas".⁶⁴ Para Arce Janáriz, el "número alto de miembros propicia comisiones... antes 'políticas' que 'técnicas', en las que reaparecen las dificultades que precisamente se quiere eludir"; el reflejo de una estructura de comisiones con demasiados miembros, en las que se ha deteriorado la fase de deliberación previa de los asuntos, ha contribuido en cierta medida –dice- a la acentuación de las ponencias, las cuales han asumido el papel de las antiguas comisiones.⁶⁵ Este autor explica que no hay razón para que todas las comisiones tengan el mismo número de miembros, el cual debiera estimarse de acuerdo al "ámbito funcional o al grado de permanencia de las comisiones".⁶⁶

En resumen podemos concluir que: a) es la Mesa quien determina el número de integrantes de cada comisión o el número de curules que le corresponde a cada grupo parlamentario atendiendo siempre al principio de proporcionalidad; b) los grupos parlamentarios son quienes deciden qué diputados formarán parte de las comisiones; y c) la determinación que se tome sobre el número de miembros se formaliza mediante acuerdo o resolución de la Mesa o Mesas de las respectivas cámaras⁶⁷.

G. La Mesa de las comisiones

Tanto en el Congreso como en el Senado la regla general es que cada comisión –siendo estas micro-cámaras- cuente con órganos de dirección que tutelen los trabajos y debates internos. Así, todas las comisiones cuentan con una Mesa que será su

⁶⁴ Fernando SANTAOLALLA, *El Parlamento en la encrucijada*, citado por Alberto ARCE JANÁRIZ, *op. cit.*, p. 283. En la Legislatura Constituyente y en la I Legislatura las comisiones del Congreso se formaron con 36 miembros; en la II con 38; en la III y IV se quedaron con 37 cifras que para SANTAOLALLA reflejan un número excesivo. Cfr. F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario español*, p. 177.

⁶⁵ Alberto ARCE JANÁRIZ, *op. cit.*, pp. 283 a 284.

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 279.

⁶⁷ A manera de referencia podemos mencionar el "Acuerdo de la Mesa del Congreso en relación con la composición de las Comisiones" de 9 de mayo de 1996, que delimita su número a 41 miembros; o la *Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre composición de las Comisiones Mixtas* de 27 de mayo de 1996, que determina su integración con 42 parlamentarios.

órgano rector, compuesta cuando no existe disposición en contrario, por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios.⁶⁸ Éstos se encuentran controlados por los órganos de gobierno de las cámaras. Por ejemplo, en el caso del presidente de una comisión, para convocar a reuniones tiene que acatar ciertas limitantes que en el caso del Congreso el artículo 42.1 exige sea previo acuerdo del presidente de la cámara. Por lo que hace al orden del día, el RC dice que será fijado por su respectiva Mesa de acuerdo con el Presidente de la Cámara.⁶⁹ En el Senado, es el presidente de la comisión quien fija el orden del día, pero ha de oír a la Mesa y debe tomar en cuenta las actividades de la Cámara.⁷⁰ El presidente del Senado puede fijar también el orden del día de la comisión, cuando lo haga necesario los trabajos legislativos de la Cámara.⁷¹ Otra limitación está en el Senado, al facultar a su Mesa para determinar no sólo el calendario del Pleno, sino también el de las comisiones, siendo la encargada de distribuir el trabajo a las mismas (arts. 36 y 54 RS). En la Cámara la Mesa también fija el calendario de actividades del Pleno y de las comisiones para cada período de sesiones.⁷²

H. Facultades

Hemos dicho a lo largo de este trabajo que las comisiones cumplen tareas de investigación y análisis previos de los asuntos con el fin de preparar las decisiones del hemicycle. Sin embargo, en el caso español las comisiones revolucionan y modifican dicha concepción, sustituyendo Pleno -a la manera del modelo italiano- en determinados asuntos en donde cuentan con poder de decisión. La Constitución española en su artículo 75.2 faculta a las cámaras para delegar en las "Comisiones Legislativas Permanentes" la aprobación de proyectos o proposiciones de ley sin la intervención del Pleno.⁷³ Este procedimiento especial de competencia legislativa plena

⁶⁸ Arts. 41 RC y 53 RS.

⁶⁹ Art. 67 RC.

⁷⁰ Art. 71.2 RS.

⁷¹ Art. 71. numerales 1 y 2 del RS.

⁷² Art. 31 RC.

⁷³ No obstante el Pleno podrá recabar, en cualquier momento, el debate y votación de aquel proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación. Quedando exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales,

en comisiones, tiene por fin delegar directamente a las comisiones la facultad de aprobar los proyectos o proposiciones legislativos sin seguir el procedimiento ordinario en donde interviene del Pleno. Actualmente se aplica a un porcentaje importante de proyectos y proposiciones de ley, lo que descarga al Pleno del trabajo que ocasiona su discusión, permitiéndole centrarse en los asuntos considerados de mayor interés político.⁷⁴

Además de la facultad anterior, las comisiones pueden solicitar a través de los presidentes de las cámaras: a) la información y documentación gubernamental necesaria para el desempeño de sus funciones; b) la presencia de los miembros del Gobierno y demás autoridades; c) la presencia de cualquier otra persona competente en la materia.⁷⁵ Llaman la atención, como instrumento de control que son, las comparecencias mediante las cuales un miembro del Gobierno, autoridades o funcionarios públicos acuden ante el Pleno o ante comisión para informar sobre un tema específico.

El Congreso, el Senado, o en su caso, ambas cámaras, conjuntamente podrán nombrar "comisiones de investigación" sobre cualquier asunto de "interés público".⁷⁶ En este caso, las comisiones de investigación pueden requerir la presencia de cualquier persona,⁷⁷ siendo obligatoria la comparecencia ante las mismas.⁷⁸

las leyes orgánicas y de bases y los presupuestos generales del Estado. Consúltense los artículos 75.2 Constitucional, 130 a 132 RS y 149.2 RC.

⁷⁴ Congreso de los Diputados, *El Congreso de los diputados*, Dirección de Estudios y Documentos de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2001, pp. 27 y 28. Existe un procedimiento inverso al descrito en donde la aprobación de los proyectos o proposiciones de ley se hacen en "lectura única", ante el Pleno de las cámaras (arts. 129 RS y 150 RC), quienes aprueban directamente el texto, excluyendo las fases de ponencia y comisión. Se utiliza este procedimiento para los proyectos breves en cuanto a su extensión o de formulación sencilla, que permiten ser aceptados o rechazados en bloque. Consúltense también: "Naturaleza del Congreso de los Diputados" en el sitio web: <http://www.congreso.es/funciones> (De 17 de septiembre de 2002).

⁷⁵ Arts. 109 y 110 de la Constitución; 66 y 67 del RS; y 44 de RC.

⁷⁶ Art. 76.1 constitucional.

⁷⁷ Art. 60.2 RS.

⁷⁸ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (Capítulo III De los delitos contra las Instituciones del Estado y la división de poderes, Sección 1.ª Delitos contra las Instituciones del Estado) en su artículo 502 numerales 1 y 3 señala que: "1. Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales... serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años." "3. El que convocado ante una Comisión

Si el Gobierno remítiese un programa o plan requiriendo el pronunciamiento del Congreso, la Mesa ordenará su envío a la comisión competente para su examen.⁷⁹ Los miembros del Gobierno, a petición propia o cuando así lo solicitare la comisión correspondiente, comparecerán ante ésta para celebrar una sesión informativa.⁸⁰ La siguiente tabla muestra el trabajo de las comisiones del Congreso de los Diputados medido en número de sesiones y duración de las mismas durante el período 1982 a 2002.

Tabla 3

<i>El trabajo de las comisiones en el Congreso: 1982-2002</i>		
<i>Legislatura</i>	<i>Número de sesiones</i>	<i>Duración (Horas)</i>
II (1982-1986)	564	2158
III (1986-1989)	645	2322
IV (1989-1993)	866	2823
V (1993-1996)	671	3097
VI (1996-2000)	1082	3584
VII (2000- ?)*	684	2302

Fuente: El autor. Datos recopilados del sitio web: <http://www.congreso.es>
 [Información actualizada al 7 de septiembre de 2002] * Período: abril 2000 a junio 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I. Las ponencias y los letrados de las Cortes

Las Cortes disponen por ley de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento. Para el caso específico de las comisiones, además de estar facultadas para solicitar comparecencias de personas determinadas a efectos de informar y asesorarlas en la materia de su competencia, tienen a su disposición personal interno que les asiste y apoya en los asuntos que tratan. Mención expresa hace el artículo 66 del RC al decir que: "Se dotará, en especial, a la Comisión de Presupuestos de los medios personales y materiales propios, con objeto de realizar el asesoramiento técnico pertinente en aquellos aspectos de la actividad legislativa que

parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce meses."

⁷⁹ Art. 198 RC.

⁸⁰ Art. 202 RC.

tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público". Tales actividades se realizan primordialmente a través de las ponencias y los letrados de las Cortes. Ambos, son elementos indispensables para sacar adelante el trabajo de las comisiones y su posterior discusión plenaria.

Las ponencias son definidas por la doctrina como aquellos "órganos internos... de carácter colegial, que se organizan para el estudio y preparación de un asunto concreto, realizado el cual desaparecen".⁸¹ Cuando un texto legislativo es recibido por una comisión, ésta designa una ponencia para que lo estudie detenidamente y emita un informe sobre el mismo.⁸² Sus reuniones son a puerta cerrada⁸³, se componen de manera plural (al integrarse con legisladores de los diversos grupos parlamentarios representados en la asamblea) y funcionan de manera menos formal que una comisión.⁸⁴ A diferencia de la figura de las ponencias vista en el caso francés, las ponencias españolas cumplen solamente con una actividad bien definida al interior de la comisión, sin tener ningún protagonismo en la discusión que se lleva ante el Pleno.⁸⁵

Por cuanto hace a los letrados de las Cortes, ellos tienen como función la de asesorar a las mesas sobre cualquier asunto que pueda surgir en el quehacer parlamentario. Según el artículo 45 del RC los letrados prestarán en las comisiones y respecto de sus mesas y ponencias el asesoramiento técnico-jurídico necesario para el cumplimiento de las tareas a aquéllas encomendadas, y redactarán sus correspondientes informes y dictámenes recogiendo los acuerdos adoptados. Las *Normas sobre régimen de asesoramiento a las comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado*⁸⁶ describen las actividades que tendrán que desempeñar los

⁸¹ Fernando SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 190.

⁸² Arts. 65 y 110 RS.

⁸³ Art. 64 RC.

⁸⁴ Fernando SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 191.

⁸⁵ Dado que el RC sólo prevé la creación de Ponencias para asuntos de procedimiento legislativo y relacionados con las comisiones de investigación, el 26 de junio de 1996, se expidió la *Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las subcomisiones en el seno de las comisiones de la Cámara*, que institucionaliza bajo la denominación de subcomisiones a las ponencias no legislativas que venían funcionando desde tiempo atrás; así en su disposición "PRIMERA" se faculta al Pleno para "crear subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara para la realización de un informe sobre asuntos concretos".

⁸⁶ De 26 de junio de 1989, vigentes a partir del 1 de enero de 1990.

letrados, destacando principalmente: a) El asesoramiento al presidente y a los miembros de la comisión; b) La asistencia a todas las sesiones y reuniones de la comisión, mesa o ponencia que se le hubiere requerido a fin de prestar asesoramiento técnico-jurídico; c) el asesoramiento a la mesa de la comisión y ponencia; y d) el apoyo al trabajo legislativo de las comisiones haciendo un análisis técnico-legislativo del proyecto o proposición de ley. Este cuerpo de profesionales, al igual que en el caso norteamericano y francés, se integra con funcionarios especializados en áreas específicas, sin los cuales el Parlamento y sus comisiones no podrían resolver las cuestiones encomendadas.

Reflexiones finales*

1. ¿Comisiones o comités?

La organización del órgano legislativo de acuerdo con la idea de asamblea única en la que todos sus integrantes participaban en el análisis, discusión y votación de los asuntos, comenzó a presentar fallas funcionales al producirse aumentos en el número de sus miembros, la cantidad y complejidad de los asuntos a tratar y el incremento de las actividades del órgano ejecutivo. Dichos fenómenos avivaron la necesidad de crear un sistema que agilizará la atención de los asuntos y deliberaciones en las que el cuerpo entero de la Asamblea se encontraba por mucho superado. Ante esto se buscó repartir el trabajo en grupos mucho más pequeños, que aceleraran y perfeccionaran aquellas labores en las que el cuerpo entero era menos propicio.

El ahorro de tiempo, la división y racionalización de trabajo, la discusión e investigación detallada de los asuntos, fueron los principios básicos para crear nuevas formas de partición del trabajo dentro de las asambleas, que dependiendo del lugar, la época y las funciones conferidas, se les denominará: comités, comisiones, *bureaux* o secciones. Pero, ¿qué debemos entender por dichos términos?. ¿Cuál es su naturaleza jurídica en el campo del Derecho Parlamentario?. Limitándonos a la descripción de los sistemas vistos previamente deducimos lo siguiente:

a. En el caso de EE.UU., el Congreso desde sus primeros años de existencia y hasta nuestros días, se comprometió a organizar sus labores en pequeños grupos de trabajo a los que denominarían "comités", dotándolos de extensos privilegios de intervención en materia legislativa, y con el tiempo, de control gubernamental, que los ubican como un modelo superior a los otros en el parlamentarismo moderno. Hay que resaltar que el uso de dicho término no surge precisamente con el entonces naciente presidencialismo norteamericano y su Constitución de 1787, sino que se importa de Inglaterra, país que implementa su utilización desde el reinado de Isabel I (1558-

* Con las siguientes reflexiones no pretendemos exponer todas las convergencias y divergencias existentes entre los sistemas descritos, sino tan sólo ubicar ciertas premisas útiles para el estudio del sistema de comisiones mexicano.

1603) y su sucesor Jacobo I (1603-1625).¹ Es oportuno aclarar que la adopción hecha fue únicamente terminológica y no estructural, operando la institución de los comités de manera diferente en Estados Unidos que en Inglaterra.

b. En el parlamentarismo francés se crean diversas figuras para la atención de las labores parlamentarias. Las asambleas representativas surgidas a partir de 1789 no tenían comisiones en el sentido en que hoy las conocemos, ellas tienen el llamado sistema de *bureaux* usado desde el régimen de la Monarquía absoluta, confiriéndole dos atribuciones básicas. Una primera, relacionada con la función legislativa, en la cual los *bureaux* conocen del examen preparatorio de uno o varios proyectos, designando posteriormente comisiones especiales que analizarían el informe presentado por el representante del *bureau* que conoció previamente del asunto. La segunda, corresponde al nombramiento de comités encargados de la función de control y vigilancia de las áreas del Ejecutivo, a los que se les facultaría para demandar de los departamentos administrativos, todas las piezas y documentos que juzgaren necesarios para cumplir sus trabajos. Este sistema sufre constantes modificaciones durante el siglo XIX y termina desapareciendo en los primeros años del siglo XX, dependiendo del régimen político sus atribuciones tienden a variar. El sistema de *bureaux-comisiones* especiales termina desapareciendo en 1902 en pleno régimen de la III República.

Para la doctrina francesa los términos comisión y comité se diferencian no sólo morfológicamente sino también en el campo del Derecho Parlamentario. Así, una comisión conocerá exclusivamente de asuntos determinados, por lo que su duración es temporal y su especialización limitada; en cambio, un comité se encargará de

¹ Courtenay P. ILBERT nos dice que en Inglaterra por esas fechas se designaban pequeños comités para estudiar los detalles de los proyectos de ley y otros asuntos, y, para cuestiones de mayor importancia -como por ejemplo el presupuesto- se nombraban comités más numerosos [Cfr. *El parlamento: su historia, constitución y práctica*, segunda edición, Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1930, p. 22]. Por su parte J. REDLICH nos dice que desde el siglo XIV la palabra comité fue utilizada en el lenguaje parlamentario no tanto para designar los pequeños grupos de trabajo formados al interior del Parlamento, sino para referirse a cada miembro al que la Cámara le confiaba un "encargo" [Cfr. *The procedure of the House of Commons*, Volumen II, Archibald Constable, Londres, 1908, p. 204]. Para conocer más datos sobre el sistema de Westminster consúltese también a Thomas ERSKINE MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and usage of Parliament*, House of Commons, Londres, 1844 (La casa editorial Butterworths publicó la vigésima segunda edición del texto, editada bajo la dirección de Sir Donald Limon (*Clerk of the House of Commons*) y W. R. McKay (*Clerk Assistant, House of Commons*) en 1997).

estudiar un conjunto de cuestiones que van más allá de un asunto fijo, por lo tanto, será permanente y especializado en áreas concretas de la administración pública. El poderío que llegarían a tener dichos órganos en algunas etapas de la historia política francesa, sería el origen de su misma desaparición y la causa de la adopción de las comisiones (en principio temporales y especiales, con los años permanentes y especializadas) como figura organizativa del trabajo al interior del Parlamento. Con el paso del tiempo, el uso se transformó en costumbre y la costumbre se vio reflejada en la ley, recayendo en la palabra "comisión" todas las atribuciones que en otros tiempos desempeñaba el término comité. Prueba de ello son las comisiones creadas durante la III y IV Repúblicas, que a decir de la doctrina internacional, superarían por mucho las facultades de los poderosos comités norteamericanos.² Actualmente el término comisión es el que se utiliza para designar a dichos órganos de trabajo, olvidándose casi por completo la añeja distinción.

c. En el parlamentarismo español encontramos, a diferencia de los modelos francés y norteamericano, la adopción del término "comisión" para denominar aquellos grupos de reducido tamaño, encargados de estudiar amplia y detalladamente los asuntos, con el fin de preparar los trabajos del pleno de la cámara. Aunque dicho sistema tuvo fuertes influencias del tipo francés (llegando a adoptar la figura de los *bureaux* o secciones), y en menor escala del modelo de *Westminster*, esto no ocasionó cambios en su denominación, la cual se ha mantenido intacta desde los inicios del constitucionalismo español hasta nuestros días.

Esta breve revisión conceptual nos permite afirmar que el término original con el cual se denominó en principio a la institución materia del presente estudio, fue el de "comité(s)", acogido en Gran Bretaña desde la segunda mitad del siglo XVI y adoptado con posterioridad, de manera directa, por los primeros congresistas norteamericanos, e indirecta, por el parlamentarismo francés, el cual crearía su propio sistema de

² Malcolm SHAW al respecto afirma: "Los comités parlamentarios de Francia que existieron durante las primeras seis décadas del siglo XX son muchas veces vinculados a los comités del Congreso americano en términos de importancia. Ellos lograron el tipo de impacto que uno asocia con los comités del congreso de los Estados Unidos. De hecho los comités franceses anteriores a 1958 podían lograr mucho más cosas de lo que puede lograr el Congreso americano." *Cfr.* "Parliamentary Committees: A Global Perspective" en *op. cit.*, p. 231.

"bureaux-comisiones especiales" y de "comités ejecutivos", modificado en diversas ocasiones hasta formar el modelo actual de la V República.

Además de las diferencias aludidas desde el siglo XIX por el Eugène Pierre, otros tratadistas contemporáneos como Colton C. Campbell y Roger H. Davidson se han pronunciado al respecto, manifestando que aunque estas entidades presentan una nomenclatura variada (comisiones, concilios, paneles o consejos, etc.) el término "comité" prevalece en la mayor parte de las Legislaturas del mundo.³

Concluimos desde ahora que el uso de los términos comité y comisión no es uniforme; varía principalmente por factores históricos (la época), geográficos (el país), funcionales (atención a proyectos de ley, supervisión y vigilancia de un área del Ejecutivo, etcétera) o políticos (sistema presidencial, parlamentario, semipresidencial). Corresponde a los estudiosos del tema valorar, y en su caso, promover el uso adecuado del término, recordemos que si hay una disciplina en la cual se debe hacer un uso correcto del lenguaje, ella es la disciplina jurídica; muchas veces el empleo consuetudinario de algunas expresiones imprecisas, suele generar su indebida utilización dentro de los ordenamientos normativos. Revisar y replantear conceptos que generen mayor precisión y que puedan ser usados la mayor parte de las veces, en el mayor número de lugares, es una labor inevitable para prevenir la confusión y los desarreglos que pudiesen surgir en un mundo tan cambiante como lo es el que se vive en este naciente siglo XXI.

2. Propuesta conceptual

De lo visto hasta aquí y atendiendo a los fines de esta tesis, podemos definir a las comisiones como *aquellos grupos de trabajo especializados, constituidos por el pleno del órgano legislativo con un número limitado de legisladores, que se encargan de preparar y atender detalladamente los asuntos que la Constitución y demás normas aplicables le confieren a aquél, mediante la emisión de un dictamen o proyecto de resolución*. Examinemos la propuesta:

³ Colton C. CAMPBELL y Roger H. DAVIDSON, "US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops" en *op. cit.*, p. 126.

a. *Grupos de trabajo especializados.*- Una de las razones por las que se subdivide internamente el Poder Legislativo es con el fin de alcanzar y consolidar la especialización de sus miembros.⁴ El pleno de cualquier asamblea legislativa es un lugar demasiado difícil de manejar para cubrir a fondo los asuntos y las investigaciones sobre ciertos temas. Cuerpos colegiados tan grandes y tan complejos como los parlamentos modernos difícilmente podrían funcionar y tomar decisiones sin un sistema de comisiones.⁵ El grado de especialización varía de país en país, pero se ha vuelto común relacionar a las comisiones con un campo particular de los asuntos públicos. Así, cada una se ocupa de una rama específica de actividad gubernamental (economía, política exterior, agricultura, educación, comercio, etcétera) o de algún asunto *ad hoc* para el cual fueron creadas.

b. *Constituidos por el pleno del órgano legislativo con un número limitado de legisladores.*- En las democracias modernas, el pleno de cualquier Asamblea

⁴ "La especialización es la manera institucional de sacar ventaja de los diferentes talentos, intereses, y preferencias de los legisladores. Una institución especializada tiende a ser más eficiente en el desempeño de sus labores y en el uso de los recursos que tiene disponibles. Las comisiones legislativas proveen a la asamblea de los canales necesarios para fomentar la especialización de sus miembros. El trabajo de la asamblea se divide en jurisdicciones y la labor legislativa se especializa distribuyendo a los miembros de la asamblea en comisiones, cada una con una jurisdicción particular." Kenneth A. SHEPSLE y Mark S. BONCHEK, *Analyzing Politics. Rationality, Behaviour and Institutions*, W.W. Norton & Company, New York, 1997, p. 324, citado por Cecilia MARTÍNEZ GALLARDO, *Las Legislaturas Pequeñas: La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México 1824-2000*, Tesis de Licenciatura, ITAM, México, 1998, p. 24.

⁵ Manuel GARCÍA-PELAYO nos dice que la Asamblea Legislativa más numerosa del mundo después del Soviet Supremo es la Cámara de los Lores, con cerca de 800 pares, mientras que la Cámara de los Comunes está integrada por más de 600 miembros. [*Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, pp. 314-318]. Sin embargo, estas cifras han cambiado recientemente: el Parlamento del Reino Unido, cuenta con un total de 1,325 legisladores, de los cuales 666 pertenecen a la Cámara de los Lores y 659 a la Cámara de los Comunes. Para el caso de la extinta Unión Soviética, a partir de la correspondiente autodisolución del Soviet Supremo el 26 de diciembre de 1991, y la posterior aprobación de la actual Constitución de la Federación Rusa en el año de 1993, la *Federalnoye Sobraniye* -Asamblea Federal- se divide en dos cámaras: el *Soviet Federatsii* y la *Duma Gosoudarstvennaya* (el Consejo de la Federación y la Duma Estatal). El primero se compone de 178 integrantes (2 representantes por cada entidad federativa), en tanto que la segunda, la integran 450 diputados, que al sesionar conjuntamente, reúnen un total de 628 legisladores, cifra poco comparable con la del Parlamento inglés. Sin embargo, estas dos Asambleas son superadas por la Cámara China (*Quanguo Renmin Daibiao Dahui*), que en su estructura unicameral encontramos 2,984 miembros, elegidos indirectamente para un periodo de cinco años. Cfr. Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, *Introducción al derecho constitucional comparado* (Trad. Héctor FIX-ZAMUDIO), Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 622-667; y <http://www.ipul.org/> (Datos actualizados al mes de octubre de 2002).

Legislativa es el órgano supremo de decisión, encargado de crear y facultar a las comisiones. Así, por regla general, las comisiones son constituidas por aquél. El resultado que obtenga el Pleno, será consecuencia, generalmente, del trabajo preliminar hecho en comisiones. La cantidad de legisladores que integren el cuerpo de la comisión debe ser limitada, si no se desvirtuaría uno de los principios por los cuales se crean las comisiones, esto es, evitar el voluminoso número de participantes y sus consecuencias (difícil de controlar, complicaciones para llegar a acuerdos, debates prolongados, investigación y análisis superficial de asuntos, etcétera); recordemos que una Asamblea numerosa está imposibilitada para elaborar de manera eficaz y rápida determinados trabajos. El propio Walter Bagehot, desde 1867, mencionaba: "... a big meeting never does anything...".⁶ El comentario podría parecer paradójico si tomamos en cuenta que en el tiempo en que vivió el constitucionalista, el Parlamento inglés discutía la gran mayoría de sus asuntos en el llamado Comité de toda la Cámara (*Committee of the Whole House*), sin embargo define elocuentemente el por qué se deben formar comisiones con un número limitado de miembros.

c. *Se encargan de preparar y atender detalladamente los asuntos que la Constitución y demás normas aplicables le confieren al Legislativo mediante la emisión de un dictamen o proyecto de resolución.*- Las comisiones son las verdaderas fábricas del trabajo parlamentario. El papel que desempeñan es categórico y decisivo para las asambleas políticas, no olvidemos que las deliberaciones, negociaciones y la labor analítica que efectúan sus miembros refleja el sentir de los grupos políticos representados en la asamblea, siendo éste formalizado mediante un dictamen o proyecto de resolución (llámese opinión, punto de acuerdo, informe, etcétera) que se someterá a la consideración del pleno, lugar legitimador de la decisión final. Los integrantes de una comisión tienen el deber de investigar, estudiar y discutir con toda diligencia los asuntos que les turnen; el pleno, tiene la obligación de reunirse para conocer y deliberar acerca de las conclusiones a las que llegaron los miembros de la comisión. La maquinaria de los parlamentos modernos está segmentada y coordinada de tal forma que sería impensable desmontar alguna de sus piezas. Aquí cabe cuestionarse, qué tan benéfico es para los parlamentos modernos la modificación al

⁶ *The English Constitution*, Collins-Fontana, Londres, [Primera Edición: 1867] 1963, pp. 152-153, citado por Malcolm S. LAW, *op. cit.*, p. 226.

sistema clásico de comisiones, que las ubica como "órganos preparatorios y no decisorios" de los trabajos parlamentarios. El reto fue asumido por los constituyentes españoles de 1978, quienes siguiendo el modelo italiano, deciden modificar el paradigma clásico, delegando en su sistema de comisiones la llamada facultad de "competencia legislativa plena", convirtiéndolos así, en verdaderos órganos decisorios en determinados asuntos. A decir de los propios involucrados, el beneficio más notable fue la disminución de la carga de trabajo del Pleno que le ha permitido agilizar sus labores y fijar su atención en asuntos de mayor importancia.⁷

3. Las funciones de las comisiones

La creación de comisiones se ha dado por innumerables propósitos, de hecho éstos reflejan las labores institucionales del Legislativo (aprobación de leyes, presupuesto, vigilancia administrativa, etcétera), generalmente los encontramos establecidos en las normas constitucionales y legales que rigen la actuación de las asambleas, distinguiéndose principalmente las funciones: a) Legislativa.- En donde las comisiones se convierten en los talleres técnicos que darán forma a las normas jurídicas. El asignar un proyecto de ley a una comisión tiene como fin que ésta lo analice con lujo de detalles; b) Financiera.- En general, las diversas comisiones que funcionan en esta área se ocupan del presupuesto y de aspectos relacionados a la recaudación, así como de la administración de los programas de gastos; c) Control.- Las comisiones son el instrumento más útil de una Legislatura para supervisar y vigilar el desempeño del Ejecutivo y la correcta implementación de sus políticas públicas, pudiendo en su caso, llamar a cuentas a los funcionarios del gobierno; un Legislativo que no ejerza a través de sus comisiones la facultad de control, no estará vigilando eficazmente al Ejecutivo; d) Investigación.- Con frecuencia las comisiones se nombran con el propósito de

⁷ Italia, dice Mercedes SENÉN HERNÁNDEZ, ofrece este modelo de aprobación definitiva de las leyes en el seno de las comisiones, introducido según "el ejemplo de un precedente trazado por la Ley de 15 de enero de 1939, núm. 129, relativa a la Cámara de los Fascios y Corporaciones, con el fin de acelerar el trabajo parlamentario en materia legislativa. La utilidad vino a justificar la adopción por los constituyentes de 1947 de una técnica que había pertenecido a las Cámaras fascistas." Cfr. "Artículo 75 El Pleno y las Comisiones" en *Revista de Derecho Público, Comentarios a las Leyes Políticas* dirigido por Oscar Alzaga Villaamil, Constitución Española de 1978, Tomo VI, Artículos 66 a 80, Editoriales de Derecho Unidas (EDERSA), Madrid, 1989, p. 547.

realizar investigaciones relacionadas no sólo con la legislación, sino también con los asuntos que se consideran en su momento de relevancia política, económica, social o jurídica para un país. Esta función posiciona al Legislativo como vigilante del Estado de Derecho y coadyuvador en la estabilidad del sistema político; y e) Domésticas o de organización interna.- Aquí las comisiones son nombradas para realizar las actividades administrativas o de gobierno interior propias de cualquier institución pública.

4. La contribución de las comisiones al sistema político

Las comisiones ayudan directamente al funcionamiento eficaz de cualquier Legislatura, pero también contribuyen indirectamente al efectivo funcionamiento del sistema político. De los tres modelos estudiados, el caso norteamericano nos muestra de qué manera estos órganos contribuyen al buen funcionamiento del sistema político de un país. En primer lugar, proporcionan *legitimación*, que para este caso consiste en lo que la doctrina denomina el "visto bueno" o "el sello de aprobado" que el Poder Legislativo pone a todo lo que el Gobierno hace, con el fin de reforzar la estabilidad del sistema. En toda decisión relevante o trascendental del gobierno norteamericano, el presidente o sus secretarios procuran obtener el voto aprobatorio del Congreso. En estas negociaciones los comités norteamericanos se sitúan como el lugar más idóneo para su obtención. En segundo lugar, encontramos a la *estabilidad política*. El Congreso de los EE.UU., a través de sus comités, contribuye a la estabilidad del sistema político al ser, por obvias razones, un lugar donde la gente puede desahogarse. Así las asambleas se identifican como la válvula de seguridad o "la cámara refrescante" de todo sistema político. La idea es reducir la tensión y promover la certeza entre los políticos y el público. Originalmente esta catarsis ocurre a nivel del pleno de las cámaras, sin embargo, desde hace algunos años los comités norteamericanos contribuyen en su producción, debido a que algunos asuntos se llevan con mayor detalle y extensión en ellos. A decir de los especialistas, las sesiones o audiencias públicas que informan a la prensa, pueden tranquilizar al público; las sesiones en donde los portavoces del Ejecutivo contestan las preguntas, pueden tranquilizar a los legisladores. La llamada "cultura del comité" norteamericana, mantiene a menudo una escena útil articulando y resolviendo conflictos que dividen a

la sociedad. El modelo norteamericano se convierte así en el paradigma a seguir por los demás sistemas de comisiones o comités a escala mundial.⁸

5. Elementos connaturales de análisis

Actualmente los Parlamentos están ocupando un nuevo rol en la vida política de las democracias modernas. Como fenómeno mundial que es, este reposicionamiento no surge de la casualidad; todos han buscado renovar su estructura institucional, con el fin de vigorizar sus comités o comisiones. A decir de Lawrence D. Longley y Roger H. Davidson, estamos viviendo la "era de los Parlamentos" como órganos necesarios en la toma de decisiones, la legitimación de acciones y la democratización de la política.⁹ La decadencia y el desinterés por las cuestiones parlamentarias vividas en tiempos pasados, se han transformado en una vigorosa tendencia que desarrolla su estudio y fortalecimiento. Los Legislativos y sus involucrados, han buscado la innovación de sus estructuras, reorganizando y fortaleciendo sus cuerpos de trabajo internos. Los tres modelos estudiados en esta investigación son una radiografía que nos muestra el largo proceso evolutivo que tuvieron que afrontar las comisiones para alcanzar su *institucionalización*¹⁰. Todo modelo de comisiones o comités posee un conjunto de características que tienden a fortalecer o debilitar, en buena medida, el impacto del Legislativo dentro del sistema político de cada país; "mientras más fuerte sea el sistema de comisiones, más probable es que las legislaturas ejerzan influencia¹¹ en

⁸ Cfr. Malcolm SHAW, "Conclusion" en *op. cit.*, pp. 429-431.

⁹ Cfr. "Parliamentary Committees: Changing Perspectives on Changing Institutions" en *op. cit.*, pp. 1 y 2.

¹⁰ "El concepto de institucionalización se refiere... a la capacidad de la asamblea de cumplir sus tareas y de resolver los conflictos que se suscitan en su interior... Para Polsby una organización institucionalizada es aquella que "está relativamente bien delimitada, es decir, diferenciada de su entorno. Sus miembros se pueden identificar fácilmente, el acceso a la organización es relativamente difícil y los líderes de la organización se reclutan de entre los miembros de la misma organización..." Nelson W. POLSBY, "The institutionalization..." *op. cit.*, p. 145, citado por Cecilia MARTÍNEZ GALLARDO, *op. cit.*, pp. 19-21.

¹¹ "...la influencia es la capacidad que tiene la legislatura, o las comisiones en su caso, para determinar o al menos influir sustancialmente de manera autónoma sobre los resultados finales (*outputs*) del sistema político... Shaw y Lees encuentran que la influencia de la legislatura en el sistema político está relacionada con el nivel de especialización de la institución. Un sistema de comisiones especializado sirve el propósito de proveer a la legislatura de la información y experiencia que generalmente abundan en la rama ejecutiva. En este sentido, las comisiones

las políticas producidas dentro de un sistema de gobierno".¹² En la actualidad un Legislativo que desee ser influyente, no sólo tendrá que producir buenas leyes, sino que también, deberá actuar como contrapeso efectivo ante los posibles abusos de poder del Ejecutivo. En estas tareas, el sistema de comisiones ha demostrado ser una de las variables que determinan la influencia de los órganos legislativos en las políticas gubernamentales.

Para José A. Rivera, del Centro de Estudios Legislativos de la Universidad de Hull, el sistema de comisiones constituye "sólo una de las variables internas, pero hay más, entre las que destacan el apoyo técnico, los recursos internos, el personal y los consejeros, la biblioteca y la información... Las limitaciones externas son básicamente de tres tipos: cultura política, arreglos constitucionales y factores políticos"¹³. Por su parte, Michael Mezey resalta la importancia de la cultura política como una "variable independiente, útil para conocer el papel de las legislaturas en el sistema político en su conjunto"¹⁴. Desde el punto de vista de Mezey, "las diferentes expectativas del público y de la elite [en el poder] influyen directamente en las tareas y... en los resultados de la legislatura"¹⁵. Jean Blondel¹⁶, propone clasificar estas variables de la siguiente manera:

Limitaciones de la Legislatura para influir en las políticas

<i>Internas</i>	<i>Externas</i>
Sistema de comisiones	Cultura política
Procesos en el análisis de las iniciativas	Arreglos constitucionales
Calidad y antecedentes de los miembros	Partidos políticos
Naturaleza y frecuencia de las sesiones	Grupos de presión
Personal e información	Electorado
Infraestructura y apoyo administrativo	Liderazgos carismáticos

Fuente: José A. Rivera, *op. cit.*, p. 535.

serven de contrapeso a la burocracia y aumentan la capacidad de la legislatura de llevar a cabo sus funciones con más eficiencia.". Cfr. Malcolm SHAW, "Conclusion", en *op. cit.*, p. 384, citado por Cecilia MARTÍNEZ GALLARDO, *op. cit.*, p. 25.

¹² José Abel RIVERA SÁNCHEZ, "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas", en *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Vol. V, número 2, segundo semestre, 1998, pp. 531 y 532.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Michael MEZEY, *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979, pp. 21-82, citado por José Abel RIVERA SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 532 a 535.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Jean BLONDEL, *Comparative Legislatures*, Prentice-Hall, New Jersey, 1973, pp. 30 a 34, citado por José Abel RIVERA SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 534 y 535.



Sin pretender elaborar un estudio escrupuloso sobre el tema, brevemente diremos que en toda Asamblea Representativa existirán limitaciones, internas o externas, que determinarán su grado de influencia dentro del sistema político. El papel que desempeñan los sistemas de comisiones como variable que fortalece o debilita a los Legislativos puede evaluarse al estudiar determinados elementos que tienen relación con: su temporalidad, la manera de nombrarlas, el número de integrantes, sus poderes y funciones, etcétera. Atendiendo a cuestiones metodológicas elaboramos un catálogo de indicadores básicos, que nos servirá de guía para el estudio de dichos elementos en el sistema de comisiones mexicano. Su desarrollo se hará en la segunda parte de este trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SEGUNDA PARTE*

Las comisiones en el modelo congresual mexicano

Objetivo particular.- Evaluar las transformaciones normativas del sistema de comisiones de las Cámaras del Congreso mexicano, utilizando los conocimientos teóricos expuestos en la primera parte de este trabajo, con el fin de obtener un diagnóstico que permita ratificar o desechar la hipótesis propuesta, y en consecuencia, cumplir con el objetivo general planteado al inicio de la investigación.

Capítulo I. Consideraciones metodológicas

El buen desempeño de un Legislativo, su fortaleza o vulnerabilidad, pueden ser ubicados al analizar la estructura, facultades y reglas de funcionamiento de su sistema de comisiones. Pero, ¿cómo evaluar si dicho sistema está institucionalizado?, es decir, ¿cómo saber si tiene la estructura adecuada para resolver sus problemas internos y atender eficazmente los asuntos que se le encomiendan?. ¿Qué lo hace fuerte, débil, estable o inestable?. La doctrina ha respondido éstas y otras cuestiones, proporcionando un conjunto de principios teóricos que hemos examinado, con el fin de seleccionar aquellos que son básicos para el tratamiento del problema.

Dichos principios fueron conjuntados con la información expuesta en la primera parte de este trabajo, para así construir un "catálogo de indicadores básicos" que nos facilite la evaluación y el correspondiente diagnóstico del sistema de comisiones del Congreso mexicano.

Debido a la complejidad del tema, hemos dividido este instrumento analítico en tres dimensiones básicas, que contienen aquellos elementos cardinales para el estudio de cualquier sistema de comisiones. Este esfuerzo metodológico, únicamente busca ubicar ciertos parámetros conceptuales en los que la doctrina coincide por su "universalidad", apartando otros de mayor complejidad, que por su naturaleza

* Para la realización de esta segunda parte queremos hacer público nuestro agradecimiento a Alonso Lujambio, quien además de orientarnos en el tratamiento del tema, muy gentilmente nos permitió la consulta de su obra: *El Derecho Parlamentario Mexicano en el siglo XIX*, que a la fecha en que escribimos este trabajo se encontraba en prensa. Reciba Maestro, nuestra gratitud infinita por tan garboso gesto.

merecen un trato más especializado, que sobrepasaría los límites de nuestra investigación.

Intentamos estudiar el régimen de las comisiones a través de la normatividad creada -vigente y no vigente-, aislando aquellas características trascendentales de su desarrollo, y procurando evitar en lo más posible, repeticiones inútiles, que por obvias razones surgirán del estudio mismo. Antes de continuar con el tema, describiremos el catálogo de indicadores referido:

Catálogo de indicadores básicos para la evaluación de un sistema de comisiones		
<i>Estructura</i>	<i>Facultades</i>	<i>Reglas de funcionamiento</i>
Constitución		
Permanencia y temporalidad	Discusión legislativa	Coordinación y control del trabajo en comisión por el Pleno
Número de comisiones y su relación con las dependencias del Ejecutivo	Comparecencias	Sesiones
Tamaño	Reuniones y audiencias	Quórum y asistencia de los legisladores
Apoyo técnico e infraestructura	Consulta de documentos y citación de personas	

Fuente: El autor.

Estructura. Comprende la forma en cómo se constituyen las comisiones; el procedimiento para designar y nombra a sus integrantes; el procedimiento para nombrar a sus órganos directivos; la permanencia entre una legislatura y otra; el tipo de comisiones que se utilizan dentro de la asamblea; el número de comisiones por sistema y la relación existente con las dependencias del Ejecutivo; su tamaño; y por último, el apoyo humano y material con que cuentan para cumplir sus deberes. Lo integran cinco indicadores básicos:

Constitución de las comisiones.- Hay que ubicar quién o quiénes están legitimados para crearlas, el procedimiento para designar y nombrar a sus integrantes y el procedimiento para nombrar a sus órganos directivos. En el primer supuesto, las comisiones son constituidas por el Pleno del Órgano Legislativo sea a petición de los grupos parlamentarios, del Gobierno, del presidente de la Cámara, de sus órganos

RECIBIDO CON FALLA DE ORIGEN

directivos, o, de los mismos legisladores, variando los requisitos y procedimientos normativos según el sistema estudiado. En el segundo supuesto, es decir, respecto al procedimiento para la designación y nombramiento de los integrantes de comisión varía de un sistema a otro, generalmente, son designados por los grupos parlamentarios, tomando en consideración el perfil del candidato y el nombramiento se hará, posteriormente, por el Pleno, tomando en cuenta el principio de proporcionalidad de los grupos políticos, con el fin de que las comisiones reflejen la composición de toda la Cámara. El nombramiento de sus órganos directivos, puede ser de dos formas: en la misma sesión en la que el Pleno nombra a los integrantes de una comisión se discute también, cuáles ocuparán un cargo de dirección al interior de las comisiones; o, después de que el Pleno nombra a los integrantes de una comisión, éstos internamente decidirán mediante votación o por sorteo quiénes serán nombrados para ocupar un puesto directivo.

Permanencia y temporalidad.- Dos de las características básicas para hablar de un sistema de comisiones fuerte son la permanencia y temporalidad. La primera se refiere a la duración y continuidad en tiempo de una comisión, desde que se constituye hasta que desaparece; es decir, qué tanta estabilidad tiene el sistema de comisiones dentro de la asamblea a lo largo de su vida como institución. Se evalúa no sólo que el conjunto de comisiones dure varias legislaturas para así alcanzar la institucionalización, sino también, que exista continuidad de programas y memoria institucional para evitar que los legisladores comiencen "de cero" legislatura tras legislatura. La segunda, se refiere a la naturaleza o tipo de comisiones que se constituyen por la asamblea para atender sus asuntos, esto es, si se establecen sólo para ciertos asuntos o si se constituyen para atender y dar seguimiento a las labores de un sector o área gubernamental por toda la legislatura. Así, podemos distinguir dos tipos: permanentes u ordinarias y *ad hoc* o especiales. Las *permanentes u ordinarias* tienen definida su jurisdicción (generalmente siguen la organización de las secretarías o ministerios del Ejecutivo) y en ocasiones también su número de miembros. No tienen duración predeterminada, su vida va más allá de un asunto, y pueden tener una infinidad de tareas a desarrollar. Por el contrario, las *comisiones ad hoc* se forman para un asunto determinado, tienen fija su duración y generalmente se disuelven después de haber cumplido con la tarea asignada; misma que puede ser, desde el

estudio de un proyecto de ley en específico, hasta labores de investigación de asuntos de interés general y control del Ejecutivo. Esta clasificación tiende a variar según el sistema, generando la mayoría de las veces, subdivisiones o clasificaciones que siguen criterios temporales y funcionales a la vez.

Número de comisiones y su relación con las dependencias del Ejecutivo.- Este indicador tiende a cambiar de un sistema a otro, generalmente cada Legislativo organiza su sistema de comisiones de la forma en que considera más conveniente. Sin embargo, esta flexibilidad en ocasiones provoca fluctuaciones numéricas que pueden producir inestabilidad estructural al modificarse constantemente el número de comisiones del sistema, dificultando su institucionalización. Los parlamentos modernos continúan con la tendencia de organizar a sus comisiones o comités siguiendo la estructura de las dependencias del Ejecutivo, con el fin de ejercer su influencia sobre las diversas áreas de la administración gubernamental. Lo importante es ubicar si fueron creadas con un ámbito bien definido, que no sea ni muy estrecho ni muy extenso y que evite superponer o atomizar jurisdicciones, pues ello afecta la influencia del Legislativo y la especialización de sus miembros. Un número de comisiones amplio puede producir un conjunto de jurisdicciones reducidas que, comúnmente, tienden a volverse irrelevantes en el momento de efectuar labores de supervisión y control del Ejecutivo; por el contrario, un número de comisiones pequeño puede producir un conjunto de jurisdicciones demasiado extensas y de complicado manejo operativo.

Tamaño de las comisiones.- Las comisiones deben constituirse con un número reducido de miembros que faciliten y agilicen la atención de los asuntos y que aporten su especialización. El tamaño de las comisiones varía según el tamaño del Legislativo, sin embargo, por regla general deben constituirse numéricamente pequeñas para facilitar no sólo las tareas de investigación, análisis o discusión de los asuntos, sino también, para agilizar el proceso de negociación y consenso políticos: "entre más grande sea la comisión, mayor será la posibilidad de que ésta repita los problemas asociados con las sesiones plenarias de la legislatura"¹. A su vez, el número de

¹ Philip NORTON, "The Legislative Powers of Parliament" en *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Amberes, Maklu, 1993, pp. 15 a 32, citado por José Abel RIVERA SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 548.

miembros por comisión puede ser fijo para determinadas comisiones y variable para otras, o en ocasiones no se mencionará expresamente en la norma, fijando sólo reglas para su cálculo. Surge también el problema del número de comisiones que deberá asignarse por parlamentario. Un número alto, significa una limitada especialización y una pesada carga de trabajo para el representante, por ello, es recomendable, concentran la atención de los parlamentarios en no más de dos o tres comisiones como máximo, siempre y cuando no ocupen algún cargo de dirección dentro de la asamblea o dentro de alguna de ellas.

El apoyo técnico y la infraestructura.- Si se quiere que las comisiones trabajen productiva y eficazmente no sólo es necesaria la experiencia y voluntad política de los legisladores, sino también, el apoyo humano y material que se les brinde. La implementación y el funcionamiento de un servicio civil de carrera legislativo que tenga sus propios investigadores y asesores y la infraestructura material adecuada para las labores que desempeñan, son elementos claves para el fortalecimiento y la consecuente institucionalización de cualquier sistema de comisiones. La creación de su propia burocracia, es indispensable para hacer frente a los retos que tienen actualmente los Legislativos, en materia de supervisión y control del Ejecutivo.

Facultades. Entendemos aquí por facultades, la capacidad de las comisiones para ejercer determinados trabajos, su habilidad para influir en el proceso de fabricación política y su efectividad en el cumplimiento de las tareas encomendadas. Delimitamos esta dimensión a cuatro indicadores básicos que se relacionan con el poder de decisión de las comisiones en el ámbito de la discusión legislativa; las comparecencias de los agentes del Ejecutivo; las reuniones y/o audiencias con otros actores sociales; y, la consulta de documentos y citación de personas.

Discusión legislativa.- Para poder considerar a un sistema de comisiones como fuerte, es necesario que todo asunto cameral sea enviado para su atención a una comisión, antes de que se discuta en el Pleno. Se ha comprobado por los estudiosos del tema que el grado de influencia política de un legislativo depende mucho del trabajo que realice en comisiones. Si no lo hace de esta manera corre el riesgo de dificultar la atención de sus asuntos, haciendo su trabajo lento, difícil y poco profesional. La mayoría de parlamentos modernos han entendido esto claramente, al

grado de contar con reglas procedimentales que sitúan a sus comisiones, como lugares de decisión, facultados para actuar sin intervención del Pleno, en determinados asuntos; convirtiéndolas en poderosos instrumentos para influir en las políticas del gobierno.

Comparecencias.- Las comparecencias de los ministros o secretarios de Despacho ante el Legislativo surgen desde la aparición del constitucionalismo clásico, convirtiéndose en una facultad connatural de todo Poder Legislativo. Con dicho mecanismo de control se busca reducir los niveles de ocultamiento de la gestión política, al rendir el gobierno cuentas ante el Legislativo, por ser éste, el representante del pueblo. La cuestión aquí radica en saber si las normas que regulan el supuesto facilita a las comisiones su utilización, o por el contrario, la dificulta. En ocasiones no se ejerce como es debido gracias a omisiones legales, cómo son: el no mencionar quién o quiénes están legitimados para solicitar la comparencia, qué funcionarios están obligados a atender dicha solicitud; las sanciones en caso de una negativa; el procedimiento y las formalidades a cubrir en el evento; tipo de sesión, etcétera.

Reuniones y Audiencias.- Podemos decir que son una fuente poderosa de información que proporciona a las comisiones elementos empíricos complementarios para el estudio y la discusión de los asuntos. Las audiencias con los grupos de interés, académicos y especialistas involucrados en el tema pueden suplir la carencia de información y legitimar las resoluciones de las comisiones. Buscamos conocer si las comisiones cuentan o no con dicha facultad, bajo qué supuestos la pueden utilizar y si las formalidades legales permiten su ejercicio.

Consulta de documentos y citación de personas.- Para una comisión estas facultades son indispensables para el desarrollo de sus facultades de control e investigación pues les permiten indagar en la documentación gubernamental o directamente realizar visitas *in situ* a la dependencia del gobierno que se encuentre bajo supervisión, dando con ello un cierto grado de certeza a los resultados de la misma. Sin esta facultad muchos asuntos quedarían inconclusos y hasta sin sustento. La consulta de documentos y la citación de personas son herramientas básicas para las comisiones investigadoras. Su utilización generalmente viene acompañada por determinadas medidas de apremio, que buscan garantizar que la información sea

proporcionada. Nos interesa saber si se encuentra bien regulado por la norma dicha facultad o si existen vacíos legales que impidan su implementación.

Reglas de funcionamiento. Incluimos en esta dimensión aquellos principios normativos que condicionan el funcionamiento interno de las comisiones. Abarca tres indicadores claves:

Coordinación y control del trabajo de comisión por el Pleno.- Toda Asamblea debe contar con mecanismos de supervisión y control internos, que le permitan vigilar el cumplimiento del trabajo encomendado a sus diferentes áreas. Las comisiones deben concatenar sus trabajos con las labores del Pleno, y éste, debe vigilar que cumplan con sus encomiendas. Sin coordinación interorgánica sería imposible obtener los resultados institucionales deseados. Dependiendo el sistema analizado, podemos encontrar reglas normativas que obliguen a las comisiones a informar sobre el estado que guardan los asuntos turnados, que fijen plazos para emitir su resolución, que impidan a las comisiones ciertas determinaciones sin la autorización del Pleno, etcétera. Este indicador pretende mostrar qué tan bien regula la norma la coordinación y control el trabajo de comisión por el Pleno.

Sesiones.- Las sesiones de una comisión pueden ser públicas o privadas, lo importante es dar a los parlamentarios un ambiente diferente al del hemiciclo, en donde se sientan a gusto para deliberar los asuntos turnados. Las sesiones al interior de una comisión deben ser más flexibles, con menos formalidades que las celebradas en el Pleno con el fin de buscar la franqueza de los participantes en la negociación. "La visibilidad pone trabas a la conducta responsable, instiga a la venta de imagen y a la demagogia, intensifica los conflictos y conduce a la parálisis decisional... la misma persona se comporta muy diferente en tanto cambia de un contexto muy visible a otro menos visible".² Nos interesa saber si la normatividad define la naturaleza de las sesiones o si es una facultad discrecional de cada comisión decidir si las realiza públicas o en privado. Pudiéramos preguntarnos ¿qué tanto influye en la negociación y en el trámite de los asuntos si una sesión de comisión es pública o privada?.

² Giovanni SARTORI, "Will Democracy Kill Democracy? Decision-Making by Majorities and by Committees", *Government and Opposition*, volumen 10, número 2, pp. 131 a 158, citado por José Abel RIVERA SÁNCHEZ, *op. cit.*, p.557.

Respondiendo que todo depende del asunto a discutir, de la coyuntura política del momento, y, de la pluralidad partidista existente al interior de la comisión.

Quórum y asistencia de sus Integrantes.- El quórum es necesario para dar legitimidad a cualquier decisión que se tome dentro de una comisión, por ello es obligación de todo legislador asistir a las reuniones de su comisión. El ausentarse, va más allá de una afectación personal, debilita al órgano de trabajo, y en consecuencia, al Legislativo en su conjunto, puesto que las discusiones corren el riesgo de verse frenadas por falta de quórum. Los parlamentos deben contar con los medios de apremio adecuados, que les permitan sancionar a los parlamentarios que se ausentan sin causa justificada durante un determinado número de sesiones. Todo Legislativo debe asegurar que sus miembros asistan, no solo a las sesiones de Pleno, sino también, a las reuniones de comisión, con el fin de evitar la parálisis al interior de dichos órganos. Buscamos conocer de qué forma controla la norma la asistencia de los legisladores, si existen sanciones por inasistencia, el quórum requerido para sesionar y para la aprobación de sus decisiones.

Capítulo II. Primeros vestigios

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A. Morelos en Chilpancingo

Desde los primeros años del movimiento de Independencia, los próceres de la patria se percataron que era necesario reorganizar el poder público. Así, a casi tres años del levantamiento independentista y con la muerte de Don Miguel Hidalgo, José María Morelos, toma las riendas de la lucha libertadora. Éste convencido de esa imperiosa necesidad, buscó dar al movimiento una estructura y una organización que le permitiera establecer un sistema de gobierno que corrigiera los abusos de autoridad y restableciera el imperio de la ley. Para ello convoca y logra reunir en Chilpancingo a un cuerpo colegiado que se encargaría de construir consensos, en busca de una nueva organización para la futura nación mexicana.

El 11 de septiembre de 1813, dos días antes de la constitución formal del Congreso, Morelos en su carácter de Capitán General de los Ejércitos Americanos,

manda expedir el *Reglamento del Congreso de Chilpancingo*³, cuya exacta observancia debía "producir la legalidad, el decoro y acierto de las sesiones del Congreso y todo lo perteneciente a su policía interior".

Este cuerpo normativo de únicamente 59 artículos, no sólo busca dar orden a las sesiones y votaciones del Congreso, sino también, implementa un conjunto de lineamientos normativos elementales para la organización del poder público. A manera de ejemplo podemos decir que ordena, una vez compuesto el Legislativo, distribuir los otros poderes, quedando el Ejecutivo en manos del "general que resultase electo Generalísimo" y el Judicial, provisionalmente, en los tribunales existentes".⁴

El gobierno interior del Congreso se formaría por un presidente, un vicepresidente y dos secretarios. Para la atención de las labores congresuales no se prevé la creación de comisiones o grupos de trabajo similares dentro de su organización, sólo señala que ante cualquier "determinación legal" que el Congreso tome, deberán preceder discusiones y debates públicos sobre la materia discutida, de modo que no se resolviera asunto alguno sin ser votado por todos los vocales.⁵

Aunque el Reglamento menciona la formación de una comisión encargada de conocer de las acusaciones de "infidencia a la patria o a la religión católica" cometidas por los congresistas, por los miembros del Poder Ejecutivo o por los que conforman el Judicial, no podemos decir que se trata de una comisión parlamentaria como tal, por el simple hecho de estar constituida con individuos no pertenecientes al propio cuerpo Legislativo; teniendo éste como única facultad, la de convocar a una "Junta General Provincial", conformada por las cinco provincias aledañas a su residencia, en la que se elegirían a los integrantes de la mencionada comisión.⁶

Recordemos aquí los señalamientos hechos a lo largo de toda la primera parte de esta investigación, en el sentido de que una comisión es un organismo compuesto con individuos miembros del mismo Parlamento. Este principio *sine qua non*, es

³ Alonso LUJAMBIO, *Derecho Parlamentario Mexicano en el siglo XIX*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, (en prensa), pp. 45 a 54. Cfr. *Enciclopedia Parlamentaria de México, Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, Serie III, Volumen I, Tomo 1, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 143 a 147.

⁴ Arts. 13 a 15.

⁵ Art. 18.

⁶ Arts. 31 a 34.

contemplado por los estudiosos del tema como Sánchez Agesta, para quien el concepto comisiones debe "restringirse a las integradas por los miembros de la misma Cámara, con exclusión de aquellas otras comisiones, *impropiamente dichas*, que constituyen una verdadera delegación de facultades de una Cámara en elementos ajenos a ella".⁷

Para González Fernández, la ausencia de las comisiones en el articulado del Reglamento seguramente se debió "a la amplitud del propósito organizativo del gobierno en su conjunto".⁸ Nosotros creemos que además de ello influyeron otros factores como el reducido número de miembros que integraron el cuerpo deliberativo⁹, la carencia de una sede fija para celebrar sus sesiones y la urgencia por atender otras decisiones de mayor rango demandadas por las circunstancias y acontecimientos de la época¹⁰. Por último concluimos que si bien es cierto que este Reglamento busca implementar una organización del trabajo al interior de la Asamblea, y que la mencionada "comisión" puede ser considerada como un antecedente primitivo de lo que hoy es la Comisión Jurisdiccional; también lo es, que dicha racionalización interna no contempla la existencia de las comisiones para el examen previo de sus asuntos en el sentido técnico que venimos definiendo a lo largo de esta investigación.

B. El Imperio

Para 1820 el movimiento de Independencia estaba casi aniquilado. El virrey designa a Agustín de Iturbide para combatir a los últimos grupos insurgentes comandados por Vicente Guerrero, y para el 24 de febrero de 1821, en vez de realizar la encomienda,

⁷ Cfr. Luis SÁNCHEZ AGESTA en: *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo IV, voz: "comisiones parlamentarias", Barcelona, 1952, p. 453. [El énfasis es nuestro]

⁸ José Antonio GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, "Las comisiones del I. Congreso de la Unión" en: *Obra Jurídica Mexicana*, Tomo V, Procuraduría General de la República-Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988, p. 8.

⁹ Bernardo BÁTIZ VÁZQUEZ señala que fueron sólo ocho diputados los que integraron el Congreso, seis fueron nombrados directamente por Morelos y dos electos por las provincias. Cfr. *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, p. 63.

¹⁰ Tres fueron los documentos más significativos que sancionó el Congreso de Anáhuac: *Los Sentimientos de la Nación* de Morelos (14 de septiembre de 1813), el *Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional* (6 de noviembre de 1813) y el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* conocido también como *Constitución de Apatzingán* (22 de octubre de 1814). Cfr. Diego VALADÉS, *Constitución y Política*, segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, p. 9.

expide en Iguala un *Plan* con el que promueve las llamadas *Tres Garantías* (religión católica, independencia de España y unión entre mexicanos y europeos), proponiendo el establecimiento de una monarquía constitucional moderada. La propuesta fue enviada al virrey, a los insurgentes y a los jefes realistas. Guerrero y los otros insurgentes se adhieren al *Plan* lo mismo que los criollos y aún los mismos españoles que comandaban las fuerzas realistas.

Cuando llega el nuevo virrey Juan O'Donójú se percata de los hechos y sin tener otra opción, firma el *Tratado de Córdoba*, por el que reconoce la independencia de México en nombre el gobierno español. En el *Tratado*, además de reiterarse el establecimiento de un gobierno monárquico -contenido en el *Plan de Iguala*- y de llamar a Fernando VII o a su dinastía al reinado del nuevo Imperio mexicano, se ordena la creación de una "Junta Provisional Gubernativa", integrada por los "notables del reino", teniendo como encomienda explicar a la población los motivos de su instalación y la manera en que se elegiría a los diputados de las Cortes.¹¹ La Junta Provisional se encargaría de legislar y "moderar" al Ejecutivo mientras se establecieran las Cortes, designando a su vez una Regencia en donde residiría el referido Poder.

Después de más de una década de lucha, el 27 de septiembre de 1821 se consuma la Independencia de la futura nación mexicana y al día siguiente se instala la mencionada Junta, expidiéndose el *Acta de Independencia Mexicana*.¹² Para la organización de sus trabajos se expide el *Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*¹³ -el 14 de noviembre de 1821- siendo éste el primer documento que incorpora la figura de las comisiones en la estructura interna de las asambleas deliberativas mexicanas.

El texto ordena nombrar "comisiones permanentes" para facilitar el curso y despacho de los asuntos que llaman imperiosamente la atención de la Junta. Estos órganos de trabajo, tenían por objeto examinar e instruir los asuntos hasta ponerlos "en estado de resolución", la que indicarían mediante un "informe".

¹¹ Bernardo BÁTIZ VÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 66.

¹² *Ibidem.*, p. 67.

¹³ *Cfr. Enciclopedia Parlamentaria de México, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Serie I, Volumen I, Tomo 1, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 546 a 554.*

A través de los secretarios de la Junta, se podía solicitar a los "jefes de las secretarías del Despacho universal de Estado y demás del reino" todos los antecedentes y documentos que juzgasen necesarios, para la atención de los asuntos respectivos, "sin limitación alguna".¹⁴ Este último aspecto los posicionaba como órganos poderosos al estilo de los comités del gobierno revolucionario francés, sin embargo, no encontramos dato alguno que permita comprobar la efectividad de su poderío, quizás se deba al corto periodo en el que funcionó la Junta.¹⁵

El artículo 2 ordena la creación de comisiones "fijas y permanentes" mencionando como tales a las de: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda y Guerra. Si el despacho de los asuntos exigiese mayor celeridad que la posible a dichas comisiones, o si la acumulación de ellos impidiera conseguir aquella, se formarían "comisiones especiales", integradas con tres miembros, teniendo las mismas obligaciones y facultades que las permanentes; su duración sería limitada, expirando en "el mero acto de haber despachado los asuntos que se les cometieren".¹⁶

En cuanto al número de integrantes por comisión permanente, la experiencia ha demostrado -dice artículo 5- que las comisiones numerosas no son aptas para la atención pronta de los asuntos, por lo que se integrarán con un mínimo de tres y un máximo de cinco individuos, siendo el presidente de la Junta el encargado de nombrarlos. Encontramos aquí, como en otros reglamentos, el reflejo del pensamiento de Bentham, que aunque no fue adquirido directamente, sí a través del parlamentarismo español de la época.

El número de comisiones por vocal se limita ordenando al presidente procurar evitar la acumulación de ellas en sólo unos cuantos individuos¹⁷. El tiempo que durarían constituidas estaba limitado, ordenándose su renovación por mitades cada

¹⁴ Arts. 1 y 3 del capítulo VII.

¹⁵ Se instala en septiembre de 1821 y se disuelve en febrero de 1822.

¹⁶ Arts. 6 y 7 del capítulo VII. Existe también dentro de las comisiones especiales las que se nombran para conocer de la queja presentada contra un Vocal o de la falta de éste en el ejercicio de sus funciones que pudiera merecer castigo, siendo la Junta la que determina si ha lugar o no a la formación de causa, y en caso afirmativo, pasar el expediente al tribunal de la propia Junta. (Art. 11 del capítulo IV)

¹⁷ Art. 9 del capítulo VII.

dos meses. Todo vocal que quisiera asistir a la cualquier reunión de comisión, podría hacerlo aunque no fuera miembro de ella.¹⁸

Como hemos dicho previamente, estos principios son cardinales para producir y alcanzar la especialización de los legisladores. Y aunque se ha criticado la rotación bimestral de sus miembros, consideramos que es coherente con la propia naturaleza de este tipo de cuerpos deliberativos, constituidos sólo provisionalmente para cumplir determinados fines en un periodo de tiempo específico. La regla buscaba también fomentar la participación equitativa de los asambleístas, siendo un principio que aparece constantemente en los casos francés y español de la época. Con el tiempo sería reemplazada por el principio de especialización, eliminándose así la rotación continua de los parlamentarios.

Los informes que presentaban las comisiones a la asamblea debían ser firmados por todos sus miembros; en caso de discordar alguno, lo expresaría fundando su opinión.¹⁹

Finalmente diremos que el presidente de la Junta y los secretarios se encontraban impedidos para ser miembros de alguna comisión durante el tiempo en que duraren en sus cargos. Las comisiones, no podían resolver ni decretar por sí mismas cosa alguna en los asuntos de su conocimiento.²⁰ Encontramos aquí, dos mecanismos de control interno, el primero busca que el presidente y los secretarios de la Junta atiendan y cumplan estrictamente sus encargos; el segundo, coordina los trabajos de las comisiones con el de la Junta, previniendo que se conviertan en órganos independientes del trabajo de la asamblea y reafirmando el principio clásico que las ubica como grupos preparatorios de las labores camerales.

¹⁸ Art. 10 del capítulo VII.

¹⁹ Art. 8 del capítulo VII.

²⁰ Arts. 11 y 4 del capítulo VII.

C. El Constituyente de 1823

Para el 24 febrero de 1822, a poco menos de cinco meses de labores, la Junta Provisional Gubernativa sería disuelta²¹ y en su lugar quedaría instalado el primer Congreso Constituyente mexicano. Dicho cuerpo político aprobó en el acto de su creación las *Bases Constitucionales* que reconocían los llamamientos del *Plan de Iguala* y del *Tratado de Córdoba*, buscando con ello, el establecimiento de una monarquía constitucional moderada.²²

El 29 de julio de 1822 Iturbide sería coronado Emperador y meses después, el 31 de octubre, disolvería ese Congreso para establecer una "Junta Nacional Instituyente",²³ que el 18 de diciembre del año referido aprobaría el *Reglamento Político Provisional del Imperio*.²⁴

Para el 7 de marzo de 1823 sería reinstalado el Congreso.²⁵ El 20 del mismo, Iturbide abdicaría.²⁶ El mismo Congreso que Iturbide había disuelto y restablecido, al conocer de su abdicación, tomaría la decisión de desconocer el *Tratado de Cordoba*, quedando así la nación en absoluta libertad para constituirse en la forma de gobierno que más le acomodare. Como consecuencia de tal declaración y tomando en cuenta la situación que vivía el país (principalmente nos referimos a la falta de integración nacional y a la escasa unidad social y cultural, que podía desencadenar una separación de las provincias), el Congreso se pronuncia por el federalismo y convoca a la elección de un nuevo Constituyente²⁷ instalado el 7 de noviembre de 1823. El 25 de

²¹ Cfr. México: *Una forma republicana de gobierno* (Alejandro MORALES BECERRA, compilador), Volumen II, Tomo I, "La forma de gobierno en los congresos constituyentes de México", UNAM, México, 1995, pp. 16 a 17.

²² Cfr. Emilio O. RABASA, *Historia de las constituciones mexicanas*, Segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, p. 21 y ss.

²³ Existe el *Reglamento de la Junta Instituyente de 1822*, sin embargo, en materia de comisiones mantiene el modelo visto en el *Reglamento de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*.

²⁴ Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE, *El Congreso de la Unión integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, p. 47.

²⁵ Emilio O. RABASA, *op. cit.*, p. 16.

²⁶ México: *Una forma republicana de gobierno*, *op. cit.*, p. 17.

²⁷ Bernardo BÁTIZ VÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 69.

abril de 1823 se expediría el denominado *Reglamento para el gobierno interior del soberano Congreso Constituyente*²⁸.

Para facilitar el curso y despacho de los negocios, señala su artículo 67, se nombrarán "comisiones particulares" que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. A tales órganos se les proporcionarían todos los antecedentes del asunto, pudiendo ellas mismas pedir "por medio de sus presidentes" las noticias, expedientes o constancias que necesitaren, siempre y cuando no fueran de aquellas que exigiesen secreto.

Para el despacho ordinario de los asuntos se nombraran "comisiones permanentes y especiales". Dentro de las primeras encontramos a las "de Constitución, de legislación, de gobernación, de justicia, de relaciones exteriores, de guerra y marina, de negocios eclesiásticos, de instrucción pública, de hacienda, de agricultura, de minería, de artes e industria, de comercio, de infracciones de Constitución, de libertad de imprenta, de policía y gobierno interior, y de peticiones".²⁹

Entre las segundas encontramos a las de poderes, de patronato y concordato, de moneda, de colonización o población y de manifiesto. Además se formaría una comisión especial de corrección de estilo (compuesta de cinco diputados, a cuyo cargo estaría la revisión y corrección de todas las leyes y decretos, sin cuyo requisito no se remitirán al gobierno para su publicación). Tanto las primeras como las segundas podían aumentar en número cuando lo exigiese la calidad y urgencia de los negocios.³⁰

Existen también la comisión de memoriales, (artículo 29) y la comisión especial que conocerá de las quejas contra algún diputado o de las faltas que éste cometa en el ejercicio de sus funciones (artículo 46). Todas las comisiones elaborarían un dictamen, en el cual se expresaría la resolución que en su concepto debía tomarse.³¹

En cuanto al número de miembros por comisión, el Reglamento ordena que cada una se integre con no menos de cinco y no más de nueve individuos; siendo el

²⁸ *Enciclopedia Parlamentaria de México, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Serie I, Volumen I, Tomo 1, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 561 a 574.*

²⁹ Art. 69.

³⁰ Arts. 70 y 71.

³¹ Art. 68.

presidente y los cuatro secretarios de la Cámara los encargados de nombrarlos.³² Los referidos funcionarios estaban obligados a cuidar que las comisiones ordinarias se repartieran de manera tal, que cada diputado estuviera asignado a no más de dos, esto sin contar a las comisiones especiales.³³

Los individuos de las comisiones, dice el artículo 76, "podrán" renovarse por mitades cada dos meses; cualquier diputado interesado en asistir a la sesión de una comisión de la que no fuera miembro está facultado para hacerlo pero sin voto,³⁴

Existen prohibiciones para el presidente y los secretarios de la Cámara, quienes no podían pertenecer a comisión alguna, con excepción del presidente y secretario más antiguos que integrarían la Comisión de Policía y gobierno interior del Congreso³⁵, y también, en el caso del segundo, a la de Peticiones.³⁶

Toda comisión nombrará un secretario de entre sus miembros, quien será el responsable de los documentos y expedientes aportados. Desde entonces ya se prevé que las comisiones cuenten con un archivo y todos los utensilios necesarios para la realización de sus labores.³⁷

Hay que decir que la Comisión de Policía era, reglamentariamente hablando, la más poderosa. Tenía a su cargo la redacción e impresión del diario del Congreso y la impresión de los informes, proyectos de ley, o cualesquiera otros trabajos que hicieren las demás comisiones o el propio Congreso. Cada seis meses formaría la cuenta de todos los gastos que se hubieren hecho con su intervención, presentándola al Pleno para su aprobación. Sólo ella podía "manejar los caudales" del Congreso. Se encargaba de cuidar el orden al interior del recinto y de la observancia de las formalidades prescritas en el Reglamento, estando bajo sus órdenes todos los subalternos y dependientes del Congreso. Si se cometía algún delito dentro del edificio, la comisión detendría a la persona involucrada y practicaría las diligencias necesarias para la averiguación del hecho, entregándolo dentro de las 24 horas siguientes al juez competente. Su duración era temporal, fijada a seis meses,

³² Arts. 72 y 73.

³³ Arts. 74 y 75.

³⁴ Art. 77.

³⁵ Arts. 79 a 82 y 128 a 133.

³⁶ Art. 78.

³⁷ Arts. 83 y 84.

renovándose por mitad cada tres. Todas estas facultades irán disminuyendo con el paso del tiempo, pues se repartirán con otras comisiones de nueva creación.

Finalmente diremos que el Reglamento descuida aspectos básicos como la mención expresa de si habrá o no presidente dentro de las comisiones y sus facultades, los métodos para la elección de los integrantes y la denominación indistinta de las comisiones como particulares, permanentes y ordinarias.

Destaca también el capítulo X, "Del modo de exigir la responsabilidad a los secretarios del Despacho", en donde encontramos muy a la manera del parlamentarismo europeo del siglo XIX, la facultad que tiene del Congreso para exigirle a los secretarios del Despacho su responsabilidad en el desempeño de su encargo y el procedimiento para exigir ésta. En este sentido la comisión a la que perteneciera el negocio litigioso examinaría los documentos, y en su caso, formalizaría los cargos, mismos que se daban a conocer posteriormente al Congreso.³⁸

Capítulo III. Intentos formadores del sistema de comisiones mexicano en el siglo XIX

A. El federalismo y las comisiones

Para el 4 de octubre de 1824 la primera Constitución federal sería aprobada. A decir de sus autores, "la nación estaba no constituida, desorganizada y expuesta a ser un juguete de pasiones y partidos en pugna, ante esto, el Congreso abatió las dificultades y sacrificó hasta su propia reputación y, del desorden, estableció la paz y la tranquilidad y prosiguió con sus deliberaciones".³⁹ Con el texto constitucional de 1824, la nación adoptaría la forma de República, Representativa Popular Federal, dividiendo el "Supremo Poder de la Federación" para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo, reza el artículo 7, se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Para la regulación de

³⁸ Arts. 116, 119 y 120.

³⁹ Alejandro MORALES BECERRA, *op. cit.*, p. 28.

sus trabajos se dispuso -artículo 34- que cada cámara observara el reglamento que el Congreso formara.

El llamado *Reglamento para el gobierno Interior del Congreso General*⁴⁰, expedido el 23 de diciembre de 1824 facultaría a las cámaras para constituir comisiones. En principio afirma que las asambleas formarán dos comisiones, una con cinco individuos, que examinará la legitimidad del nombramiento de los presuntos senadores y diputados; y otra de tres, para vigilar la legitimidad de los cinco que integran la primera comisión (comisiones escrutadoras). Habrá a su vez una "comisión instaladora", nombrada antes de cerrar su último período de sesiones para la renovación de las cámaras, compuesta con tres legisladores, un presidente y dos secretarios.⁴¹

Además de éstas, existirán comisiones permanentes y especiales y una Comisión de Memoriales (fracción III del artículo 32). Las permanentes serán: de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Crédito Público, de Justicia, de Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina, de Industria Agrícola y Fabril, de Libertad de Imprenta, de Policía Interior y de Peticiones. Las especiales se constituirán conforme lo exija la calidad y urgencia de los negocios, estando cada cámara facultada para aumentar o disminuir el número de comisiones permanentes según lo creyere conveniente.⁴²

Por último encontramos a las comisiones de ceremonia y a la que conocerá de las quejas contra algún miembro de la cámara sobre injurias o calumnias, que se nombrarán por el presidente de las cámaras⁴³. Abundando más sobre el tema diremos que es competencia del presidente de la cámara nombrar a las "comisiones de ceremonia o cortesía", tales como las que reciben y despiden al presidente de la República cuando acude al Congreso, la que visita a los legisladores enfermos, o la que asiste a los funerales de los que fallecen.⁴⁴ Esta práctica de llamar a toda

⁴⁰ Alonso LUJAMBIO, *op. cit.*, pp. 121 a 144. Cfr. *Enciclopedia Parlamentaria de México, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*, Serie I, Volumen I, Tomo I, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 575 a 592.

⁴¹ Arts. 4 y 5.

⁴² Arts. 54 a 56.

⁴³ Arts. 25 y 165.

⁴⁴ Arts. 24-VIII, 41 y 167.

encomienda realizada por un conjunto de legisladores con el término comisión, permanece indebidamente hasta nuestros días, más adelante reflexionaremos sobre el tema.

Los secretarios de éstas, tenían la obligación de llevar un control de los expedientes turnados a las comisiones, insertando en el acta del primer día de cada mes, una lista en la que se mencione el número y calidad de los expedientes turnados a cada comisión, el de los que respectivamente se hubieren despachado y el número total de los que quedan en poder de cada una.⁴⁵

A diferencia de sus predecesores, este Reglamento propicia la formación de un sistema de comisiones al ordenar su artículo 52, que ninguna proposición pase al Pleno sin discutirse primero en comisión. Este *dictum* podía dispensarse en aquellos asuntos que por acuerdo expreso de la cámara se calificaren de "obvia resolución" o de "poca importancia".

El número de integrantes por comisión se limita a tres "del seno mismo de la cámara", pudiendo aumentarse sólo por acuerdo expreso de ésta hasta el número de cinco. El primero de los tres nombrados será el presidente de la comisión⁴⁶. El Reglamento no menciona expresamente si habrá vicepresidentes, secretarios o algún otro cargo directivo, al interior de las comisiones, sólo delimita la renovación de sus integrantes al tiempo que dure la legislatura (dos años). Ninguno de los congresistas podía estar en más de dos comisiones permanentes.⁴⁷

Los presidentes y los secretarios de las Cámaras, mientras duren en sus cargos, no podrán pertenecer a comisión alguna, con excepción de la de peticiones, en la que será presidente "uno de ellos".⁴⁸ Las comisiones por medio de su presidente estaban facultadas para pedir de "cualesquiera archivos y oficinas de la Nación todas las instrucciones y documentos" que estimaren convenientes para la mayor ilustración de los negocios, siempre y cuando no fueran de carácter secreto.⁴⁹ Cuando alguna comisión creyere conveniente demorar o suspender el curso de algún negocio, abriría

⁴⁵ Art. 32.

⁴⁶ Art. 72.

⁴⁷ Arts. 60 y 61.

⁴⁸ Art. 61.

⁴⁹ Art. 67.

dictamen exponiendo esa conveniencia a la Cámara, la que resolverá al respecto.⁵⁰ Si alguna comisión retuviere un asunto por más de quince días, los secretarios de la Cámara lo avisaran en sesión secreta, para evitar la demora de los negocios.⁵¹

Por último diremos que la principal aportación hecha por el Reglamento de 1824, la encontramos en la llamada "Gran Comisión", compuesta del diputado o senador más antiguo por cada uno de los estados o territorios que tuviesen representantes en las asambleas. La utilización del principio de la antigüedad, muy al estilo del *seniority* norteamericano se ve reflejada aquí. Esta comisión, de carácter permanente, se encargará de nombrar "a pluralidad absoluta de votos" las comisiones permanentes y especiales respectivas y las secciones del Gran Jurado.⁵² El Reglamento no menciona quién presidirá la Gran Comisión, ni tampoco, cómo se nombran los integrantes de las comisiones.

B. El centralismo y las comisiones

"A partir de 1830, la mala situación política y económica del país, se vio agravada por la crisis de fracciones y rebeliones que buscaron su origen en la forma de gobierno"⁵³; tales levantamientos debilitaron y desprestigiaron el régimen federal desviando a la República rumbo a una nueva etapa de constitucionalismo centralista. El 23 de junio de 1835 se publica una convocatoria hecha por el Consejo de Gobierno, para iniciar sesiones extraordinarias en el Congreso General, con el fin de resolver sobre las manifestaciones de cambio de la forma de gobierno.⁵⁴ El 9 de septiembre del mismo año, se expide una ley declarando al Congreso con carácter de constituyente y para el 22 del mismo mes y año, se suspenderían el Acta y la Constitución de 1824 así como el Reglamento Interior del Congreso, concluyendo el sistema federal y dando paso al centralismo.⁵⁵

⁵⁰ Art. 69.

⁵¹ Art. 70.

⁵² Arts. 57 a 59 y 141. Respecto al gran jurado, consúltense también los artículos 38 a 44 de la Constitución de 1824.

⁵³ Alejandro BECERRA MORALES, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁴ Emilio O. RABASA, *op. cit.*, p. 39 a 40.

⁵⁵ *Ibidem*.

Para el 15 diciembre de 1835 se promulgaría la primera de las *Siete Leyes Constitucionales*, -el total de la obra se terminaría el 6 de diciembre de 1836-⁵⁶, la Tercera Ley trataría el tema del Poder Legislativo, estableciendo en su artículo 51, fracción II, que cada una de las cámaras podrían comunicarse entre sí y con el gobierno por medio de comisiones de su seno. Además de este *dictum*, el artículo 52, fracción I, de la referida Ley, conferiría a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para vigilar por medio de una "Comisión Inspector" -compuesta por cinco individuos- el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda.

Este es el primer antecedente de tipo constitucional, que sitúa a las comisiones como órganos coadyuvantes en las tareas conferidas al Legislativo. Resalta de su lectura, el interés que tuvo el Constituyente por crear comisiones encargadas de la supervisión del Ejecutivo y de control de los recursos públicos.

En esta época centralista, encontramos el *Reglamento provisional para el gobierno interior del Congreso General*, editado en 1837 por la Oficina de Fernández de Lara. El documento consultado, sin mencionar el día y el mes de su publicación, dedica todo el capítulo sexto al tema de las comisiones. En ambas cámaras, dice el artículo 58, habrá comisiones permanentes y especiales que examinarán e instruirán los asuntos hasta ponerlos en estado de resolución. Serán permanentes las comisiones "de puntos constitucionales, de gobernación, de relaciones exteriores, de hacienda, de justicia, de negocios eclesiásticos, de guerra y marina, de industria agrícola y fabril, de libertad de imprenta, y de policía interior de la cámara"; existiendo también, la de peticiones pero exclusivamente al interior de la Cámara de Diputados. Cada cámara podía aumentar o disminuir el número de comisiones "según creyere conveniente".⁵⁷

Se mantiene la Gran Comisión, pero varía el método de elegir a sus integrantes. En la Cámara de Diputados la compondrá el legislador más antiguo por cada departamento; en el Senado, el senador más antiguo de los dos primeros de cada uno de los tercios en que se considera dividido el número total de sus miembros para la renovación.⁵⁸ Tiene el carácter de permanente y le corresponderá nombrar, a

⁵⁶ *Ibidem*, p. 45.

⁵⁷ Arts. 58 a 60.

⁵⁸ Art. 62.

pluralidad absoluta de votos, los individuos de las comisiones permanentes y especiales que no sean nombrados por la Cámaras o sus presidentes.⁵⁹ Aunque no dice cómo lo hará, sí pone un plazo para cumplir con dicho encargo, al ordenar el artículo 64, que la Gran Comisión presente el día siguiente de la apertura de las primeras sesiones, la lista de los individuos que hubiere nombrado para cada una de las comisiones, integrándose éstas con tres individuos, cifra que podía aumentar a un máximo de cinco. El presidente de la comisión será el primer nombrado⁶⁰, no menciona si habrá secretarios y prohibía que un legislador estuviera en más de dos comisiones permanentes a la vez.⁶¹

Las comisiones se renovaban en el momento en que la Cámara hiciera lo mismo. Sus miembros no podían excusarse de formar parte de ellas, salvo que existiera un motivo grave. Las decisiones adoptadas se reflejarían en un dictamen tomado por la mayoría de sus miembros y ni el presidente ni los secretarios de las Cámaras podían pertenecer a comisión alguna.

Para el cumplimiento de sus funciones las comisiones podían, por medio de su presidente, pedir de cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instrucciones y documentos que estimaren convenientes para la mejor ilustración de los negocios, sin que pudieran negárselos, con tal que no fueran aquellos que exijan secreto.⁶²

Cuando alguna comisión quisiera demorar o suspender el curso de algún asunto, lo expondría a la Cámara mediante el respectivo dictamen en sesión secreta. Si la comisión retuviere un expediente por más de quince días, los secretarios lo harán presente a la Cámara, para que se provea lo conveniente con el fin de evitar la demora de los negocios.⁶³

Para Bátiz y González Fernández, la innovación de este texto respecto del anterior es la creación de una "Diputación Permanente", que actuaría en los recesos de las Cámaras. Dentro de ésta se formarían dos comisiones permanentes (de infracciones de constitución y de policía) y las demás de carácter especial que

⁵⁹ Art. 63.

⁶⁰ Art. 76.

⁶¹ Art. 66.

⁶² Art. 72.

⁶³ Arts. 73 y 74.

acordaren sus miembros. Las comisiones estarían integradas con un solo individuo y excepcionalmente, por tres legisladores cuando la propia Diputación lo estimase conveniente.⁶⁴

C. Dos reglamentos y un proyecto: 1842-1845

Con la llegada del régimen centralista se pensaba que se resolverían los problemas internos, pero "en realidad fue muy diferente, ya que el país no encontró... estabilidad política, por el contrario, se desencadenaron... otra vez revueltas y pronunciamientos"⁶⁵; además, surgirían graves conflictos de carácter internacional.⁶⁶ Así, de nuevo aparecería un sentimiento reformador que se transformaría formalmente, el 10 de diciembre de 1841, en la convocatoria a un constituyente hecha por Santa Anna, "dada la anárquica situación que habían creado las Siete Leyes Constitucionales."⁶⁷

El "Soberano Congreso Constituyente de la Nación Mexicana" abriría sus sesiones el 10 de junio de 1842; al siguiente día se nombrarían tres comisiones: Constitución, Reglamento y Policía; las dos últimas, compuestas por tres individuos; la primera, con siete.⁶⁸

El Constituyente comenzó sus sesiones sin reglamento interno, sin embargo, solucionó este inconveniente rápidamente la utilizar el Reglamento de 1824. Para el 10 de septiembre de 1842 y después de tres meses de debates, se aprueba por el Pleno de la Cámara de Diputados la minuta del *Reglamento para el gobierno interior*

⁶⁴ Bernardo BÁTIZ VÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 91; y, José A. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 17. Este último autor nos dice que: "el primer antecedente de nuestra actual Comisión Permanente, lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812; después aparece un órgano similar a la Comisión Permanente, en 1824, con el llamado "Consejo de Gobierno" que actúa durante el receso del Congreso; más tarde, en las Bases y Leyes Constitucionales de la República, de 1836, aparece nuevamente como "Diputación Permanente" hasta llegar, después de otros cambios no sustantivos, a la Constitución de 1857 en que la figura continúa, para finalmente, en las reformas del 13 de noviembre de 1874, al reimplantarse el régimen bicameral, se establece la "Comisión Permanente" tal y como funciona en nuestros días.

⁶⁵ Emilio O. RABASA, *op. cit.*, p. 45.

⁶⁶ A manera de ejemplo recordemos la separación de Texas (1835) y la guerra con el imperio francés, terminada mediante un Tratado de paz, el 9 de marzo de 1839.

⁶⁷ Alejandro MORALES BECERRA, *op. cit.*, p. 48.

⁶⁸ Cfr. Juan A. MATEOS, *Historia parlamentario de los congresos mexicanos de 1821 a 1857*, Tomo XIV, p. 20 y ss.

del Soberano Congreso⁶⁹ acordándose su impresión y reparto entre los legisladores.⁷⁰ Este Reglamento, dice Bátiz, sería usado como base para el Reglamento del Constituyente de 1856-1857.⁷¹

Expresamente ordena la creación de cinco comisiones ordinarias: Constitución, Reglamento, Poderes, Redacción y Policía; pero también, permite formar las demás “extraordinarias” que se juzgaren convenientes. Con excepción de la Comisión de Constitución, las demás se compondrían de tres individuos, cifra que podía ampliarse por acuerdo expreso del Congreso.⁷² Este ordenamiento no contiene ninguna innovación que comentar en materia de comisiones.

Para 1843 el Constituyente había desaparecido, surgiría en su lugar, la llamada “H. Junta Nacional Legislativa”, organizada con cuatro comisiones en su seno: Reglamento, Policía, Redacción y de las Bases Constitucionales. De éstas destacaría la última al quedar aprobadas (el 12 de junio de 1843) las llamadas *Bases de Organización Política de la República Mexicana*. El documento propone en su artículo 72, que mientras el Congreso formase su reglamento, se regiría por el del 23 de diciembre de 1824, regla que ya había sido aplicada por el Constituyente de 1842.

Por lo que respecta a la Comisión de Reglamento, se puede decir que concluye su encomienda el 7 de febrero de 1843, al ser aprobado el *Reglamento interior de la H. Junta Nacional Legislativa*⁷³. Sin embargo, en materia de comisiones adolece de relevancia jurídica, pues mantiene los mismos principios normativos que sus predecesores.

En 1845 se elaboraría de nueva cuenta, un *Proyecto de Reglamento para el gobierno interior del Congreso*⁷⁴ que no conseguiría entrar en vigor. En materia de comisiones, vuelve a conservar los lineamientos vistos en los anteriores reglamentos, modificando únicamente, la composición de la Gran Comisión. Ahora, se propone integrarla en la Cámara de Diputados con el legislador más antiguo “o primer nombrado por cada departamento, o en su defecto el que le siguiera”; y en la de

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Cfr. Bernardo BÁTIZ VÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 91.

⁷² José A. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 18.

⁷³ Cfr. Juan A. MATEOS, *op. cit.*, Tomo XV.

⁷⁴ Alonso LUJAMBIO, *op. cit.*, pp. 171 a 185.

Senadores, "por los ocho más antiguos de entre los dos tercios que quedaron en ella, y de los cuatro primeros nombrados del tercio nuevamente electo".⁷⁵

D. El Constituyente de 1847

Para 1846, a tan sólo tres años de entrada en vigor de la Constitución de 1843 y con la recién invasión estadounidense, el general Mariano Salas promueve la convocatoria a un Congreso con el fin de restablecer los textos constitucionales de 1824. El 22 de agosto de 1846, Salas expide dos decretos por los cuales convoca al Congreso con el carácter de Constituyente iniciando sus labores el 6 de diciembre de 1846. Un mes más tarde, el 7 de enero de 1847, expediría su Reglamento interior.⁷⁶

Este ordenamiento repite los principios normativos contenidos en anteriores reglamentos, como por ejemplo: a) el presidente de la Cámara nombra a las comisiones cuyo objeto fuere de mera ceremonia; b) las proposiciones o proyectos de ley se mandarían sin necesidad de otro trámite a comisión; c) habrá comisiones permanentes⁷⁷ y especiales para facilitar el despacho de los asuntos; d) existirá una Gran Comisión compuesta del diputado más antiguo por cada uno de los Estados o Territorios que tengan representantes, perteneciendo a ella el derecho de nombrar a pluralidad absoluta de votos las comisiones permanentes y especiales. Más allá de estos principios, hacemos referencia particular al presente ordenamiento por considerar que contiene una aportación de tipo conceptual interesante, relativa a las llamadas comisiones de ceremonial o de cortesía.

En esta ocasión el legislador cambia el término comisión usado anteriormente, por el de "comitiva", para designar con mayor precisión a la actividad que realizan por los legisladores al recibir y acompañar al titular del Ejecutivo hasta su asiento en la

⁷⁵ Art. 68.

⁷⁶ Cfr. Alonso I. UJAMBIO, *op.cit.*, pp. 187 a 211.

⁷⁷ Las permanentes, según el artículo 40, serán: "de puntos constitucionales, de gobernación, de relaciones exteriores, de hacienda, de crédito público, de justicia, de negocios eclesiásticos, de industria agrícola, fabril y comercial, de libertad de imprenta, de policía interior, de instrucción pública, de distrito y territorios, de redacción, de peticiones, y de constitución".

sesión de Congreso General, y después, hasta la salida del recinto, o también, para designar al grupo de legisladores que visitan aquel legislador enfermo o interfecto.⁷⁸

La voz "comitiva" proveniente del latín *comitiva*, de *comes*, *mitem*, *-itis*, significa: "acompañamiento"; "el que acompaña"; "gente que va acompañando a alguno"; "reunión de personas que van juntas a alguna parte".⁷⁹ En este sentido creemos que semánticamente el uso del término *comitiva* es mucho más adecuado que la utilización de la voz *comisión*, pues el primero describe perfectamente la actividad a realizar por los legisladores, y no la palabra *comisión* que técnicamente engloba otro tipo de funciones bien definidas en el ámbito del Derecho Parlamentario. La palabra *comisión*, como la ubica la doctrina, va más allá del mero acompañamiento que efectúan los legisladores en un acto protocolario, supuesto este, que sí corresponde a la palabra *comitiva* y que por esta razón se debería utilizar para evitar un mal uso terminológico. Desafortunadamente este descuido conceptual continúa vigente en nuestros días.

E. Tres proyectos, un Reglamento: 1857-1897

La promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1857 refleja el triunfo del pensamiento liberal sobre el bando conservador, e instituye una nueva forma de estructura cameral. Su artículo 51, ordenaría que el ejercicio del "Supremo Poder Legislativo" se depositase en una asamblea denominada "Congreso de la Unión".

La nueva estructura unicameral del Congreso de 1857⁸⁰, traería modificaciones a su reglamentación interna. En principio, la Asamblea en la que se concentró el órgano legislativo, formó una Comisión Especial para reformar su Reglamento Interior con el fin de adaptarlo a las nuevas circunstancias contenidas en la Norma Fundamental. El 4 de diciembre de 1857, presentaría el dictamen con *Proyecto de*

⁷⁸ Art. 145.

⁷⁹ Cfr. *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1992, p. 367 y *Enciclopedia del idioma*, T. I, Letras A-Ch, Aguilar, Madrid, 1958, p. 1143.

⁸⁰ Este tipo de arreglo unicameral terminaría con la reforma hecha al mismo precepto el 13 de noviembre de 1874.

*Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión*⁸¹, el cual en materia de comisiones contiene algunos cambios e innovaciones:

La composición de la Gran Comisión será de nuevo materia de reformas. El Proyecto propondrá que se forme con "un diputado por cada Estado o territorio y por el Distrito Federal", dando el procedimiento para ello: "Al día siguiente de la apertura de las sesiones del primer periodo, la diputación que constase de más de dos individuos, nombrará de entre ellos mismos en escrutinio secreto, al que deba entrar en la comisión, [pero] si la diputación constase de dos personas... la suerte designará quién de ellos debe pertenecer a la Gran Comisión; y si... solo constare de un solo miembro, este será el que pertenezca a [ella]..."⁸²

Como en los casos anteriores será de carácter permanente y designará -a pluralidad absoluta de votos- a los miembros de las comisiones, pero ahora, el artículo 33 ordena nombrar de entre los individuos del Congreso, a los presidentes de las comisiones permanentes. Todos debían manifestar para cual creían ser más aptos, siendo esa la que presidirían; si dos o más señalaren una misma comisión, los demás votarían para decidir quién sería el presidente.

El artículo 34 fija el plazo de tres días para que la Gran Comisión presente a la Cámara la lista de los individuos que integrarán las comisiones y se examine si los ha nombrado conforme al Reglamento, esto es: a) integradas con tres individuos, o si hay acuerdo de la Cámara, puede aumentar su número a cinco; b) que ningún legislador esté nombrado para más de dos comisiones permanentes; y, c) que ni el presidente del Congreso ni los secretarios formen parte de comisión alguna durante su encargo.⁸³

Subsiste el modelo de comisiones permanentes⁸⁴ y especiales⁸⁵, siendo el presidente de la Cámara el facultado expresamente, para turnar a cada comisión, los

⁸¹ Alonso LUJAMBO, *op. cit.*, pp. 213 a 253.

⁸² Art. 31.

⁸³ Arts. 35 a 37.

⁸⁴ "Las permanentes serán de puntos constitucionales, de relaciones exteriores, de examen de las disposiciones legislativas de los Estados, de gobernación, de libertad de imprenta y propiedad literaria, de justicia, de negocios eclesiásticos, de instrucción pública, de guerra, de guardia nacional, de marina, de fomento, de arreglo del sistema general de pesos y medidas, de colonización, de industria fabril, de agricultura, de comercio extranjero, de comercio interior de legislación mercantil, de minería, de establecimientos de beneficencia, de hacienda, de crédito público exterior, de crédito público interior, de peticiones, y de corrección de estilo. Habrá

asuntos que consideré de su competencia⁸⁶, supuesto no contemplado en los casos anteriores.

Se fija un plazo máximo de quince días para el despacho de los asuntos turnados a comisión, pudiendo pedir de cualquier oficina o archivo públicos los documentos necesarios para la mejor ilustración de sus negocios, con tal de que no fueran de aquellos que exigiesen secreto.⁸⁷

Cuando alguna comisión notare infracciones a la Constitución o a las demás leyes en los expedientes que se le turnasen, cometidas por un individuo sujeto al jurado de la Cámara, lo hará saber a éste en dictamen separado del principal.⁸⁸

Finalmente diremos que, toda petición de particular o corporación que no tuviera derecho de iniciativa, "se pasará a la comisión de peticiones, y ésta, si la petición no es materia de ley, consultará que se pase a la comisión que corresponda. En caso contrario, consultará que quede en la mesa hasta que haya iniciativa sobre ella".⁸⁹ Esto es algo nuevo, pues aunque existía la comisión de peticiones, no se mencionaba expresamente en los anteriores reglamentos que se haría con las solicitudes ciudadanas.

Como hemos dicho antes, para 1874 se reinstala el sistema bicameral abandonado con la llegada de la Constitución de 1857, y dos años más tarde, el 1 de mayo de 1876, siendo presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada, la VIII Legislatura de la Cámara de Diputados publica en el *Diario de los debates* una nueva propuesta de *Proyecto de Reglamento para la organización interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y para las sesiones de las dos cámaras reunidas*⁹⁰. En este documento vamos a encontrar diversas innovaciones no vistas anteriormente.

En principio propone una nueva clasificación para las comisiones. Ahora -dice el artículo 48- las comisiones serán "constitucionales, permanentes y especiales". Dentro

además una comisión de policía interior de la Cámara y otra se llamará inspectora [compuesta por 5 individuos]." (Art. 29)

⁸⁵ "Las comisiones especiales serán las que acuerde la Cámara, conforme lo exijan la urgencia y la calidad de los negocios." (Art. 30)

⁸⁶ Art. 40.

⁸⁷ Arts. 103 y 106.

⁸⁸ Art. 108.

⁸⁹ Art. 115.

⁹⁰ Alonso I.UJAMBICO, *op. cit.*, p. 283 a 339.

de las primeras encontramos a la de Presupuestos y Cuenta y a la Inspectora de la Contaduría Mayor, "que derivan su nombramiento de precepto expreso de la Constitución". Se compondrán con cinco miembros cada una y serán nombradas por la Cámara en escrutinio secreto, a pluralidad absoluta de votos. Respecto las segundas, el artículo 53 tan sólo menciona cuáles serán sin señalar atribución o facultad alguna, advirtiendo el artículo 54, que la Cámara tendrá las demás comisiones permanentes que acuerde con ese carácter.⁹¹

En el caso de las comisiones especiales, el artículo 78 explica que sólo durarán el tiempo necesario para formular un dictamen sobre el negocio encomendado, desapareciendo en el momento en que la Cámara acuerde la resolución definitiva. El legislador que proponga la creación de una comisión especial, será el presidente de la misma.⁹²

La Gran Comisión es denominada Comisión Proponente. Como su nombre lo indica, propondría el nombramiento de las comisiones permanentes y especiales cuya designación no la haga la Cámara mediante escrutinio secreto.⁹³ Funciona solo con mayoría absoluta de sus miembros, nombrando de entre ellos a su presidente por escrutinio secreto.⁹⁴

Pero la aportación más relevante la encontramos en el artículo 59, que le ordena cuidar que los diferentes partidos que haya en la Cámara estén representados en las comisiones en la misma proporción de lo que estén en la Cámara misma. Aquí aparece el principio de la proporcionalidad para la integración de las comisiones, que no volverá a verse sino hasta la aparición de la Ley Orgánica de 1979. Con tal fin se establecen ciertos lineamientos a seguir: a) La Comisión Proponente formaría la lista

⁹¹ "Artículo 53. Las comisiones permanentes serán: 1ª de poderes; 2ª de poderes; proponente; 1ª y 2ª de puntos constitucionales; de relaciones exteriores; 1ª y 2ª de gobernación; de la libertad de imprenta; de guardia nacional; de beneficencia; de censo y elecciones; de Distrito y Territorio; de división territorial; 1ª y 2ª de Justicia; de instrucción primaria; de instrucción secundaria y profesional; 1ª y 2ª de hacienda; de crédito público; de comercio extranjero; de comercio interior; de legislación mercantil; de pesos, medidas y monedas; 1ª y 2ª de obras públicas; de vías de comunicación; de colonización; de agricultura; de industria y privilegios; 1ª y 2ª de guerra; de marina; de código civil; de código penal; de código de procedimientos civiles; de código de procedimientos penales; de código militar; de código administrativo; de código de comercio; de policía interior; de biblioteca y archivo. De crónica de la Cámara; de redacción."

⁹² Arts. 78 y 79.

⁹³ Art. 58.

⁹⁴ Art. 57.

de comisiones por mayoría de sus miembros presentes; b) no podría postular a una misma persona para más de dos comisiones permanentes, ni para presidente a más de una; c) sería presidente de comisión el primer nombrado para ella; d) su dictamen de propuesta de comisiones debía ser presentado a la Cámara tres días después a la fecha de su formación; e) se discutiría en lo general, y siendo admitido, se volvería a votar la propuesta comisión por comisión; f) el diputado que estuviera en contra se limitaría a señalar el vicio legal de la propuesta, sin calificación ni apreciaciones de méritos personales; y, g) después de la discusión -si la hubiere- se vota la propuesta en lo particular, comisión por comisión, necesitándose para su aprobación definitiva la mayoría absoluta de los votos de los diputados presentes.⁹⁵

Las comisiones permanentes se renovarían cada legislatura, pudiendo: a) acordar el orden de despacho de los negocios encomendados sin permitir su demora por más de quince días, informando a la Cámara de los obstáculos que se les presentaren para su dictamen; b) pedir de las oficinas del Ejecutivo los datos, informes o documentos que necesitaren para el despacho de los negocios encomendados, siempre y cuando el presidente de la comisión lo hiciera por escrito; c) celebrar conferencias con los secretarios del Despacho para que les ilustren antes de extender el dictamen sobre los negocios de su ramo; d) citar por escrito a los interesados para conferenciar con ellos sobre los asuntos; e) previa cita, verbal o por escrito, de su presidente a sus miembros, se reunirían para el despacho de los negocios y funcionarían con la asistencia de la mayoría de los individuos que las formen; f) en caso de receso de la Cámara podían continuar despachando los expedientes que se les hubieren turnado; y, g) a manera de prohibición, no podían ocuparse del despacho de sus asuntos durante las horas en que la Cámara estuviere reunida, suspendiendo sus trabajos en el momento en que comiencen los del Pleno.⁹⁶ Desgraciadamente todos estos lineamientos no conseguirían regular en la práctica las actividades del Congreso, quedándose tan solo como un revolucionario antecedente del parlamentarismo decimonónico mexicano.

⁹⁵ Arts. 60 a 62.

⁹⁶ Arts. 65, y 70 a 77. Además de todos estos principios, el capítulo segundo (artículos. 123 a 132), está dedicado completamente a regular "los dictámenes de comisiones".

Los dos últimos esfuerzos que buscaron reglamentar las actividades internas del Congreso durante el siglo XIX, se hicieron en la época del porfiriato (1877-1911). El primero fue el *Proyecto de Reglamento para el gobierno interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y para las sesiones de las dos cámaras reunidas*⁹⁷ del 29 septiembre de 1885; el segundo, se convertiría en el *Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*⁹⁸ del 20 de diciembre de 1897. Ninguno tomaría las propuestas normativas contenidas en el Proyecto de Reglamento de 1876, siendo éste, el más vanguardista de todo el siglo XIX. El apartado lo dedicaremos exclusivamente al estudio del Reglamento de 1897, por haber sido éste el ordenamiento que rigiera las actividades del Congreso durante los primeros treinta y cuatro años del siglo XX.

F. El Reglamento del Congreso General de 1897

El Reglamento de 1897, vigente a partir del 1 de septiembre de 1898, menciona que para el despacho de los negocios se nombrarán, por cada una de las cámaras, comisiones permanentes⁹⁹ y especiales¹⁰⁰ que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. La novedad radica en que cada cámara podría aumentar o disminuir el número de estas comisiones y "subdividir las en los ramos correspondientes".¹⁰¹ Nacen aquí las subcomisiones como una forma mucho más especializada para la atención de los asuntos camerales, que mantienen la mayoría de los parlamentos modernos.

⁹⁷ Alonso LUJANBLO, *op. cit.*, pp. 341 a 375.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 377 a 406.

⁹⁹ Art. 68. Las permanentes serán: la Gran Comisión, las de Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública, Hacienda, Crédito Público, Guerra, Marina, Fomento, Comunicación y Obras Públicas, la de Peticiones, la Inspectoría y las Secciones del Gran Jurado. La Comisión de Poderes nombrada en la junta preparatoria de cada Cámara, será permanente durante el periodo del Congreso. Art. 69. Serán también permanentes: la de Administración, la de Corrección de Estilo, la de Redacción del Diario de los Debates y la de Biblioteca y Archivo. 82. Las comisiones de Administración, la Inspectoría y las secciones del Gran Jurado seguirán funcionando durante los recesos del Congreso.

¹⁰⁰ "Art. 77.- Serán comisiones especiales las que acuerde cada Cámara para el mejor despacho de los negocios."

¹⁰¹ Arts. 70 y 71.

A decir del artículo 62, ninguna proposición o proyecto podría discutirse sin que primero pasare a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrán dispensarse de este requisito, los asuntos que por acuerdo expreso de la cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

Toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tenga derecho de iniciativa, se mandará a la Comisión de Peticiones; en caso de que merezca tomarse en consideración, propondrá a que otra comisión debe pasar según la naturaleza del asunto de que se trate.¹⁰²

La Comisión de Policía es sustituida en ambas cámaras por la de "Administración", teniendo como función la de presentar mensualmente para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los legisladores, los sueldos de los empleados y la conservación de los edificios, además de que intervendría en todo lo relativo al manejo de fondos.¹⁰³ Ésta, junto con la Inspectoría y las Secciones del Gran Jurado, seguirían funcionando durante los recesos del Congreso.¹⁰⁴

La Comisión de Presupuestos y Cuenta se compondrá de cinco individuos, dura todo el tiempo que la Legislatura dure y ante ella pasarán el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior que remita el Ejecutivo. Su obligación es la de examinar dichos documentos, presentando el respectivo dictamen para la segunda sesión del siguiente periodo de sesiones ordinarias.¹⁰⁵

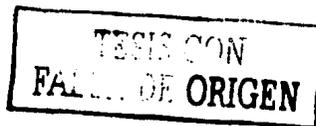
La Gran Comisión estará compuesta en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada Estado y cada Territorio, y otro por el Distrito Federal; y en la de Senadores, de uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal, los cuales serán designados en la sesión siguiente a la de apertura del primer periodo del primer año de sesiones del Congreso. En la Cámara cada diputación nombra de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, al que deba representarla en la Gran Comisión; en el Senado, el senador más antiguo que esté presente representa a su Estado o al Distrito Federal. Para poder funcionar se escogerán, de la manera

¹⁰² Art. 63.

¹⁰³ Art. 53.

¹⁰⁴ Art. 82.

¹⁰⁵ Arts. 79 y 80.



anterior, a un presidente y a un secretario, que durarán en el cargo tanto como la comisión misma.¹⁰⁶

Compete a la Gran Comisión proponer a la Cámara el personal de las comisiones permanentes y especiales. Para ello, el día siguiente al de la apertura de las sesiones del primer año, la Gran Comisión presenta a la Cámara para su aprobación, la lista de las comisiones permanentes y la de los insaculados para el Gran Jurado. A los presidentes de las Cámaras sólo les corresponderá el nombramiento de las comisiones cuyo objeto sea de mera ceremonia.¹⁰⁷

Aunque no menciona el número de comisiones por legislador, sí dice que las comisiones no reglamentadas especialmente se compondrán de tres individuos propietarios y un suplente. Sólo por acuerdo expreso de la cámara podrán aumentar su número, siendo presidente de cada comisión el primer de los nombrados.¹⁰⁸

Por medio de su presidente podían pedir de “cualesquiera archivos y oficinas de la Nación todas las instrucciones y copias de documentos” que estimaren convenientes para el despacho de sus negocios, siempre y cuando no sean “los que deban conservarse en secreto, cuya revelación pueda ser perjudicial al servicio o los intereses públicos”.¹⁰⁹ Las comisiones podrían tener conferencias con los secretarios de Estado y con otras comisiones de ambas cámaras, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.¹¹⁰

En las disposiciones relativas a los trámites que deben sujetarse las iniciativas o proyectos de ley, se señala que el procedimiento inicia con el dictamen de comisión, pudiendo dispensarse éste y los demás requisitos por acuerdo expreso de la cámara, siempre y cuando se califiquen de urgente y obvia resolución.¹¹¹

El presidente de la Cámara no podía pertenecer a comisión alguna durante el tiempo que dure en su cargo y los secretarios sólo podrían formar parte de las de Peticiones y Redacción del *Diario de los Debates*.¹¹²

¹⁰⁶ Arts. 72 y 73.

¹⁰⁷ Arts. 23, 74 y 75.

¹⁰⁸ Art. 78.

¹⁰⁹ Art. 88.

¹¹⁰ Art. 89.

¹¹¹ Art. 62.

¹¹² Art. 85.

Toda comisión debía presentar dictamen en los negocios de su competencia dentro de los quince días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Cuando alguna juzgase conveniente o necesario demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes que expire el plazo de quince días. Si alguna comisión retuviere un expediente por más del tiempo indicado, la secretaría lo informará al presidente de la Cámara a fin de que acuerde lo conveniente.¹¹³

Para el despacho de los negocios las comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos presidentes, funcionando con la mayoría de los individuos que las forman. Cerrado el último periodo de sesiones del Congreso, los expedientes pasarán a la Comisión Permanente la que los entregará posteriormente a nueva legislatura.¹¹⁴

Este reglamento quedará superado en muchos aspectos por las innovadoras propuestas de Proyecto hecho en 1876. Sin embargo, así regularía las actividades del Congreso durante los primeros treinta y cuatro años del siglo XX.

Para concluir este apartado, y como complemento al mismo, diremos que mediante la revisión del *Diario de los debates* se pretendió encontrar datos que nos aportaran una visión más profunda sobre la estructura, facultades y reglas de funcionamiento de las comisiones, en el periodo que va de 1857 a 1914 -es decir, de la primera a la vigésima sexta legislatura- empero, el éxito fue nulo, siendo escasas las discusiones relativas al tema. En general, la Gran Comisión presentaba una lista que contenía la denominación de las comisiones y el número de sus integrantes, y el Pleno la aprobaba sin discusión alguna. En la Cámara de Diputados encontramos una excepción, dentro de la IX Legislatura (1878-1890), en la que aparece una breve aclaración respecto a la naturaleza y diferencias entre las comisiones permanentes y las comisiones especiales que nos llamó la atención. El 18 de septiembre de 1878, al someter la Gran Comisión a la deliberación de la cámara la lista de comisiones, se hacen varios señalamientos respecto a la naturaleza de las comisiones permanentes y especiales que a continuación transcribimos:

¹¹³ Arts. 86 y 90.

¹¹⁴ Arts. 92 y 93.

En cuanto a las comisiones especiales, la Gran Comisión pensó que no deben ser instituidas para el despacho ordinario de los negocios comunes, porque si así fuera, carecerían de objeto las comisiones permanentes. [las primeras] deben tener un fin especial y determinado que salga de la esfera de los negocios que ordinariamente forman el objeto de las tareas legislativas. En este orden de ideas, que según parece se ha tenido presente en los anteriores Congresos, el género de asuntos a que deben consagrarse preferentemente las comisiones especiales... [es] el de la expedición de las leyes orgánicas y de las reglamentarias de la carta federal que aún no se han formado, o que reclaman con urgencia una reforma radical. Por este motivo la Gran Comisión consulta se formen comisiones encargadas de expedir o reformar esas leyes; y al clasificarlas ha preferido hacerlo citando numéricamente y no por asunto el precepto constitucional de cuya reglamentación se trata, porque ha creído que es más clara y lógica esta manera de proceder. También ha creído que comisiones especiales deben ocuparse del estudio de las leyes, cuya expedición prometió el Plan de Tuxtepec y que hasta ahora no se han formado; por este motivo consulta el nombramiento de comisiones que se encarguen de la revisión y reforma de las leyes electorales, de la organización del Distrito Federal, y de la independencia de sus municipios... otras que se encarguen de reformar nuestro sistema postal...¹¹⁵

Este breve pero elocuente párrafo permite comprender la naturaleza jurídica y las materias en las cuales actuarían las comisiones permanentes y especiales. Las primeras, constituidas para el despacho ordinario de los negocios de la asamblea, entendiéndose por estos, los que realiza la cámara habitual o cotidianamente, por ejemplo las comisiones de: Administración (legislaturas XIX a XXVI), Corrección de Estilo (legislaturas IV, IX a la XXV), Diario de los Debates (legislaturas VII a XXVI), Peticiones (legislaturas I a XXVI), Policía (legislaturas I a VII y IX a XVIII), Biblioteca (legislaturas XII a la XXVI); pero también, aquellas que tienen que ver con las diversas áreas de la Administración Pública, dentro de las cuales las de mayor permanencia son: Crédito Público (legislaturas I a XXVI), Comunicaciones y Obras Públicas (legislaturas XIX a XXVI), Fomento (legislaturas IX a XXVI), Gobernación (legislaturas I a XXVI), Guerra (legislaturas I a XXVI), Hacienda (legislaturas I a XXVI), Instrucción Pública (legislaturas II a XVIII), Justicia (legislaturas I a XXVI), Marina (legislaturas IX a XXVI) Relaciones Exteriores (legislaturas I a XXVI), Puntos Constitucionales (legislaturas I a XXVI).

Las segundas, en cambio, se formaban para aquellos asuntos especiales y determinados que salieran de la esfera de los negocios ordinarios; es decir, en aquellos temas en los que el Congreso o sus cámaras se encontraban facultados para intervenir, pero que dicha intervención dependía de acontecimientos coyunturales (V.

¹¹⁵ Cfr. *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados de la fecha indicada. [El énfasis es nuestro]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gr. la especial para estudiar lo relativo a la depreciación de la plata -XIII legislatura-, la de terrenos baldíos -XIV legislatura-, del servicio postal, que permaneció constituida de la IX a XVIII legislatura); o también, cuando el Congreso tenía el deber de crear normas de carácter orgánico o reglamentario, por ejemplo: la Comisión de la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 constitucionales o las comisiones encargadas de reglamentar las facultades contenidas en las diversas fracciones del artículo 72 constitucional. En estos dos casos, como en muchos otros, encontramos que su permanencia se prolonga por varias legislaturas. Con excepción de la Comisión Encargada de la Ley Reglamentaria del Artículo 72, Fracción XV, que se tiene antecedentes de la VI hasta la XVIII legislatura, las demás permanecieron de la IX hasta la XVIII legislatura (1878 a 1898), es decir, veinte años funcionando prácticamente con carácter permanente.

Las labores de las comisiones especiales en cuanto a la creación de leyes orgánicas o reglamentarias de la Constitución no fueron las únicas, también tuvieron que formarse comisiones especiales debido a la carencia de legislación en materia civil, penal y mercantil, que poco a poco formarían nuestro sistema jurídico actual. Como ejemplo diremos que de 1870 a 1889 se expidieron dos códigos civiles (1870 y 1884), tres códigos de procedimientos civiles (1872, 1880 y 1884), un código penal (1871), dos códigos de comercio (1884 y 1889) entre otros.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Capítulo IV. Diagnóstico general del sistema de comisiones de las cámaras del Congreso General: 1813-1897 (Conclusiones)

El constante interés que tuvieron los congresistas mexicanos por dotar al Congreso de una reglamentación interior que regulara sus labores, se ve reflejado en los catorce documentos normativos hallados durante el periodo que va de 1813 a 1897. A pesar de ello, las innovaciones jurídicas producto de este vasto acervo documental, se inclinaron hacia un reforzamiento fragmentado de la estructura, facultades y reglas de funcionamiento del sistema de comisiones de las cámaras del Congreso mexicano, que impediría acrecentar su fortaleza y consolidar su institucionalización al estilo norteamericano.

Estos avances parciales son reflejo del grado de inestabilidad política que vivió nuestro país durante todo el siglo XIX, misma que complicó la formación y correspondiente entrada en vigor de normas capaces de contribuir a la formación de un sistema de comisiones fuerte, estable, institucionalizado y con suficientes poderes para efectuar sus labores básicas de creación de legislación y de supervisión y control del Ejecutivo.

La revisión hecha a los catorce documentos refleja, en general, que sí hubo verdaderos intentos fortalecedores de la normatividad interna del Congreso y de sus comisiones. Sin embargo, muchas de las innovaciones que contenían un grado de trascendencia tal que hubiera podido corregir aquellos vacíos legales, no lograron entrar en vigor, quedando tan sólo como meros indicios históricos que reflejan las intenciones de los legisladores por mejorar la normatividad interna del Congreso y de sus comisiones. La debilidad normativa, explica en parte, el por qué las comisiones no desempeñaron un papel protagónico dentro del sistema político mexicano decimonónico, como sí sucedió en los casos norteamericano, francés o español.

Si buscamos alguna similitud evolutiva respecto a la institución de las comisiones en el Congreso norteamericano, los Parlamentos francés y español, y el Congreso mexicano, difícilmente la hallaríamos puesto que cada sistema fue forjando sus instituciones según su propio contexto social, político, cultural y económico. Empero, lo que sí es invariable, es que todos, han contado históricamente con grupos pequeños de trabajo encargados de atender las tareas asignadas al órgano legislativo.

Por lo que hace al sistema de comisiones utilizado en las cámaras del Congreso norteamericano (estructura, facultades y sus reglas de funcionamiento) y su relación con el modelo mexicano, diremos que tuvo poca influencia. Desde nuestro punto de vista, la principal adopción hecha la encontramos en el principio clásico del *seniority* (antigüedad parlamentaria) y su acogimiento como regla para constituir la llamada Gran Comisión, la cual se integraba originalmente por el diputado o el senado más antiguo de cada Estado o Territorio que estuviere representado en la asamblea.

Por otro lado, aunque el pensamiento francés del siglo XIX pisó tierra mexicana, no encontramos la adopción de sus instituciones parlamentarias, como sí ocurre en el caso del parlamentarismo español, que incorpora en sus Cortes el sistema de los *bureaux* desde el Reglamento de las Cortes de 1838 y durante gran parte del siglo XIX.

Finalmente, al comparar el modelo decimonónico mexicano con el sistema utilizado por las Cortes españolas al inicio del constitucionalismo clásico (respecto a la estructura, facultades y reglas de funcionamiento del sistema de comisiones); encontraremos que aquél representa el principal cimiento de nuestro sistema, siendo la Constitución gaditana de 1812 y los Reglamentos de las Cortes Generales de 1810 y 1813, los antecedentes bajo los cuales nuestros primeros legisladores fueron tejiendo la normatividad del Congreso que le permitiría regular sus actividades internas y atender las encomiendas externas.

Aunque la implementación de las comisiones al interior de nuestras asambleas representativas surge a partir de 1821, será el Reglamento de 1824 el primero de origen nacional, cuya principal aportación la encontramos en la llamada Gran Comisión, pudiendo sostener que es una creación eminentemente mexicana, que buscó mantener y fortalecer nuestro naciente federalismo.

De los catorce textos normativos reseñados, encontramos que sólo dos, el de 1824 y el de 1897, fueron los que permanecieron vigentes durante más tiempo. Sin embargo, ninguno lograría reunir las premisas normativas propuestas en el Proyecto de Reglamento de 1876, siendo éste, el que presenta el mayor número de innovaciones y el que sin duda buscó el fortalecimiento de nuestro sistema de comisiones.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por lo que respecta a la estructura, facultades y reglas de funcionamiento de nuestras comisiones, hemos elaborado el siguiente diagnóstico general, siguiendo las consideraciones metodológicas propuestas al inicio de esta segunda parte:

1. Estructura

Por lo que hace a la *constitución* de las comisiones, encontramos que el Reglamento de 1821 es el primero que busca implementar reglas para el nombramiento de los miembros de una comisión recayendo dicha facultad en el presidente de la Asamblea. Para 1823, participan también los secretarios, y un año más tarde, con la llegada del sistema federal, sería delegada a un órgano de carácter colegiado: la Gran Comisión. Ésta asumiría la facultad de designar a pluralidad absoluta de votos, las comisiones y las secciones del Jurado, dejando en manos del presidente de la Cámara exclusivamente el nombramiento de las comisiones de ceremonia y cortesía.

La Gran Comisión fue la institución que más reformas o propuestas de reforma recibió. Principalmente se buscó modificar el método de selección de sus integrantes y las reglas para la designación de los miembros de las comisiones. El Cuadro 1 muestra las normas que regularon a la Gran Comisión y su evolución desde 1824 hasta 1897. De los datos ahí contenidos destacan los de la propuesta del *Proyecto de Reglamento* de 1876, pues cambia la denominación y la delimitación de sus funciones. Ahora la Gran Comisión se denominaría Comisión Proponente, la cual efectivamente propondría el nombramiento de los integrantes de las comisiones y no, como decía originalmente el Reglamento de 1824, el nombramiento de comisiones. No hay que confundir el primero supuesto, que consiste únicamente en seleccionar del conjunto de integrantes de la asamblea a aquellos candidatos a ocupar un puesto en determinada comisión (designación), con el segundo supuesto que ubica al Pleno como el encargado de decidir si dichos candidatos desempeñarán o no el cargo propuesto (nombramiento).

Pero más allá de lo anterior, encontramos en el *Proyecto* de 1876 una aportación de gran trascendencia que no logró implementarse en la práctica. Se trata de la obligación que tendría la Comisión Proponente, de cuidar que los diferentes partidos representados en la cámara se encuentren a su vez representados en las comisiones en la misma proporción.

Cuadro 1
Evolución normativa de la Gran Comisión

Reglamento 1824	Proyecto 1857	Proyecto 1876	Reglamento 1897
<ul style="list-style-type: none"> • Se compone por el diputado o senador más antiguo por cada uno de los estados o territorios que tuviesen representantes en las Cámaras. • Es de carácter permanente. • Nombra a pluralidad absoluta de votos las comisiones permanentes y especiales respectivas y las secciones del Gran Jurado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compuesta por un diputado por cada Estado o territorio y por el Distrito Federal. • Al día siguiente de la apertura de las sesiones del primer periodo, la diputación que constase de más de dos individuos, nombrará de entre ellos mismos en escrutinio secreto, al que deba entrar en la Gran Comisión. • Nombra a los miembros de las comisiones, pero ahora los presidentes de éstas se seleccionan de entre los individuos que la integran. • Cuenta con 3 días para presentar a la Cámara, la lista de los individuos que integrarán las comisiones. • Para designar a los miembros de una comisión debía cubrir tres requisitos: a) Integrarlas con 3 individuos, o si hubiera acuerdo de la Cámara, con 5; b) Ningún legislador podía ser nombrado para más de 2 comisiones permanentes; y, c) Ni el presidente ni los secretarios de la Cámara podían ser miembros de comisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambia su denominación por: Comisión Proponente. • Funciona sólo con mayoría absoluta de sus miembros, nombrando de entre ellos a su presidente por escrutinio secreto. • Propone el nombramiento de las comisiones. • Cuidar que los diferentes partidos que haya en la Cámara, estén representados en las comisiones en la misma proporción de lo que estén en la misma Cámara. • No podía postular a una misma persona para más de 2 comisiones permanentes, ni para presidente de más de una. • El diputado que estuviere en contra del nombramiento, puede señalar el vicio legal que hay en la propuesta. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la Cámara, cada diputación nombrará de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, al que deba representarla en la Gran Comisión. • En el Senado, el senador más antiguo que esté presente representará a su Estado o al Distrito Federal. • Para poder funcionar, se escogen de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, a un presidente y a un secretario, que duraran en su cargo tanto como la comisión misma. • Propone a la Cámara el personal de las comisiones y la de los insaculados para el Gran Jurado al día siguiente de la apertura de las sesiones del primer año de ejercicio.

Fuente: El autor, con base en los Reglamentos del Congreso años: 1824 y 1897, y los Proyectos de Reglamento de 1857 y 1876.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Respecto a las limitantes que debían tomarse en consideración para la formación de las comisiones, encontramos que la principal consistía en que aquellos legisladores que estuvieren desempeñando el cargo de presidente o secretario de la cámara se verían impedidos para ser miembros de alguna comisión. En este sentido, el Reglamento de 1824 autorizaba al presidente y a los secretarios de las cámaras a pertenecer a la Comisión de Peticiones; en cambio, el Reglamento de 1897 excluiría al presidente de la cámara para pertenecer a comisión alguna y autorizaría a los secretarios para integrar las comisiones de Peticiones y de Redacción del *Diario de los Debates*.

Por lo que hace al nombramiento de los puestos directivos de las comisiones (presidente, vicepresidentes y/o secretarios) y sus respectivas facultades, la reglamentación resulta vaga. De 1813 a 1823 no se menciona expresamente si habrá presidente o no, pero sí se regula el papel de los secretarios. La normatividad hecha entre 1824 y 1897 menciona que el primero de los tres nombrados a integrar una comisión será el presidente de la misma, asignándole como facultad el pedimento de información a las oficinas gubernamentales.

Al estudiar la *permanencia*, encontramos que las comisiones de la Cámara de Diputados que se fueron constituyendo desde la primera hasta la vigésima sexta legislatura no reflejan continuidad en el tiempo, es decir, el sistema de comisiones de la Cámara no tuvo la estabilidad necesaria para alcanzar su institucionalización. No existió en general, continuidad de programas, ni se fue produciendo un acervo documental al interior de las comisiones que permitiera ir formando la memoria institucional.

De la revisión efectuada al *Diario de los Debates* encontramos que las comisiones que tuvieron mayor *permanencia* son: Alcabalas (legislaturas V a XVIII); Biblioteca (legislaturas XII a XXVI); Código de Minería (legislaturas IX a XVIII); Código de Procedimientos Civiles (legislaturas IX a XVIII); Código de Procedimientos Penales; (legislaturas IX a XVIII); Colonias Militares (legislaturas IX a XVIII); Colonización (legislaturas V a XVIII); Corrección de Estilo (legislaturas IV a XXVI); Diario de los Debates (legislaturas VII a VIII y XII a XXVI); División Territorial (legislaturas V a XVIII); Fomento (legislaturas IX a XXVI); Gobernación (legislaturas I a XXVI); Guerra

(legislaturas I a XXVI); Hacienda (legislaturas I a XXVI); Independencia de los Municipios (legislaturas IX a XVIII); Insaculación para Jurados (legislaturas I a XXVI); Peticiones (legislaturas I a XXVI); Policía (legislaturas I a XVIII); Instrucción Pública (legislaturas II a XXVI); Justicia (legislaturas I a XXVI); Marina (legislaturas IX a XXVI); Puntos Constitucionales (legislaturas I a XXVI); Relaciones Exteriores (legislaturas I a XXVI); Servicio Postal (legislaturas IX a XVIII legislatura). Hay que tomar en cuenta que este pequeño grupo de comisiones es mínimo en comparación con la extensa lista de comisiones que se fueron constituyendo desde 1857 hasta 1913: ¡más de 150 comisiones permanentes y especiales diferentes!

En el Senado, 17 son las comisiones que tienen permanencia durante las veintiséis legislaturas: Colonias Militares (legislaturas IX a XVIII); Colonización (legislaturas VIII a XVIII); Comunicación y Obras Públicas (legislaturas XVI a XXVI); Corrección de Estilo (legislaturas IX y XI a XXVI); Diario de los Debates (legislaturas VIII a XXVI); Gobernación (legislaturas VIII a XXVI); Guerra (legislaturas VIII a XXVI); Guardia Nacional (legislaturas IX a XVIII); Hacienda (legislaturas VIII a XXVI); Insaculación para el Gran Jurado (legislaturas VIII a XXVI); Instrucción Pública (legislaturas VIII a XXVI); Justicia (legislaturas VIII a XXVI); Peticiones (legislaturas VIII a XXVI); Policía (legislaturas VIII a XVIII); Puntos Constitucionales (legislaturas VIII a XXVI); Reglamento (legislaturas IX a XVIII); y, Relaciones Exteriores (legislaturas VIII a XXVI). En este caso el número de comisiones que permanecen a lo largo del tiempo son más que en el caso de la Cámara de Diputados, existiendo una inestabilidad controlada.

Respecto a la *temporalidad* de las comisiones podemos decir que desde 1821 los reglamentos adoptan el binomio comisiones permanentes-comisiones especiales que es el que se mantiene durante todo el siglo XIX, salvo dos excepciones: el Reglamento de 1823, que habla confusamente de comisiones permanentes, particulares u ordinarias y de comisiones especiales; y el Proyecto de 1876, que adiciona las llamadas comisiones constitucionales, siendo éstas las que derivan expresamente de un precepto de la Constitución. Técnicamente, las permanentes duraban toda la legislatura, y las especiales, sólo para un asunto determinado desapareciendo al cumplir su encargo. En la Cámara de Diputados encontramos que gran parte de las comisiones especiales permanecieron atendiendo el asunto por el

cual fueron designadas por más de una legislatura. En el Senado no se encontró tal fenómeno. Creemos que en cierta forma se abusó de la creación de comisiones especiales, mismas que "inflaron" el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados, mermando la especialización de sus miembros y la institucionalización del propio sistema.

Unó de los aspectos que afectaron negativamente a la fortaleza del sistema de comisiones mexicano, tiene que ver con el *número de comisiones*. Desde 1823 la normatividad permitió a las cámaras aumentar o disminuir el número de comisiones cuando lo exigiera la calidad y urgencia de los negocios o simplemente cuando se creyera conveniente. En otras palabras, el aumento o disminución en el número de comisiones por legislatura quedó al arbitrio de sus integrantes, quienes utilizaron o mejor dicho, abusaron de esta facultad a su antojo. El Reglamento de 1897 además los autorizó la subdivisión de comisiones. El problema fue el abuso sistemático de dicha facultad, que en teoría permitiría una mayor especialización. Desgraciadamente, repetimos, se abusó de ambas prerrogativas debilitándose así el sistema de comisiones de las cámaras del Congreso y frenando la especialización de sus miembros. (Vid. Gráficas)

Situación inversa se percibe cuando se analiza el *tamaño de las comisiones*. Aquí, a diferencia del indicador anterior, encontramos que desde 1821 se entendió bien que una comisión numerosa no era un órgano apto para la atención pronta de los asuntos, por lo que su tamaño legal varió entre no menos de tres y no más de cinco individuos. Esta regla aparece en todos los ordenamientos vistos, con excepción del Reglamento de 1823, que aumenta el margen de integración entre cinco y nueve miembros. El Reglamento de 1897 cambia el *dictum* a tres propietarios con un suplente, pudiendo incrementarse por acuerdo expreso de la cámara. En general ambas Cámaras respetaron este *dictum* durante el periodo comentado. Hay que advertir que en la práctica el Senado formó sus comisiones con tan sólo tres legisladores desde la VIII hasta la XXVI legislatura; en cambio, en la Cámara de

Diputados durante las veintiséis legislaturas analizadas se utilizó la fórmula de tres diputados propietarios y uno suplente.¹

El número de comisiones por legislador fue otra preocupación reglamentada desde 1821, ordenándose su nombramiento a no más de dos comisiones por miembro de la Asamblea, esto sin incluir a las comisiones especiales. El encargo de vigilar el cumplimiento de estas reglas recaía en principio al presidente de la comisión, posteriormente sería éste con el apoyo de los secretarios. No encontramos abusos en este indicador en ninguna de las Cámaras, respetándose como en el caso anterior.

La renovación de sus miembros se hacía por mitades cada dos meses (1821-1823), posteriormente se renovarían en el momento en que la cámara hiciera lo mismo, esto es, cada legislatura. Destaca de nuevo, la importancia del Proyecto de Reglamento de 1876, al aclarar expresamente que las comisiones especiales sólo durarían el tiempo necesario para formular un dictamen sobre el negocio encomendado, desapareciendo en el momento en que la cámara acordara la resolución definitiva.

Finalmente diremos que durante todo el siglo XIX el apoyo técnico o de staff, en el sentido en que hoy lo entendemos, no se encontró regulado por ningún ordenamiento jurídico. Sin embargo, no dudamos que los propios legisladores hayan estado rodeados de grupos de asesores, intelectuales, filósofos, escritores, que les dotaran del apoyo necesario para cumplir con sus labores, claro que finalmente, esto no era suficiente para profesionalizar el trabajo de las comisiones.

2. Facultades

Al investigar sobre la capacidad de las comisiones para ejercer sus labores y la efectividad en el cumplimiento de las tareas encomendadas, encontramos al igual que en los otros sistemas estudiados, un *dictum* en común: las comisiones son órganos creados para facilitar el curso y despacho de los negocios de las cámaras, los que examinan hasta ponerlos en estado de resolución, indicando ésta mediante su respectivo informe o dictamen.

¹ Existen excepciones a esta regla como la de Insaculación para el Gran Jurado que su número varía según la legislatura y excede esta regla general.

Respecto a la cuestión de la *discusión legislativa*, el legislador entendió desde 1824, que ninguna proposición debía pasar al Pleno sin discutirse previamente en comisión, dispensándose dicho requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la cámara se calificaren de urgente y obvia resolución o de poca importancia. Con ello se propiciaba la formación de un verdadero sistema de comisiones. La *Tercera Ley Constitucional* llegó a contemplar que las cámaras pudieran comunicarse entre sí y con el gobierno por medio de sus comisiones; y, en el *Reglamento* de 1897, se formaliza más este principio al ordenar que todo proyecto de ley o iniciativa se inicie con el dictamen de comisión.

En cuanto a las *facultades para organizar comparecencias, reuniones, audiencias*, o la posibilidad de *consultar documentos*, la reglamentación interior del Congreso dio a sus comisiones, desde 1821, poderes para solicitar a las dependencias del Ejecutivo los documentos que juzgasen necesarios "sin limitación alguna", esta facultad sufre modificaciones, primero, en cuanto a su alcance limitando el pedimento, al ordenar que sólo se proporcionarán aquellos documentos que no fueran de carácter secreto (1824 a 1897). La persona legitimada para hacer la petición inicialmente era el secretario de la Cámara (1821), pero después, se trasladaría la facultad a los presidentes de las propias comisiones (1824 a 1897).

A excepción del Proyecto de Reglamento de 1876, que pide que la solicitud de información se haga por escrito, ninguno de los demás ordenamientos vistos hace referencia a las formalidades que se deben cubrir para la obtención de la información. El mismo documento hecho en 1876 propuso facultarlas para celebrar *conferencias con los secretarios del Despacho* con el fin de que ilustraran los negocios de su ramo, y citar a los interesados para conferenciar con ellos sobre los asuntos a resolver. Años después, el reglamento de 1897 retomaría algunas ideas del Proyecto de 1876 y facultaría a las comisiones para tener conferencias con los secretarios de Estado y entre las comisiones de las Cámaras con la intención de expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto considerado como importante.

Finalmente diremos, que por lo que hace a la facultad de control del Legislativo, el Reglamento provisional de 1837 fue el primero en proponer la creación de una comisión inspectora dentro de la Cámara de Diputados, la cual estaría facultada para

vigilar, por medio de una comisión inspectora, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Para 1897 se facultaría a la Comisión de Presupuestos y Cuenta para que examine el proyecto de presupuestos de año próximo siguiente y las cuentas del anterior con el fin de presentar dictamen sobre ellos. Estos dos antecedentes los podemos considerar como fortalecedores de las normas internas del Congreso relativas a las facultades de control y vigilancia del Legislativo frente al Ejecutivo. Desafortunadamente en la práctica no se ejercieron cabalmente.

3. Reglas de funcionamiento

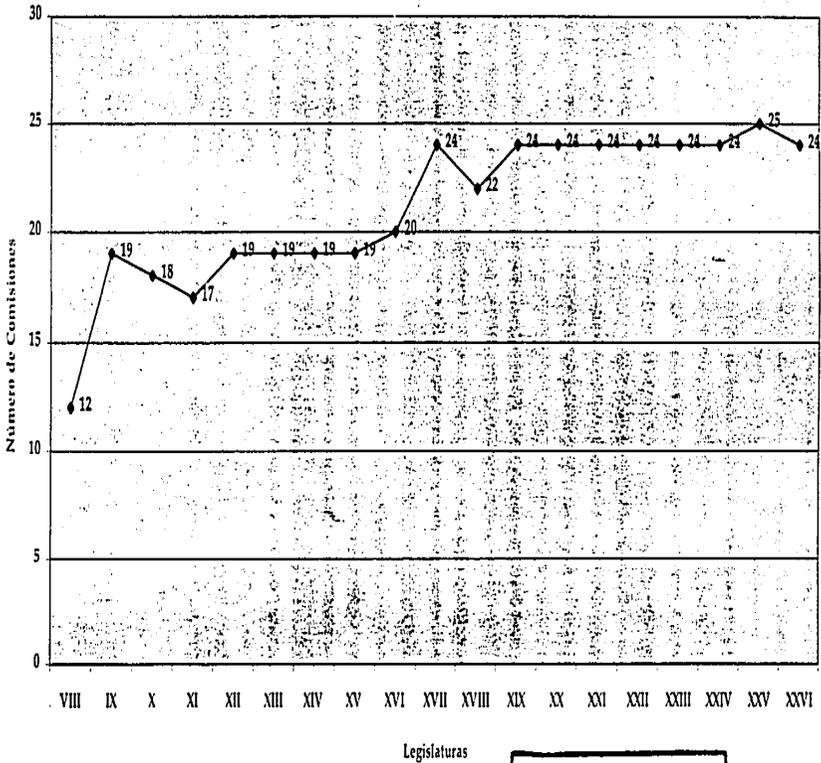
Respecto a la *coordinación y control del trabajo en comisión por el Pleno*, se mantiene el principio, al igual que en los otros países, de que las comisiones son órganos constituidos para el examen previo de los asuntos camerales y no órganos decisorios que pueden resolver por sí mismas lo asignado. Esta máxima fue contemplada desde 1821 y aunque en algunos reglamentos no lo mencionen expresamente, se convirtió en una regla no escrita del sistema congresual mexicano.

El mecanismo principal por el cual el Pleno controlaba el trabajo de las comisiones consistía en la obligación que tenían los secretarios de la Cámara de llevar un seguimiento de los expedientes turnados a las comisiones. Ninguna comisión podía demora, retener o suspender el curso de algún negocio, sin informar previamente al pleno de la Cámara el por qué de tal decisión, mediante el dictamen respectivo, fijando para tal fin, el plazo de 15 días contados a partir de la recepción del asunto. Si lo incumpliere, la secretaría informará al presidente de la Cámara a fin de que acuerde lo conveniente. Sin embargo, no menciona sanción alguna.

Durante este periodo, poco se habla de las reglas para conducir los trabajos al interior de las comisiones, por ejemplo, se dice que cualquier legislador puede asistir a la sesión de una comisión de la que no es miembro, pero sin voto; no se habla del quórum, ni de las sesiones o de la obligación de los legisladores de asistir a su comisión. En general estos temas no fueron tratados a fondo por la reglamentación comentada con antelación.

Será hasta 1876, con el innovador Proyecto de Reglamento, cuando se plantee que: a) Los presidentes de las comisiones puedan citar a los integrantes de las mismas con el fin de despachar los negocios turnados; b) El quórum dentro de una comisión se forme con la mayoría de los individuos que la componen; c) Cuando la Cámara estuviera en receso, las comisiones podrán continuar despachando los expedientes que se les hubieren turnado; d) Cuando el Pleno se encontrara sesionando, las comisiones suspenderían sus trabajos. Todas estas proposiciones quedarán en el archivo debido a que el Proyecto de Reglamento no conseguiría su expedición. Para 1897, solamente se retomarían dos de las propuestas mencionadas, la relativa a la facultad de citar a reunión por de los presidentes de las comisiones para la atención de los asuntos y la del quórum para sesionar, que se fija de nuevo a la mayoría de los individuos que las forman. Además se ordenaría que cerrado el último periodo de sesiones, los expedientes pasaran a la Comisión Permanente, la que los entregaría posteriormente a la nueva legislatura.

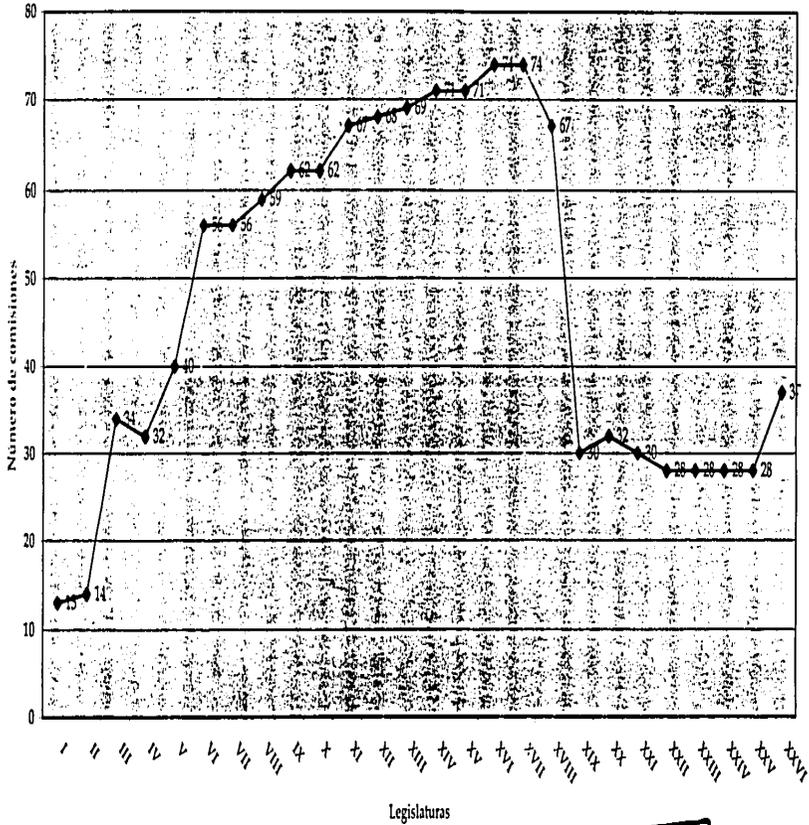
Las comisiones del Senado: 1857-1914



Fuente: El autor, con base en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

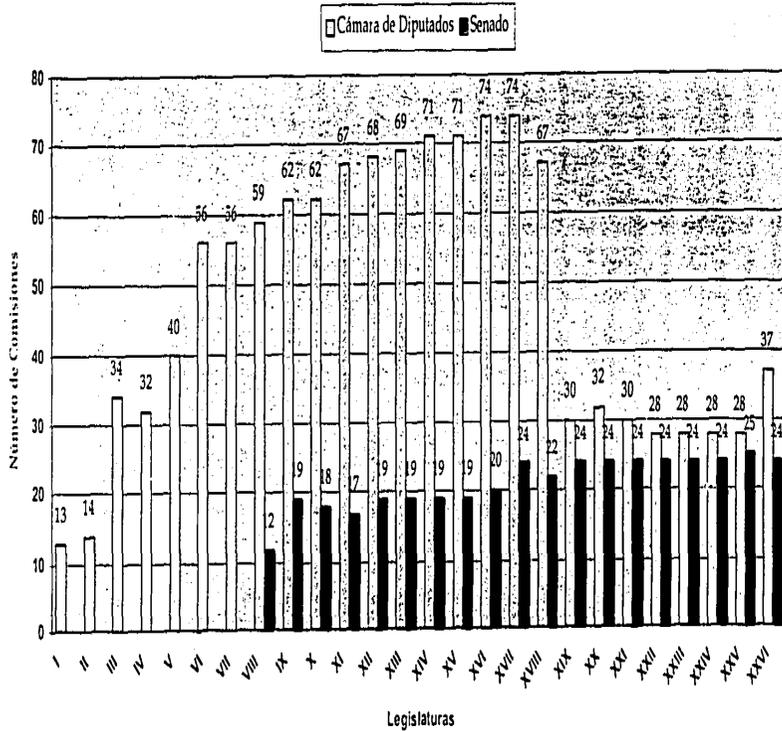
Las comisiones en la Cámara de Diputados: 1857-1914



Fuente: El autor, con base en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Las Comisiones del Congreso General: 1857-1914



Fuente: El autor, con base en el *Diario de los Debates* de las cámaras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo V. Las comisiones de las cámaras del Congreso General en el siglo XX

A. Revolución y comisiones

La historia política y social de México da una voltereta con el movimiento revolucionario surgido a principio del siglo XX. La causa primordial e inmediata de la Revolución tuvo su origen en el largo periodo de gobierno denominado “porfiriato” (1877-1811). Y aunque no podríamos afirmar que esta etapa fue improductiva, porque sí hubo beneficios y avances para el país, el enfado y la irritación de la población fueron surgiendo por diversas causas, entre las que destacan: a) Los poderes Legislativo y Judicial se encontraban subordinados a Porfirio Díaz; b) Se buscaba la prosperidad económica, pero sólo para una parte de la población, que tenía relación con la clase gobernante; c) En las fábricas había sobreexplotación y jornadas extenuantes de trabajo que se fueron transformando en movimientos huelguísticos, siendo los más sangrientos los ocurridos en Cananea (Sonora) y Río Blanco (Veracruz), en 1906; y d) En materia agraria, se mantiene el despojo de las tierras a los pueblos indígenas y se instituye el latifundismo y las tiendas de raya.¹

Sin buscar una descripción extensa del conflicto, brevemente diremos que para 1910 Francisco I. Madero comienza a plantear la transición del poder con el presidente Díaz, sin embargo, la intransigencia de éste elimina la posibilidad de efectuar una sucesión pacífica del poder, encarcelando a Madero y reeligiéndose Díaz para un nuevo periodo. Ante estos acontecimientos, el 20 de noviembre de 1910, Madero hace el llamamiento a las armas a través del *Plan de San Luis*².

Al norte, Chihuahua, Durango y después Coahuila; al sur, Morelos, y así el movimiento se esparciría hasta envolver a todo el país. A ver esto, el gobierno porfirista decide entonces negociar con Madero firmando los *Acuerdos de Ciudad Juárez* -21 de mayo de 1910-. A través de ellos, Díaz se compromete a renunciar y a entregar el

¹ José Luis HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Monografía sobre Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados, I.VII Legislatura, 2000, p. 96 y ss.

² El 5 de octubre de 1910, desde San Luis Potosí, Madero lanza el *Plan*, en el que declara nulas las elecciones efectuadas, desconoce al gobierno de Díaz y exige el principio de la no reelección.

poder a Francisco León de la Barra (entonces secretario de Relaciones Exteriores), quien como presidente interino convocaría a elecciones generales.³

El 25 de mayo de 1911, el general Porfirio Díaz dejaría el poder. Para el 6 de noviembre del mismo año, Madero toma protesta como presidente de la República, después de haber ganado las elecciones celebradas el 1 de octubre. Sin embargo, la situación del país no estaba aún resuelta, por el contrario, se complicaría con la llegada del régimen Huertista y el asesinato del Demócrata, el 22 de febrero de 1913.

Una de las principales medidas que tomó el gobierno de Huerta, fue la disolución del Congreso, decretada el 10 de octubre de 1913, interrumpiéndose así las labores de la XXVI legislatura.⁴

Dentro de toda esta compleja coyuntura surge la figura de Venustiano Carranza, partidario de las ideas maderistas, quien desconoce al gobierno de Huerta y hace un llamado a derribar al usurpador mediante la organización del Ejército Constitucionalista.

Para el 14 de septiembre de 1915 Carranza decide convocar a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857. "La guerra campesina zapatista y el villismo, las huelgas y luchas obreras, la resistencia de los indígenas yaquis, la invasión de la expedición punitiva, el enriquecimiento de oficiales carrancistas mediante el saqueo, eran todos elementos que influirían intensamente en el Congreso Constituyente de 1916-1917".⁵

Oficialmente el 21 de noviembre de 1916, en Querétaro, se celebraría la primera junta preparatoria del Congreso, asistiendo 140 presuntos diputados.⁶ El 1 de diciembre de 1916, después de once juntas preparatorias para aprobar o rechazar las credenciales de los futuros diputados, se efectúa la sesión inaugural, en la cual, el

³ José Luis HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 102.

⁴ Aunque la duración de la XXVI legislatura sería del 16 de septiembre de 1912 al 13 de agosto de 1914, con la disolución el Congreso se suspenden sus actividades. El Legislativo volvería a iniciar labores con el Congreso Constituyente de 1916-1917 -1 de diciembre de 1916 a 31 de enero de 1917-.

⁵ José Luis HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 110.

⁶ Cfr. Emilio O. RABASA, *op. cit.*, p. 94.

Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, haría la entrega del proyecto de Constitución reformada.⁷

Conforme al artículo 5 de la Convocatoria a Elecciones de diputados al Congreso Constituyente, las sesiones de éste se regirían por el Reglamento del Congreso de 1897, mismo que se modifica en la sesión del 4 de diciembre, para adaptarlo a la naturaleza y funciones del nuevo Constituyente⁸.

El artículo 1 del texto reformado ordenaba que la Mesa Directiva del Congreso Constituyente, dentro de los primeros cinco días siguientes a su instalación, formara comisiones con aprobación del Pleno. Seis serían las que el reglamento menciona: Reformas a la Constitución, Corrección de Estilo, Redacción del Diario de los Debates, Administración, Archivo y Peticiones. Todas tendrían carácter permanente y debían presentar dictamen de cualquier asunto al tercer día de haberlo recibido. Se integrarían con tres individuos, salvo la primera, que tendría cinco.⁹ De nuevo aparece aquí la imprescriptible figura de las comisiones para la atención de las tareas congresuales.

El Constituyente terminaría sus labores el 31 de diciembre de 1917. En sus dos meses de actividad legislativa, celebraría 67 sesiones ordinarias, dando como fruto la Constitución del 5 de febrero de 1917. Para Rabasa, a partir de "ese 5 de febrero de 1917, no sólo en su concepción institucional, sino por su organización social, su estructura económica, su vida misma, México sería una nación totalmente diferente a la que había concurrido a Querétaro, que entraba... en plenitud al siglo XX..."¹⁰

El artículo sexto transitorio de la Constitución ordenaba la apertura a un periodo extraordinario de sesiones para el 15 de abril de 1917, fecha en que la XXVII legislatura comienza sus actividades. El Congreso, además de erigirse en Colegio

⁷ *Idem.* Rabasa nos dice que a diferencia de los constituyentes de 1824 y 1857, el Constituyente del 17 fue el que menos tiempo empleó para cumplir con su labor: dos meses. El Constituyente de 1824 laboró casi once meses; en tanto que el de 1857 estuvo en funciones un año.

⁸ La Convocatoria a Elecciones de diputados al Congreso Constituyente, expedida por Carranza el 15 de septiembre de 1916 decía en su artículo 5: "Las sesiones... se regirán por el reglamento interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle, por razón de su objeto especial, en sus tres primeras sesiones." *Cfr. Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, op. cit., p. 647 y ss.*

⁹ Arts. 1, 3 y 11.

¹⁰ Emilio O. RABASA, *op. cit.*, p. 103.

Electoral para calificar las elecciones de presidente de la República debía -el 1 de mayo del año referido- cumplir con el *dictum* del artículo primero transitorio, que establecía no solamente la entrada en vigor de la Constitución, sino también, la toma de protesta del ciudadano electo para ejercer el cargo de Presidente de la República y la instalación del Congreso Constitucional disuelto años antes por los Huertistas.

Durante esta etapa reinstaladora de los poderes federales encontramos que dentro de la Cámara de Diputados (XXVII Legislatura) se constituye una Comisión Especial de Reglamento Interior, que elaboraría y presentaría al Pleno el *Proyecto de Reglamento General del Congreso de la Unión* del 24 de julio de 1917.¹¹ En materia de comisiones se mantiene la fórmula de nombrar comisiones permanentes y especiales para el despacho de los negocios y se conservan gran parte de las reglas implementadas por su predecesor, pero también, presenta algunas novedades que son dignas de comentar.

En principio, aunque en la Cámara de Diputados la Gran Comisión vuelve a ser integrada por un individuo de cada Estado, electos por las diputaciones mediante escrutinio secreto y a mayoría de votos, en el Senado, se propone una nueva integración, con once miembros electos en un solo acto por mayoría de votos.¹² El problema aquí, como en otros casos, radica en que no se dice más sobre el procedimiento de selección de dichos individuos.

Aunque se mantiene su función clásica de proponer a la Cámara el personal de las comisiones, ahora la votación de los nombramientos se haría de forma económica.¹³

Una vez constituida la Gran Comisión, procedería sin demora -en un plazo que no podía exceder de cinco días- a presentar al Pleno la lista de comisiones permanentes¹⁴ y también la llamada Insaculadora para el Gran Jurado.¹⁵

¹¹ *Cfr. Historia sumaria del Poder Legislativo en México, op. cit.*, p. 649 y ss.

¹² Arts. 67 y 69.

¹³ Art. 72.

¹⁴ Art. 74. "Las Comisiones Permanentes serán: La Gran Comisión. De Puntos Constitucionales. De Estado, Departamento Exterior. De Estado, Departamento Interior. De Instrucción Pública. De Fomento. De Comunicaciones y Obras Públicas. De Justicia. De Hacienda. De Crédito Público. De Guerra y Marina. De Bellas Artes. Agraria. De Salubridad. De Comercio e Industria. De Trabajo y Previsión. De Minas. De Petróleo. De Peticiones. De Administración. De Corrección de

El nombramiento de los individuos de una comisión estaría sujeto a varias condicionantes, entre las que destaca una, que tiene relación con el número de comisiones por legislador. La fracción I, del artículo 83, ordenaba que ningún individuo podría pertenecer a "más de dos comisiones permanentes" y que el presidente de la Cámara se encontraría impedido de formar parte de alguna, con excepción de la de Reglamento. La primer propuesta, relativa al número de integrantes por comisión, no volvería a presentarse sino hasta la aparición de la Ley Orgánica de 1999. La segunda, modificaría el supuesto del artículo 85 del Reglamento de 1897, el cual, no permitiría al presidente ser parte de comisión alguna.

Dentro de los tres primeros días del primer periodo de sesiones, la Cámara de Diputados nombraría la Comisión de Presupuestos y Cuentas, compuesta por quince individuos, ante la cual pasarían inmediatamente el proyecto de presupuesto del año próximo siguiente y las cuentas del anterior que remitiera el Ejecutivo; Este supuesto, no estaba contemplado por el Reglamento de 1897.

En cuanto al proceso legislativo, la innovación más trascendental la encontramos en los artículos 110 y 111. El primero, permite a las cámaras omitir el estudio y dictamen en comisión de ciertos asuntos considerados con el carácter de "sencillos" o de "obvia resolución". En cambio el segundo, se aplicaría cuando los asuntos sean considerados como "graves" o "urgentes", ante lo cual se propone dispensar su lectura en el Pleno, pero por ningún motivo se omitiría el requisito de que el proyecto pasara a comisión, debiendo ésta rendir su dictamen dentro de las veinticuatro horas siguientes. En ambos casos, se necesitaba el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estuvieren presentes en la sesión, para aprobar el trámite a seguir.

Por último diremos que el artículo 99 contiene una innovación que fortalece el orden y control de los asuntos entre el Pleno y sus comisiones, evitando la demora de los mismos. En este sentido, se señala que si una comisión retuviere un expediente por más de 15 días, la Cámara podría acordar que el asunto se turnase a una comisión especial. Además, en caso de "rebelía grave" se ordenaría el cese de sus funciones a

Estilo. De Redacción del Diario de los Debates. De Imprenta. De Archivo y Biblioteca. De Reglamento. Inspectoría del Gran Jurado. De Poderes."

¹⁵ Art. 77.

los individuos de la comisión o de algunos de ellos, quedando facultada a la Gran Comisión para proponer nuevos miembros. Esta polémica norma, y en general el propio Proyecto, no alcanzarían el consenso necesario entre los legisladores para su expedición manteniéndose vigente el Reglamento hecho en el porfiriato hasta 1934.

B. La época posrevolucionaria y las comisiones en el Reglamento de 1934

Los años posteriores a la Revolución se caracterizaron por el surgimiento de un multipartidismo. Los hubo nacionales y locales, de diferente tendencia y composición diversa, liderados por los caciques locales y algunos caudillos revolucionarios, siendo los más destacados Carranza y Obregón; de este último, surgiría la idea de formar un partido de todos los revolucionarios, para garantizar el poder y la sucesión sin tener que recurrir a las armas.¹⁶ Para su formación tendrían que pasar diez años, "y no por cierto bajo los auspicios de Obregón (asesinado en 1928), sino del Jefe máximo, Calles, quien utilizaría a la nueva formación política en beneficio de sus intereses y los de su grupo contra los intereses de otras facciones "revolucionarias" y de caciques locales".¹⁷

En 1929, con la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR)¹⁸, comenzaría el proceso de centralización del poder de las diferentes fuerzas surgidas con la Revolución. Los partidos locales y sus cacicazgos fueron debilitados y divididos, obligándolos a afiliarse al nuevo partido o desapareciéndolos de la competencia política. Se formaría con los años un partido fuerte, dependiente del gobierno, sin competencia partidaria, y a la vez, un Congreso de composición unipartidista, sumiso por conveniencia y no por convicción. Surgiría un escenario de "importantes debates

¹⁶ RODRÍGUEZ ARAUJO nos dice que: "En julio de 1919, cuando Álvaro Obregón presentó su candidatura a la presidencia de la República, habló por primera vez, en un manifiesto publicado en Sonora, de la necesidad de un partido político de unidad de los revolucionarios que el caudillo representaba, según el mismo." Cfr. Paulina FERNÁNDEZ CHRISTLIEB y Octavio RODRÍGUEZ ARAUJO, *Elecciones y Partidos en México*, Ediciones El Caballito, 1986, p. 17.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Después Partido de la Revolución Mexicana en 1938, y desde 1946, Partido Revolucionario Institucional.

legislativos y de luchas de poder, sí no entre diferentes partidos, sí entre diferentes fracciones del PNR, leales hacia diferentes miembros de la élite política".¹⁹

Aunque todos los presidentes -desde Carranza- lograron que el Congreso legislara a su favor, los resultados finales siempre involucraron "negociaciones sin fin, alianzas cambiantes e incluso violencia".²⁰ Las diferencias al interior del PRI serían controladas mediante mecanismos internos que incentivaban a sus miembros a comportarse de manera cohesiva. Cecilia Martínez, nos dice que con la reforma constitucional hecha en 1933 se formaría un monopolio político al interior del partido hegemónico:

La prohibición a la reelección absoluta para el presidente y los gobernadores, la no reelección consecutiva para los legisladores... y la desaparición de los partidos locales... pusieron en manos del presidente en turno los destinos de una cantidad enorme de políticos... los incentivos de los legisladores para disciplinarse y para renunciar en la práctica a sus atribuciones... de iniciativa y fiscalización, aumentaron en la misma proporción en la que aumentó la cantidad de posiciones y prebendas disponibles al Ejecutivo para premiarlos... *la reforma cambió permanentemente el papel de las comisiones... y relegó su trabajo a un simple trámite pues las iniciativas se realizaban, y dictaminaban en verdad, fuera de la esfera del poder legislativo.*²¹

El *Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 20 de marzo de 1934²², surge dentro de este cúmulo de acontecimientos como el primer texto regulador de las actividades congresuales creado en el siglo XX.

Como en los casos anteriores, las cámaras podían nombrar comisiones permanentes y especiales para el despacho de los negocios, los que examinarían hasta ponerlos en estado de resolución. Las comisiones permanentes serían

¹⁹ María Amparo CASAR, *The Sources of Presidential Authority in Post-Revolutionary México*, Tesis doctoral, Universidad de Cambridge, 1997, p. 124, citado y traducido por Cecilia MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 144.

²⁰ *Idem.*

²¹ Cecilia MARTÍNEZ, *op. cit.*, pp. 144 y 145. Con la reforma de 1933 también aumenta el periodo presidencial y el de los senadores de cuatro a seis años; los diputados por su parte durarán tres años en vez de dos, que originalmente contenía la Constitución de 1917. [Las cursivas son nuestras]

²² El *Proyecto de Reglamento* turnado por el Senado a la Cámara de Diputados, fue aprobado sin discusión por considerarse de urgente y obvia resolución en la sesión celebrada el 23 de diciembre de 1933. Su publicación en el *DOF* se efectuó el 20 de marzo de 1934, fecha en la que entró en vigor, manteniéndose "vigente" hasta nuestros días.

nombradas en la primera sesión verificada por las cámaras, después de la apertura del primer periodo de sesiones de su primer año de su ejercicio.²³

El artículo 66 nos dice que habrá cuarenta y tres comisiones con carácter de permanentes: Aguas e Irrigación Nacionales; Aranceles y Comercio Exterior; Beneficencia; Bienes y Recursos Naturales; Bosques, Caza y Pesca; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Fabriles; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Gobernación; Gran Comisión; Guerra; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Migración; Minas; Obras Públicas; Petróleo; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamento; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; y, Vías Generales de Comunicación.

Además de las comisiones anteriores, existiría la Comisión de Administración y la Comisión Inspectoras de la Contaduría Mayor de Hacienda -renovables cada año- y la Revisora de Credenciales -que inexplicablemente la cataloga como "ordinaria".²⁴

El número de comisiones mencionadas en el artículo 66 es el que ambas cámaras utilizarían como base, pues el Reglamento no hace una diferenciación entre el sistema de comisiones de una y otra cámara. En la práctica dicho modelo fue alterado sustancialmente según las necesidades de las legislaturas. Además, siguiendo el *dictum* de los artículos 70 y 71 del Reglamento de 1897, el nuevo Reglamento mantendría la posibilidad de aumentar, disminuir y subdividir a las

²³ Art. 65.

²⁴ "Art. 2.- Habrá una Comisión denominada *instaladora*, que estará integrada por cinco representantes, sus facultades serían, firmar las tarjetas de admisión de los presuntos diputados a las Juntas Preparatorias y sesiones de Colegio Electoral, instalar la Junta Preparatoria o integrar la Mesa Directiva de la Previa." "Art. 5.- En la primera Junta Preparatoria, los diputados y senadores presentarán sus credenciales y se nombrarán a pluralidad absoluta de votos, en la Cámara de Diputados, dos *Comisiones Revisoras de Credenciales*; una compuesta de quince individuos, dividida en cinco secciones, para que examine la legitimidad del nombramiento de todos los miembros de la Cámara, y otra de tres, para que examine la de estos quince de la Comisión. En el Senado se nombrarán también dos Comisiones: la primera de cinco individuos y la segunda de tres, con iguales funciones..." "Artículo 67.- Será *Comisión Ordinaria* la Revisora de Credenciales." [Las cursivas son nuestras]

comisiones en los ramos correspondientes, según se creyera conveniente o lo exigiese el despacho de los negocios.²⁵

Por lo que respecta a las comisiones especiales, el Reglamento autoriza a cada una de las cámaras para crearlas, siempre y cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios.²⁶

La Gran Comisión subsiste, pero ahora estará compuesta en la Cámara de Diputados de un individuo por cada Estado y cada Territorio y otro por el Distrito Federal. En el Senado se compondrá por un senador de cada Estado y uno por el Distrito Federal. Todos designados en la sesión siguiente a la de apertura del primer período de sesiones del primer año de cada legislatura.

Por regla general, cada Diputación en la Cámara de Diputados nombra de entre sus miembros -en escrutinio y a mayoría de votos- al que deberá representarla en la Gran Comisión; en el Senado en cambio, el senador más antiguo que estuviera presente representará a su Estado o al Distrito Federal.²⁷

Para poder funcionar se nombraría de entre sus miembros -en escrutinio secreto y a mayoría de votos- a un presidente y un secretario, que durarían en su cargo tanto como la comisión misma, esto es, toda una legislatura.²⁸ El día siguiente al de la apertura de las sesiones del primer año de ejercicio, la Gran Comisión presentaría al pleno de la Cámara la lista de comisiones permanentes y la de los insaculados para el Gran Jurado.²⁹

Ahora también compete a la Gran Comisión no sólo proponer a la Cámara el personal de las comisiones permanentes y especiales, sino también, someter a consideración y resolución de su Cámara los nombramientos o remociones de los empleados de la misma y dictaminar sobre las licencias que soliciten, proponiendo a los substitutos y a los nuevos empleados para cubrir las vacantes que ocurrieren.³⁰ El

²⁵ Art. 70.

²⁶ Art. 71.

²⁷ Art. 72.

²⁸ Art. 73.

²⁹ Art. 76.

³⁰ Art. 75.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

presidente y los secretarios de las cámaras no podían pertenecer a alguna comisión durante el tiempo de su encargo.³¹

El presidente de la Cámara, además de nombrar las comisiones de ceremonia, está facultado para excitar a cualquiera de las comisiones permanentes o especiales, para que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquél en que se les turne un asunto; y si no fuere suficiente, puede emplazarla para día determinado, y si aun así no presentare dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra comisión.³² Estos supuestos tienen que ver con la facultad de control interno que todo legislativo debe tener sobre los asuntos turnados a comisión.

Salvo precepto en contrario, las comisiones se compondrán por tres legisladores propietarios y uno suplente, pudiendo aumentar su personal por acuerdo de la Cámara. Será presidente de cada comisión el primer nombrado. y en su ausencia, el que le siga en el orden del nombramiento.³³

En la Cámara de Diputados habrá una Comisión de Presupuestos y Cuenta que se compondrá de cinco individuos, a la cual pasarán inmediatamente que se reciban, el Proyecto de Presupuesto del año próximo siguiente y las cuentas del anterior que remita el Ejecutivo; dicha comisión, al examinar tales documentos, tendrá la obligación de presentar dictamen sobre los mismos dentro de los treinta días siguientes.³⁴

Las comisiones de Administración, la Inspectoría y las Secciones del Gran Jurado son las únicas facultadas para seguir funcionando durante los recesos del Congreso.³⁵ Esto es una novedad que se retoma del *Proyecto de Reglamento* hecho en 1876. Como veremos más adelante, el supuesto cambiará con los años, generalizándose a todas las comisiones.

Por otro lado, la Comisión de Administración será la encargada de presentar mensualmente para su aprobación -en sesión secreta- el presupuesto para cubrir las dietas de los miembros de la Cámara, la conservación de los edificios y gastos de la

³¹ El texto original del artículo 84 sólo mencionaba al presidente de las cámaras. El 16 de octubre de 1937 se publicaría en el *DOF* la reforma que adicionaría la figura de los secretarios.

³² Art. 21, fracciones X y XVI.

³³ Art. 79.

³⁴ Arts. 80 y 81.

³⁵ Art. 85.

Tesorería.³⁶ Desaparece la Comisión de Peticiones, ahora el artículo 61, ordena que toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tenga derecho de iniciativa, se mandará por el presidente de la cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate.

Respecto a las reglas de discusión legislativa se dice que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes, y que éstas hayan dictaminado; sólo podrá dispensarse este requisito, en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente y obvia resolución.³⁷

Un punto que nos llama la atención tiene que ver con la reducción del plazo en que toda comisión debe presentar dictamen -de quince a cinco días.³⁸ Creemos que aunque la intención del legislador fue la celeridad en del desahogo de los asuntos, el tiempo se redujo tanto que raramente se cumplió en la práctica, sea por la cantidad y complejidad de los asuntos a tratar, sea por las formalidades a cubrir para celebrar las reuniones de comisión, o, sea por los propios términos del proceso legislativo. Actualmente el precepto está vigente y es imposible cumplirlo por lo que se debe modificar para por lo menos regresarlo al plazo anterior de quince días.

Por lo que hace a la facultad de control del Ejecutivo, como en los casos anteriores, aparecerá el supuesto que faculta a los presidentes de las comisiones para pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de sus negocios. Estas constancias les serán proporcionadas siempre que el asunto no sea de los que deban conservarse en secreto, pero advierte el artículo 89 que: "en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República". El problema está en que no menciona que procederá después de presentar la queja, dejando el supuesto sin sanción alguna, como una situación meramente informativa. Este vacío legal se mantiene hasta hoy sin modificación.

³⁶ Arts. 51 y 202.

³⁷ Arts. 55 y 60.

³⁸ Art. 87.

Las comisiones pueden también tener "conferencias" con los Secretarios de Estado y entre ellas mismas, para expeditar el despacho de los asuntos. En caso de que tuvieren alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma anteriormente indicada,³⁹ es decir mediante queja al presidente de la República. El propio Reglamento omite decir más sobre las formalidades a cumplir al celebrar dichas conferencias. Este es otro punto que se debería revisar y poner al día.

Cuando alguna comisión juzgare necesario demorar o suspende el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días para presentar dictamen. Si alguna comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cinco días, el secretario de la Cámara lo hará del conocimiento del presidente a fin de que acuerde lo conveniente.⁴⁰

Respecto a la persona facultada para citar a sesión de comisión y el quórum a cubrir en la misma, el artículo 93 ordena que sea el presidente de la comisión quien reúna a sus integrantes para el despacho de los negocios de su incumbencia, necesitando como mínimo para funcionar la mayoría de los individuos que las conforman.

Como hemos dicho, este Reglamento se sigue aplicando aún en nuestros días en los casos en que no contradiga lo dispuesto por la Ley Orgánica. Durante sus casi setenta años de vida ha sufrido once reformas, de las cuales, tres son las que nos interesan por su relación con el tema de las comisiones.

La primera, publicada en el *DOF* el 16 de octubre de 1937, modificó los artículos 65, 68, 69, 72, y derogó el 74 y 86, para proponer: a) que las comisiones permanentes y especiales se renueven cada año; b) que la Comisión de Administración y la Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados se renueven mensualmente; y, c) que los miembros de la Gran Comisión duren en funciones un año, sin poder reelegirse para periodo inmediato. Estos cambios tendrían una vigencia ficticia, pues quince días después de su publicación aparecería un nuevo

³⁹ Art. 90.

⁴⁰ Art. 91.

decreto derogatorio de las modificaciones señaladas, por considerarlas "dañinas" para el funcionamiento del Congreso.⁴¹ Creemos que efectivamente no beneficiaban en mucho al sistema de comisiones, sin embargo, lo que se buscaba era abrir los puestos de las comisiones y principalmente de la Gran Comisión para que todos los legisladores participaran.

La segunda reforma que nos interesa la encontramos en la iniciativa presentada por los miembros del Partido Acción Nacional al pleno de la Cámara de Diputados⁴² (XLVI Legislatura) con el fin de poner en concordancia al Reglamento con la reforma a la fracción III del entonces artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴³

Hay que recordar que antes de esta reforma, el artículo 79, fracción III, establecía como una de las funciones de la Comisión Permanente: "dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose". A decir de los proponentes, era urgente una "reforma constitucional... encaminada a sentar las bases necesarias para que las comisiones... durante los recesos, reciban iniciativas y las dictaminen, e igualmente dictaminen los negocios pendientes al clausurarse un periodo de sesiones...".⁴⁴

La iniciativa panista propuso que fueran las comisiones de las cámaras, las que dictaminen durante el periodo de receso los asuntos pendientes y que la Comisión

⁴¹ Esta primera reforma, de ficticia duración, es producto de dos proyectos de decreto. El primero aparece en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* del 2 de septiembre de 1935, propuesto por los miembros de la Comisión de Reglamento para reformar los artículos 65, 66, 72, 76 y la derogación del artículo 74 del Reglamento. El segundo, del 19 de septiembre de 1935, propuesto por la Comisión Especial formada para presentar el proyecto de reformas al Reglamento que a nombre del "Ala Izquierda" del Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados, presentarían el referido proyecto de decreto para buscar reformar los artículos 23, 28, 31, 51, 68, 69, 84, 172 y 177 y la derogación de los artículos 86 del Reglamento. Uno de los principales fines -decían- es buscar "un sistema de renovación continua de todos aquellos cargos que en el Reglamento vigente tienen carácter de permanentes o de larga duración, lo que permitirá que los miembros del Congreso actúen por igual dentro de un sentido de cooperación y emulación en beneficio de los intereses generales y siempre dentro de un plazo de superación moral y técnica."

⁴² El 16 de noviembre de 1965.

⁴³ Ambas fueron publicadas en el *DOF* del 21 de octubre de 1966. La reforma está actualmente ubicada en la fracción III del artículo 78 constitucional.

⁴⁴ *Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* del 16 de noviembre de 1965.

Permanente tuviera la obligación de turnarles para ese efecto los que reciba. Este supuesto no estaba contemplado en alguno de los Reglamentos anteriores.

Con la entrada en vigor de las referidas reformas se facultó, por un lado, a la Comisión Permanente para recibir durante el receso del Congreso las iniciativas y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones; y por el otro, se prolongaron las actividades de las comisiones más allá de los periodos ordinarios de sesiones, laborando en teoría durante todo el año. Así se logró: a) que la reforma constitucional tuviera eficacia evitando disposiciones reglamentarias contradictorias; b) mediante el trabajo continuo de las comisiones se buscó acabar con el rezago de asuntos pendientes; y, c) quedó suprimido el *dictum* del artículo 85, que autorizaba sólo a la Comisión de Administración, a la Inspectoría y a las secciones del Gran Jurado para seguir funcionando durante los recesos del Congreso, ahora todas las comisiones trabajarían independientemente de si estuvieran en periodo ordinario o no, quedando a su vez, obligadas a estudiar y dictaminar durante el receso, todos los asuntos pendientes que les corresponda.

Finalmente diremos que la tercera reforma es la publicada en el *DOF* el 20 de enero de 1975, misma que modificaría los artículos 53, 54, 90, 114, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 del Reglamento. Al igual que la anterior, buscó adecuar el Reglamento con el texto constitucional del artículo 93. La reforma tiene relevancia principalmente porque estableció la obligación que tienen los secretarios de Estado y demás funcionarios mencionados en el precepto, de acudir no sólo ante el Pleno, sino también, ante las comisiones de las cámaras cuando aquéllas requieran ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden.

C. Reforma política y comisiones

Molinar Horcasitas dice que el arranque del sistema electoral contemporáneo de México comienza con la Ley Electoral de 1946 -que sustituye a la de 1918-, dado que en ésta se establecen dos principios que son la línea que da continuidad y unidad al sistema electoral: a) la centralización de la vigilancia y organización de las elecciones,

y b) la exclusión de la participación electoral a toda organización que no sea un partido político nacional y con registro.⁴⁵

Los resultados que produjo esta nueva reglamentación electoral entre 1946 y 1963, tienen relación con el nacimiento y consolidación de un sistema de partido hegemónico, que marginalmente promovía la "competencia electoral". Dentro de este periodo, el PRI logra obtener mayorías al interior de la Cámara de Diputados nunca menores al 90 por ciento de las curules y ningún partido de oposición supera el 3 por ciento de la votación.⁴⁶ En el Senado por su parte, salvo las legislaturas XLIV y XLV (1958-1964), en donde por primera vez una fuerza de oposición obtiene un escaño⁴⁷, el dominio total y absoluto lo tendrá el PRI.

En 1963 las reglas del juego electoral cambiarían con la reforma constitucional que incorpora a los llamados "diputados de partido". Ahora, con el fin de dar credibilidad al modelo democrático mexicano, el partido que obtuviese más del 2.5 por ciento de la votación total en el país, tendría derecho a la asignación de cinco diputados más uno adicional por cada medio punto porcentual más, hasta un límite de veinte curules por partido.

Aunque efectivamente esta reforma produjo un incremento en el número de legisladores de oposición representados en la Cámara entre 1964 y 1976, Molinar observa que una de las consecuencias de las reformas de 1963 fue la subrepresentación sistemática del PAN y el favorecimiento deliberado al PRI, el PPS y el PARM. Por ejemplo, una de las maneras en las que se favoreció al PPS en 1964 y 1970 y al PARM en 1964, 1967 y 1970 fue otorgarles, por medio del Colegio Electoral, diputados de partido no obstante que no cumplieran los requisitos impuestos por la ley.⁴⁸

Para Rodríguez Araujo, de 1964 a 1976 el sistema de partidos fue incapaz de situar legisladores combativos de oposición en el Congreso. "Los diputados de partido,

⁴⁵ Cfr. Juan MOLINAR HORCASITAS, *El tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991, p. 28, citado por Cecilia MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 141.

⁴⁶ Para más datos sobre el tema consúltese: Cecilia MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 166.

⁴⁷ El Senador fue Juan Manuel Terán Terán del Partido Acción Nacional por el estado de Tamaulipas.

⁴⁸ Cfr. Juan MOLINAR HORCASITAS, *op. cit.*, p. 143, citado por Cecilia MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 167.

producto de la reforma a la ley electoral del día de los inocentes de 1963, *tuvieron que ser regalados* por los diputados prístas tanto al PPS como al PARM, puesto que *no alcanzaron nunca el porcentaje mínimo de votos para acreditarlos.*"⁴⁹

Representación en la Cámara de Diputados: 1964-1976

PARTIDO	1964	1967	1970	1973	1976
PRI	175	177	178	189	195
PAN	20	20	20	25	20
PPS	10	10	10	10	20
PARM	5	5	5	7	10
TOTAL	210	212	213	231	237

Fuente: Eduardo CASTELLANOS HERNÁNDEZ, *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México. Estadística Electoral*, Centro de Investigación Científica "Jorge L. Tamayo", México, 1997, p. 557, citado por Cecilia MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 168

Por lo que hace a la reglamentación interna de las cámaras y su relación con estos cambios, podemos decir que no hubo una armonización entre ambos, siendo que los nuevos tiempos democráticos demandaban, por lo menos, que el Reglamento de 1934 insinuara la participación de los partidos minoritarios representados dentro de la Cámara de Diputados.⁵⁰ Poco a poco los arreglos dentro del Congreso y en específico, los relativos a la Cámara de Diputados se verían sobrepasados por la realidad.

Además de las omisiones normativas, en la práctica los escasos diputados de oposición fueron sistemáticamente excluidos de las comisiones consideradas importantes como por ejemplo, la de Administración, que controlaba los recursos de la Cámara, o la de la Contaduría Mayor de Hacienda, fiscalizadora de las actividades del Ejecutivo Federal. Y ni que decir de las presidencias de comisión, en donde ningún legislador de oposición llegaría a conseguir un solo puesto.

Por otra parte, el número de comisiones permanentes iría cambiando de legislatura en legislatura, sobrepasando por más del doble las contenidas en el artículo

⁴⁹ Paulina FERNÁNDEZ CHRISTLIEB y Octavio RODRÍGUEZ ARAUJO, *op. cit.*, p. 27. [El énfasis es nuestro]

⁵⁰ El Senado continuará bajo el control y dominio absoluto del PRI hasta 1988.

66 del Reglamento de 1934 y la regla clásica de composición contenida en el mismo se volvería anacrónica⁵¹.

En la Cámara de Diputados se constituyeron al inicio de las legislaturas XLVI, XLVII, XLVIII y XLIX, respectivamente: 86, 94, 94 y 117 comisiones. El número de integrantes por comisión, señalado el artículo 79 del Reglamento, proponía tres propietarios y un suplente, sin embargo, la cifra aumenta sin control a partir de la XLVI legislatura. En la Cámara, durante la XLVI legislatura había comisiones con tres miembros y otras con diez, para la XLIX, se eleva a cinco como mínimo y treinta y tres como máximo, y así continuará aumentando hasta antes de la LVII legislatura. El número de comisiones por legislador es otro punto sin control; en la misma legislatura encontramos legisladores miembros de tan sólo una comisión y otros que participaban en siete.

Estos factores, junto con la poderosa mayoría priísta que venía arrasando con todas las curules del Legislativo, debilitarían al sistema de comisiones de las cámaras, impidiéndole efectuar sus tareas claves como la creación de legislación y el control del Ejecutivo.

Para el caso particular de la Cámara de Diputados, Cecilia Martínez nos dice que ya desde 1972 de la Garza⁵² explicaba que: "el papel que desempeña la Cámara en el sistema político no era en esencia el de hacer leyes... las iniciativas de hecho se redactaban y debatían fuera de la Cámara y lejos de la revisión de las comisiones. El papel de las comisiones... se limitaba en la mayoría de los casos a recoger opiniones y sondear posibles reacciones a las iniciativas del ejecutivo."⁵³

Durante estos doce años (1964-1976), fueron ocurriendo al exterior del Congreso diversos acontecimientos como la represión estudiantil del 68, el surgimiento de guerrillas, el abstencionismo, el desprestigio de los partidos de supuesta oposición y la elección presidencial de 1976, en la que el PRI ganó la presidencia de la República sin ningún adversario, pondrían en entredicho la legitimidad del régimen, iniciándose así la reforma política lopez-portillista.

⁵¹ Inicialmente eran cuarenta y tres la cifra llegó hasta cincuenta.

⁵² Cfr. Rudolph DE LA GARZA, *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System*, Tesis de Doctorado, University of Arizona, 1972.

⁵³ Cecilia MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 174.

El proceso de reforma efectuado por el Ejecutivo Federal en 1977, con el propósito de alcanzar el desarrollo democrático del país, produce modificaciones y adiciones a la Constitución, crea una nueva Ley Electoral y ordena la expedición de una Ley encargada de regular la estructura y funcionamiento internos del Congreso y sus cámaras.

La *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* publicada en el *DOF* el 25 de mayo de 1979, se elaboraría contemplando el nuevo sistema de representación y composición camara⁵⁴, y también, el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público⁵⁵, que al interior de la Cámara de Diputados coadyuvarían a un mejor desarrollo del proceso legislativo, agrupándose mediante la figura de los grupos parlamentarios; por fin, desde el proyecto de Reglamento hecho 1876, un ordenamiento jurídico los incorpora a la vida interna del Congreso mexicano.

La Iniciativa de Ley Orgánica tendrá relación con la adición de un tercer párrafo al artículo 93 constitucional que faculta a las cámaras para constituir comisiones de investigación que vigilen el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.⁵⁶ Con esta adición se reconoce claramente que el Congreso no sólo es creador de legislación, sino también, vigilante nato de la política y de los programas que el Ejecutivo implementa. Desgraciadamente los supuestos que el precepto constitucional contiene no cubrirán con la amplitud debida el amplio esquema de control que el Legislativo mexicano debe ejercer sobre las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Más adelante trataremos el tema con mayor profundidad.

⁵⁴ La Cámara de Diputados se integrará ahora con trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta cien diputados electos, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Senadores se integrará con dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, designados en elección directa. (Art. 2 del texto original de Ley Orgánica de 1979) En 1986 se ampliará el número de diputados electos por representación proporcional a 200, cifra que a la fecha se ha mantenido vigente. *Cfr.* Artículos 41, 52, 56 y 70 de la Constitución de la época.

⁵⁵ Artículo 41 de la Constitución.

⁵⁶ A pedimento de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores. *Cfr.* Artículo 93 constitucional.

La subsistencia de la Gran Comisión en ambas cámaras, será uno de los aspectos más discutidos al momento de presentar el Proyecto de Ley. Para algunos legisladores, la presencia de este órgano colegiado era congruente con el principio fundamental de la democracia representativa en cuanto a que "... la mayoría es la que gobierna; por tal motivo, la integración de dicho órgano con diputados de la mayoría, no restringe los derechos de los diputados de otros partidos cuyo ejercicio... está garantizado... por la figura de los grupos parlamentarios..."⁵⁷

Otra justificación dada para mantener su subsistencia se basaba en que la democracia es por naturaleza gobierno de las mayorías, por ello decían: el "Proyecto... precisa de una vez por todas este concepto fundamental y otorga a los diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se asignase en la generalidad de las entidades federativas y que hubiesen conformado una mayoría absoluta, el derecho de que sus coordinadores formen la Gran Comisión de la Cámara y de que su líder sea el Presidente de la Gran Comisión."⁵⁸

Estos razonamientos fueron objetados por los grupos minoritarios de aquel entonces sin éxito alguno. Para la pequeña oposición de la época, la existencia de la Gran Comisión era un medio amañando del partido mayoritario de mantener el control de la Cámara sin la intervención de las minorías, algo que no correspondía ya a las necesidades de la época. Aunque su voz se hizo escuchar en la tribuna, sus votos no tuvieron la fuerza necesaria para impedir que la Ley de 1979 mantuviera en su texto la figura decimonónica de la Gran Comisión. Tendrían que pasar dos décadas más, para conseguir su desaparición definitiva con llegada de la Ley Orgánica de 1999.

A decir de los autores del Proyecto, la aportación relevante tuvo que ver con la "reestructuración completa respecto al número, calificación y atribuciones de las comisiones de la Cámara de Diputados" pues se reduce el número de las existentes ubicándolas en cuatro grandes rubros: de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales. Las dos primeras son definitivas por tres años y se denominan ordinarias, en tanto que las dos últimas son de carácter transitorio y específicas. "Las ordinarias se dividen en función de los grandes temas de gobierno y

⁵⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* del 9 de mayo de 1979.

⁵⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* del 15 de mayo de 1979.

especiales de cada Cámara".⁵⁹ Todas estas reglas de reestructuración fueron loables, sin embargo, ninguna legislatura las acataría, prefiriendo mantener la tradición de crear o desaparecer comisiones a su antojo.

Por otra parte, se incorpora por primera vez en la historia del Congreso la figura de los comités, pero no en el sentido en que la doctrina internacional los ubica, sino al estilo mexicano. Es decir, sólo para el desahogo de los asuntos administrativos. Hay que señalar que al igual que los grupos parlamentarios, los comités sólo existirán dentro de la Cámara de Diputados; en el Senado la Ley omite hacer mención de ellos, permitiendo solo la formación de comisiones "ordinarias" -ya no permanentes- y especiales.

A decir de los legisladores, aunque en la parte relativa al Senado se buscó adecuar las comisiones ordinarias en función de la organización de la Administración Pública Federal, se terminó dejando un gran número de comisiones que con el tiempo complicaría su funcionalidad.

Por otro lado, si bien es cierto que la Ley implementa disposiciones básicas relativas a la estructura, organización y funcionamiento del Congreso y de sus cámaras, siguiendo los principios incorporados en la Reforma Política presentada por el Ejecutivo dos años antes, también lo es que olvida tocar puntos medulares del trabajo parlamentario como son las sesiones de Pleno o de comisiones, los debates y las votaciones, que debieron ser regulados, si no en el mismo texto, sí en normas reglamentarias que al efecto cada cámara debió expedir. Quizás por encontrarse a unos cuantos meses de concluir la legislatura no pudieron realizarlo, y decidieron solucionar el problema con un artículo segundo transitorio que deja vigente el Reglamento de 1934, en todo lo que no se opusiera a la recién creada Ley Orgánica⁶⁰.

De todos los ordenamientos vistos hasta ahora, este es el primero que tuvo una discusión intensa, tanto en lo general como en lo particular, reflejo de la pluralidad que comienza a nacer en el recinto parlamentario de la Cámara de Diputados. Por ejemplo,

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ El artículo segundo transitorio dice: "Mientras se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley y el Reglamento Interior y de Debates serán aplicables, en lo que no se opongan a esta Ley, las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos."

en la parte relativa a las comisiones y comités se admite que efectivamente hay un gran avance en la reestructuración y en la racionalización de las comisiones, pues se había operado "... con una lista interminable de Comisiones, la mayor parte de las cuales *nunca funcionaban*, ni siquiera en forma transitoria."⁶¹ Se aceptaba también que existía "... el vicio de integrar comisiones excesivamente numerosas, las que por supuesto *tampoco tenían operatividad y no se reunían*."⁶² Como podemos apreciar, aunque existía el reconocimiento de este tipo de cuestiones, no se conseguiría desaparecerlas de la vida parlamentaria mexicana, quedando presentes durante varias décadas más.

En la discusión particular hecha al artículo 64 del proyecto de Ley⁶³ se da otra polémica por considerarlo como un retroceso a los avances normativos logrados, ya que el precepto incorpora un conjunto de obstáculos al voto particular, que lo nulifican en la práctica. En primer lugar, establece que el voto particular de cualquier legislador que disienta de alguna resolución se dirigirá al presidente del grupo parlamentario al que pertenezca, para que, si lo estimare conveniente, lo remita al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara a efecto de que éste decida si se pone o no a consideración de la asamblea. Como vemos, las trabas son obvias. Realmente se impedía que legisladores integrantes de los grupos minoritarios, que estuviesen inconformes con la decisión de alguna comisión, puedan expresar sus diferencias ante la asamblea, esto se mantendrá sin modificación durante toda la vigencia del texto legal, es decir, durante veinte años.

Otro punto polémico lo encontramos en el artículo 55 del Proyecto, que para algunos, no asegura la representación pluripartidista en las comisiones, al mencionar solamente que se "procurará" la representación de todos los grupos parlamentarios, mostrando no una obligación, sino un intento que busca la representación de las minorías en las comisiones.

Al respecto hay que decir que aunque desde la XLVI legislatura (1964-1967) se incorpora la oposición al ámbito de las comisiones, es en esta L legislatura (1976-

⁶¹ Intervención del Diputado Héctor Ramírez Cuellar (Partido Popular Socialista), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 16 de mayo de 1979.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Corresponde al segundo párrafo del artículo 56 del texto final de la Ley.

1979), creadora de la Ley Orgánica de 1979, donde por primera vez se intenta hacer una distribución pluripartidaria de los puestos de comisión. Ahora las minorías integrarán dos comisiones importantes: la de Presupuesto y Cuenta Pública y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Sin embargo, la Comisión de Administración, encargada de aplicar el presupuesto interno de las cámaras, se mantendrá aún en manos del partido que tiene la mayoría en la cámara y ninguna presidencia de comisión estará en manos de la oposición. Aunque en la discusión particular del artículo 65 del proyecto, se propone que sus miembros sean designados por el Pleno a propuesta de la Gran Comisión, "tomando en cuenta los grupos parlamentarios representados en la Cámara", esto no quedará en el texto definitivo de la Ley.⁶⁴ Por su parte, en el Senado encontramos que en las legislaturas L y LI, de sesenta y cuatro senadores, uno será de oposición.⁶⁵

En el texto publicado el 25 de mayo de 1979, se ordena que las cámaras, antes de clausurar el último periodo de sesiones de cada legislatura, formen una Comisión Instaladora del Colegio Electoral, la cual, calificará la elección de los nuevos legisladores.⁶⁶ Para llevar a cabo sus trabajos, el Colegio formará a su vez comisiones dictaminadoras: tres, en la Cámara de Diputados, y dos, en el Senado.⁶⁷

Como hemos dicho antes, la Gran Comisión sigue existiendo, pero ahora con nuevas modificaciones: En la Cámara los supuestos para su integración cambiarán: a) se formará con los coordinadores de cada una de las diputaciones estatales y del Distrito Federal; b) pertenecientes al partido político que obtuviere la mayoría absoluta de diputados; c) en la generalidad de las entidades federativas; d) sus integrantes designarán una Mesa Directiva compuesta por un presidente, dos secretarios y dos vocales; e) el primero será el líder del grupo parlamentario mayoritario; y f) deberá quedar instalada dentro de los primeros quince días de septiembre.⁶⁸ En el Senado se mantendrá su integración con un senador por cada Estado y el Distrito Federal, pero olvida hablar sobre el plazo para su instalación y las reglas para hacerlo. Además de

⁶⁴ Véase el último párrafo del artículo 57 de la Ley.

⁶⁵ Jorge Cruickshank García (Presidente del Partido Popular Socialista) por el estado de Oaxaca, durará en el cargo de 1976 a 1982.

⁶⁶ Arts. 14 y 67.

⁶⁷ Arts. 20 y 71.

⁶⁸ Art. 48.

proponer a los integrantes de las comisiones (y en la Cámara, también de los comités) la Gran Comisión tendrá nuevas facultades que hemos esquematizado en el cuadro siguiente para una mejor comprensión.

Tabla 1
Facultades de la Gran Comisión según la Ley Orgánica del Congreso de 1979

Senado	Cámara de Diputados
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proponer a la cámara la designación de los comisionados ante la Comisión Federal Electoral. ➤ Proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la cámara. ➤ Someter los nombramientos y remociones de los empleados de la cámara a la consideración de la misma. ➤ Prestar cooperación a la Mesa Directiva de la cámara y a su presidente para el mejor desarrollo de las atribuciones administrativas. ➤ Proponer a la cámara el programa legislativo. ➤ Vigilar las funciones del Oficial Mayor. ➤ Proveer a través de la Oficialía Mayor, lo necesario para el trabajo de las comisiones. ➤ Dirigir y vigilar los servicios internos de la Cámara. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones. ➤ Tramitar y presentar proyectos de resolución en los casos relativos a la facultad otorgada al Congreso en el artículo 116 constitucional.* ➤ Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero. ➤ Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara. ➤ Coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités.

Fuente: El autor, con base en la Ley Orgánica del Congreso General de 1979. * La facultad a que se refiere el precepto consiste en la aprobación que dará el Congreso a todo convenio que celebren los estados de la Federación, respecto de los conflictos limítrofes que pudieran surgir entre ellos. Actualmente se ubica en el artículo 46 de la Constitución vigente.

Por otra parte, los tipos de comisiones que tendrán las cámaras variarán. En el Senado habrá comisiones ordinarias y especiales, elegidas en la primera sesión que verifique la Cámara del primer periodo ordinario de sesiones. Los miembros de las comisiones ordinarias durarán en el cargo toda la legislatura y los que integren las comisiones especiales se renovararán anualmente. Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, y, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.⁶⁹ Se consideran como comisiones especiales la de: Estudios Legislativos, Administración y Biblioteca; facultando a la primera para

⁶⁹ Arts. 86 y 87.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

dividirse en las "secciones o ramas" que estime convenientes⁷⁰, situación no contemplada en el caso de la Cámara de Diputados. Al respecto, hay que decir que el artículo 99 de la Ley prevé, siguiendo al Reglamento de 1934, que el Senado pueda aumentar o disminuir el número de comisiones o subdividir las, según lo creyera conveniente. Este supuesto la Ley no lo contempla expresamente para el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados.

Respecto a la comentada Cámara, diremos que habrá comisiones ordinarias que pueden ser de dictamen legislativo o de vigilancia. Las primeras tendrán la competencia que derive de su denominación en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal y ejercerán las funciones de estudio, análisis y dictamen de las iniciativas de ley o decreto, participando en las discusiones que se lleven en la Cámara de acuerdo con el Reglamento Interior y de Debates. La Comisión de Vigilancia ejercerá las funciones que le marque la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*. Ambas se constituyen con carácter definitivo y funcionan durante toda la legislatura. Pero también existirán con carácter transitorio, comisiones de investigación y jurisdiccionales. Son comisiones de investigación las que se integran para tratar los asuntos a que se refiere el artículo 93 constitucional.⁷¹ Son comisiones jurisdiccionales, las creadas para conocer de los asuntos relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos.⁷² Las comisiones ordinarias se deberán integrar durante la primera quincena del mes de septiembre.

En la siguiente tabla se presentan las comisiones que originalmente listaba la Ley Orgánica de 1979 al momento de su publicación en el *DOF*, mismas que fueron variando de legislatura en legislatura, no sólo en número, sino también en tamaño. Para el Senado, la Ley no hace referencia a la cifra de senadores por comisión y mantiene además un número alto de comisiones ordinarias en comparación con las de la Cámara de Diputados: cuarenta y seis. En cambio para esta última, el artículo 55 fija a diecisiete el número de diputados por comisión,⁷³ "procurando que se encuentren

⁷⁰ Arts. 90 y 91.

⁷¹ Art. 60.

⁷² Art. 61.

⁷³ Como excepción a esta regla encontramos a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que se integrará con veinte miembros de entre los diputados de mayor

representados los diferentes grupos parlamentarios" y limitando el número de comisiones ordinarias por legislador a tres como máximo, además reduce su número a veintidós comisiones ordinarias y tres comités, supuestos que en el Senado no se produjeron.

experiencia parlamentaria y todos los grupos parlamentarios estarán representados en ella (art. 58).

Tabla 2

Las comisiones ordinarias del Congreso General contenidas en la Ley Orgánica de 1979	
Senado	Cámara de Diputados
1. Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos	1. Gobernación y Puntos Constitucionales
2. Aranceles y Comercio Exterior	2. Marina
3. Asistencia Pública	3. Patrimonio y Fomento Industrial
4. Asuntos Indígenas	4. Agricultura y Recursos Hidráulicos
5. Colonización	5. Asentamientos Humanos y Obras Públicas
6. Comercio Interior	6. Salubridad y Asistencia
7. Corrección de Estilo	7. Reforma Agraria
8. Correos y Telégrafos	8. Pesca
9. Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito	9. Programación, Presupuesto y Cuenta Pública
10. Defensa Nacional	10. Hacienda y Crédito Público
11. Departamento del Distrito Federal	11. Comercio
12. Economía	12. Comunicaciones y Transportes
13. Editorial	13. Educación Pública
14. Educación Pública	14. Trabajo y Previsión Social
15. Ferrocarriles Nacionales	15. Turismo
16. Fomento Agropecuario	16. Relaciones Exteriores
17. Fomento Cooperativo	17. Justicia
18. Fomento Industrial	18. Defensa Nacional
19. Gobernación	19. Distrito Federal
20. Hacienda	20. Energéticos
21. Industria Eléctrica	21. Seguridad Social
22. Insaculación de Jurados	22. Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
23. Justicia	
24. Justicia Militar	* Existen también 3 Comités:
25. Marina	1. De Administración
26. Medalla Belisario Domínguez	2. De Biblioteca
27. Migración	3. De Asuntos Editoriales
28. Minas	
29. Obras Públicas	
30. Patrimonio y Recursos Naturales	
31. Pesca	
32. Petróleo	
33. Planeación del desarrollo económico y social	
34. Previsión Social	
35. Puntos Constitucionales	
36. Reforma Agraria	
37. Reglamentos	
38. Relaciones	
39. Salubridad	
40. Sanidad Militar	
41. Seguros	
42. Servicio Consular y Diplomático	
43. Tierras Nacionales	
44. Trabajo	
45. Turismo	
46. Vías de Comunicación	

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Fuente: El autor, con base en la Ley Orgánica del Congreso publicada en el DOF el 25 de mayo de 1979.

En cuanto a la integración del órgano de dirección de las comisiones, en el Senado se compondrá por un presidente, un secretario y los vocales que se autoricen;⁷⁴ en la Cámara la Ley omite decir sobre el particular. Existe prohibición para el presidente, los vicepresidentes y los secretarios del Senado de pertenecer a comisión alguna;⁷⁵ mientras que en el caso de la Cámara de Diputados, la Ley vuelve a callar como en el supuesto anterior.

En el Senado la Ley faculta expresamente al presidente de cualquier comisión (artículo 100) para coordinar el trabajo de los miembros de la misma, pudiéndolos citar en los recesos cuando sea necesario para el despacho de los asuntos pendientes. Hay que mencionar que el mismo precepto ordena que las comisiones funcionen durante el receso del Congreso con el fin de que se despachen todos los asuntos a su cargo. Aunque la Ley en el caso de la Cámara no dice nada al respecto, en la práctica se aplicaría supletoriamente el Reglamento de 1934 para cubrir la omisión.

En ambas cámaras las reuniones de las comisiones serán privadas y tomarán sus decisiones por mayoría de votos teniendo sus presidentes el voto de calidad en caso de empate. Cuando así lo acuerden sus miembros, podrán celebrar reuniones de información y audiencia, a las que asistirán representantes de los grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto a tratar.⁷⁶

En el caso de las comisiones del Senado, la Ley las faculta expresamente para pedir por conducto de su presidente a los archivos y oficinas de la Nación, la documentación que requieran para el despacho de sus negocios. La negativa a entregarlos en los plazos pertinentes, autoriza a la comisión para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República (artículos 101 y 102). Además pueden entrevistarse con funcionarios públicos para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios y reunirse con las comisiones de la Cámara de Diputados para expeditar la atención de los asuntos.

⁷⁴ Art. 95.

⁷⁵ Art. 96.

⁷⁶ Arts. 62, 63, 97 y 98.

En el caso de la Cámara no existe precepto alguno que mencione dichas facultades, sin embargo, como en el caso anterior, el Reglamento de 1934 se continuará aplicando ante dicha ausencia normativa. En este sentido diremos que la Cámara fundamentaba su proceder en los artículos 89 y 90 del multicitado Reglamento.

En resumen podemos decir que las principales innovaciones normativas hechas al sistema de comisiones de la Cámara de Diputados son: a) una nueva tipología o clasificación de las comisiones; b) disminución de su número a veintidós comisiones y la creación de tres comités para las tareas administrativas; c) aumento razonable en el número de integrantes por comisión, de tres con un suplente, a diecisiete; d) participación de los diputados en un máximo de tres comisiones ordinarias e) cambio en la forma de integrar la Gran Comisión y de sus facultades; f) el surgimiento de los grupos parlamentarios, a los que se deberá tomar en cuenta para la constitución de las comisiones; y, g) la complementación de la norma contenida en el artículo 93 constitucional con la implementación de las comisiones de investigación.

Por su parte, el sistema de comisiones del Senado aparentemente con un mayor número de preceptos reguladores de su actividad, no contiene cambios trascendentales como en la Cámara de Diputados. Si bien es cierto que se da una nueva tipología o clasificación de las comisiones (ordinarias y especiales) y que se buscó disminuir su número, también lo es, que omite regular el número de integrantes por comisión y el número de comisiones por legislador, además, la disminución en el número de comisiones no fue la más apropiada al dejar cuarenta y seis comisiones ordinarias, dos veces más que en la Cámara; además, no incorpora la figura de los grupos parlamentarios ni la de los comités; y en cuanto a la facultad de control omite hacer comentario alguno.

Hasta ahora, de las dos cámaras en que se divide el Congreso mexicano, es la de senadores, la menos favorecida con modificaciones que fortalezcan su sistema de comisiones, quedando rezagada, con una reglamentación incua en comparación con los avances logrados en la Cámara de Diputados, principalmente en puntos medulares como el número de comisiones, tamaño de las mismas y número comisiones por legislador. En opinión del entonces diputado Víctor Manuel Carrasco, el Senado quedó "intacto en su esencia política, conservando sus características de institución del estado liberal burgués".

D. Transición a la democracia y comisiones

Para 1988, se celebrarían en nuestro país las elecciones más controvertidas de todo el siglo XX. En la contienda electoral para elegir presidente de la República, la oposición obtendría en su conjunto el 49.26% de los sufragios y el PRI solo el 50.74% de la votación total. La cifra, debatida por la oposición y por el mismo partido en el gobierno, quedaría registrada como el primer gran descalabro electoral del PRI y el inicio de la llamada transición democrática. La Tabla 3 muestra los resultados obtenidos por el PRI y la oposición en los procesos electorales celebrados desde 1929 hasta 1988.

Tabla 3
Elecciones Presidenciales en México: 1929-1988

Año	Candidato	Votos	Año	Candidato	votos
1929	Pascual Ortiz Rubio	93.55%	1964	Gustavo Díaz Ordaz	88.63%
	Oposición	6.45%		Oposición	11.37%
1934	Lázaro Cárdenas	98.19%	1970	Luis Echeverría Álvarez	84.13%
	Oposición	1.81%		Oposición	15.87%
1940	Manuel Ávila Camacho	93.90%	1976	José López Portillo	100%
	Oposición	6.10%		Oposición*	---
1946	Miguel Alemán	77.87%	1982	Miguel de la Madrid	74.30%
	Oposición	22.13%		Oposición	25.70%
1952	Adolfo Ruiz Cortines	74.31%	1988	Carlos Salinas de Gortari	50.74%
	Oposición	25.69%		Oposición	49.26%
1958	Adolfo López Mateos	90.56%			
	Oposición	9.44%			

Fuente: El autor, cifras tomadas del libro *La sucesión presidencial en México: 1982-1988*, Carlos MARTÍNEZ ASSAD, pp. 25 a 29 y 372. * El PAN no participa, el PPS y el PARM apoyan al candidato priísta.

A la vez, en las elecciones a diputados federales el partido hegemónico por primera vez no lograría la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, y en consecuencia, no podría reformar por sí solo a la Constitución. Ahora tendría que buscar algún aliado para conseguir cualquier modificación constitucional que el presidente de la República le solicitare para cumplir su programa político. En el Senado se abrirían las puertas a cuatro miembros de oposición, algo entonces, nunca antes visto. (Vid. Tabla 4).

Así iniciaría el proceso de transición democrática del sistema político nacional, y con él, la futura caída del régimen de partido hegemónico. "El PRI enfrentaba la crisis

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

de legitimidad más grave de su historia y el país corría el riesgo de iniciar una etapa de inestabilidad y, eventualmente, de violencia política."⁷⁷

Tabla 4

Composición de las cámaras del Congreso General en la LIV Legislatura: 1988-1991				
	Número de legisladores		Porcentaje	
	PRI	Oposición	PRI	Oposición
Senado	60	4 *	93.75%	6.25%
Cámara de Diputados	260	240	52%	48%

Fuente: El autor con base en datos publicados por la Comisión Federal Electoral. * Por el Distrito Federal: Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez y Hernández, ambos candidatos del Partido Popular Socialista y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Por Michoacán: Cristóbal Arias Solís y Roberto Robles Garnica del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Todos ex-militantes del Partido Revolucionario Institucional.

Ante esta difícil coyuntura, pero también ante la insatisfacción de los partidos políticos de oposición al régimen, el Ejecutivo Federal se vio obligado a cambiar la imagen de su gobierno mediante un verdadero proceso de democratización. Entre los actores que contribuyeron a su realización se encuentra la misma Cámara de Diputados y la entonces, Comisión Federal Electoral, hoy, Instituto Federal Electoral. Instituciones encargadas de organizar diversos foros de consulta con el objeto de conocer los cambios que en materia electoral fueran considerados como indispensables por los partidos políticos, las asociaciones y la sociedad civil en general. Así, el 6 de abril de 1990, aparecería publicada en el *DOF* la primera reforma del sexenio salinista, que a grandes rasgos, reorganiza los órganos electorales, crea un nuevo registro de electores, instituye el servicio profesional de carrera y fortalece el Tribunal Electoral.⁷⁸

A decir de Lujambio, las elecciones de 1991 pondrían en evidencia las limitaciones de la reforma, principalmente en lo que respecta al padrón electoral. Consciente del descontento el gobierno federal efectuaría una segunda reforma -septiembre de 1993- que amplía el tiempo durante el cual los partidos políticos pueden revisar las listas nominales, pero además:

⁷⁷ Alonso LUJAMBIO, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995, p. 113.

⁷⁸ Para más detalles sobre la reforma consúltese: Alonso LUJAMBIO, *Federalismo y...*, *op. cit.* y Javier PATIÑO CAMARENA, *Derecho Electoral Mexicano*, México, 1999, pp. 420 a 424 y 559 a 565.

...se abrió el Senado a la representación de las minorías; se cambió la fórmula de integración de la Cámara de Diputados que, si bien no desaparece los enormes márgenes de sobrerrepresentación del partido mayoritario, sí abre la posibilidad de que, frente al colapso de la votación del PRI, éste no cuente con el control mayoritario de dicha asamblea; desapareció la autocalificación de los legisladores, trasladándose dicha función a los órganos electorales y luego al Tribunal Federal Electoral y a la Sala de Segunda Instancia; se ampliaron los rubros de regulación del financiamiento a los partidos; aumentaron las atribuciones del Consejo General del IFE; cambió la integración de los órganos colegiados a niveles inferiores para dar más peso a los consejeros ciudadanos; se dispuso que los funcionarios de mesa de casilla se seleccionarían por la vía de la doble insaculación; se amplió el abanico de pruebas que pueden ser presentadas ante los órganos jurisdiccionales (sic.); se reglamentó la participación y presencia de los observadores nacionales; ...etcétera.⁷⁹

Para algunos actores políticos de oposición, estos avances no garantizaban suficientemente una contienda electoral transparente que demostrara las preferencias de la ciudadanía. De nuevo el gobierno tendría que impulsar una reforma electoral, la tercera y la última del sexenio salinista, que se aprobaría por el Congreso en abril de 1994. Lujambio resume las principales aportaciones: "...introdujo en el Código Penal la figura de los delitos electorales; creó la figura de los consejeros ciudadanos en el Consejo General del IFE y dejó a las fracciones parlamentarias de los partidos la responsabilidad de su nombramiento, sacando al presidente de la República del proceso de nominación; los partidos representados en el Consejo General del IFE conservaron su derecho a voz pero perdieron su derecho a votar en el Consejo..."⁸⁰

Todo este cúmulo de cambios obligó a los legisladores federales a poner al día la reglamentación interna del Congreso General y a retomar el debate sobre la misma. Ya desde el 1 de diciembre de 1992, un grupo de integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, comenzó la actualización presentando al Pleno de la Cámara una iniciativa de modificaciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica de 1979.

Dicha iniciativa buscó por un lado, corregir el puñado de inexactitudes, incongruencias y falta de correspondencia con los preceptos constitucionales que habían sido reformados ya por el propio Congreso, pero que no se habían reflejado en la Ley Orgánica; y por el otro, incorporar los acuerdos parlamentarios aprobados por

⁷⁹ Alonso LUJAMBIO, *op. cit.*, p. 146.

⁸⁰ *Ibidem.*, p. 147.

las diversas fracciones parlamentarias para suplir la insuficiencia de sus normas internas.⁸¹

Tuvieron que pasar dos años para que la iniciativa lograra materializarse en el llamado *Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General*, publicado el 20 de julio de 1994 en el *DOF*.⁸² El documento intenta incluir los cambios constitucionales y legales hechos de diciembre de 1991 a julio de 1994, que incidían en el ámbito competencial de las cámaras. Así, la Comisión de Reglamentos del Senado y la de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara, establecieron conjuntamente modificaciones que hemos sintetizado en los siguientes párrafos:

Desaparecen las tradicionales comisiones instaladoras de los colegios electorales de las cámaras, como órganos encargados de declarar la validez de las elecciones de los legisladores, y se forman en su lugar, Comisiones Instaladoras pero de la legislatura que inicia funciones.

Para el caso específico de la Cámara de Diputados, se establecen reglas procedimentales para la calificación de la elección presidencial, señalándose que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en la legislatura que se instale coincidiendo con el año de la renovación del Ejecutivo Federal, emitirá el dictamen relativo a la calificación de la elección presidencial.

La reforma modifica el número de comisiones de ambas cámaras. El Senado disminuye sus comisiones ordinarias, de cuarenta y seis a veintiséis: Administración; Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Recursos Hidráulicos; Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social y Ecología; Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Estudios Legislativos; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria;

⁸¹ Cfr. *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del 1 y 3 de diciembre de 1992.

⁸² Anterior a esta reforma, la *Ley Orgánica del 79* fue modificada el 28 de diciembre de 1981 en los artículos relativos a las funciones electorales.

Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo; y, Jurisdiccional.⁸³

Mención especial merece la Comisión Jurisdiccional que se encuentra nombrada en el artículo 78 como ordinaria y en el artículo 79 como especial, con carácter transitorio, para desempeñar una labor específica. En la práctica la Comisión Jurisdiccional funcionó como una comisión ordinaria y la contradicción nunca fue aclarada.

Esta disminución en el número de comisiones, conjuntamente con la incorporación de la figura de los grupos parlamentarios y la posibilidad de crear comisiones o comités conjuntos -con la participación de las dos cámaras para atender los asuntos de interés común-, serán medidas importantes que deja como herencia normativa la LV legislatura.⁸⁴ Sin embargo olvida resolver el problema del tamaño que tendrán sus comisiones, el número de comisiones por legislador, el plazo que tendrá la Gran Comisión para presentar la lista de comisiones a nombrar por el Pleno; la distribución de los escaños dentro de las comisiones mediante el principio de la proporcionalidad de los grupos parlamentarios; la forma en que se eligen y nombran a sus miembros directivos; y la no mención de las existentes comisiones de investigación que pueden formarse con base en el artículo 93 constitucional.

En el caso de la Cámara ocurrirá un fenómeno distinto. El número de diputados por comisión aumentará de diecisiete a treinta, y en vez de buscar mantener la estabilidad numérica de su sistema de comisiones, su número crece de veintidós a cuarenta y una comisiones ordinarias: Régimen Interno y Concertación Política; Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación, Gestoría y Quejas;

⁸³ Art. 78 del texto reformado.

⁸⁴ Observación especial merece el tema de los grupos parlamentarios pues aunque la Ley reformada en 1994 faculta al Senado para crearlos, la Constitución omite y omite aun mencionar dicha facultad, concedida exclusivamente a la Cámara de Diputados.

Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo; Vivienda; y, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.⁸⁵

Se mantiene intacta la regla para definir la competencia de las comisiones ordinarias, al señalar el artículo 48 que será aquella derivada de su denominación "en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal", teniendo como funciones las "de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea", olvidando mencionar la función de supervisión y control que *per se*, toda comisión debe contar.

Se cambia también en la Cámara de Diputados el plazo para constituir a las comisiones, de la primera quincena a todo el mes de septiembre del año en que inicie la legislatura correspondiente. Excepción es la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en el supuesto que ya comentados.

La figura tradicional de la Gran Comisión comenzará a sufrir los primeros síntomas de su futura desaparición. En el Senado, cambiará el método para elegir a sus miembros, ordenando el artículo 91, que además de la clásica integración de un senador por cada Estado y del Distrito Federal, se incorporen los coordinadores de los grupos parlamentarios, así se rompería con la añeja tradición del gobierno por un mayoría unipartidista. Como dato curioso y antecedente *de facto* a esta innovación encontramos que en la LIV legislatura (1988-1991) el entonces Senador Porfirio Muñoz Ledo aparece ya como miembro de la Gran Comisión, a pesar de no pertenecer al partido mayoritario de la Cámara. El mismo legislador conseguiría ser presidente de la Comisión de Estudios Legislativos Segunda Sección para la LV legislatura (1991-1994), convirtiéndose en el primer senador de oposición en ocupar un cargo de dirección dentro de una comisión.

Para la conducción de los trabajos de la Gran Comisión en el Senado se designaría a un presidente, dos vicepresidentes y un secretario. El presidente, el primer vicepresidente y el secretario serían nombrados por mayoría de votos de sus

⁸⁵ Art. 43 del texto reformado.

miembros, y el segundo vicepresidente, lo sería el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría. Estos cambios son muy importantes pues recordemos que originariamente la Ley Orgánica de 1979 no mencionaba nada respecto de los grupos parlamentarios, ni tampoco permitía que en la Gran Comisión hubiera senadores que no fueran del grupo mayoritario, en consecuencia, ningún cargo de dirección podía quedar en manos de la oposición.

Los resultados de estos cambios se verán en la práctica hasta la LVI legislatura pues en esta LV, por un lado, disminuye el número de senadores de oposición a tres (dos por el PRD (Michoacán): Porfirio Muñoz Ledo y Roberto Robles Garnica; y, uno por Baja California (PAN): Héctor Terán Terán), cifra insuficiente para la formación de un grupo parlamentario; y por el otro, que la reforma a la Ley fue aprobada en un periodo extraordinario a pocos días del término de la legislatura.

En la Cámara de Diputados la creciente pluralidad política produciría cambios que afectarán a la Gran Comisión. En principio diremos que se convertirá totalmente en una gran comisión de la fracción parlamentaria del PRI, pero no influirá como antaño, en las principales decisiones de gobierno de la Cámara ni tendrá la facultad de proponer a los miembros de todas las comisiones.⁸⁶ Ahora, en su constitución, además de los coordinadores de cada una de las diputaciones del partido mayoritario, figurarán los diputados de la mayoría que hayan quedado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales y aquellos otros que en su caso considere el líder de la fracción mayoritaria.⁸⁷

La facultad de designar a las comisiones se transfiere a la llamada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), cuyo origen lo encontramos en el Acuerdo suscrito por los distintos grupos parlamentarios representados en la Cámara el 7 de diciembre de 1991. El considerando segundo del documento justifica su creación diciendo: *para la mejor atención de los asuntos parlamentarios es conveniente la presencia de un órgano de gobierno de la Cámara que funja como*

⁸⁶ Para Francisco BERLÍN VALENZUELA, la Gran Comisión pasó de ser el órgano de gobierno de la Cámara baja, a un órgano encargado de integrar y organizar a la mayoría parlamentaria. *Cfr. Derecho Parlamentario*, FCE, México, 1993, p. 306.

⁸⁷ Art. 38, fracción III del texto reformado.

enlace, apoyo y coordinación de los grupos parlamentarios, a la vez que en su integración refleje la composición plural de la Cámara.

Desde entonces la CRICP se iría perfilando como la futura instancia de gobierno de la Cámara. Por fin, la aspiración que años antes habían deseado los diputados de la llamada "coalición de izquierda", en el sentido de evitar que el gobierno de la Cámara quedara en manos del grupo mayoritario se materializaba.

Hay que señalar que es la reforma de 1994, la que establece en la Cámara de Diputados la designación de comisiones (incluyendo sus presidencias y sus correspondientes secretarías) cuidando que todos los grupos parlamentarios existentes tuvieran representación según su importancia cuantitativa. Situación esta no contemplada para el caso del Senado, en donde la Ley omite decir algo al respecto.

Para algunos esta diferencia contenida en el artículo 47 del texto reformado supera el avance hecho en 1979, pues utiliza el gerundio "cuidando" en vez del "procurando" que en su momento causó polémica. Además, la pluralidad en su integración no se limita a la designación de las comisiones, sino también, a la designación de los puestos de dirección, algo no tomado en cuenta anteriormente.

La Tabla 5 nos muestra las facultades que tenía la Gran Comisión en ambas cámaras. Si las comparamos con el texto original de la Ley Orgánica de 1979, notaremos que la Gran Comisión en el Senado las mantiene intactas de 1979 a 1994, fecha de la reforma comentada; por el contrario, la Gran Comisión de Cámara de Diputados sufrirá cambios trascendentales que disminuirán su poderío al ser trasladados a la nueva Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Tabla 5
Facultades de la Gran Comisión con la reforma de 1994

Senado	Cámara de Diputados
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proponer a la Cámara la designación de los comisionados ante la Comisión Federal Electoral. ➤ Proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara. ➤ Someter los nombramientos y remociones de los empleados de la Cámara a la consideración de la misma. ➤ Prestar cooperación a la Mesa Directiva de la Cámara y a su presidente para el mejor desarrollo de las atribuciones administrativas. ➤ Proponer a la Cámara el programa legislativo. ➤ Vigilar las funciones del Oficial Mayor. ➤ Proveer a través de la Oficialía Mayor, lo necesario para el trabajo de las comisiones. ➤ Dirigir y vigilar los servicios internos de la Cámara. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones. ➤ Tramitar y presentar proyectos de resolución en los casos relativos a la facultad otorgada al Congreso en el artículo 46 constitucional. ➤ Nombrar a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. ➤ Designar al Consejero propietario y a los Consejeros suplentes de la fracción mayoritaria ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. ➤ Coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités.

Fuente: El autor, con base en la Ley Orgánica del Congreso reformada en 1994.

Regresando al tema de la CRICP, debemos decir que la reforma de 1994 ordena que dicha comisión se integre al inicio de la legislatura -en la primera sesión ordinaria de la Cámara-⁸⁸ por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios -antes líderes de los grupos parlamentarios- más otros tantos diputados del grupo que tuviera la mayoría en la Cámara. El segundo requisito para su integración, muestra que a pesar de ser ya un órgano plural en el que participarán todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara, el partido mayoritario no deja de tener el control del proceso de integración de comisiones al tener mayoría en la propia CRICP.

La CRICP fungirá como órgano de gobierno plural y no unipartidista con el fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara. Como funciones principales tenía las siguientes: a) suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara; b) proponer a los integrantes de las comisiones y comités; c) proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados; d) proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero; e) presentar al Pleno los nombramientos de consejeros propietarios y suplentes que formarán el Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos

⁸⁸ Art. 44 del texto reformado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara; y, f) contribuir con la Mesa Directiva en la organización de los trabajos camerales.⁸⁹

Finalmente diremos que otra innovación contenida en la reforma de 1994 tiene que ver con la creación de los llamados "Cuerpos Técnicos Profesionales de Apoyo", que si bien es cierto, sólo auxiliarían a la Mesa Directiva de las cámaras, también lo es, que representa el primer intento normativo que reconoce la necesidad de contar con el personal especializado que auxille y brinde asesoría e Información a los legisladores. En este punto el Senado superaría a la Cámara, al señalar el artículo 73 del texto reformado, que se incluirá dentro de sus áreas administrativas al denominado Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo, es decir, ya existe por ley en la estructura administrativa del Senado un área de consulta y apoyo a los miembros integrantes de la Mesa Directiva.

E. Gobierno dividido y comisiones: La nueva Ley Orgánica

A tan sólo tres años de haber sido modificadas las normas internas del Congreso, se produciría un acontecimiento que las afectaría nuevamente: En las elecciones federales de 1997, el PRI perdería la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en el Senado. La aparición de un gobierno dividido, en donde el partido al que pertenecía el presidente, no podía por sí mismo, tomar alguna decisión dentro de las cámaras del Congreso sin el apoyo de otra fuerza política, pondría en entredicho las reglas del juego político.

Era un hecho que los partidos de oposición se habían convertido en un verdadero contrapeso para el Ejecutivo. Los legisladores priístas ahora estaban obligados a construir coaliciones con la oposición, para aprobar cualquier cambio en las políticas gubernamentales que el presidente les demandase. El presidente por su parte, tendría que escuchar a la oposición e incorporar sus demandas.

A manera de ejemplo la Tabla 6 nos muestra el número y porcentaje de curules que obtuvo el PRI y la oposición dentro de la Cámara de Diputados de 1988 a 1997. En ella se aprecia como a pesar de que en 1988 el PRI sufre su primer gran

⁸⁹ Art. 45 del texto reformado.

descalabro electoral, para 1991 se recupera. Y aunque en 1994 vuelve a descender cuatro puntos porcentuales, nunca se pensó que nueve años después de 1988 la oposición conseguiría ganar la mayoría absoluta dentro de la Cámara.

Tabla 6
Representación en la Cámara de Diputados

	1988	1991	1994	1997
PRI	260	320	300	239
%	52	64	60	47.8
Oposición	240	180	200	261
%	48	36	40	52.2
Total	500	500	500	500

Fuente: Mauricio ROSSELL, *Congreso y gobernabilidad en México Una perspectiva desde la experiencia internacional*, Miguel Ángel Porrúa Editores y Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000, p. 196.

El propio crecimiento de los grupos parlamentarios de oposición dentro de la Cámara de Diputados, colapsó para siempre a la añeja Gran Comisión, la cual, no pudo constituirse debido a que ninguna fuerza política por sí misma agrupaba la mayoría absoluta que exigía el artículo 38 de la Ley Orgánica; pero además, surgiría un problema: al no constituirse la Gran Comisión, tampoco se podría formar la CRICP debido a que ésta se integraba, además de los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios, por otros tantos diputados que el mismo grupo mayoritario nombrara a través de la Gran Comisión. Nacif narra elocuentemente el escenario político vivido:

El PRI trató de aprovechar su posición como primera fuerza parlamentaria ya que, después de todo, sólo necesitaba 12 votos para obtener la mayoría. Sin embargo, los partidos de oposición (PRI, PAN, PVEM y PT) lograron oportunamente formar una coalición -conocida en el medio periodístico como el Grupo de los Cuatro (G-4)- para constituir una nueva mayoría gobernante. Una de las principales decisiones del G-4 fue redefinir la composición de la CRICP. Suprimiendo el predominio de los representantes del PRI en esta comisión y limitaron el número de integrantes a los cinco coordinadores de los grupos parlamentarios... El G-4 estuvo a cargo de la integración de comisiones legislativas. Se aseguró que... tuviera la mayoría en todas las comisiones y asignó las presidencias y secretarías de las comisiones más importantes entre los integrantes de la coalición.⁹⁰

⁹⁰ Benito NACIF HERNÁNDEZ, *El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades*, p. 22.

Como vemos, la primera consecuencia que produjo la llegada de una mayoría opositora a la Cámara de Diputados fue el cambio en las reglas internas de la misma, sepultando de un golpe la ya agonizante Gran Comisión, en la que una mayoría unipartidista monopolizaba las decisiones y mantenía a la oposición fuera de cualquier asunto importante dentro de las cámaras. Ante la imposibilidad de formar la Gran Comisión, los diputados de oposición acuerdan integrar a la CRICP sólo con los coordinadores parlamentarios de los cinco partidos representados en la Cámara (PRI, PAN, PRD, PT, y PVEM). Las nuevas circunstancias políticas y el vacío legal obligarían a los legisladores a utilizar los acuerdos parlamentarios como el instrumento idóneo para regular aquellas cuestiones nunca antes previstas.

El 4 de septiembre de 1997 se suscribiría un acuerdo que delimitaría las atribuciones de la CRICP, mismas que podemos resumir en cinco incisos: a) suscribir acuerdos parlamentarios relativos a los asuntos que serán desahogados en el Pleno de la Cámara; b) contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camerales; c) proponer a los integrantes de las comisiones y comités y coadyuvar al mejor desarrollo de sus funciones; d) proponer al Pleno el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados; y e) proponer al Pleno los nombramientos de Oficial Mayor y Tesorero. Además contendría un punto medular: sus decisiones debían ser tomadas por consenso, y en caso de no lograrlo, se procedería a utilizar el voto ponderado, en donde, cada coordinador representaría tantos votos como legisladores incorporados a su grupo parlamentario. De esta manera se termina la toma de decisiones unilateral que aquélla prevalecía.

La pérdida de la mayoría priísta significó también, cambios importantes en las reglas para la constitución de las comisiones. El 30 de septiembre de 1997 la CRICP propondría al pleno de la Cámara -a pesar del voto en contra de los legisladores priístas- el *Acuerdo para la integración de las comisiones ordinarias y especiales y comités de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura*. En dicho instrumento se encuentran, además de la lista de comisiones y su composición, los lineamientos seguidos para repartirlas entre las diversas fuerzas políticas representadas en la Cámara, algo nunca antes visto en la historia del Congreso mexicano. Destacan como medidas adoptadas:

TECIC CON
FALLA DE ORIGEN

1. Reorganizar el sistema de comisiones, fusionando y suprimiendo algunas de las comisiones existentes y creando algunas nuevas, quedando así: cuarenta y una comisiones ordinarias, catorce especiales y seis comités.
2. Los diputados no podrán formar parte de más de tres comisiones y éstas no excederán de 30 miembros.
3. La representación de los partidos políticos se llevará a cabo de la siguiente manera:
 - a) Las comisiones ordinarias a las que concurren todos los grupos parlamentarios se integrarán con 30 miembros: PRI 14, PRD 7, PAN 7, PVEM 1, PT 1;
 - b) Las especiales a las que concurren todos los grupos parlamentarios, se integrarán con 30 miembros repartidos de la misma manera;
 - c) Las ordinarias y especiales en las que concurren solamente cuatro grupos parlamentarios se integrarán con 29 miembros: PRI 14, PRD 7, PAN 7, PT o PVEM 1;
 - d) Las ordinarias y especiales en las que concurren solamente tres grupos parlamentarios se integrarán con 29 miembros: PRI 14, PRD o PAN 8, PAN o PRD 7.
4. En las secretarías de las comisiones, los grupos parlamentarios presentes en cada comisión -ordinaria, especial, comités- tendrán un secretario en cada una de ellas. Los secretarios actuarán en las sesiones en orden rotativo.
5. Los presidentes de comisión no podrán desempeñarse como secretarios en cualquier otra de ellas y los secretarios no podrán serlo de más de una comisión ordinaria o especial o comité.
6. Las presidencias de comisiones y comités se asignarán proporcionalmente: PRI 19 ordinarias, 8 especiales y 2 comités; PRD 10 ordinarias, 2 especiales y 2 comités; PAN 10 ordinarias; 2 especiales y 2 comités; PT 1 ordinaria y 1 especial; PVEM 1 ordinaria y 1 especial.

7. Los coordinadores de los grupos parlamentarios son los facultados para acreditar ante la CRICP a los diputados que formarán parte de las comisiones y comités.⁹¹

Por primera vez en la historia de la Cámara de Diputados se arma un sistema de comisiones en donde todos los grupos parlamentarios, *de jure* y *de facto*, cuentan con el número de comisiones y el número de curules por comisión que proporcionalmente les corresponde por su representatividad dentro de la asamblea. Recordemos que a pesar de que la Ley Orgánica desde 1979 ordenaba que en las comisiones de la Cámara de Diputados estarían representadas las diferentes fuerzas políticas, la norma no se había cumplido a cabalidad. Además, la oposición siempre estuvo marginada de cualquier cargo directivo al interior no sólo de la Cámara sino de las comisiones mismas. Conviene mencionar que es hasta la LIV legislatura en que la oposición logra presidir cuatro comisiones, y posteriormente en las legislaturas LV y LVI, ocho y dieciséis presidencias respectivamente.⁹² En la LVII legislatura el PRI no sólo perdería el control del gobierno interior de la Cámara, sino a su vez, empujaría su número de presidencias de comisión. Ahora solo presidiría veintinueve de las sesenta y dos comisiones ordinarias, especiales y comités de la Cámara; y en el Senado, perdería veintidós comisiones de las sesenta que se constituyeron.⁹³

Paoli Bolio, haciendo un balance de los acontecimientos ocurridos, nos comenta: "El escenario político de esta Legislatura puso en entredicho la eficacia del conjunto normativo existente. La instalación de la LVII legislatura estuvo inmersa en un ambiente de tensión, agravado, en parte, por la falta de plenitud de la normativa

⁹¹ Además de estas reglas existían otras para casos específicos: a) La Comisión de seguimiento de las investigaciones en torno a los atentados en contra de los ciudadanos Colosio y Ruiz Massieu, se integrará de manera paritaria con 2 diputados por cada grupo parlamentario; b) La de Corrección de Estilo se integrará con 15 miembros: PRI 7, PRD 4, PAN 4; c) La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integrará con 20 miembros: PRI 9, PRD 4, PAN 5, PT 1 y PVEM 1; d) Los comités se integrarán con 22 miembros: PRI 10, PRD 5, PAN 5, PT 1, PVEM 1; e) Los comités en que concurren sólo cuatro grupos parlamentarios se integrarán con 20 miembros: PRI 9, PRD 5, PAN 5, PT o PVEM 1; f) La presidencia de la Comisión de Asuntos de Equidad entre Género será ocupada colegiadamente por un diputado de cada grupo parlamentario; g) La Comisión de Información, Gestoría y Quejas estará presidida por un diputado del grupo parlamentario al que pertenezca el presidente en turno de la CRICP.

⁹² Cfr. Alonso LUJAMBIO, *op. cit.*, p. 191 y ss.

⁹³ PRI 37; PAN 15; PRD 7; más una comisión con presidencia rotativa.

parlamentaria y por el hecho de que era insuficiente para regular las nuevas condiciones de pluralidad en la Cámara...".⁹⁴

La notoria ausencia de disposiciones que regularan la nueva composición de las cámaras y sus actividades, inicia una etapa en donde los legisladores promueven la urgente actualización de la Ley Orgánica en 1979. Al igual que en 1994, la discusión comenzaría en la Cámara de Diputados, extendiéndose poco después al Senado. El objetivo era obvio: se necesitaban nuevas normas jurídicas para los nuevos tiempos políticos. Así, el número de iniciativas presentadas en la Cámara para reformar la Ley Orgánica alcanzó el número de trece, y en el Senado, por su parte, dos.⁹⁵

Para el 22 de junio de 1999, la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados presentaría a discusión del Pleno el dictamen con proyecto de decreto para reformar el Título Segundo de la Ley, mismo que incorporaba las 13 iniciativas, presentadas a partir del 28 de abril de 1998.⁹⁶ El dictamen al ser aprobado se turnó al Senado, en donde se le añadirían las modificaciones correspondientes al Título Tercero⁹⁷, para posteriormente ser reenviado a la Cámara, quedando aprobada la minuta definitiva de la iniciativa de la Ley Orgánica el 31 de agosto de 1999, misma que se vio publicada en el *DOF* el 3 de septiembre de 1999.

El proceso de reformas terminaría rediseñando la organización interna de las cámaras del Congreso mexicano. En principio fue necesario prevenir los errores del pasado. Así como prioridad se buscó establecer reglas claras para la sesión de instalación, creándose una Mesa de Decanos, que sustituiría a la Comisión Instaladora. Este cuerpo colegiado tendría a su cargo la conducción de la sesión

⁹⁴ Francisco José PAOLI BOLIO, "La historia reciente de la Cámara de Diputados" en *Crónica Legislativa*, no. 15, 3ª. Época, julio-agosto, 2000, p. 2.

⁹⁵ Cfr. "Proceso Legislativo de la nueva Ley Orgánica" en *Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, edición a cargo del Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados, p. 133 y ss.

⁹⁶ Cinco por el PAN, tres por el PRI, dos por el PVEM, una por el PRD, una por los grupos del PAN y PRD, y una suscrita por todos los grupos parlamentarios. Hay que decir que desde el 13 de diciembre de 1998 la Comisión presenta un dictamen para reformar los títulos Primero y Segundo de la Ley, pero no obtiene el voto aprobatorio de la Asamblea.

⁹⁷ En el Senado, Eduardo Andrade Sánchez presenta una iniciativa a nombre del PRI y Gabriel Jiménez Remus por parte del PAN, ambas el 26 de mayo de 1999.

constitutiva de la nueva legislatura, así como los procedimientos para elegir a la Mesa Directiva en ambas cámaras.

Por lo que hace a la Mesa Directiva de las cámaras, se corrigieron las deficiencias legales existentes respecto a su forma de integración y facultades, implementándose nuevos lineamientos para su elección, integración y duración. En la Cámara de Diputados será electa por el Pleno; se compondrá de un presidente, tres vicepresidentes y tres secretaríos que durarán en sus funciones un año con la posibilidad de ser reelectos; su elección se hará por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes; los grupos parlamentarios son los encargados de postular a quienes deban integrarla, tomando en cuenta la trayectoria y la experiencia parlamentaria de los candidatos; y los coordinadores parlamentarios no podrán formar parte de dicho órgano de gobierno.

En el Senado estará integrada por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretaríos, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes; durando en el cargo el mismo tiempo que la Mesa de la Cámara (un año) y existiendo la posibilidad de ser reelectos. Los coordinadores de los grupos parlamentarios -a diferencia de la Cámara- podrán formar parte de dicho órgano directivo al no haber disposición que lo prohíba.

En ambas cámaras se crea un órgano novedoso para el derecho parlamentario mexicano: la Junta de Coordinación Política, que sustituirá a la CRICP de la Cámara de Diputados y a la aún existente Gran Comisión del Senado. Dentro de sus facultades estará la de proponer al Pleno la integración de las comisiones. La Junta es el reflejo de la pluralidad existente en las cámaras. Está encargada de impulsar los entendimientos y las convergencias políticas necesarios para alcanzar acuerdos con el fin de que las asambleas puedan cumplir con las funciones constitucionales y legales asignadas. En la Cámara de Diputados se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario; en el Senado, adicionalmente a éstos, habrá dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo que constituya la primera minoría.

Hay que señalar que en la Cámara además de la Junta, existirá la llamada Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada con el presidente de la Cámara -quien también la preside- y los miembros de la Junta, pudiendo asistir a sus reuniones los presidentes de las comisiones cuando exista

algún asunto de su competencia. Entre sus atribuciones destacan las de: definir el programa legislativo para los periodos de sesiones⁹⁸, elaborar el calendario para su desahogo e impulsar el trabajo de las comisiones.

La reforma incluyó también modificaciones a la organización técnica y administrativa de las cámaras. En el Senado se crea una Secretaría General de Servicios Parlamentarios y una Secretaría General de Servicios Administrativos; en la Cámara, habrá sólo una Secretaría General que tendrá a su cargo una Secretaría de Servicios Parlamentarios y otra de Servicios Administrativos y Financieros. En ambas cámaras se instituirá un servicio civil de carrera, con el propósito de profesionalizar los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo. Existe además otra innovación relativa a la difusión de información de las actividades del Congreso, contenida en el Título Quinto de la Ley. Es de destacarse que el Congreso cuenta ya con su propio canal de televisión para difundir las actividades de las cámaras. Por último, la Ley de 1999 contempla la creación de una Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso y una Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas.

Debido a los acontecimientos políticos ocurridos desde el inicio de la LVII legislatura, los temas relacionados con los órganos de gobierno interior de las cámaras fueron los más polémicos, sin embargo, no por ello el relativo a las comisiones dejó de producir intensos intercambios de opiniones. El siguiente apartado lo dedicaremos al tratamiento particular del tema por ser la materia principal de nuestra investigación.

F. Las comisiones en la Ley Orgánica de 1999

Desde antes de su entrada en vigor, la Ley Orgánica publicada el 3 de septiembre de 1999 ya era vista con buenos ojos por todos los interesados en los temas parlamentarios, pues como hemos dicho, efectivamente modernizaba la vida interior del Congreso al: a) asegurar la constitución de las cámaras; b) poner al día y redefinir sus órganos de gobierno; c) buscar establecer la profesionalización de los servicios parlamentarios y administrativos; y, d) rediseñar el sistema de comisiones de las cámaras, todo con el fin de facilitar la realización de sus funciones, que en otros

⁹⁸ En el Senado lo hace la propia Junta de Coordinación Política.

tiempos estuvieron aletargadas. En materia de comisiones, la Ley de 1999 contiene grandes aciertos, pero también, algunas carencias siendo ambos tratados en las líneas siguientes.

Primeramente recordemos que el órgano encargado de proponer la integración de las comisiones en las cámaras deja de ser la Gran Comisión –en el Senado- y la CRICP –en la Cámara de Diputados-, ahora, la llamada Junta de Coordinación Política será la que lleve la propuesta, señalando en el acto la conformación de sus respectivas mesas directivas.⁹⁹

Para la integración de las comisiones y de sus órganos directivos, la Junta de Coordinación Política de cada cámara deberá tomar en cuenta la pluralidad existente en la misma y formular sus propuestas con base en el criterio de proporcionalidad.¹⁰⁰ Esta regla perfecciona y subsana las omisiones existentes en la materia, principalmente en el Senado, en donde la Ley anterior no decía nada al respecto.

En el caso de la Cámara de Diputados, además de lo anterior, el artículo 43 en sus numerales 3 y 4, establece que la Junta deberá: a) tomar en cuenta los antecedentes y experiencia legislativa de los diputados y b) en caso de que la dimensión del grupo parlamentario no permita la participación de sus integrantes en la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el coordinador del grupo. En el Senado la Ley no hace mención a dichos supuestos, sin embargo, respecto al primero, es común que los grupos parlamentarios lo apliquen para designar a quienes los representen en una comisión, siendo una regla no escrita que pudiera regularse para garantizar que efectivamente la designación sea conforme a la experiencia y conocimientos del candidato y no por otras razones que dañan el trabajo de una comisión.

La tipología de las comisiones difiere según la cámara. En el Senado, el artículo 85 nos dice que habrá el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Las primeras “analizan y dictaminan las

⁹⁹ Para el caso del Senado hay que hacer dos observaciones: 1) que la Ley denomina “junta directiva” al órgano de dirección de las comisiones y no “mesa directiva” como en la Cámara de Diputados; y 2) que en el Senado la Ley ordena a la Junta de Coordinación Política proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de comisiones, y no, como en la Cámara, que lo hace directamente la Junta (artículo 82.1.c).

¹⁰⁰ Arts. 43 y 104.

iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia". Las segundas serán de carácter transitorio, conocerán exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o desempeñarán un encargo específico.¹⁰¹ Sin embargo, no termina aquí la clasificación, pues también podrán constituirse: a) comisiones de investigación para atender las obligaciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 93 constitucional; b) comisiones conjuntas, en donde participarán las dos cámaras del Congreso para atender asuntos de interés común; y, c) una comisión jurisdiccional para los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.

En la Cámara de Diputados podrán constituirse comisiones ordinarias, que se mantendrán de legislatura en legislatura; especiales, cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico; y de investigación, con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad contenida en el tercer párrafo del artículo 93 constitucional.

En el caso del Senado, consideramos que se pudo incluir a la Comisión Jurisdiccional dentro de las comisiones ordinarias, como sucede en la Cámara de Diputados. Y respecto a las llamadas comisiones conjuntas, la Ley no aclara los supuestos para su constitución, funcionamiento y facultades. Hay que decir que existen las llamadas comisiones bicamerales, que técnicamente caen en el supuesto de las conjuntas, es decir, sus miembros participan en la atención de los asuntos de interés común para las cámaras. Por ley habrá dos, una se encarga de conducir las actividades que desarrolla el canal del Congreso, y la otra, administra y opera el sistema de bibliotecas.¹⁰² Por otro lado, la Ley permite crear las llamadas "reuniones de conferencia de comisiones" para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes, pero de nuevo, no comenta más sobre el particular.¹⁰³

Es oportuno decir que en la práctica estos temas provocan cierta polémica principalmente en cuestiones relativas a: ¿Qué es lo que se debe formar si los legisladores de ambas cámaras desean dar solución a un tema de interés nacional

¹⁰¹ Art. 87.

¹⁰² Arts. 132.1 y 134.3.

¹⁰³ Art. 98.2.

que merezca una atención inmediata: una comisión conjunta, una reunión de conferencia o una comisión bicameral?. Ahora bien, ya definido el tipo de comisión o reunión de conferencia, aparecen otras incógnitas: ¿Cuántos legisladores las integrarán por cada cámara? ¿Quién está legitimado para proponerlos?. ¿Cómo se formará su órgano de dirección?. ¿Cómo y en dónde sesionarán?. ¿Qué pasa si se quiere presentar un voto particular?. Y, al concluir su encomienda: ¿Qué cámara conocerá primero de la resolución, la de diputados o la de senadores?.

En fin, aunque todo esto se puede solucionar mediante un acuerdo parlamentario, lo conveniente es ir tapando dichos vacíos legales, para evitar controversias innecesarias que producen pérdida de tiempo y de recursos que hacen lento y menos productivo el trabajo del Legislativo y sus comisiones, no olvidemos que la sociedad actual exige un mejor aprovechamiento de los recursos públicos en asuntos que le benefician.

Respecto a la naturaleza jurídica de las comisiones en el Derecho Positivo mexicano, la Ley vigente revolucionará el concepto clásico -adoptado desde el siglo XIX- que ordenaba a las cámaras constituir para el despacho de los negocios, comisiones que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. El actual artículo 39 de la Ley Orgánica incorpora elementos nuevos que aclaran la *ratio legis* de las comisiones.

Reza el numeral primero del artículo 39: "Las comisiones son 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." Como se aprecia este *dictum* contiene tres elementos claves que definen el objeto de una comisión: 1) ¿Quién las constituye?. El órgano supremo de toda asamblea: el Pleno; 2) ¿Qué actividad o actividades realizan?. Dictaminar, informar, emitir opiniones, o, elaborar resoluciones; y, 3) ¿Para qué?. Para que el Legislativo desarrolle las funciones que señalan la Constitución y las leyes. Pero no sólo eso, el numeral tercero del referido precepto, cierra la lista con una cuarta actividad: el control evaluatorio de las políticas públicas, algo nunca antes contemplado de la manera en que la actual Ley lo define expresamente.

A decir de los creadores de la Ley, se buscó que las comisiones de la Cámara de Diputados desempeñarán alguna o algunas de las funciones siguientes:

1. De dictamen sobre iniciativas de ley o decreto.
2. Solicitud, recepción y análisis de información.
3. Control evaluatorio de la Administración Pública Federal.
4. De dictamen para dar cumplimiento a la facultad de designar servidores públicos conforme lo señale la Constitución y las demás leyes.
5. De preparación de proyectos de ley y desahogo de consultas sobre los ordenamientos que rigen el funcionamiento de la Cámara.
6. De coordinación con la entidad de fiscalización de las finanzas públicas.
7. De conocimiento y resolución de las denuncias por responsabilidad de servidores públicos.
8. De investigación sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal.¹⁰⁴

Aclaremos desde ahora, que en *stricto sensu* el concepto desarrollado por el artículo 39 de la Ley está pensado para cubrir las necesidades de la Cámara de Diputados y no para desarrollar las atribuciones del Senado y sus comisiones, a las que la propia Ley Orgánica en su Título Tercero les da un tratamiento particular señalando las siguientes: 1) Análisis y dictamen de las iniciativas de ley o decreto; 2) Intervención en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos; y 3) Investigación sobre el funcionamiento de las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados. Cabe señalar que la práctica parlamentaria nos muestra sin embargo, que las comisiones en el Senado realizan actividades que tienen una estrecha relación con las descritas en los numerales 2 a 5 de la lista hecha para la Cámara de Diputados, siendo conveniente perfeccionar los supuestos jurídicos que regula la norma en el caso del Senado para incluirlas claramente.

Las comisiones ordinarias se constituyen en ambas cámaras durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, es decir, durante todo el mes de septiembre. En el Senado tendrán hasta quince miembros, los que durarán en el encargo todo el tiempo que dure la legislatura y ningún senador podrá pertenecer a más de cuatro de ellas.¹⁰⁵ En cambio, en la Cámara tendrán hasta treinta miembros, durarán en el encargo el

¹⁰⁴ Cfr. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados* del 22 de junio de 1999.

¹⁰⁵ Art. 104.

mismo tiempo que dure la legislatura y ningún diputado podrá pertenecer a más de tres.¹⁰⁶ Hay que reconocerles a los legisladores de la LVIII legislatura su puntual cumplimiento a estas reglas, las cuales buscan alcanzar la especialización a los congresistas y la estabilidad y fortaleza al sistema de comisiones de las cámaras. No olvidemos que durante todo el siglo XX las reglas sobre el número de miembros por comisión y el número de comisiones por legislador fueron sistemáticamente violadas.

El número de comisiones ordinarias se ve reducido en ambas cámaras. En el Senado el texto original del artículo 90 de la Ley Orgánica, lista veintinueve comisiones, las cuales, tendrán a su cargo cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia¹⁰⁷. Esta cifra cambiaría al inicio de la LVIII legislatura, pues la Junta de Coordinación Política ordenaría su aumento –por acuerdo parlamentario- incorporando diecisiete comisiones ordinarias más. El acuerdo, sin explicar el por qué de las nuevas comisiones, fue aprobado en votación económica y sin discusión alguna el 5 de octubre de 2000 y así aumentaría de nuevo su número a la cifra de cuarenta y seis comisiones ordinarias. (Vid. Tabla 7)

En la Cámara de Diputados, el tema de la reducción del número de comisiones también merece comentarios. En este punto hay que resaltar que la intención de mantener un número moderado de comisiones terminaría con la llegada de los diputados integrantes de la LVIII legislatura, quienes el 29 de septiembre de 2000, modificarían la Ley Orgánica expedida un año antes, elevando el número de comisiones más por razones políticas que con argumentos jurídicos. A diferencia del Senado, en donde no encontramos discusión alguna que nos ilustrara sobre el particular, en la Cámara sí encontramos el debate ocurrido.

A mayor abundamiento, llama la atención el argumento vertido en el considerando primero de la iniciativa de reforma presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, cuando explica que: “Es conveniente *organizar de la*

¹⁰⁶ El artículo 43 originalmente prohibía que los diputados formaran parte de más de dos comisiones ordinarias, sin embargo, con la reforma presentada al pleno de la Cámara el 29 de septiembre de 2000, aumenta de nuevo su número a tres.

¹⁰⁷ Arts. 85.2.a) y 86.

manera más racional el trabajo de la Cámara de Diputados y darle la relevancia que les corresponde a las diversas materias sobre las que este órgano legislativo tiene que trabajar en beneficio del país, por lo que resulta procedente separar las competencias de algunas de las comisiones previstas en la Ley Orgánica... así como crear algunas otras no contempladas en dicho cuerpo...". La pregunta es: ¿Qué no ya se había organizado racionalmente el trabajo de las comisiones meses antes?. Más adelante el considerando decimocuarto confirmaba los fines de la propuesta: "... al aumentar el número de comisiones ordinarias... se vuelve indispensable incrementar también el número a las que puedan pertenecer [los diputados]...".

Creemos que no había realmente una justificante que hiciera urgente el incremento en el número de comisiones y su consecuente aumento en el número de comisiones por legislador, fue como en otras ocasiones, una razón política la que transformó a la norma.

En la sesión celebrada para debatir la propuesta de reforma, el diputado Calderón Cardoso, argumentaba que la Ley vigente que se pretendía reformar había sido en su momento razonada por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LVII legislatura exponiéndose ya una "reestructuración del sistema de comisiones" y los "motivos de dicha reestructuración", aclarando también que se hacía la "reducción del número mediante la reagrupación temática, a fin de fortalecer la capacidad de información y acción de cada una de las comisiones de trabajo". Para reformar la Ley -decía- no han estado presentes los conceptos utilizados por los anteriores legisladores, sino "más bien atiende a aumentar los espacios, porque había pocos espacios y mucha gente que deseaba un espacio en una comisión". La defensa de la norma continuaría con los argumentos siguientes:

Nosotros creemos que con este tipo de cosas estamos dando señales muy negativas a la opinión pública, porque... parece que la arrebatinga era por aumentar el número de comisiones, para satisfacer en todo caso el número de miembros que deseaban participar en ellas... Para nosotros es correcto que haya el número necesario de comisiones, pero que esto sea producto de un análisis previo, donde intervengan... tantos diputados que estuvimos fuera de esta propuesta, y que no solamente se haya centrado en aumentar el número de comisiones para satisfacer espacios. Todavía más, la propuesta de reforma, obedeció no a un proyecto de política legislativa sino fue producto de las negociaciones que se dieron, no cuadraba el número de espacios y entonces siguió la línea de proponer reformas a la Ley Orgánica. Es por todos sabido que la política crea el derecho... pero una vez que la política crea el derecho, el derecho debe sujetar a la política y en todo caso las

propuestas... deben favorecer y deben ir en el sentido de mejorar la planeación de esta Cámara... se optó por la reforma [pero] aquí se están planteando inclusive inexactitudes... no entendemos por qué... en este momento hay dudas inclusive en cómo se van a llamar dos comisiones...¹⁰⁸

A pesar de proponer su diferimiento para encausar mejor la propuesta de reforma, los legisladores deciden aprobar la iniciativa, modificando así el numeral segundo del artículo 39 y el numeral primero del artículo 43 de la Ley y con ello el número de comisiones ordinarias aumentaría de veintisiete a cuarenta. (Vid. Tabla 8)

¹⁰⁸ Intervención del Diputado José Antonio Calderón Cardoso. Cfr. Versión estenográfica de la sesión del 3 de octubre de 2000, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Dirección de Registro Parlamentario. Inexplicablemente el *Diario de los Debates* de la sesión no contiene la citada discusión.

Tabla 7

Cambios en el número de Comisiones Ordinarias en el Senado: LVIII Legislatura

<i>Ley Orgánica (3-IX-99)</i>	<i>Ley Orgánica (5-X-00)*</i>
1. Administración	30. Asuntos Fronterizos
2. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	31. Ciencia y Tecnología
3. Asuntos Indígenas	32. Desarrollo Regional
4. Biblioteca y Asuntos Editoriales	33. Desarrollo Rural
5. Comercio y Fomento Industrial	34. Estudios Legislativos 1 ^a
6. Comunicaciones y Transportes	35. Estudios Legislativos 2 ^a
7. Defensa Nacional	36. Fomento Económico
8. Derechos Humanos	37. Jubilados y Pensionados
9. Desarrollo Social	38. Juventud y Deporte
10. Distrito Federal	39. Recursos Hidráulicos
11. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	40. Relaciones Exteriores, América del Norte
12. Energía	41. Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe
13. Equidad y Género	42. Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico
14. Estudios Legislativos	43. Relaciones Exteriores, Europa y África
15. Federalismo y Desarrollo Municipal	44. Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales
16. Gobernación	45. Relaciones Exteriores, Organizaciones No gubernamentales Internacionales
17. Hacienda y Crédito Público	46. Vivienda
18. Jurisdiccional	
19. Justicia	
20. Marina	
21. Medalla Belisario Domínguez	
22. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	
23. Puntos Constitucionales	
24. Reforma Agraria	
25. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	
26. Relaciones Exteriores	
27. Salud y Seguridad Social	
28. Trabajo y Previsión Social	
29. Turismo	

Fuente: El autor.

* Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del 5 de octubre 2000. Las negritas ubican aquellas comisiones ya existentes, pero que fueron divididas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Tabla 8

Cambios en el número de Comisiones Ordinarias en la Cámara de Diputados: LVIII Legislatura

<i>Ley Orgánica (3-IX-99)</i>	<i>Ley Orgánica (5-X-00)*</i>
1. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	1. Agricultura y Ganadería
2. Asuntos Indígenas	2. Asuntos Indígenas
3. Atención a Grupos Vulnerables	3. Atención a Grupos Vulnerables
4. Comercio y Fomento Industrial	4. Ciencia y Tecnología
5. Comunicaciones y Transportes	5. Comercio y Fomento Industrial
6. Defensa Nacional	6. Comunicaciones
7. Desarrollo Social y Vivienda	7. Cultura
8. Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología	8. Defensa Nacional
9. Energía	9. Desarrollo Rural
10. Equidad y Género	10. Desarrollo Social
11. Fomento Cooperativo y Economía Social	11. Educación Pública y Servicios Educativos
12. Gobernación, Población y Seguridad Pública	12. Energía
13. Hacienda y Crédito Público	13. Equidad y Género
14. Justicia y Derechos Humanos	14. Fomento Cooperativo y Economía Social
15. Marina	15. Fortalecimiento del Federalismo
16. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	16. Gobernación y Seguridad Pública
17. Presupuesto y Cuenta Pública	17. Hacienda y Crédito Público
18. Puntos Constitucionales y Sistema Federal	18. Justicia y Derechos Humanos
19. Reforma Agraria	19. <i>Juventud y Deporte</i>
20. Relaciones Exteriores	20. Marina
21. Salud y Seguridad Social	21. Medio Ambiente y Recursos Naturales
22. Trabajo y Previsión Social	22. <i>Participación Ciudadana</i>
23. Turismo	23. Pesca
24. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	24. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
25. Distrito Federal	25. Presupuesto y Cuenta Pública
26. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	26. Puntos Constitucionales
27. Jurisdiccional	27. <i>Radio, Televisión y Cinematografía</i>
	28. <i>Recursos Hidráulicos</i>
	29. Reforma Agraria
	30. Relaciones Exteriores
	31. Salud
	32. Seguridad Social
	33. Trabajo y Previsión Social
	34. Transportes
	35. Turismo
	36. Vivienda
	37. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
	38. Distrito Federal
	39. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
	40. Jurisdiccional

Fuente: El autor. * Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 39 y 43 de la Ley Orgánica de 1999, 5 de octubre 2000, *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores. Las cuatro últimas comisiones no son incluidas en la Minuta. Las negritas ubican aquellas comisiones o temáticas ya existentes, pero que fueron divididas. Las cursivas ubican aquellas comisiones no contempladas originalmente en la Ley de 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para ilustrar más el tema, la Tabla 9 nos muestra que el número de comisiones de las cámaras (46 en el Senado y 40 en la Cámara de Diputados) es bastante extenso en comparación con el número de dependencias de la Administración Pública Federal (19 Secretarías), sobrepasando por más del doble el modelo básico de esta última. A la vez, si comparamos el número de comisiones contenidas de la Tabla 9 con los vistos en los sistemas norteamericano, francés y español, veremos que el sistema de comisiones de las cámaras del Congreso mexicano es el de mayor extensión.

Por último, si hacemos una comparación entre del número de comisiones existentes en las cámaras del modelo mexicano con el sistema norteamericano (por ser éste, el mayor institucionalizado de todos) encontraremos que el número de comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados de México supera por más del doble al sistema de comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes estadounidense; la diferencia no es tanta si comparamos entre ambos modelos el número de dependencias con que cuenta el Ejecutivo Federal para realizar sus labores, siendo la mexicana superior por sólo un 0.35 por ciento. (Vid. Tabla 10)

Podemos concluir que el aumento en el número de comisiones producido a principios de la LVIII legislatura, volvió a inflar los sistemas de comisiones de las cámaras, repitiéndose así el error cometido en legislaturas pasadas, el cual afectaría de nuevo la especialización de los legisladores y la estabilidad y permanencia de los propios sistemas. Consideramos que la misma actividad parlamentaria con el tiempo ubicará aquellas comisiones con jurisdicciones reducidas o demasiado extensas, las que de nueva cuenta deberán ser materia de una reclasificación en futuras legislaturas para evitar que mermen el trabajo del Congreso. Una mala planeación dentro de un Legislativo conlleva no solo a la inadecuada utilización de recursos, sino también, a la pérdida del interés por parte de los legisladores en aquellas labores de comisión con jurisdicciones reducidas, a una excesiva carga de trabajo debido a la enredada agenda parlamentaria, al análisis superficial de las leyes ("legislar al vapor"), a no poder ejercer bien el llamado poder de la bolsa (*The power of purse*), y finalmente, a una incapacidad para ejercer plenamente la facultad de control sobre el Ejecutivo.

Tabla 9

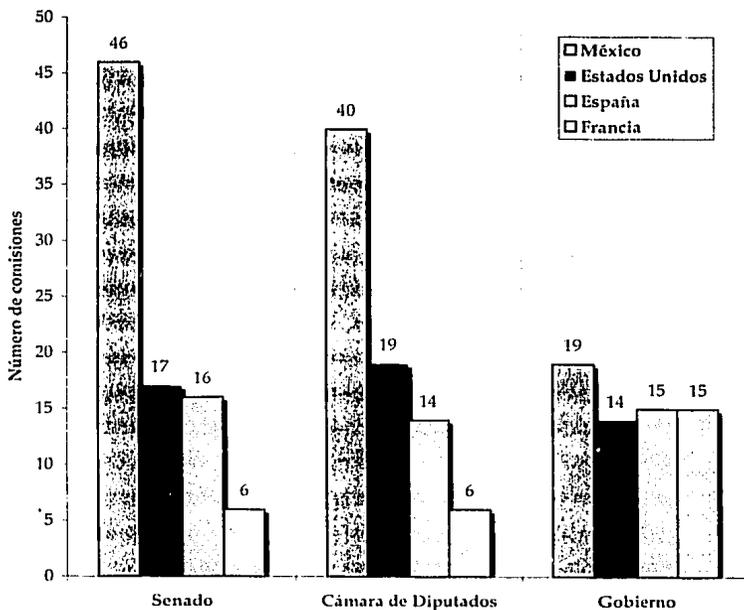
Las comisiones ordinarias de las cámaras del Congreso y las dependencias de la Administración Pública Federal

Senado	A.P.F. (Centralizado)	Cámara de Diputados
Administración		Agricultura y Ganadería
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural		Asuntos Indígenas
Asuntos Indígenas		Atención a Grupos Vulnerables
Biblioteca y Asuntos Editoriales		Ciencia y Tecnología
Comercio y Fomento Industrial		Comercio y Fomento Industrial
Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Gobernación	Comunicaciones
Defensa Nacional		Cultura
Derechos Humanos	Secretaría de Relaciones Exteriores	Defensa Nacional
Desarrollo Social		Desarrollo Rural
Distrito Federal	Secretaría de la Defensa Nacional	Desarrollo Social
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología		Educación Pública y Servicios Educativos
Energía	Secretaría de Marina	Educativos
Equidad y Género		Energía
Estudios Legislativos	Secretaría de Seguridad Pública	Equidad y Género
Federalismo y Desarrollo Municipal		Fomento Cooperativo y Economía Social
Gobernación	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Fortalecimiento del Federalismo
Hacienda y Crédito Público		Gobernación y Seguridad Pública
Jurisdiccional	Secretaría de Desarrollo Social	Hacienda y Crédito Público
Justicia		Justicia y Derechos Humanos
Marina	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Juventud y Deporte
Medalla Belisario Domínguez		Marina
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Secretaría de Energía	Medio Ambiente y Recursos Naturales
Puntos Constitucionales		Participación Ciudadana
Reforma Agraria	Secretaría de Economía	Pesca
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias		Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
Relaciones Exteriores	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Presupuesto y Cuenta Pública
Salud y Seguridad Social		Puntos Constitucionales
Trabajo y Previsión Social	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Radio, Televisión y Cinematografía
Turismo		Recursos Hidráulicos
Asuntos Fronterizos	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	Reforma Agraria
Ciencia y Tecnología		Relaciones Exteriores
Desarrollo Regional	Secretaría de Educación Pública	Salud
Desarrollo Rural		Seguridad Social
Estudios Legislativos 1ª	Secretaría de Salud	Trabajo y Previsión Social
Estudios Legislativos 2ª		Transportes
Fomento Económico	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Turismo
Jubilados y Pensionados		Vivienda
Juventud y Deporte	Secretaría de la Reforma Agraria	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
Recursos Hidráulicos		Distrito Federal
Relaciones Exteriores, América del Norte	Secretaría de Turismo	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe		Jurisdiccional
Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	
Relaciones Exteriores, Europa y África		
Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales		
Relaciones Exteriores, Organizaciones No gubernamentales Internacionales		
Vivienda		

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Tabla 10

Número de comisiones y número de dependencias del Ejecutivo en México, Estados Unidos, Francia y España



Fuente: El autor.

TESIS
FACULTAD DE CIENCIAS
FACULTAD DE ORIGIN

Respecto de los órganos de dirección de las comisiones encontramos que en el Senado cuentan con un presidente y dos secretarios. En la Cámara, aunque se señala que habrá un presidente, no se especifica nada sobre el número de secretarios. Quizás la intención es que la Junta tome en cuenta a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte se calcule el número de secretarios en función del número de fuerzas políticas representadas en la Cámara y así reparta los cargos. Esto es otro punto que debe ser perfeccionado más.

Al revisar las reglas para el trabajo interno de las comisiones encontramos que en el Senado las comisiones celebran sus sesiones a puerta cerrada, pero podrán hacerlas públicas cuando así lo acuerden sus integrantes. En la Cámara la Ley no dice nada al respecto, pero en la práctica es común que sus miembros previamente decidan si celebran su sesión de manera pública o privada.

En el Senado las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos¹⁰⁹ y los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de sus miembros. Si alguno disintiese del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito su voto particular.¹¹⁰ En el caso de la Cámara, la Ley de nuevo omite decir algo al respecto.

En cuanto a las facultades de las comisiones ordinarias diremos que la Ley en el Senado, las faculta para:

1. Celebrar sesiones de información y audiencia, a las que podrán asistir representantes de los grupos de interés, asesores, peritos o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate;¹¹¹
2. Solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal a través de sus presidentes, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender. El titular de la dependencia está obligado a

¹⁰⁹ Art. 93.

¹¹⁰ Art. 94.

¹¹¹ Art. 93.

proporcionarla en un plazo razonable, y sino fuere remitida, la comisión podrá dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República;¹¹²

En la Cámara las comisiones ordinarias quedarán facultadas para:

1. Solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal a través de sus presidentes, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender. El titular de la dependencia está obligado a proporcionarla en un plazo razonable, y sino fuere remitida, la comisión podrá dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República;
2. Hacer el estudio del informe presidencial; formular un documento en el que consten las conclusiones de su análisis y requerir información del ramo o solicitar la comparecencia de servidores de la dependencia ante la misma comisión. En este caso, si de las conclusiones se desprenden situaciones 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 que el secretario comparezca ante el Pleno; y,
3. Dar opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadoras. La opinión tendrá por objeto hacer aportaciones a esa comisión sobre aspectos presupuestales específicos, con relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

En cuanto al quórum en comisión, el artículo 105 obliga a los senadores a acudir puntualmente a sus reuniones de comisión, permitiendo la falta sólo por causa justificada y autorizada por el presidente de la comisión. En la Cámara de Diputados la regla se repite en el artículo 44, con la salvedad de que la Ley no aclara si el presidente de la comisión puede autorizar o no la falta de un legislador.

En este punto, hay que resaltar que los legisladores que se ausentan a una reunión de comisión no reciben sanción alguna, como sí sucede en el caso de que

¹¹² Art. 97 numerales 1, 2 y 3.

falten a una sesión de Pleno, en donde se les descuenta un porcentaje de su dieta con fundamento en lo dispuesto por el artículo 64 constitucional.

Es curioso que esta cuestión no esté regulada por la Ley Orgánica de 1999, siendo que en su momento una de las propuestas de iniciativa de reforma que le dio vida, ya planteaba una solución al problema. Concretamente nos referimos a la iniciativa con proyecto de decreto presentada el 26 de mayo de 1999, por el entonces Senador Gabriel Jiménez Remus. En su artículo 108 encontramos que pasaría en caso de que un legislador se ausentase a las reuniones de comisión: "En el caso de los senadores que falten injustificadamente o sin aviso a las reuniones de comisión de la que formen parte, el Presidente de la misma solicitará al Presidente de la Cámara, aplicar la misma sanción que se establece en el artículo 64 constitucional".¹¹³ Esta norma acertadamente controlaría (sin necesidad de una reforma constitucional) la ausencia de los legisladores, e impediría la falta de quórum. Aunque estuvo pensada para el caso específico del Senado, se pudo adoptar sin dificultad en su colegisladora. Este es otro punto sobre el cual habrá que legislar.

Otro acierto de la Ley de 1999 lo encontramos en las responsabilidades o deberes que tienen las comisiones en la Cámara de Diputados, los cuales fueron resumidos en seis incisos: a) elaborar su programa anual de trabajo; b) rendir un informe semestral de actividades; c) organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, mismo que se entregará a la legislatura siguiente; d) sesionar cuando menos una vez al mes; e) resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne; y f) dictaminar y atender las iniciativas, proyectos y proposiciones en términos de los "programas legislativos acordados por la

¹¹³ La iniciativa panista contiene también otras innovaciones para fortalecer el trabajo de las comisiones: a) que el Secretario Técnico de la comisión sea un funcionario del Servicio Civil de Carrera; b) que se dictamine en un plazo no mayor a treinta días naturales, sea en sentido afirmativo o negativo; c) la presentación de un informe anual de la evaluación del PND y sus programas y de los informes que el presidente de la República y sus Secretarios rindan; d) rendición de un informe semestral de actividades; e) el deber de llevar un archivo de los asuntos turnados, haciendo entrega-recepción de los mismos a la siguiente legislatura; f) sesiones por lo menos dos veces al mes en periodos y una en recesos; g) la creación de una subcomisión de la Medalla Belisario Domínguez, dentro de la Comisión de Gobernación; y h) que los legisladores solo puedan formar parte de tres comisiones.

Conferencia.¹¹⁴ En el Senado la Ley no dice nada sobre los deberes que tendrán las comisiones.

Respecto al *staff* o apoyo técnico a comisiones, el artículo 105 ordena que las comisiones en el Senado cuenten con el espacio físico necesario para realizar su trabajo, estableciendo que contarán con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente y con un secretario técnico. Además existirá un área encargada de desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las propias comisiones, la cual depende de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios.¹¹⁵

Para el caso de la Cámara de Diputados, el artículo 44, numeral tercero, dice que para el desempeño de sus tareas las comisiones contarán con el espacio necesario para trabajar, y en cuanto al apoyo técnico, la Ley lo confiere a la Secretaría de Servicios Parlamentarios integrada, entre otras áreas, por la de los "servicios de las comisiones" (artículo 49.1.c) que comprende a su vez los de organización, asistencia a través de un secretario técnico, registro de integrantes de las mismas, seguimiento e información del estado que guardan los asuntos y registro y elaboración del acta de sus reuniones.

La Ley incorpora para ambas cámaras normas que buscan establecer un Servicio Civil de Carrera Parlamentario, sin embargo, en la práctica aún no se pone en marcha. Este es elemento *sine qua non* para el buen funcionamiento del Congreso que urge echar andar; la profesionalización del personal de las cámaras es uno de los factores necesarios para alcanzar la institucionalización del sistema de comisiones.

Por último diremos que la Ley mantiene la figura de los comités, pero exclusivamente en la Cámara de Diputados y se distorsiona un poco la naturaleza de los mismos contenida en la Ley de 1979, al decir el artículo 46 que serán órganos constituidos por el Pleno para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. El propio precepto ordena para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, la formación del Comité de Información, Gestoría y Quejas y crea la figura de los "grupos de amistad" para la atención de los vínculos bilaterales con otros parlamentos

¹¹⁴ Art. 45.6.

¹¹⁵ Art. 109.1.g.

de los países con los que México tenga relaciones diplomáticas. En este punto existen opiniones que buscan reformar la Ley para que el Senado pueda constituir comités como sucede en la Cámara, pero también, comentarios sobre qué tan benéfico es para el funcionamiento de las cámaras mantener dicha figura y sobre todo de la necesidad latente de perfeccionar su escasa reglamentación.

G. Control evaluatorio de las políticas públicas, proceso presupuestario y comisiones

Durante el mes de febrero de 2001 se efectuó en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el "IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional". En dicho evento se discutieron, entre otras cuestiones, el manejo de los recursos fiscales, y en particular, el tema del presupuesto (en sus tres fases: Ingreso, asignación de partidas para el gasto y control del mismo).

Una de las ponencias, la presentada por Gerónimo Gutiérrez (economista y politólogo), Alonso Lujambio (politólogo) y Diego Valadés (constitucionalista) cuestionó, mediante un ensayo de carácter histórico-comparado, el papel del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados en el control evaluatorio de las políticas públicas y el proceso presupuestario.¹

Para los autores, "... uno de los procesos que más ha cambiado en su operación política, debido al cambio del sistema de partido hegemónico al sistema multipartidista, es precisamente el proceso presupuestario..."² Repensar al Congreso mexicano en democracia -dicen- es "reformular el proceso decisorio *intracameral*".

En un régimen de separación de poderes, el Congreso no juega solamente un papel constructivo en la definición del presupuesto ejerciendo así una función de control, autorización (en la medida en que participa con el Ejecutivo en la fijación de los montos con los que se fundearán las agencias gubernamentales), sino también una función de control-inspección (en la medida en que paralela a la decisión sobre las disposiciones presupuestales de que gozarán las agencias del gobierno, hay una acción analítica, esa sí permanente, por parte del Congreso, de la política pública que esas agencias fundean).³

Gutiérrez, Lujambio y Valadés, opinan que es imposible hablar de un régimen de división de poderes sin la institucionalización de un *oversight* pleno y permanente ejercido a través de comisiones especializadas en cada una de las áreas de la Administración Pública Federal, "que permita a su vez un proceso inteligente e informado de presupuestación."

¹ El ensayo fue publicado posteriormente por el Instituto bajo el título "El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada" (México, 2001).

² Gerónimo GUTIÉRREZ, Alonso LUJAMBIO y Diego VALADÉS, *op. cit.*, p. 10.

³ *Ibidem.*, p. 87.

El objetivo de activar un verdadero monitoreo parlamentario de la acción burocrática es simple: "verificar que ésta se desarrolle, con productividad y eficacia, en concordancia con la preferencia congresional expresada en la ley y a evaluar...".⁴

El problema aquí radica no sólo en la inexistencia de un verdadero control evaluatorio de las políticas públicas por parte del Congreso, que durante toda la era posrevolucionaria estuvo en manos de un solo partido, sino también un mal diseño institucional que lo obstaculizó. Sobre este último punto, Gutiérrez, Lujambio y Valadés elaboran una breve reseña evolutiva del artículo 93 de la Constitución, mostrando que desde sus orígenes esta disposición permitía que cualquiera de las cámaras citara a los secretarios de Estado con el fin de efectuar el control evaluatorio de las políticas públicas "si se interpreta, como sería natural, que la política implementada por una secretaría de Estado es el principal de sus "negocios".⁵ El artículo 93 en su versión original decía: "Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría."⁶

Para 1974 se ampliaría el número de sujetos pasivos de control bicameral. Ahora las cámaras citarían, por un lado, a los secretarios del despacho y jefes de los departamentos administrativos; y por otro, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Bajo este supuesto -dicen los autores- "podía derivarse (en principio y desde una lógica estrictamente normativa) un análisis evaluatorio de las políticas públicas desde el Congreso."⁷

Posteriormente con la tercera reforma, realizada en 1977, se incluye un tercer párrafo que contendría los sujetos activos legitimados para proponer la instrumentación del control congresional: "Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento

⁴ *Ibidem.*, p. 88.

⁵ *Ibidem.*, p. 93.

⁶ *Idem.*

⁷ *Ibidem.*, p. 94.

de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.”⁸

Sorprende, dicen los referidos autores, que en el Senado esta facultad de propuesta no se le ofreciera a las minorías, pero también, que se limitara únicamente a “los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; y que las minorías en la Cámara de Diputados sólo tuvieran la facultad de proponer al pleno la creación de una comisión de investigación.”.⁹ A pesar de todo –consideran- era posible que las cámaras realizaran acciones “dirigidas a la puesta en la práctica de mecanismos de control y evaluación especializada y permanente de las políticas públicas...”.¹⁰

Ahora bien, qué papel tuvieron las comisiones en este proceso de control evaluatorio de las políticas públicas, o más concretamente, qué tanto influyó la reglamentación interna del Congreso en dicho proceso. Gutiérrez, Lujambio y Valadés explican que de 1917 a 1974 sólo un artículo del Reglamento Interior del Congreso General reguló las atribuciones establecidas en el artículo 93 constitucional. Pero eso no es todo, técnicamente dicho artículo –el 89- no previene, como se pudiera pensar, un desarrollo de las atribuciones conferidas por la Constitución a las cámaras, sino que tiene su origen en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1824.

Vale decir, sin embargo, que aun de manera imperfecta, dado que los funcionarios públicos no eran sujetos de sanción en caso de que incumplieran la obligación de entregar la información requerida, los artículos 93 de la Constitución y 89 del Reglamento posibilitaban, desde una perspectiva estrictamente normativa, un control evaluatorio mínimo por parte del Congreso y de sus comisiones permanentes: el pleno de las cámaras podía citar a los funcionarios (art. 93 constitucional) y las comisiones permanentes podían solicitar información adicional (art. 89 del Reglamento), pero no recibir, como órganos de la Cámara, a los funcionarios citados.¹¹

Gutiérrez, Lujambio y Valadés, nos dicen que la reforma de 1974 al artículo 93 constitucional y las reformas al reglamento hechas en 1975, facultarían

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*, p. 95.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 96.

¹¹ *Ibidem.*, p. 100.

específicamente a las cámaras para que no solo el pleno sino también las comisiones pudieran conferenciar con los funcionarios del Ejecutivo.¹²

A juicio de los autores, el desarrollo de la norma constitucional y reglamentaria "apuntaba hasta 1975 en la dirección correcta, ya que se había ampliado el conjunto de actores del Poder Ejecutivo sujetos a escrutinio congresional, al tiempo que las comisiones permanentes y especializadas del Congreso habían aumentado su capacidad para hacerse de información con fines eventualmente de evaluación y control de la política pública".¹³ Empero, permanecía otra falla en el diseño institucional. El Reglamento del Congreso establecería a la llamada Comisión de Presupuesto y Cuenta como responsable de analizar el "proyecto de Presupuestos del año próximo siguiente" aislándose así el proceso presupuestario en una sola comisión y el control evaluatorio en las demás comisiones permanentes.

Entre 1977 y 1979 –comentan los multicitados autores- se da otro retroceso institucional que debilitaría aun más el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. Primero, con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, de 29 de diciembre de 1978, se eliminará totalmente el papel del sistema de comisiones en materia de control evaluatorio de las políticas públicas, al asignarse dicha tarea a la Contaduría Mayor de Hacienda. Es decir, una labor propia de los legisladores, y más específicamente del sistema de comisiones, se delega a un órgano auxiliar de éstos: la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual debía rendir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados un informe con "comentarios generales"

¹² Con las reformas al Reglamento del Congreso de 1975 los artículos 53 y 90 quedarían redactados de la siguiente manera: "Artículo 53. Los secretarios del despacho, los jefes de los departamentos administrativos, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la Constitución sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su dependencia, tomar parte en el debate." Y "Artículo 90. Pueden también las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las comisiones tuvieren alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma indicada en el artículo anterior [es decir, dirigirse en queja al presidente de la República]. Las comisiones de ambas cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.". *Cfr. Ibidem.*, pp. 101 y 102.

¹³ *Ibidem.*

sobre "el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.",¹⁴

Más adelante, cuando comentan el primer párrafo del artículo 45 de la Ley Orgánica de 1999, afirman que aunque las comisiones ordinarias pueden solicitar información a cualquier dependencia o entidad del Ejecutivo Federal, advierten la necesidad de corregir "el carácter imperfecto de la obligación (ya que el incumplimiento... de informar no tiene propiamente una sanción), amén de que en situaciones de gobierno dividido el incumplimiento pondría en riesgo la partida presupuestal del ramo".¹⁵

El párrafo sexto del precepto arriba mencionado obliga a las comisiones a planear sus trabajos, a trabajar en forma permanente y a rendir informes semestrales de labores, pero también, las faculta a realizar cualquier actividad relacionada con la materia de su competencia. Esto es algo novedoso dentro de nuestro derecho parlamentario pues ningún ordenamiento jurídico lo había contemplado antes. Gutiérrez, Lujambio y Valadés opinan que al poder realizar cualquier actividad de *motu proprio*, las comisiones "tienen la puerta abierta para hacerse de información más allá de la que el Ejecutivo tenga a bien proporcionarles", por ejemplo: organización de audiencias con expertos, encuestas entre los beneficiarios de un determinado programa gubernamental, recepción de cabilderos de los grupos de presión, recepción de quejas ciudadanas, etcétera.¹⁶ Con esto, dicen los multicitados autores, las comisiones de la Cámara de Diputados pueden verdaderamente llevar a cabo un control evaluatorio de las políticas públicas.

Por otro lado, Gutiérrez, Lujambio y Valadés analizan la relación que existe entre el control evaluatorio de los programas gubernamentales y la determinación de los montos presupuestales por asignar. En este tema los tratadistas consideran que existe una errónea distribución de facultades al asignarle el artículo 79 de la Constitución a la actual Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (antes Contaduría Mayor de Hacienda) la función de control evaluatorio de la política pública mientras que la Ley Orgánica de 1999 se la ofrece a las comisiones

¹⁴ Cfr. *Ibidem.*, p. 104.

¹⁵ *Ibidem.*, p. 115.

¹⁶ Cfr. *Ibidem.*, p. 116.

ordinarias. Lo que no parece correcto –afirman los autores- es que una función “que naturalmente corresponde a las comisiones permanentes y especializadas de un Congreso, se asigne explícitamente, con idéntico nivel jerárquico a la de evaluar la legalidad del manejo de recursos, y desde la Constitución, a un órgano de auditoría.”.¹⁷

A nuestro juicio, en un sistema constitucional de separación de poderes, como el nuestro, las comisiones congresionales debieran tener la atribución constitucional de evaluar la política pública, con la coadyuvancia, establecida en la ley secundaria, del órgano de fiscalización. Sin embargo, tenemos en la actualidad la situación inversa: la atribución constitucional es del órgano fiscalizador, mientras que una ley secundaria se le (sic.) ofrece a las comisiones congresionales. Pensamos, pues, que *estamos frente a una jerarquización invertida*.¹⁸

Por último diremos, que los tratadistas al estudiar el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados, ubican a la inestabilidad como un factor que impacta la posibilidad de ejercer un verdadero control evaluatorio de las políticas públicas. La Cámara de Diputados, dicen, ha tenido un número de comisiones extraordinariamente elevado en perspectiva comparada. “Ello atomizaba los trabajos parlamentarios, provocaba coincidencias de materia y de responsabilidades, y era además muy inestable: comisiones iban y venían en cada Legislatura... Es un hecho absolutamente obvio que el sobredimensionamiento y más que nada la inestabilidad del sistema de comisiones puede ser un obstáculo insalvable para la institucionalización de un control evaluatorio eficaz.”.¹⁹ Entre las principales propuestas²⁰ que ofrecen los autores para perfeccionar sistema de comisiones de la Cámara de Diputados están:

- a) Que el tercer párrafo del actual artículo 93 constitucional, que en principio debía proteger la capacidad de las minorías parlamentarias de activar el control congresional en la Cámara de Diputados, también lo haga en el Senado, estableciéndose además que a pedido de una cuarta parte de los miembros de cualquiera de las cámaras, se integran comisiones de investigación.

¹⁷ *Ibidem.*, p. 120.

¹⁸ *Ibidem.*, p. 121. [Las cursivas son nuestras]

¹⁹ *Ibidem.*, pp. 128 y 136.

²⁰ *Cfr. Ibidem.*, p. 161 y ss.

- b) Que se reforme igualmente dicho párrafo para que tal acción investigadora de las comisiones del Congreso se refiera al gobierno y a cualquier entidad que preste servicios públicos, y no exclusivamente a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria.
- c) Que la Constitución asigne a las comisiones ordinarias la función de control evaluatorio de las políticas públicas, y no a la Entidad Superior de Fiscalización.
- d) Que por disposición legal, la Entidad Superior de Fiscalización coadyuve con las comisiones en sus tareas de control evaluatorio.
- e) Que el primer párrafo del artículo 45 de la Ley Orgánica no circunscriba las facultades de investigación ahí señaladas a las comisiones ordinarias, para que dichas facultades puedan ser ejercidas por cualquier tipo de comisión.
- f) Que la Ley Orgánica imponga a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la obligación de hacer llegar a todas las comisiones ordinarias el Proyecto de Presupuesto del ramo específico correspondiente en un plazo breve, una vez que el Ejecutivo envíe el proyecto en su conjunto (o documentación preliminar) al Congreso.
- g) Que el detallado análisis que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública haga de los comentarios y observaciones recibidos, deba realizarse a través de subcomisiones.

H. Alternancia en el poder, Reforma del Estado y comisiones: La LVIII legislatura

La etapa faltante para concluir el proceso de transición a la democracia -iniciada en 1988-, se da con las elecciones federales del 2 de julio de 2000. En éstas, el partido hegemónico, pieza clave del sistema presidencialista mexicano, perdería la titularidad del Poder Ejecutivo Federal. Por primera vez desde 1929, un miembro no militante del Partido Revolucionario Institucional conseguiría llegar a la presidencia de la República mediante el sufragio ciudadano, emitido en elecciones libres, auténticas y sobretodo

transparentes. El fenómeno, consolidó nuestras instituciones electorales y contuvo una posible transición por la vía violenta como se ha dado en otras latitudes.

Hoy, es un hecho que cualquier ciudadano puede acceder al poder mediante los partidos políticos. La oposición, por su parte, le demostró a la sociedad que ha dejado de ser un mero ornato legitimador del gobierno. Ahora, los que antes gobernaban, son oposición, y la oposición, gobierno; empero, los que son gobierno hoy, no tienen asegurada su permanencia en el poder, como hubiera ocurrido en otras épocas.

Frente a este novedoso escenario, la sociedad se organiza y manifiesta, demostrando su fuerza e influencia en aquellas decisiones gubernamentales que les afectan. Los gobiernos estatales se agrupan y comienzan a alzar la mano para exigir mayor participación en mayor participación. Los medios de comunicación tienen una inimaginada libertad de expresión que deberán conservar, pero también, controlar. Grupos de intelectuales y académicos cuestionan el sistema jurídico y sus instituciones, con el fin de aprovechar los nuevos tiempos democráticos y adaptarlas a ellos. Fuera de nuestras fronteras, el terrorismo y la mundialización obligan a modificar los esquemas tradicionales de la política, para seguir los cánones pensados y planeados en un mundo cotidianamente en cambio y constantemente en peligro.

Dentro de toda esta moderna realidad, el Legislativo mexicano emerge como un actor nato con poder de decisión, que se reposiciona dentro de un sistema de pesos y contrapesos fortalecido por las mismas circunstancias. La sociedad, por su parte, está consciente de dicho poder, y lo ubica sin ningún cuestionamiento, como el espacio idóneo para la solución de sus problemas. Así, poco a poco está creciendo la multiplicación de los grupos de presión, que como vínculo entre el Estado y la sociedad civil, buscan influir en las decisiones del Congreso, sea promoviendo los intereses de una clase o gremio, o, sea defendiendo una causa particular.

Al ver este nuevo escenario, el titular del Ejecutivo Federal adoptó la máxima tradicional de la política norteamericana: "El Ejecutivo propone y el Congreso dispone", reconociendo el papel que tiene el Legislativo dentro de un sistema democrático basado en la teoría de la división de poderes e instruyó a su vez, a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a construir y fortalecer los canales de comunicación con el Congreso mediante la creación de "áreas de

enlace", que son actualmente el canal institucional por el cual los poderes Ejecutivo y Legislativo estrechan vínculos.²¹

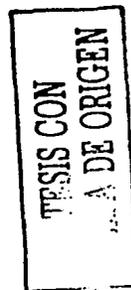
Este esbozo de acontecimientos plasma a grandes rasgos, el nuevo escenario político que vive México en el siglo XXI. La nueva correlación de fuerzas, la pluralidad y su consecuente diversidad de opiniones y pensamientos, han fortalecido no sólo al Congreso, sino a todo el sistema de poderes.

La composición interna de las cámaras en la LVIII legislatura, es la más *sui generis* que ha existido en toda la historia del Congreso mexicano pues ninguna fuerza política cuenta con el número suficiente de legisladores para alcanzar la mayoría absoluta: En el Senado, el PRI sólo tiene el cuarenta y seis por ciento de las curules; mientras que en la Cámara, mantiene en su poder el cuarenta y dos por ciento de escaños. (Vid. Tabla 1)

Tabla 1

Partido	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
PAN	46	208
PRI	60	210
PRD	15	51
PVEM	5	16
PT	0	8
PAS	0	2
CD	0	1
PSN	0	3
SIN PARTIDO	2	1

Fuente: El autor con base en los directorios de legisladores de la Cámara de Diputados y el Senado, octubre, 2000.



Los diputados y senadores integrantes de la LVIII legislatura, conscientes de lo que estaba ocurriendo, trabajaron con el fin de crear un conjunto de normas que le permitieran a las cámaras fortalecer su estructura y organización interna, contemplando a las comisiones como el vértice principal para alcanzar el fortalecimiento del Poder Legislativo. El interés por impulsar dicho tema dentro de la llamada Reforma del Estado,²² tiene relación también, con las polémicas discusiones

²¹ El mismo Poder Judicial Federal ha creado ese tipo de áreas dentro de la estructura interna de la Suprema Corte de Justicia.

²² La *reforma del Estado* es "un conjunto de cambios políticos, jurídicos, sociales, económicos y administrativos, iniciados en 1990, que modernizan, redefinen y fortalecen de manera gradual la organización jurídico-política del Estado, las relaciones con la sociedad civil, y sus órganos

surgidas en las mismas comisiones, respecto a las carencias normativas que a lo largo del tiempo han estado presentes.

El fortalecimiento del sistema de comisiones de las cámaras que se busca hacer, tiene su origen en el ambiente de pluralidad política que se vive en el Congreso y en los nuevos vínculos que se están construyendo a la vez con el Ejecutivo y con la sociedad. Para ello se ha comprobado que las comisiones son el lugar más idóneo y el de mayor utilidad para que las fuerzas políticas, el gobierno y la sociedad, construyan consensos y lleguen a acuerdos en los problemas o en las cuestiones de interés nacional.

El propio fenómeno de la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo, ha ocasionado, que el desinterés y la apatía que existían en tiempos pasados, por las cuestiones congresuales, desaparezca, transformándose en una vigorosa tendencia hacia su estudio y divulgación.

Si en las pasadas legislaturas el debate fue por el urgente rediseño de los órganos de gobierno de las cámaras, en las siguientes será la pugna por el fortalecimiento de sus órganos de trabajo interno. En este sentido hay que decir que los legisladores de la LVIII legislatura, promovieron diversas iniciativas de reforma, modificación o adición, a la normatividad reguladora de las cámaras y, particularmente, de todo lo que se relaciona con el trabajo en comisiones con el objeto de fortalecer al Congreso mismo.

Al realizar una búsqueda de las propuestas de reforma, modificación y/o adición a la Constitución, Ley Orgánica y Reglamento de 1934, relativas al tema de las comisiones, encontramos que existe un gran cúmulo de información generada durante la LVIII legislatura (2000-2003). Debido a lo numeroso de las propuestas decidimos, asumiendo el riesgo de la crítica, tomar sólo cuatro, que llaman nuestra atención por ser las más comentadas dentro del ámbito parlamentario. Una primera es de tipo constitucional; y las otras tres, van mucho más allá, buscan la creación de un reglamento interior para cada una de las cámaras.

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para lograr satisfacer plenamente las nuevas demandas de la sociedad mexicana". Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE, *El Congreso de la Unión integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, p. 15.

La primera propuesta es la presentada el 20 de junio de 2002, por el entonces diputado Ricardo García Cervantes, en su carácter de presidente de la Comisión Especial para la Reforma del Estado. El documento sintetiza los principales acuerdos a los que llegaron las diversas fracciones partidistas integrantes de la comisión y busca regular a las comisiones en los artículos 70 y 93 de la Constitución.²³

La propuesta, además de elevar a rango constitucional los tan utilizados acuerdos parlamentarios y proporcionar la facultad a las cámaras para expedir su propio reglamento -supuestos hasta hoy no contemplados en la Constitución-, adiciona un conjunto de párrafos que buscan el fortalecimiento del sistema de comisiones de las cámaras, con las siguientes implementaciones: a) Cada cámara contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera; b) Serán órganos que tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, información y control evaluatorio de las políticas públicas; c) Su competencia, en lo general, tiene que ver con la otorgada a las dependencias del Ejecutivo Federal; d) Deberán sesionar cuando menos dos veces al mes; y e) Para ejercer la facultad contenida en el segundo párrafo del artículo 93, las comisiones podrán citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

La segunda iniciativa es presentada el 4 de octubre de 2002, por el diputado Augusto Gómez Villanueva, presidente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados y tiene que ver con la posibilidad de dotar a la Cámara de un "Reglamento Interior y de Debates". A decir del legislador proponente, los artículos 71 y 72 de la Constitución mencionan un reglamento de debates que aun no existe, por lo que el que se presenta cubrirá la omisión y fortalecerá al Poder Legislativo.

La iniciativa presentada por Gómez Villanueva retoma gran parte de los conceptos del Reglamento Interior del Congreso de 1934, pero también, recopila las reglas que la práctica parlamentaria ha venido estableciendo con los años, y que por diversas razones, no se han incorporado a la Ley, quedando algunas reflejadas en los acuerdos parlamentarios hechos durante las últimas legislaturas.

²³ El texto del documento puede ser consultado en la Comisión Especial para la Reforma del Estado.

El documento dedica su capítulo sexto -dividido en dos secciones- a las comisiones y comités. A decir del legislador, las comisiones y comités son "... el pilar en esta nueva propuesta de Reglamento ya que es en [ellas] donde se genera el trabajo sustantivo de la Cámara, por ello precisar y abundar en los trámites de estas habrá de redundar en el trabajo general de la Asamblea".²⁴

Las novedades que a nuestro juicio son relevantes, tienen que ver con dos formas de trabajo en comisión: a) las denominadas comisiones unidas; y b) la definición y reglamentación de la denominada conferencia de comisiones entre ambas cámaras.

El artículo 44, propone las reglas básicas que deberán seguir los legisladores bajo el supuesto de comisiones unidas. Esto es algo trascendental para la reglamentación interna del Congreso, pues desde la primera legislatura del actual Congreso General (1857), se comenzó a trabajar en comisiones unidas, pero nunca se había implementado en un ordenamiento jurídico el conjunto de reglas para llevar a cabo las labores al interior de las mismas, provocando confusión entre los legisladores y el personal de apoyo, al no saber por ejemplo: quién dictaminaría primero o cómo celebrarían las sesiones, la conducción de las mismas, el quórum necesario, o, la conformación de su mesa directiva. Por su importancia transcribimos a continuación el texto íntegro del artículo:

Artículo 44.

1. Cuando algún asunto presentado a la Cámara requiera de examen de dos o más comisiones, el Presidente podrá turnarlo a comisiones unidas.
2. El expediente del asunto que requiera dictamen de comisiones unidas será turnado íntegro a todas las comisiones que constituyan el turno, pero la primera comisión que se liste en dicho turno será la responsable de elaborar el proyecto de dictamen.
3. Una vez aprobado el proyecto de dictamen por la primera de las comisiones unidas, ésta deberá enviar el proyecto al resto de las comisiones y convocar tres días después para desahogar el asunto.
4. La sesión o sesiones en que se desahogue definitivamente un asunto de comisiones unidas será conducida por la mesa directiva de la primera comisión y el dictamen deberá ser sometido a la aprobación de la mayoría de los diputados integrantes de las comisiones.
5. Por acuerdo de las mesas directivas de las comisiones unidas, podrá proceder cualquier otra de las comisiones listadas como primera comisión, en los términos del presente artículo, dando aviso de dicha situación a la Mesa Directiva de la Cámara.

²⁴ Cfr. *Gaceta Parlamentaria* del 4 de octubre de 2002, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.

Por otra parte, el artículo 48, complementa el supuesto del actual artículo 98 de la Ley Orgánica vigente, que faculta a las comisiones para reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados. La intención del legislador proponente es importante, pues no existe ninguna norma que regule el trabajo en conferencia existiendo confusión como en el caso anterior. De nuevo nos permitimos citar el precepto por la relevancia del mismo:

Art. 48.

1. Las comisiones de la Cámara pueden también tener conferencias con las comisiones de la Cámara de Senadores para expeditar el despacho de alguna ley o decreto u otro asunto importante.
2. Cuando la Cámara sea la de origen, el presidente de la comisión de que se trate podrá girar invitación por escrito al o los presidentes de las comisiones de la Cámara de Senadores que se crea conveniente, de acuerdo al asunto, para que asistan a las instalaciones de la Cámara a discutir en conferencia, siempre que se tenga un proyecto de dictamen presentado. La sesión de comisiones en conferencia será conducida por el presidente de la comisión que invita, guardando a los senadores todas las atenciones y derechos que establece la Constitución, la ley y este Reglamento.
3. Cuando la Cámara sea la de revisora, si ha sido convocada por la Cámara de Senadores para tratar un asunto en conferencia y la comisión considera que se debe modificar el proyecto de la colegisladora, se podrá proceder de acuerdo al numeral 2.
4. Cuando la Cámara sea la de origen o revisora y alguna comisión sea convocada a reunión de conferencia por comisiones de la Cámara de Senadores, los diputados integrantes podrán asistir a las instalaciones de la colegisladora a sesionar en conferencia, donde se les deberá guardar todas las atenciones y derechos que establece la Constitución, la ley y los reglamentos de las cámaras.
5. Cuando se realicen reuniones de conferencia entre comisiones de ambas cámaras, las comisiones de la Cámara deberán de comunicarlo por conducto de su presidente al órgano encargado de la programación legislativa.

El plazo con el que cuentan las comisiones para dictaminar actualmente -cinco días-, se modifica y amplía a un tiempo mayor -treinta días-; esto es algo loable, si se toma en cuenta la cantidad y complejidad de los asuntos que llegan a las comisiones y lo imposible que es cumplir con el plazo de cinco días.

Por último diremos que el proyecto de Reglamento presentado por Gómez Villanueva cubre el añejo vacío legal de los artículos 89 y 90 del Reglamento de 1934, relativos a la facultad que tienen las comisiones para "dirigirse en queja al presidente de la República", sea por que los archivos y oficinas de la Nación no les proporcionen la información requerida "en los plazos convenientes", o, sea porque las comisiones tuvieran alguna dificultad u obstrucción para ejercer la facultad que les permite tener

conferencias con los funcionarios que marca la ley. Al respecto, el artículo 47 del proyecto de Gómez Villanueva, contiene dos lineamientos que regularán tales supuestos. Primero fija un plazo máximo de diez días para la entrega de la información, y después, en caso de que una comisión se dirija en queja al presidente de la República, se prevé que este último deberá girar instrucciones para que se cumpla con la solicitud de la Cámara. El numeral quinto del referido precepto cierra el *dictum* diciendo: "El incumplimiento por parte de los funcionarios... se sancionará de acuerdo con lo que establece el Título Cuarto de la Constitución y las leyes relativas a las responsabilidades de los servidores públicos.". Ahora sí por lo menos hay un intento sancionador de la Ley, hacia aquel funcionario que no cumpla con el requerimiento.

En lo que concierne a la Cámara de Senadores, el 14 de diciembre de 2001, los senadores Cesar Jauregui y Lydia Madero, presentaron sendas iniciativas con Proyecto de Decreto para expedir un *Reglamento Interior de la Cámara de Senadores*.

En el proyecto presentado por el Senador Jauregui, encontramos como novedad la regulación de las facultades de la Junta Directiva de las comisiones y de su presidente, destacando: a) la obligación que tendrá el presidente de la comisión de nombrar al secretario técnico y proponer el nombramiento de los asesores, bajo el entendido que la selección se hará "de entre el personal del Servicio Civil de Carrera"; b) la obligación de preservar los documentos que le han sido turnados constituyendo éstos la memoria documental de la comisión; y c) la presentación de proyectos sobre planes de trabajo y demás actividades a la comisión.²⁵ Esto es importante pues la Ley Orgánica no hace mención alguna sobre el particular, siendo necesario normar además de los derechos, las responsabilidades o deberes de las comisiones. Esto es muy importante, pues recordemos que la ausencia de una memoria documental en comisión, de un plan de trabajo y de la inexistencia de personal técnico especializado, fue una constante que se mantuvo presente y mermó el poderío del Congreso durante todo el siglo XX.

Respecto a las reuniones de comisión, la iniciativa ordena que en caso de urgencia, de manera extraordinaria y con permiso del presidente de la Mesa Directiva,

²⁵ Cfr. Artículos 103 y 104 del *Proyecto de Reglamento Interior de la Cámara de Senadores*, Gaceta Parlamentaria del 14 de diciembre de 2001, Senado de la República, LVIII Legislatura.

las comisiones puedan reunirse en horas en que la cámara sesione. Esto es loable pues al interpretar la norma a *contrario sensu* nos da un lineamiento que impide sesionar a las comisiones cuando haya sesión de Pleno. Consideramos que la propuesta pudiera ser implementada también en la Cámara de Diputados para evitar la falta de quórum en la sesión de Pleno.

Además de intentar regular las comisiones de investigación y la integración de comisiones bicamerales, el proyecto pone mucho énfasis en la continuidad que debe existir en los trabajos de comisión entre una legislatura que termina y otra que comienza, siendo el deber de los secretarios técnicos "entregar un inventario de los recursos financieros y materiales que disponga la comisión en el mes de julio del año de la elección" (artículo 115).

Llama la atención otro punto que tiene relación directa con el tema de las comisiones: El cabildeo. El título décimo primero, lo dedica íntegramente a su regulación. Esto es actualmente muy importante y trascendental pues el cabildeo es una actividad que ha cobrado gran auge y que merece ser regulada para evitar corruptelas y asegurar la independencia de los legisladores ante la amenaza de agentes externos que pudieran ser poco profesionales y sobre todo poco transparentes en su actuar.²⁶

Finalmente comentaremos la iniciativa de *Reglamento Interior del Senado* presentada por Lydia Madero, la cual cuenta dentro de su articulado con una regulación para las comisiones bicamerales, las especiales de investigación y las constituidas para un encargo específico. Respecto de las comisiones ordinarias, destaca la descripción de sus funciones, supuesto que la Ley Orgánica vigente omite. En particular ordena que deberán "... evaluar periódicamente la aplicación de los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como los informes que presenten en la Cámara los titulares de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, siempre que se trate de un asunto que sea competencia de la Comisión respectiva...". "Las comisiones ordinarias... una vez que se presenten los informes a que se refiere el primer párrafo del artículo 93

²⁶ Sobre el particular consúltese también: la iniciativa de "Ley Federal para Regular la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas" del diputado Efrén Leyva Acevedo (29 de abril de 2002) y la innovadora propuesta de "Ley Federal de Cabildeo" hecha por el Senador Fidel Herrera Beltrán (7 de agosto de 2002).

constitucional, harán el estudio de los mismos.". Aunque en la práctica esto comienza a darse, está latente el vacío legal que hay en materia de vigilancia y control del Ejecutivo Federal, por lo que consideramos urgente su implementación en el Senado.

En lo referente a su ámbito interior les pide: "rendir un informe anual de sus actividades" y "organizar y mantener un archivo para cada Legislatura, de todos los asuntos que haya resuelto o que se encuentren pendientes de resolver, incluyendo las actas de sesiones y los dictámenes que hayan quedado en calidad de proyectos...". "La Junta Directiva entregará a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios... la memoria de labores de la Comisión... [la cual] formará parte del acervo documental del acta circunstanciada de la entrega-recepción de la Comisión, y el Presidente de la misma entregará un tanto de ella a la Biblioteca para su integración a la Memoria Legislativa",²⁷ Con estas reglas, se actualizan dos puntos clave: a) el control del trabajo en comisiones por el Pleno; y, b) la permanencia y continuidad de las labores en comisión que propiciará la construcción de su memoria institucional.

Por lo que hace a las ausencias de los senadores, se propone que en caso de que un miembro de comisión faltase injustificadamente a cinco reuniones consecutivas, el presidente de la comisión misma solicite a la Junta de Coordinación Política que sustituya al miembro faltista por otro del mismo grupo.

Al igual que el proyecto presentado por el diputado Gómez Villanueva, la propuesta de la Senadora Madero se encarga de regular el trabajo de comisiones unidas y abre un capítulo específico que busca normar los llamados "asuntos de tramitación especial". Esto es muy novedoso pues se propone que las comisiones resuelvan por ellas mismas determinados asuntos sin la intervención del Pleno, muy al estilo italiano o español. El texto del artículo 139 nos da los supuestos: "Sin necesidad de su resolución por el Pleno y con motivo de su naturaleza y trascendencia, podrán turnarse a comisiones para su resolución definitiva en el seno de las mismas, los siguientes asuntos:" a) los considerados como rezago legislativo; b) los permisos a que se refieren las fracciones II, III y IV del inciso C), del artículo 37 de la Constitución; y, c) los memoriales de particulares. Para ello, la Junta de Coordinación Política, por conducto de la Mesa Directiva, deberá someterlo a consideración del Pleno para su

²⁷ La propuesta de la Senadora puede consultarse en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

autorización bajo el voto de cuando menos dos terceras partes de los miembros presentes. Esta es una propuesta que deberá ser analizada con el fin de disminuir la enorme carga de trabajo que tienen las cámaras del Congreso en sus sesiones de Pleno.

Estamos convencidos que todas las anteriores iniciativas deben ser analizadas, y en su caso, aprobadas con las adiciones o modificaciones que se crean más prudentes, con el fin de que el Congreso cuente con un sistema normativo completo y moderno, que le permita enfrentar los nuevos escenarios políticos. No sería conveniente dejarlos en la "congeladora" por cuestiones políticas o por desinterés, hay que incluirlos en la agenda legislativa inmediatamente, pues absolutamente todos, buscan el fortalecimiento del Poder Legislativo Federal.

Hoy existe una división de poderes, y por lo tanto, hay una división de responsabilidades. Legislar, supervisar y vigilar al Ejecutivo, son esas responsabilidades. El titular del Ejecutivo debe valorar este fenómeno, porque lo legítima, beneficia y fortalece; un control eficaz sobre el Ejecutivo es legal, y sobre todo, es institucional.

Y aunque se ha comentado el riesgo existente de una parálisis o bloqueo al gobierno por el Congreso. Esta percepción es falsa. Hay un Congreso dispuesto a negociar, y lo ha demostrado. No es posible señalar al Congreso como el causante de la ausencia de resultados, pues ningún legislador busca el fracaso del gobierno; por el contrario, tanto diputados como senadores buscan que el gobierno supere deficiencias, se perfeccione y logre el progreso del país. Esta mala imagen del trabajo del Congreso en la sociedad mexicana debe ser cambiada, al igual que el estigma añejo de inactividad, corrupción y tráfico de influencias, que pesa sobre la imagen de los legisladores.

Para finalizar este apartado, nos gustaría citar un fragmento del elocuente discurso pronunciado por la entonces presidenta del Congreso General y de la Cámara de Diputados, diputada Beatriz Paredes Rangel, que describe el sentir de muchos legisladores, que como ella, luchan por la construcción de un escenario político nuevo, *ad hoc* con el presente siglo XXI, en donde el legislativo ejerza sus funciones constitucionales y legales cabalmente, sin limitaciones, pero también, en donde el Ejecutivo valore y respete la importantísima división de poderes, y en donde la

sociedad aprecie que sus legisladores llevan su sentir a la más alta tribuna de la Nación:

Por encima de antagonismos o lealtades partidistas, la hora de la democracia mexicana exige que las cámaras desplieguen a plenitud su responsabilidad constitucional y reclama que el Ejecutivo aquilate y aprecie la trascendencia de que la República disponga de un Poder Legislativo vigoroso y actuante... Los legisladores de la LVIII legislatura han pretendido estar a la altura de su circunstancia. Inmersos en un proceso de cambio, diputados y senadores de las diversas fuerzas que conforman el H. Congreso de la Unión, han reflejado aptitud política, conciencia de Estado y vocación social... El poder legislativo ha actuado con seriedad y compromiso con la sociedad mexicana, ejerciendo sus facultades constitucionales. Nunca para obstruir el desempeño de la función pública; nunca para obstaculizar, por afanes protagonísticos o partidistas al titular de otro poder. Nunca para enturbiar la gobernabilidad en épocas donde la vigencia de las instituciones es un soporte básico para la viabilidad del país. *La misma convicción, ha llevado a las Comisiones Legislativas, a sopesar mesuradamente iniciativas que han generado una enorme polémica entre diversos sectores de la población...* En las cámaras, en época de profundización democrática, debemos tener las puertas abiertas y el oído atento al rumor social, al sentir de la gente, a la observación de los ciudadanos, para que la tarea de legislar, que cala hondo en el presente y el porvenir de la realidad de nuestro pueblo, corresponda de manera fiel a lo que más conviene al desarrollo nacional. La sociedad, sus expresiones colectivas, las personas, pueden saber, que en el H. Congreso de la Unión hay representatividad e interlocución firme para proyectar sus demandas y propuestas...²⁸

²⁸ Cfr. *Discurso de respuesta al Primer Informe Presidencial*, Palacio Legislativo de San Lázaro, 1 de septiembre de 2001. [El énfasis es nuestro]

Capítulo VI. Diagnóstico general del sistema de comisiones de las cámaras del Congreso mexicano: 1917-2003 (Conclusiones)

Los cambios que fortalecieron a las comisiones en el siglo XX tienen su origen más en cuestiones políticas que en modificaciones jurídicas. Si bien es cierto que hubo múltiples intentos por dotar al Congreso de preceptos jurídicos que fortalecieran su funcionamiento, también lo es que esto fue producto de tres acontecimientos claves: a) las reformas a nuestro sistema electoral y al sistema de partidos; b) la llegada de la oposición al Congreso; y, c) el fin del régimen de partido hegemónico.

Las normas que regularon al Congreso y sus comisiones durante el siglo XX giraron en torno a un reglamento -el del 34- y dos leyes orgánicas -la de 1979 y la de 1999-. Hay que advertir que durante los primeros treinta y cuatro años del siglo XX, las actividades de las cámaras estuvieron reguladas por el Reglamento de 1897, el cual sería abrogado por los legisladores de la XXXV legislatura (1932-1934) quienes consiguieron aprobar el primer Reglamento de la época posrevolucionaria.

Durante el siglo XX, las transformaciones normativas hechas al sistema de comisiones de las cámaras del Congreso General estuvieron concatenadas a diversos factores coyunturales que las fueron cambiando lentamente. En este sentido, hay que resaltar el hecho de que siempre permaneció latente la necesidad de situar al conjunto de normas que regulaban la organización y facultades del Congreso a la par de los cambios sufridos por el sistema político y el sistema social, sin embargo, sistemáticamente tales normas fueron desbordadas por la propia complejidad social que en algún momento les dio vida. Un ejemplo claro de este fenómeno lo vemos actualmente en el Reglamento de 1934 (hecho cinco años después de la formación del PNR y de la consecuente centralización del poder de las diferentes fuerzas surgidas con la Revolución) el cual es aún utilizado por los legisladores para fundamentar aquellos supuestos que la Ley Orgánica vigente no contempla. Hay que decir que dicha falla normativa debió corregirse desde 1979 y que a la fecha se mantiene vigente.

Por otro lado, la evolución de las normas congresuales y su relación con los acontecimientos históricos del siglo XX puede ser dividida en cuatro periodos. El primero va de 1917 a 1934. Los cambios normativos encontrados en este periodo son

prácticamente nulos. En 1917 se tiene la intención de dotar al Congreso de un nuevo reglamento que sustituyera al de 1897, sin embargo, el Proyecto no es aprobado y se mantiene vigente el Reglamento del porfiriato. Aquí comienza el atraso normativo pues los acontecimientos políticos que se producen durante este lapso de tiempo son de gran relevancia. Principalmente destaca el nacimiento de un partido que poco a poco se fue haciendo fuerte, pero también, dependiente del gobierno y sin contrincantes en la arena político-electoral, lo cual afectaría directamente el poderío del Legislativo y de sus comisiones. Este fenómeno no sólo dañó el sistema de división de poderes y de balances y contrapesos, concentrando la balanza del poder en el Ejecutivo Federal, sino que también impregnó al Congreso de una composición unipartidista, que lo volvería con los años sumiso y débil.

El segundo periodo inicia en 1934 (año en que entra en vigor el primer reglamento interior del Congreso hecho en el siglo XX) y termina en 1979 (año en que se promulga la primera Ley Orgánica del Congreso General). Particularmente entre 1946 y 1963, ya con la consolidación del sistema de partido hegemónico, se mantiene la inactividad de las comisiones y la ausencia de propuestas de reforma a su marco normativo. Dentro de este periodo el Senado estará totalmente en manos de un solo partido, claro, con la salvedad encontrada en las legislaturas XLIV y XLV (1958-1964), en las que por primera vez se le permite a un legislador de *oposición* obtener un escaño. Durante este mismo periodo en la Cámara de Diputados la oposición nunca verá reflejado su rostro en más del diez por ciento de las curules.

Para 1963 las reglas del juego electoral cambiarían con la reforma constitucional que incorpora a los llamados diputados de partidos, sin embargo, el sistema de partidos no lograría incorporar fácilmente a legisladores de oposición, los pocos que lo consiguieron, en la práctica fueron excluidos de cualquier actividad importante dentro de la asamblea. En comisiones, nunca tuvieron acceso a una presidencia, siendo relegados a aquellas consideradas como poco importantes.

Era obvio, que en ese entonces el PRI no tenía la visión de que algún día se encontraría del otro lado, es decir, del lado opositor al gobierno, por ello, no tuvo el interés por fortalecer las normas internas de las cámaras, ni mucho menos, por activar y fortalecer el sistema de comisiones de las cámaras del Congreso.

La reglamentación interna del Congreso permanecería casi intacta, y en cambio, los avances democráticos continuarían dándose lenta pero gradualmente. Subsiste una desarmonización entre las normas reguladoras del trabajo del Congreso y la realidad política nacional. Hubo sí una reforma que intentó fortalecer el trabajo en comisión, nos referimos a la reforma panista de 1965 -aprobada en 1966- que buscó facultar a la Comisión Permanente para recibir durante el receso del Congreso, las iniciativas y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones. Con ello se prolongaron las actividades de las comisiones más allá de los periodos ordinarios de sesiones, laborando así durante todo el año. Antes de ello, sólo un par de comisiones laboraban fuera de los periodos ordinarios, siendo la Comisión Permanente la encargada de dictaminar las iniciativas.

La elección presidencial de 1976, en la que el PRI gana la presidencia de la República sin ningún adversario, pondría en entredicho la legitimidad del régimen, iniciándose así la reforma política de 1977. El proceso de reforma efectuado por el Ejecutivo Federal inició la construcción de nuestras instituciones democráticas modernas efectuando: a) modificaciones y adiciones a la Constitución; b) creando una nueva Ley Electoral; y c) ordenando la expedición de una Ley Orgánica del Congreso.

Las principales innovaciones contenidas en la Ley de 1979 relacionadas con el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados las podemos resumir en seis incisos: 1) una nueva tipología o clasificación de las comisiones; 2) disminución en su número a veintidós comisiones permanentes y la creación de tres comités para las tareas administrativas; 3) aumento razonable en el número de integrantes por comisión, de tres con un suplente a diecisiete; 4) cambio en la forma de integrar la Gran Comisión y en sus facultades; 5) la incorporación de los grupos parlamentarios como forma de organización política dentro de la Cámara, a los que se deberá tomar en cuenta para la constitución de las comisiones; y, 6) la complementación de la norma contenida en el artículo 93 constitucional con la implementación de las comisiones de investigación.

Para el sistema de comisiones del Senado, si bien es cierto que se promueve una nueva tipología o clasificación de las comisiones (ordinarias y especiales) y que se buscó disminuir su número, también lo es que la Ley de 1979 omite regular el número de integrantes por comisión y el número de comisiones por legislador, además, la

disminución en el número de comisiones no fue la más apropiada al dejar cuarenta y seis comisiones ordinarias, es decir, dos veces más que en la Cámara. Aunado a ello, olvida incorporar la figura de los grupos parlamentarios, la de los comités, y en cuanto a la facultad de control omite mencionar regla alguna para su aplicación. Como podemos apreciar, las transformaciones normativas hechas hasta el momento no son suficientes para contribuir al fortalecimiento del Legislativo mexicano.

El tercer periodo inicia en 1979 y concluye en 1999 con la nueva Ley Orgánica del Congreso General. Durante estos años encontramos que los comicios efectuados en 1988 marcan el inicio del proceso de transición democrática de nuestro sistema político y el primer descalabro electoral del partido en el gobierno. En la Cámara, el PRI no lograría obtener la mayoría calificada, y en el Senado, cuatro legisladores de oposición obtendrían un escaño. Ante esta coyuntura, pero también, ante la insatisfacción de los partidos políticos de oposición al régimen, el titular del Ejecutivo Federal se ve obligado a cambiar la imagen de su gobierno mediante un verdadero proceso de democratización que fue transformando las instituciones y la legislación electoral.

Este cúmulo de cambios obligó a los legisladores a revisar la reglamentación interna del Congreso, y a retomar el debate sobre la misma que durante años se había disipado. Era más que obvio que la reglamentación interna del Congreso estaba de nuevo sobrepasada y que se tenían que corregir el puñado de inexactitudes, incongruencias y la falta de correspondencia con los preceptos constitucionales que años antes habían sido reformados. Los esfuerzos de los legisladores se ven materializados en 1994 con la publicación del *Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General*. El documento intentó incluir los cambios constitucionales y legales hechos de diciembre de 1991 a julio de 1994, que incidían en el ámbito de competencia de las cámaras y su organización interna.

Durante este periodo destaca el hecho de que la oposición logra presidir por primera vez varias presidencias de comisión: En el Senado una, durante la legislatura LV legislatura (1991-1994), y en la Cámara, cuatro y ocho en la LIV y LV legislaturas respectivamente.

En las elecciones federales de 1997 el PRI perdería la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en el Senado. La aparición de un gobierno

dividido, en donde el partido al que pertenecía el presidente no podía por sí mismo, tomar alguna decisión dentro de las cámaras del Congreso, pondría en entredicho las reglas del juego político.

Era un hecho que los partidos de oposición se habían convertido en un verdadero contrapeso para el Ejecutivo. Los legisladores priistas ahora estaban obligados a construir coaliciones con la oposición para aprobar cualquier cambio en las políticas gubernamentales que el presidente les demandase. El presidente, por su parte, tendría que escuchar a la oposición e incorporar sus demandas.

El crecimiento de los grupos políticos de oposición en la Cámara de Diputados, colapsó parte del engranaje normativo que venía dando vida a la Gran Comisión desde el siglo XIX; ésta no pudo constituirse debido a que ninguna fuerza política por sí misma agrupaba la mayoría absoluta. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), que desde 1991 venía funcionando con el carácter de órgano de gobierno de la Cámara quedaría integrada con los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios. Así, el primer efecto derivado del arribo de una mayoría opositora a la Cámara de Diputados fue el desplome de gran parte de las normas existentes, y la desaparición de una mayoría unipartidista que antaño monopolizaba todas las decisiones y mantenía a la oposición fuera de cualquier asunto importante dentro de la asamblea.

La pérdida de la mayoría priista se reflejó en cambios importantes en las reglas para la constitución de las comisiones. Por primera vez en la historia de la Cámara de Diputados, se construye un sistema de comisiones en donde todos los grupos parlamentarios van a contar con el número de comisiones y el número de curules por comisión, que proporcionalmente les corresponde por su representatividad. Hay que advertir que durante las dos décadas en las que se mantuvo vigente la Ley Orgánica de 1979, la Cámara de Senadores fue la menos favorecida con modificaciones que fortalecieran su sistema de comisiones. Como vemos, las transformaciones normativas hechas hasta este momento siguen estando por detrás de la complejidad social y política.

El cuarto y último periodo inicia en 1999 con la entrada en vigor de la actual Ley Orgánica del Congreso General de 3 de septiembre de 1999, la cual abre una nueva etapa en la vida del Congreso mexicano, rediseñando las normas relativas a su

organización interna. Haciendo un balance de los logros contenidos en dicha Ley, podemos decir que: a) Asegura la constitución de las cámaras; b) Pone al día y redefine sus órganos de gobierno; c) Busca establecer la profesionalización de los servicios parlamentarios y administrativos; y, d) Rediseña el sistema de comisiones de las cámaras.

A cuatro años de su entrada en vigor la ley ha demostrado su efectividad, pero también, ha sufrido el embate de los nuevos tiempos políticos. La LVIII legislatura representa el primer eslabón de esa nueva cadena histórica que se vendrá construyendo durante el presente siglo XXI, en donde la pluralidad de ideas y pensamientos conviven, nutriendo y fortaleciendo el sistema de separación de poderes.

Este cuarto periodo, iniciado hace algunos años, se está redefiniendo día con día. El propio fenómeno de la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo, ha ocasionado que el desinterés y la apatía que existían en tiempos pasados por las cuestiones congresuales desaparezca, transformándose en una vigorosa tendencia hacia su estudio y divulgación. El rediseño efectuado por los legisladores de la LVII legislatura continúa y busca su perfeccionamiento. Esto no debe ser visto con malos ojos, pues el derecho se complejiza al paso que se complejiza la sociedad. Debemos evitar los errores del pasado en donde la complejidad social superó a la complejidad jurídica. Las siguientes legislaturas tendrán la pauta para ello.

Por lo que respecta a la evolución normativa relacionada a la estructura, facultades y reglas de funcionamiento de las comisiones en el siglo XX, hemos elaborado el siguiente diagnóstico general siguiendo las consideraciones metodológicas propuestas al inicio de esta segunda parte:

1. Estructura

Constitución de las comisiones.- En el Senado, de 1917 a 1999 (XXVII a LVII legislaturas) el órgano legitimado para designar a los integrantes de las comisiones fue la Gran Comisión. Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 1999 a finales de la LVII legislatura, deja de existir la Gran Comisión y en su lugar surge la Junta de Coordinación Política. En la Cámara, de la XXVII hasta la LV legislatura (1917-1991), la Gran Comisión subsiste como el órgano encargado de designar a los miembros de las

comisiones, pero surge también un nuevo órgano colegiado de gobierno denominado Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). Su integración reflejará la composición plural de la Cámara. Posteriormente con la llegada de los diputados de la LVI Legislatura (1994-1997) la CRICP será la encargada de designar a los miembros de las comisiones y la Gran Comisión se mantiene únicamente como el órgano colegiado del partido mayoritario. La CRICP funcionará hasta el mes de septiembre de 1999, fecha en la que entra en vigor la Ley Orgánica actual. Hay que resaltar el hecho de que en este último periodo, la Gran Comisión ya no funge como el órgano de gobierno de la Cámara, ni mucho menos como el órgano encargado de designar a los integrantes de las comisiones, en su lugar queda la CRICP que venía funcionando desde 1991 mediante acuerdo parlamentario.

Respecto a la composición de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados, durante el periodo que va de 1934 a 1979, vemos que se integró por un individuo de cada Estado y cada Territorio y otro por el Distrito Federal. Posteriormente, de 1979 a 1994 con los coordinadores de cada una de las diputaciones estatales y del Distrito Federal, pertenecientes al partido político que obtuviere la mayoría absoluta de diputados en la generalidad de las entidades federativas. Y por último, de 1994 a 1997 por los coordinadores de cada una de las diputaciones del partido mayoritario y los diputados de la misma mayoría que hubieran quedado en los dos primeros lugares, de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales, y en su caso, aquellos otros que el líder de la fracción mayoritaria designara.

Para poder funcionar el Reglamento de 1934 ordenaba el nombramiento de un presidente y un secretario, que durarían en su cargo tanto como la comisión misma, es decir, toda la legislatura.* Posteriormente la Ley de 1979, pediría a sus integrantes que designarían una Mesa Directiva compuesta por un presidente, dos secretarios y dos vocales; el primero será el líder del grupo parlamentario mayoritario; y debería quedar instalada dentro de los primeros quince días de septiembre. Durante todo este tiempo en el Senado se mantiene su integración con un senador por cada Estado y el Distrito Federal, pero no dice el plazo para su instalación ni las reglas para hacerlo.

* De la I a la XXXV legislatura (1857-1934) las legislaturas durarán dos años. A partir de la XXXVI (1934-1937) el periodo se amplía de dos a tres años.

Respecto al procedimiento para designar y nombrar a los integrantes de comisiones y el procedimiento para nombrar a sus órganos directivos, en el Senado de 1917 a 1997 no los regulará ni el Reglamento de 1934 ni la Ley de 1979. Será hasta 1997 cuando se intente, para ambos supuestos, una distribución de las comisiones y de sus puestos directivos, según el principio de la proporcionalidad de los grupos parlamentarios. En la Cámara de 1917 a 1979 el Reglamento no contempla ni el procedimiento para designar y nombrar a los integrantes de comisiones, ni el procedimiento para nombrar a sus órganos directivos. La Ley de 1979 sólo ordena a la Gran Comisión hacer una distribución pluripartidaria de las comisiones, cosa que en la práctica no sucedió sino hasta 1997. Es en este año que se arma, por primera vez en todo el siglo XX, un sistema de comisiones efectivamente plural en donde todos los grupos parlamentarios cuentan ya con el número de comisiones y el número de puestos directivos que proporcionalmente les corresponden.

A partir de 1999 el órgano encargado de proponer la integración de las comisiones en ambas cámaras será la novedosa Junta de Coordinación Política. Para ello, deberá señalar en el acto de la propuesta, la conformación de sus respectivas mesas o juntas directivas. Además de este *dictum*, la Junta de Coordinación Política debe tomar en cuenta la pluralidad existente en la cámara y formular sus propuestas con base en el criterio de proporcionalidad. Adicionalmente, en la Cámara de Diputados la Ley ordena que deberán tomarse en cuenta los antecedentes y experiencia legislativa de los diputados y en caso de que la dimensión del grupo parlamentario no permita la participación de sus integrantes en la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el coordinador del grupo. En el Senado la Ley no hace mención a dichos supuestos, pero sería deseable su regulación.

Actualmente el procedimiento para la constitución de las comisiones lo podemos dividir en tres etapas. Primero, cada grupo parlamentario *selecciona* internamente a los candidatos y a las comisiones en las que desean participar; para ello toma en cuenta la experiencia profesional de sus legisladores, los intereses que representan, los proyectos legislativos a impulsar y el tipo de clientela electoral del partido, este último punto es muy importante pues en el momento en que se reparten las presidencias de las comisiones entre los grupos parlamentarios todos buscarán

aquéllas que se relacionen íntimamente con el electorado que los apoya. Posteriormente la Junta de Coordinación Política de cada una de las cámaras efectúa la correspondiente *designación*, es aquí donde los líderes de cada una de las fuerzas políticas representadas en la asamblea negociarán los puestos de las comisiones e intentarán asegurar aquellas presidencias que les son necesarias para cumplir sus programas legislativos. Finalmente, el pleno de la Asamblea discutirá la designación hecha por la Junta y terminará efectuando el *nombramiento* respectivo.

Por lo que hace al plazo que tiene el órgano de gobierno para nombrar a las comisiones diremos que el Reglamento de 1934 ordenaba que al día siguiente al de la apertura de las sesiones del primer año de ejercicio, la Gran Comisión presentaría al pleno de la Cámara, la lista de comisiones permanentes y la de los insaculados para el Gran Jurado. La Ley Orgánica de 1979 no menciona nada sobre el particular, sólo concede un plazo de quince días para la instalación de la Gran Comisión y con la reforma de 1994 se cambia el plazo para la designación de las comisiones a todo el mes de septiembre del año en que inicie la legislatura. La Ley Orgánica de 1999 en este punto ordena la constitución de las comisiones durante el primer mes de ejercicio de la legislatura.

Permanencia y temporalidad. Como dijimos en su momento, dos son las características básicas para hablar de un sistema de comisiones fuerte: la permanencia y la temporalidad. La primera se refiere a la duración y continuidad que una comisión tiene en el tiempo. La segunda describe la naturaleza o tipo de comisiones que se constituyen por la asamblea para atender sus asuntos, esto es, si se establecen sólo para ciertos asuntos (comisiones especiales o *ad hoc*) o si se constituyen para atender y dar seguimiento a las labores de un sector o área gubernamental por toda la legislatura (comisiones permanentes u ordinarias).

Tanto el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados, como el del Senado, han tenido periodos de estabilidad y de inestabilidad. Desde 1918 hasta antes de la publicación del Reglamento de 1934, encontramos en ambas cámaras un periodo que pudiéramos considerar de estabilidad y consecuente permanencia de las comisiones, pues su número se mantiene estable durante varias legislaturas, en comparación con los periodos anteriores del siglo XIX o con el periodo que va de 1934 a 1979 donde la inestabilidad está presente.

La media promedio de comisiones por legislatura en el Senado de la República, durante los años de 1918 a 1934 (legislaturas XXVIII a XXXV) es de 26.57 comisiones, de éstas, trece son las que se mantienen permanentemente: Administración; Corrección de Estilo; Gobernación; Guerra; Insaculación para el Gran Jurado; Justicia; Marina; Minas; Petróleo; Puntos Constitucionales; Relaciones Exteriores; Salubridad; y, Trabajo y Previsión Social, teniendo una media promedio por legislatura de treinta y cuatro.

Durante el mismo periodo, en la Cámara de diputados encontramos que de una media aritmética de 50.86 comisiones por legislatura, se mantienen permanentemente veinticinco: Administración; Agraria; Agricultura y Fomento; Biblioteca; Comunicaciones; Contraloría; Corrección de Estilo; Crédito Público; Diario de los Debates; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; Gobernación; Guerra; Hacienda; Industria y Comercio; Inspectoría de la Contaduría Mayor; Justicia; Marina; Minas; Peticiones; Petróleo; Puntos Constitucionales; Reglamento; Relaciones Exteriores; Trabajo y Previsión Social; y, Universidad y Bellas Artes.

Ya con la entrada en vigor del Reglamento de 1934 y hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica de 1999 (legislaturas XXXVI a LVII) ambas cámaras disparan su número de comisiones de manera exorbitante. El mejor ejemplo de esta inestabilidad y de la falta de permanencia lo encontramos en el periodo que va de 1934 a 1979 (legislaturas XXXV a L). Durante esos años en el Senado se presenta una media promedio por legislatura de 66.75 comisiones, de las cuales únicamente veintiséis permanecen estables: Administración; Aranceles y Comercio Exterior; Colonización; Corrección de Estilo; Crédito Público; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Departamento del Distrito Federal; Educación Pública; Gobernación; Defensa; Hacienda; Industrias; Justicia; Migración; Obras Públicas; Petróleo; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamento; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Tierras Nacionales; Trabajo; y Vías Generales de Comunicación.

Durante el referido periodo en la Cámara de Diputados encontramos que de 82.06 comisiones que es la media promedio por legislatura, únicamente veinte permanecen estables: Administración; Corrección de Estilo; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Educación Pública; Ejidal; Gobernación; Hacienda; Insaculadora para Jurados; Inspectoría de la Contaduría Mayor; Justicia; Marina; Minas;

Petróleo; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Reglamento; Relaciones Exteriores; Trabajo; y, Vías Generales de Comunicación.

En conclusión podemos afirmar que la mayor parte del tiempo las cámaras han aumentado y disminuido constantemente el número de comisiones por legislatura produciendo inestabilidad estructural, falta de continuidad en sus trabajos y programas, escaso acervo documental al interior de las comisiones para formar la memoria institucional y por consecuencia, una baja institucionalización.

Al estudiar la *temporalidad*, encontramos que el sistema de comisiones de las cámaras del Congreso mexicano ha basado su funcionamiento en comisiones permanentes u ordinarias, es decir, aquellas que atienden y dan seguimiento a las labores de un sector o área gubernamental por toda la legislatura; pero también, ha utilizado a las comisiones especiales, para atender aquellos asuntos específicos o coyunturales. A diferencia del fenómeno visto en durante el siglo, en donde la Cámara de Diputados constituía comisiones especiales que permanecían por varias legislaturas, durante el siglo XX este supuesto cambia; ahora será la aparición y desaparición sistemática de comisiones permanentes lo que desestabiliza al sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. En el Senado aunque ocurre un fenómeno similar, no es tan marcado como en la Cámara, siendo el problema principal el control de la asamblea por un solo partido. Consideramos que no es correcto abusar de la creación de comisiones especiales o permanentes, pues ello causa inestabilidad merma la especialización de los congresistas y evita la institucionalización del sistema mismo.

Número de comisiones y su relación con las dependencias del Ejecutivo.- Durante todo el siglo XX las cámaras basaron su funcionamiento en comisiones permanentes, constituidas siguiendo el modelo de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El Reglamento de 1934 permitió a las cámaras aumentar o disminuir el número de comisiones o subdividir las, según se creyera conveniente. La Ley de 1979 sólo menciona tal supuesto para el Senado, sin embargo, la Cámara aplicaría supletoriamente el Reglamento ante la omisión. Así, el uso excesivo de esta facultad provocó fluctuaciones numéricas que produjeron inestabilidad estructural al

modificarse constantemente el número de comisiones del sistema, dificultando su institucionalización.

Si bien es cierto que el excesivo número de comisiones que se fueron creando de legislatura en legislatura fue el resultado de la correspondiente problemática propia de la época y de los nuevos asuntos que cada gobierno debía resolver, también lo es, que en muchas ocasiones se abusó de dicha facultad para cubrir posiciones políticas y dar estímulos a aquellos actores que contribuían al mantenimiento del sistema de partido hegemónico.

El Reglamento de 1934 inicialmente lista cuarenta y tres comisiones permanentes para cada Cámara, con los años y las reformas, dicho número aumentaría a cincuenta. Al llegar la Ley Orgánica de 1979, fija un número de comisiones diferente para cada Cámara. En el Senado cuarenta y seis; en la Cámara veintidós comisiones ordinarias y tres comités. Es decir, desaparece el añejo modelo organizacional en donde ambas cámaras contaban con el mismo número y tipo de comisiones.

Respecto a la media promedio por legislatura de 1918 a 2003, es decir, de la XXVIII a la actual LVIII legislatura, encontramos que en el Senado será de 55 comisiones por legislatura; y en la Cámara de 75; esto es, diez más que en el Senado. El aumento en el número de dependencias del Ejecutivo, y en particular, de las llamadas entidades paraestatales, se verá reflejado en el Legislativo y en su gigantesco sistema de comisiones.

Si bien es cierto que los parlamentos modernos continúan con la tendencia de organizar a sus comisiones siguiendo la estructura de las dependencias del Ejecutivo, con el fin de ejercer su influencia sobre las diversas áreas de la administración gubernamental, también lo es que la administración pública tiende a cambiar de un período de gobierno a otro, fenómeno que provoca la aparición o desaparición de un cierto número de comisiones. Consideramos conveniente estudiar las propuestas de los académicos y estudiosos del tema, que pugnan por una organización ecléctica, no solo basada en la estructura gubernamental, sino también, en las áreas o sectores que durante el tiempo no cambian por ser básicas en todo sistema de gobierno.

Las futuras legislaturas antes de aumentar o disminuir el número de comisiones, tienen que valorar perfectamente qué tan bien está diseñado el ámbito de

competencia de las comisiones ya existentes, pero a la vez, qué tan necesario es crear nuevas basando su creación no sólo en cuestiones políticas sino con sustentos jurídicos, estadísticos, operativos y presupuestales, evitándose así la superposición o atomización de jurisdicciones, pues ello sólo merma la influencia del Legislativo y la especialización de sus miembros.

Tamaño de las comisiones.- Como dijimos en el apartado metodológico, las comisiones deben constituirse con un número limitado de miembros que faciliten y agilicen la atención de los asuntos y que aporte su especialización. Y aunque si bien es cierto que el tamaño varía de un Legislativo a otro, también lo es que por regla general deben conformarse con un número limitado de integrantes, que facilite no sólo las tareas de investigación, análisis o discusión de los asuntos, sino también, el proceso de negociación que en cuerpos numerosos como el Pleno se complica. El tamaño de las comisiones en México está influenciado por el tamaño de sus cámaras. Así, actualmente la Cámara de Senadores se conforma por 128 miembros y sus comisiones con quince. En la Cámara de Diputados hay 500 legisladores y por regla general sus comisiones tienen treinta miembros. Sin embargo, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 1999 estas reglas no existían, llegando a variar y a dispararse de legislatura en legislatura y de comisión en comisión. Tanto en este indicador como en el anterior, se detecta un mal diseño institucional que mermó los poderes de las comisiones.

El tamaño legal de las comisiones en la Cámara de Diputados se ve alterado desde 1964 (legislatura XLVI) año en que llegan los primeros diputados de oposición. La norma contenida en el Reglamento de 1934 que ordenaba la conformación de comisiones con tres diputados propietarios y uno suplente sería sobrepasada por mucho. Los parlamentarios de aquel entonces sabían que tal disposición era obsoleta, sin embargo, evitaron actualizar la cifra contenida en el Reglamento de 1934 decidiendo en su lugar aumentar el número por acuerdo de la Cámara de legislatura en legislatura. Creemos que desde ese entonces se debió actualizar la regla, en lugar de permitir el aumento indiscriminado y desordenado de miembros por comisión. Tan sólo por poner un ejemplo, en la LIV legislatura, unidas las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, el número de sus integrantes representaba la cuarta parte del total de miembros de la Cámara de Diputados, es decir que juntas

reunían a: 125 miembros!. En la misma legislatura, Comercio tuvo hasta 55 miembros, Distrito Federal 67, Educación Pública de 77 a 81, Hacienda y Crédito Público de 82 a 87, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública 70 a 75; Relaciones Exteriores 79 a 84; Trabajo y Previsión Social 69 a 73; en cambio Biblioteca sólo 17 a 18 miembros.

En el Senado la regla de 3 legisladores propietarios y uno suplente se mantendrá hasta la XLIX legislatura (1973-1976). Al comenzar la L legislatura se produce el mismo fenómeno que en la Cámara y el número de senadores por comisión aumentará indiscriminadamente.

Surge aquí el problema del número de comisiones que deberá asignarse por parlamentario. Un número alto, significa una limitada especialización y una pesada carga de trabajo para el representante. El Reglamento de 1934 no regula este supuesto, y la Ley Orgánica de 1979, limita el número de comisiones por legislador a tres como máximo, pero sólo para la Cámara de Diputados. En el Senado la multicitada Ley omite decir algo al respecto. Actualmente la Ley de 1999 permite en la Cámara que cada diputado forme parte de tres comisiones como máximo, y en el Senado, lo fija a cuatro. Destaca el hecho de que la Ley de 1999 al igual que el *Proyecto de Reglamento* de 1917 proponían que ningún legislador pudiera pertenecer a más de dos comisiones permanentes. Desgraciadamente este supuesto normativo no lograría su consolidación.

El apoyo técnico y la infraestructura.- Durante todo el siglo XX este indicador fue descuidado. Es hasta 1999 que por primera vez se les menciona en la Ley Orgánica de manera directa. En el Senado, dice la Ley Orgánica de 1999, las comisiones contarán con el espacio físico necesario para realizar su trabajo con el apoyo técnico que sea pertinente, existiendo a su vez, un área encargada de desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones. En el caso de la Cámara, las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de sus miembros. El apoyo técnico queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, integrada entre otras áreas por la de los servicios a comisiones. En ambas cámaras se ha expedido un Estatuto que regula el Servicio Civil de Carrera Parlamentario, con el fin de alcanzar la profesionalización de los trabajadores. Como dijimos, si se quiere que las comisiones trabajen productiva y

eficazmente no sólo es necesaria la experiencia y voluntad política de los legisladores, sino también, el apoyo humano y material que se les brinde. La implementación y el funcionamiento de un servicio civil de carrera legislativo que tenga sus propios investigadores y asesores y la infraestructura material adecuada para las labores que desempeñan, son elementos claves para el fortalecimiento y la consecuente institucionalización de cualquier sistema de comisiones.

2. Facultades

Discusión legislativa.- Para poder considerar a un Legislativo como fuerte, es necesario que todo asunto cameral sea enviado para su atención a una comisión antes de que se discuta en el Pleno. Esta es una máxima que fijamos ya en hojas previas. En el caso mexicano hemos observado que el Reglamento de 1934 fue el regulador de las facultades de las comisiones al señalar que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y que éstas hayan dictaminado. La excepción a lo anterior sólo se podía hacer cuando el Pleno calificare a los asuntos como de urgente y obvia resolución, supuesto que a la fecha subsiste. En este punto no logramos encontrar alguna deficiencia o falla normativa. Lo trascendental está en pensar qué tan benéfico es adoptar el procedimiento de aprobación de leyes en comisiones al estilo del modelo español. Creemos que ayudaría a disminuir la carga de trabajo que hay el hemiciclo y que se deben de utilizar más las subcomisiones para el estudio de los asuntos con el fin de alcanzar una especialización más profunda. Este es un tema por analizar, y en su caso, implementar.

Comparecencias.- Aunque la normatividad que regula este indicador facilita a las comisiones su implementación, en ocasiones no se ejerció por la composición unipartidista de las cámaras. Será hasta finales del siglo XX cuando se comienza a usar como un verdadero instrumento de control hacia los titulares de las dependencias del Ejecutivo. Hay que decir que durante todo este tiempo la norma contenida en el Reglamento de 1934 fue la que reguló, y aún regula, la posibilidad de citar a comparecer a los secretarios de Estado. La crítica principal durante todo este tiempo fue que el precepto no proponía una sanción en caso de la inasistencia del servidor público, aunado al hecho de que su utilización fue escasa.

Reuniones y Audiencias.- En ambas cámaras las comisiones contaron con dicha facultad desde el Reglamento de 1934. Sin embargo, no la utilizaron debido al sistema de partido hegemónico que cercenó su uso. Es en la LVII legislatura, cuando las cámaras activan esta facultad de control de manera continua y con efectos directos en las decisiones del gobierno. Aquí la legislación vigente deberá de ser reforzada principalmente en cuanto a las sanciones en caso de inasistencia, los sujetos obligados a cumplir con dicha solicitud, el procedimiento y las reglas para efectuar tales reuniones o audiencias y el tipo de sesión.

Consulta de documentos y citación de personas.- Al igual que las anteriores facultades, ésta permaneció sin utilizar por gran parte del siglo XX, siendo que la consulta de documentos y la citación de los involucrados son herramientas básicas para cualquier comisión. Hay que decir que todas las normas que permitieron la utilización de esta facultad, adolecieron de una sanción por su incumplimiento, situación que la hace más un deber moral que jurídico. Para la Cámara el Reglamento de 1934 fue la base de su aplicación; para el Senado, la Ley de 1979 retomó el precepto del reglamento regulándolo pero sin ningún cambio sustancial. Este vacío legal deberá de corregirse, toda vez que la Ley Orgánica vigente tampoco contempla alguna sanción en caso de incumplimiento.

3. Reglas de funcionamiento

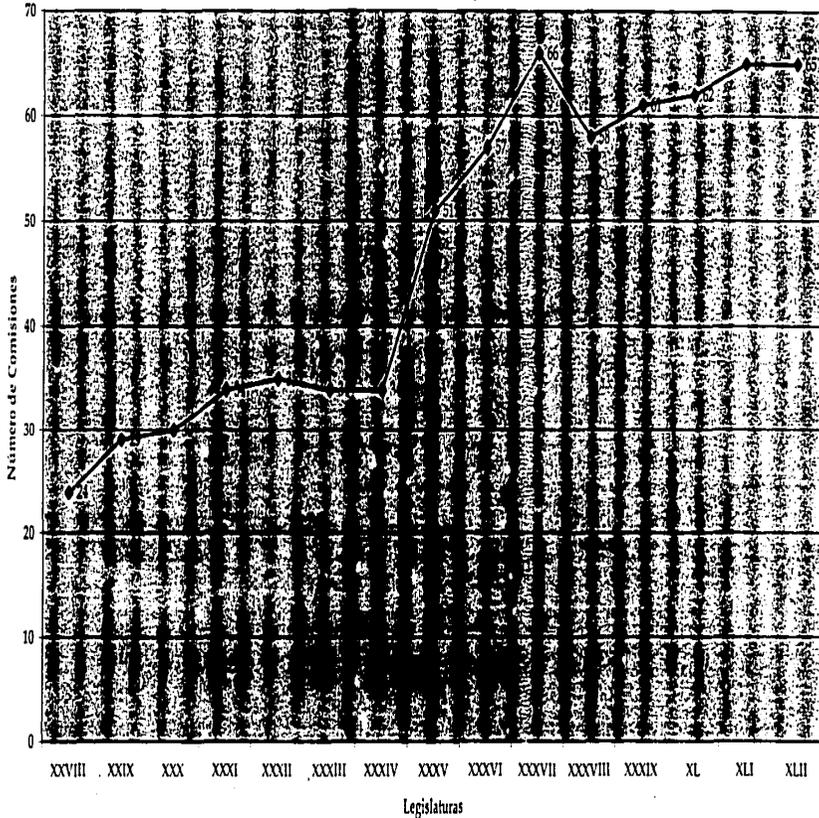
Coordinación y control del trabajo de comisión por el Pleno.- Toda Asamblea debe contar con mecanismos de supervisión y control internos que le permitan vigilar el cumplimiento del trabajo encomendado a sus diferentes áreas. En el caso de la reglamentación interna de las cámaras del Congreso mexicano (1917-1999) diremos que fue mínima. Las forma en como las controló se basó en la fijación de un plazo en entrega de sus dictámenes: cinco días para resolver cualquier asunto. Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 1999 encontramos reglas que obligan a las comisiones de la Cámara de Diputados a informar semestralmente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos sobre el estado que guardan los asuntos turnados, además, elaboran tienen como tareas principales, elaborar su programa anual, organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, dictaminar o resolver las iniciativas turnadas a las mismas en los términos

de los programas legislativos acordados por la mencionada Conferencia, entre otras actividades que permiten un control más enérgico del Pleno sobre el trabajo de comisión. Para el Senado la única regla la contiene el propio Reglamento de 1934 señalando el mencionado plazo de cinco días para dictaminar. La Ley Orgánica de 1999 no menciona nada sobre el particular, así que aquí se deberá legislar para subsanar la omisión, pues esta forma de control por tiempo no es efectiva, y como ya dijimos antes, es en la práctica imposible cumplir con ella debido a la multiplicidad y complejidad de los asuntos que se tratan en las cámaras.

Sesiones.- Las sesiones de una comisión en las cámaras son, por lo general, a puerta cerrada. En la Ley Orgánica de 1979 se decía que las comisiones de ambas cámaras celebrarían reuniones privadas, tomando sus decisiones por mayoría de votos y teniendo sus presidentes el voto de calidad en caso de empate. La Ley vigente sólo regula las sesiones de la Cámara de Senadores, en donde podrán ser públicas cuando así lo acuerden sus integrantes, es decir, son privadas salvo acuerdo de sus miembros. En el caso de la Cámara de Diputados lo regulará el Reglamento de 1934 y los acuerdos parlamentarios expedidos durante las LVI y LVII legislaturas previas, siendo por lo general privadas. Sobre el particular habrá que incorporar un la Ley Orgánica una regla que, al igual que en el Senado norme tales actos.

Quórum y asistencia de sus integrantes.- Aunque es obligación de todo legislador asistir a las reuniones de su comisión, en la práctica dicha obligación no se cumple. El ausentarse, debilita a la comisión por falta de quórum. En este punto las normas que regularon las actividades de las cámaras durante todo el siglo XX, omitieron decir algo al respecto. En la actualidad la Ley Orgánica de 1999 habla sobre la obligación que tendrán los senadores de acudir puntualmente a sus reuniones, pudiendo faltar sólo por causa justificada y debidamente comunicada al presidente de la comisión, sin embargo no hay ninguna sanción en caso de inasistencia. En la Cámara de Diputados existe una norma parecida, olvidando también la Ley sancionar a aquel legislador faltista. Todo Legislativo debe asegurar que sus miembros asistan a las reuniones de comisión con el fin de evitar la parálisis al interior de dichos órganos. La implementación de una sanción en caso de ausencia debe ser contemplada para mantener la disciplina al interior de las comisiones.

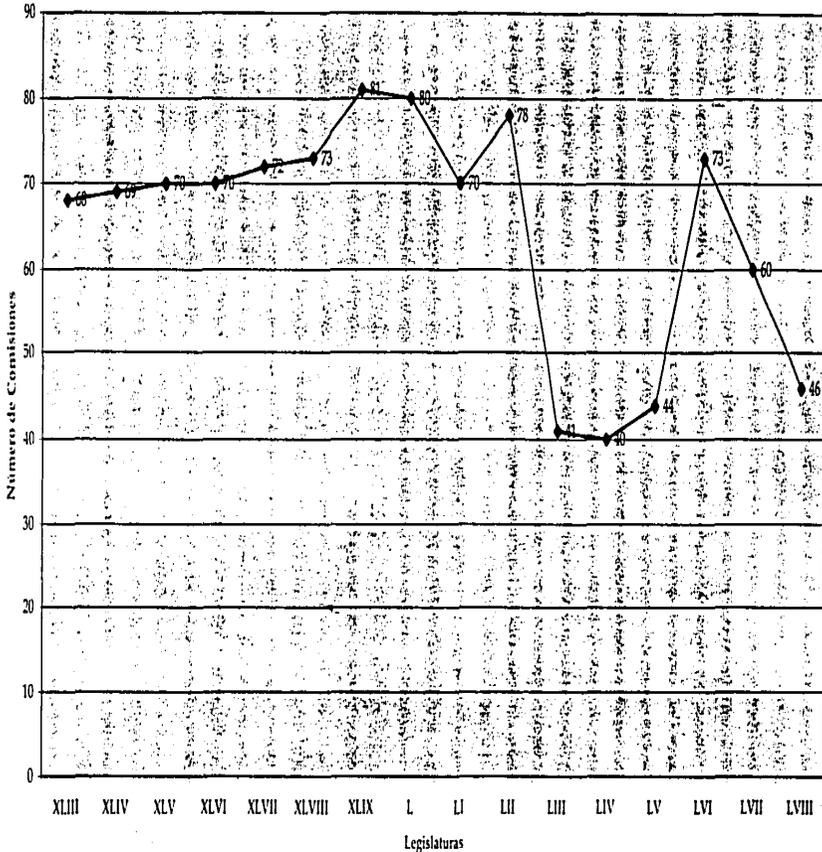
Las comisiones en la Cámara de Senadores: Legislaturas: XXVIII a XLII



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fuente: El autor con base en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores.

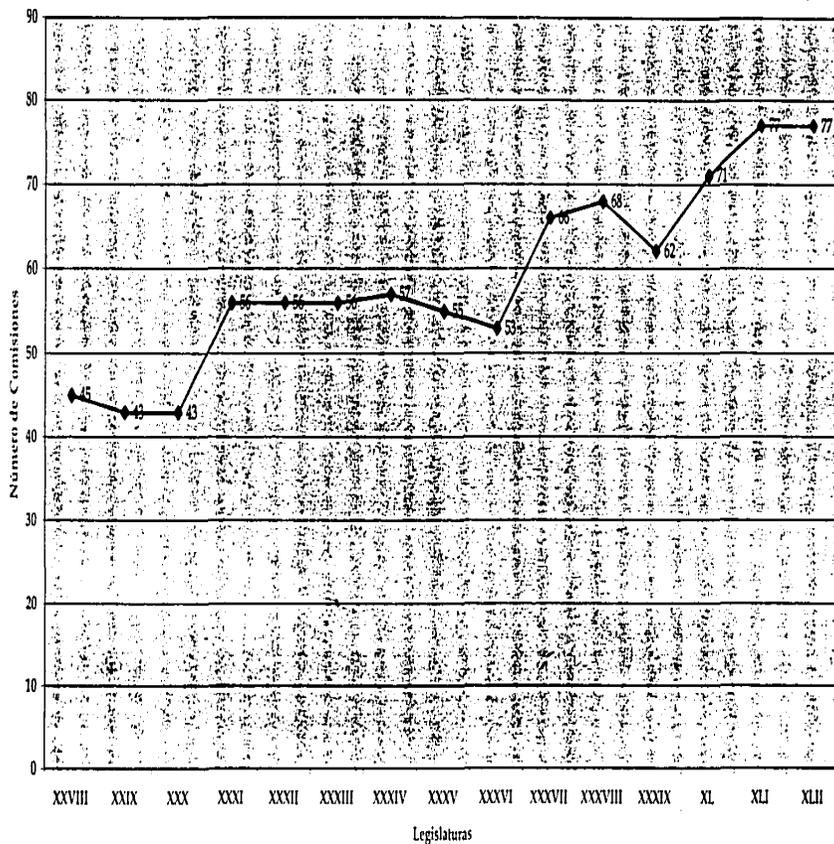
Las comisiones en el Senado: Legislaturas XLIII a LVIII



Fuente: El autor con base en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

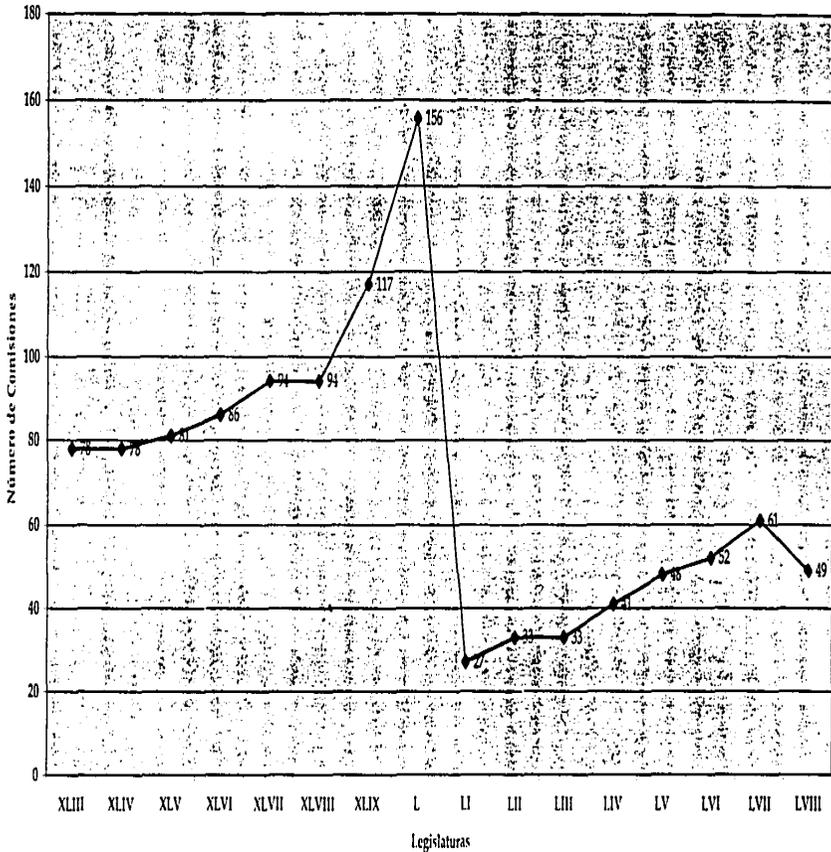
Las comisiones en la Cámara de Diputados: Legislaturas XXVIII a XLII



Fuente: El autor con base en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados.

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN

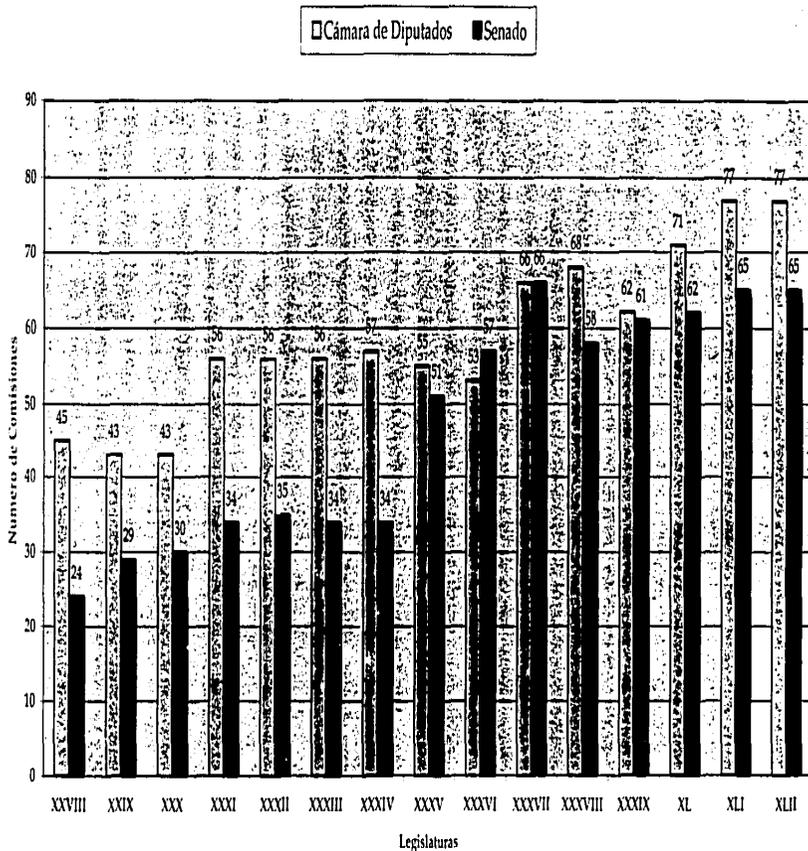
Las Comisiones en la Cámara de Diputados: Legislaturas XLIII a LVIII



Fuente: El autor con base en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

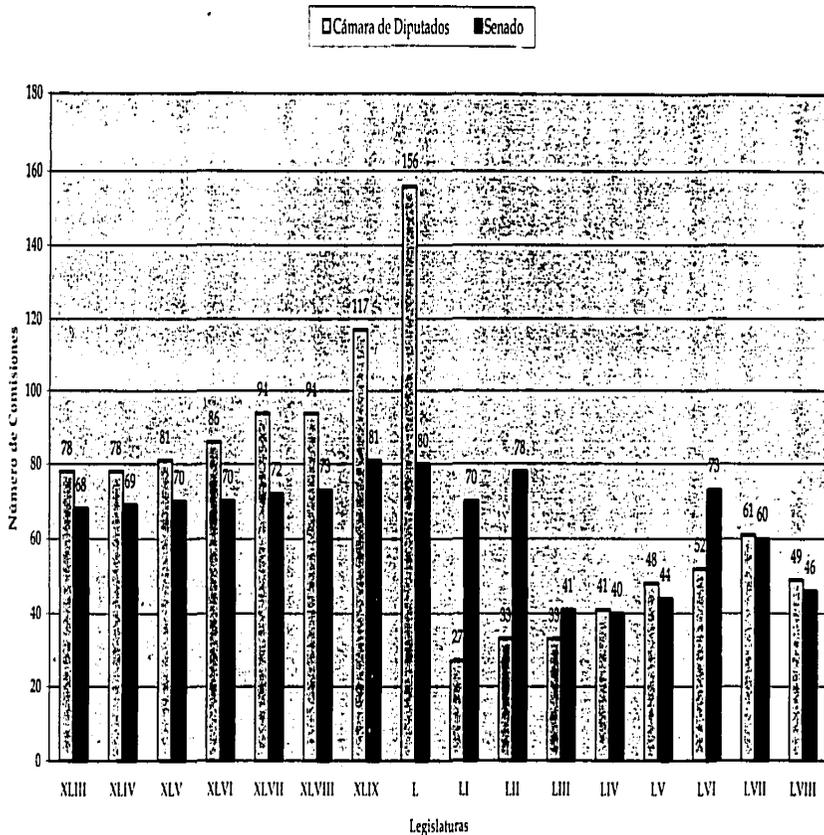
Las Comisiones del Congreso General: Legislaturas XXVIII a XLII



Fuente: El autor con base en el *Diario de los Debates* de las cámaras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las comisiones del Congreso General: Legislaturas XLIII a LVIII



Fuente: *Idem*. Un mal diseño institucional hace que las legislaturas XLIX y L eleven su número indiscriminadamente debido a la formación de "secciones" que se constituyeron y funcionaron como comisiones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROPUESTAS PARA PERFECCIONAR EL SISTEMA DE COMISIONES DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO MEXICANO

En este último apartado mostramos, de manera concreta, aquellas propuestas que deberán de aplicarse para perfeccionar el sistema de comisiones del Congreso General,¹ con el fin de fortalecer sus normas internas y con ello, la estructura misma del Poder Legislativo mexicano. Son, a modo de conclusiones globales, los resultados prácticos de la investigación. Sitúan a *contrario sensu* y de forma indicativa, aquellas debilidades con las que opera actualmente el Legislativo en nuestro país.

Lo hemos dividido en tres partes: la primera engloba las propuestas que son necesarias de implementar en ambas cámaras; las dos últimas muestran las propuestas específicas para el Senado y para la Cámara de Diputados. Todas sugieren corregir aquellas omisiones legales que se fueron detectando a lo largo de la investigación. Recordemos que el cabal desarrollo de las facultades del Congreso será consecuencia del fortalecimiento de sus comisiones. Anhelamos pues, que estas propuestas sean sólo el primer eslabón de una cadena de mejoras que le permitan a nuestro Congreso, y en particular a sus comisiones, alcanzar la tan apreciada institucionalización.

Queremos señalar, como última advertencia, que parte de ellas están pensadas bajo la hipótesis de que el añejo Reglamento de 1934 quedará abrogado en breve, y que cada una de las cámaras contará en un futuro próximo con uno propio. Ésta es de entrada, nuestra primera propuesta para perfeccionar el sistema de comisiones del Congreso General.*

* Queremos agradecer los comentarios brindados por el personal técnico y de apoyo que trabaja en las cámaras, parte de estas propuestas reflejan su sentir. En particular, en el Senado a: Antonio Pimentel, Arcelia Flores, Dagoberto Alarcón, Gabriela Garduza, José Jorge Mena, Miguel Herrera, Rafael Favila y Solange Márquez; en la Cámara de Diputados a Cecilia Gayón, Fernando Charleston, Ignacio Villalobos, Guadalupe Castillo, Jorge Vega, Jorge González, Juan Rodríguez, Oscar Tlacaélel Muñoz y Roberto Gómez.

Propuestas compartidas para ambas cámaras

Primera.- Disminuir el número de comisiones por cámara y aumentar el número de subcomisiones por comisión.

Segunda.- Evitar la disminución y/o el aumento en el número de comisiones por legislatura, pues ello dificulta su institucionalización, produce inestabilidad estructural y no permite crear una memoria institucional sólida.

Tercera.- Aumentar el número de personal de apoyo técnico especializado encargado de auxiliar a las comisiones.

Cuarta.- Asignar mayores recursos presupuestales a las áreas de investigación parlamentaria.

Quinta.- Regular la asistencia obligatoria de los legisladores a las sesiones de comisión e imponer sanciones a los faltistas.

Sexta.- Facultar a las comisiones de investigación con poderes amplios en materia de citación de personas y consulta de documentos, con el fin de que cualquier funcionario público o los propios particulares sean obligados a cooperar con ellas en sus investigaciones.

Séptima.- Que las llamadas "reuniones de conferencia" se conviertan en verdaderas comisiones de conferencia al estilo norteamericano, con el fin de que resuelvan aquellas diferencias surgidas entre ambas cámaras con motivo del estudio, discusión o aprobación de alguna iniciativa de ley.

Octava.- Facultar a las comisiones ordinarias para que puedan conocer y resolver determinados asuntos sin la intervención del Pleno.

Novena.- Facultar a las comisiones de investigación para que puedan requerir la presencia de cualquier persona, siendo su comparecencia obligatoria ante la ley.

Décima.- Tipificar en el *Código Penal Federal* el delito de "desobediencia a una autoridad legislativa", cometiéndolo aquel que habiendo sido requerido por una comisión de investigación dejare de comparecer.

Décima Primera.- Adicionar en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* un artículo específico que permita la suspensión de aquel funcionario público que habiendo sido requerido a comparecer por una comisión dejare de hacerlo.

Décima Segunda.- Tipificar en el *Código Penal Federal* el delito de "falsedad de declaración ante comisión de investigación parlamentaria", para que si el convocado faltare a la verdad en su testimonio sea castigado con pena de prisión.

Décima Tercera.- Evitar la indecisión política y activar cuanto antes el Servicio Civil de Carrera.

Décima Cuarta.- Regular de forma más concreta las comparecencias, reuniones y audiencias ante comisión, en particular sobre quién estará legitimado para solicitarla, sanciones en caso de inasistencia, sujetos obligados a cumplir con dicha solicitud, procedimiento para el desarrollo de la misma y tipo de sesión.

Décima Quinta.- Reglamentar los deberes y derechos de los presidentes de comisión, secretarios y vocales.

Décima Sexta.- Impedir por ley que las comisiones sesionen cuando haya sesión de Pleno.

Décima Séptima.- Aumentar el plazo máximo para dictaminar de cinco días a treinta, implementando medidas de apremio a los presidentes de comisión en caso de retener un asunto por más de un año legislativo sin causa justificada.

Décima Octava.- Reglamentar la constitución, facultades y reglas de funcionamiento de las comisiones conjuntas y de las comisiones bicamarales.

Décima Novena.- Fijar a las dependencias del Ejecutivo un plazo máximo para la entrega de información a las comisiones, y en caso de incumplimiento injustificado, imponer alguna sanción administrativa al funcionario responsable.

Vigésima.- Regular el cabildeo institucional y el cabildeo efectuado por los grupos de presión para evitar corruptelas y asegurar la independencia de los legisladores.

Vigésima Primera.- Que se reforme el tercer párrafo del artículo 93 constitucional para que tal facultad investigadora de las comisiones abarque a cualquier entidad que utilice servicios públicos.

Propuestas específicas para la Cámara de Senadores

Primera.- Incorporar en la Ley Orgánica las responsabilidades o deberes que tienen las comisiones en el Senado.

Segunda.- Coordinar más el trabajo de las áreas de apoyo técnico con las actividades que realizan las comisiones mismas.

Tercera.- Programar mejor las reuniones de comisión, de tal forma que se evite que un legislador tenga dos o más reuniones de comisión a la vez.

Cuarta.- Disminuir a tres el número de comisiones por senador.

Quinta.- Incorporar en la Ley Orgánica el deber que tiene la Junta de Coordinación Política de tomar en cuenta los antecedentes y experiencia previa de los senadores al momento de constituir a las comisiones.

Sexta.- Facultar al coordinador del grupo parlamentario cuya dimensión no permita la participación de sus integrantes en la totalidad de las comisiones, para que decida en qué comisiones se hará la inclusión de sus miembros.

Séptima.- Reformar el artículo 95 de la Ley Orgánica para que las comisiones del Senado se puedan dividir en subcomisiones y no en "secciones".

Octava.- Convertir a la Comisión Medalla Belisario Domínguez en una subcomisión dependiente de la Comisión de Gobernación.

Novena.- Disminuir el número de senadores que exige el tercer párrafo del actual artículo 93 constitucional a una cuarta parte de sus miembros para proteger la capacidad de las minorías parlamentarias de activar la facultad de control parlamentario.

Décima.- Permitir que los órganos de dirección de las comisiones se compongan con un presidente y los demás secretarios y vocales que con base en el principio de proporcionalidad le corresponda a los grupos parlamentarios, y no como actualmente se dice con un presidente y dos secretarios.

Décima Primera.- Regular en la Ley Orgánica que las comisiones ordinarias estén facultadas para llevar acabo el control evaluatorio de las políticas públicas de manera permanente.

Propuestas específicas para la Cámara de Diputados

Primera.- Que la Ley Orgánica imponga a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la obligación de hacer llegar a todas las comisiones ordinarias el proyecto de presupuesto del ramo específico correspondiente en un plazo breve, una vez que el Ejecutivo envíe el proyecto en su conjunto (o documentación preliminar) al Congreso para que éstas hagan el análisis respectivo.

Segunda.- Que la Constitución asigne a las comisiones ordinarias la función de control evaluatorio de las políticas públicas, y no a la Entidad Superior de Fiscalización.

Tercera.- Regular los casos en los cuales las comisiones sesionarán de manera pública o de manera privada.

Cuarta.- Regular en la Ley Orgánica el quórum que se necesita para que una comisión apruebe sus decisiones.

Bibliografía consultada

ARCE JANÁRIZ, Alberto, "Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias" en *Las comisiones parlamentarias* (Juan Carlos da Silva Ochoa, coordinador), Eusko Legebiltzarra Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994.

ARDANT, Philippe, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Treizième édition, Librairie Générale de droit et de Jurisprudence, Paris, 2001.

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Les commissions à l'Assemblée Nationale*, Secrétariat de l'Assemblée Nationale, Imprimerie Nationale, Paris, 1992.

--- , *La Asamblea Nacional: organización y funcionamiento*, Imprimerie Nationale, Paris, 2001.

--- , *Une année à l'Assemblée nationale: rapport d'activité 2001*, Imprimerie Nationale, Paris, 2002.

--- , *Connaissance de l'Assemblée*, cd-rom n° 11, Onzième Législature Assemblée Nationale, Francia, 2000.

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999.

BARTHELEMY, Joseph, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Delagrave, Paris, 1934.

BENTHAM, Jérémie, *Tactique des Assemblées Législatives suivie d'un Traité des sophismes politiques*, Ouvrage extrait des Manuscrits de M. Bentham, par DUMONT, Membre du Conseil Représentatif du Canton de Genève, Paschoud Imprimeur-Libraire, Paris, 1816.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, FCE, México, 1993.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado* (trad. Héctor Fix-Zamudio), Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia* (trad. José F. SANTILLAN), FCE, México, 1986.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LVIII Legislatura, Coordinación de Comunicación Social, *Álbum fotográfico y directorio de los cc. Diputados LVIII Legislatura*, Talleres gráficos de la Cámara de Diputados, México, 2001.

--- , LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática, "Proceso Legislativo de la nueva Ley Orgánica" en *Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1999.

CÁMARA DE SENADORES, LVIII Legislatura, *Directorio de Comisiones*, Comunicación Social, México, 2001.

CHALVIDAN, Pierre-Henri, *Droit Constitutionnel, institutions et régimes politiques*, Éditions NATHAN, Noisy-le-Grand, 1996.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *El Congreso de los diputados*, Dirección de estudios y documentos de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2001.

DUPAS, Alain, "Las comisiones en la Asamblea Nacional Francesa" (trad. Ángela Serna Rodríguez), en *Las comisiones parlamentarias* (Juan Carlos da Silva Ochoa coordinador), Eusko Legebiltzarra Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, *El reglamento de las cortes españolas*, S.I.P.S., Madrid, 1959.

FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Paulina y RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *Elecciones y Partidos en México*, Ediciones El Caballito, México, 1987.

GARCÍA MAHAMUT, Rosario, "La evolución de las comisiones parlamentarias durante el siglo XIX" en *Historia y Derecho: estudios jurídicos en homenaje al prof. Arcadio García Sanz*, edición a cargo de Luis Martínez Vázquez de Castro, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Ciencias Sociales Alianza Editorial, Madrid, 1999.

GÓMEZ DE LA SERNA, Gaspar, *Las cortes españolas*, Sucesiones de Rivadeneyra, Madrid, 1971.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, "Las comisiones del H. Congreso de la Unión" en *Obra Jurídica Mexicana*, Tomo V, Procuraduría General de la República-Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988.

GUTIÉRREZ, Gerónimo, et. al., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

GUCHET Yves, *Droit Parlementaire*, Economie, París, 1996.

HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, José Luis, *Monografía sobre Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.

ILBERT, Courtenay P., *El parlamento: su historia, constitución y práctica*, segunda edición, Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1930.

IRÍZAR, Guadalupe, "Recibe el Presidente electo resultados de la Comisión de Estudios, Entregan Reforma del Estado" en *Periódico Reforma*, Sección Nacional, 23 de noviembre de 2000.

LECA, Antoine, *Institutions Publiques Françaises (avant 1789)*, segunda edición, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence, 1996.

LEES, John D. y SHAW, Malcolm, *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Lees and Shaw editores, Durham, Duke University Press, 1979.

LONGLEY, Lawrence D., y DAVIDSON, Roger H., *The new roles of parliamentary committees*, Frank Cass & Co. Ltd., Londres, 1998.

LOQUET, Patrick, *Les commissions parlementaires de la cinquième République*, PUF, París, 1979.

LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.

--- , *El Derecho Parlamentario Mexicano en el siglo XIX* (en prensa), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, s/f.

--- , *et. al., El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

MARAVALL, José Antonio, *Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947.

MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, *La sucesión presidencial en México: 1928-1988*, segunda edición, Editorial Patria, S.A. (Nueva Imagen), México, 1992.

MARTÍNEZ GALLARDO, Cecilia, *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México: 1824-2000*, (tesis de licenciatura en Ciencia Política dirigida por Alonso LUJAMBIO), Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1998.

NACIF HERNÁNDEZ, Benito, *El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades*, CIDE, México, 2000.

PACTET, Pierre, *Institutions politiques/Droit Constitutionnel*, Armand Colin, 15ª edición, París, 1996.

PAOLI BOLIO, Francisco José, "La historia reciente de la Cámara de Diputados" en *Crónica Legislativa*, no. 15, 3ª. Época, julio-agosto, México, 2000.

PAREDES RANGEL, Beatriz, *Discurso de respuesta al Primer Informe Presidencial*, Palacio Legislativo de San Lázaro, 1 de septiembre de 2001, Coordinación General de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2002.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.

PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-Imprimeries Réunies May et Motteroz Directeurs, Imprimeurs de la Chambre des Députés, París, 1893 [Puede consultarse también la reedición publicada por la editorial Loysel (París) en el año de 1989].

RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

RIVERA SÁNCHEZ, José Abel, "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas", en *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. V, núm. 2, segundo semestre, 1998.

ROQUES, Xavier y HERIN, Jean-Louis, "Les commissions parlementaires" en *Administration*, números 120-121, junio-septiembre, París, 1983.

ROSSELL, Mauricio, *Congreso y Gobernabilidad en México*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa Editor, México, 2000.

RUBIO LLORENTE, Francisco, "Las comisiones parlamentarias" en *Las comisiones parlamentarias* (Juan Carlos da Silva Ochoa, coordinador), Eusko Legebiltzarra Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, "comisiones parlamentarias" en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Carlos-E. Mascareñas (dir.), Tomo IV, Francisco Seix, Barcelona, 1952.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada Una Investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

---, *Teoría de la democracia* (Tomo I), Ciencias Sociales Alianza Editorial, Madrid, 1997.

SHAW, Malcolm "Las comisiones en el Congreso Norteamericano" (trad. de GABISER) en *Las comisiones parlamentarias* (Juan Carlos da Silva Ochoa, coordinador), Eusko Legebiltzarra Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994.

SENÉN HERNÁNDEZ, Mercedes, "Artículo 75 El Pleno y las Comisiones" en *Revista de Derecho Público*, Comentarios a las Leyes Políticas dirigido por Oscar Alzaga Villaamil, Constitución Española de 1978, Tomo VI, Artículos 66 a 80, Editoriales de Derecho Unidas (EDERSA), Madrid, 1989.

TIMASHEFF, Nicolás S., *La teoría sociológica*, FCE, México, 1961.

VALADÉS, Diego, *Constitución y Política*, segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

--- , *El Control del Poder*, segunda edición, coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y editorial Porrúa, México, 2000.

--- y SERNA, José María (coordinadores), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

--- , et. al., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Metodología del trabajo jurídico: Técnicas del Seminario de Derecho*, novena reimpresión, Limusa, México, 1999.

WILSON, Woodrow, *El Gobierno Congresional: Régimen político de los Estados Unidos* (Estudio Introductorio de Alonso LUJAMBIO), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002. Puede consultarse también la versión inglesa: *Congressional government: A study in American politics*, publicada por la editorial Meridian books (New York, 1956) que es tomada de la versión original hecha en boston (1885) e incluye una introducción de Walter LIPPMANN; la versión traducida al francés: *Le gouvernement congressionnel: étude sur la politique américaine*, V. Girad & E. Brière Libraires-Editeurs, París, 1900, que incluye un prefacio escrito por el propio Wilson con motivo de su publicación en Francia; y la versión española: *El Gobierno Congresional: Régimen político de los Estados Unidos* hecha por la editorial La España Moderna, Madrid, s/f.

Diccionarios y obras especializadas

Diccionario de la Historia de España, Alianza Editorial Diccionarios, Madrid, 1980.

Diccionario de la Lengua Española, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1992.

Diccionario Práctico de Sinónimos, Antónimos e ideas a fines, Larousse, México, 1986.

Enciclopedia del Idioma, Aguilar, Madrid, 1958.

Enciclopedia Parlamentaria de México, Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana: Serie I, Volumen I, Tomos 1,2 y 3; Serie III, Volumen I, Tomos 1 a 4; Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Historia de España, dirigida por Manuel Tunón de Lara, Universidad de Pau (Francia), Tomos: IV (Feudalismo y consolidación de los pueblos hispánicos S. XI-XV), VII (Centralismo, Ilustración y agonía del antiguo régimen: 1715-1833) y VIII (Las Instituciones), Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1980.

Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1821 a 1857, Juan A. MATEOS, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1999.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Carlos-E. Mascareñas (dir.), Francisco Seix, Barcelona, 1952.

México: Una forma republicana de gobierno (Alejandro Morales Becerra, compilador), Volumen II, Tomo I, "La forma de gobierno en los congresos constituyentes de México", UNAM-IIJ, México, 1995.

Legislación extranjera

Constitución Española de 1978 y Reglamento del Congreso de los diputados de 1982, Congreso de los diputados, Madrid, 2001.

Constitution française du 4 octobre 1958, Documents d'études droit constitutionnel et institutions politiques, París, 2001.

Reglamento de la Asamblea Nacional, Secrétariat Général de L'Assemblée Nationale, París 2001.

Reglamento del Senado (texto refundido por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994), Boletín Oficial de las Cortes, Sección Senado, Serie I, núm. 119, de mayo de 1994.

Rules of the House of Representatives.

Standing Rules of the Senate.

Legislación nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2003.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 2002.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 2001.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1934.

Otras fuentes

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (Diversas fechas)

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (Diversas fechas)

Diario Oficial de la Federación. (Diversas fechas)

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. (Diversas fechas)

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores. (Diversas fechas)

Sitios en Internet

<http://www.assemblee-nationale.fr>

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

<http://www.congreso.es>

<http://www.ipu.org>

<http://www.legislature.ru/>

<http://www.loc.gov/>

<http://www.parliament.uk>

<http://www.senat.fr>

<http://www.senado.es>

<http://www.senado.gob.mx/>

ANEXO I

Las comisiones del Senado de la República: Legislaturas VIII a L

Las comisiones del Senado de la República: Legislaturas VIII a I.

Denominación/Legislatura	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV
Administración												3	3	3	3	3	3	3
Colonias Militares		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3							
Colonización	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3							
Comercio Exterior e Interior																		
Comunicaciones y Obras Publicas									3									
Comunicaciones y Obras Públicas 1a										3	3	3	3	3	3	3	3	3
Comunicaciones y Obras Públicas 2a										3	3	3	3	3	3	3	3	3
Corrección de Estilo	3			3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Crédito Público 1a												3	3	3	3	3	3	3
Crédito Público 2a												3	3	3	3	3	3	3
Defensa de las Fronteras								3			3							
Defensa de las Fronteras contra los Bárbaros				3	3	3	3		3	3								
Diario de los Debates	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Estilo		3																
Fomento									3									
Fomento 1a										3	3	3	3	3	3	3	3	3
Fomento 2a										3	3	3	3	3	3	3	3	3
Gobernación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3							
Gobernación 1a												3	3	3	3	3	3	3
Gobernación 2a												3	3	3	3	3	3	3
Guardia Nacional		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3							
Guerra	3	3	3	3	3	3	3	3	3									
Guerra 1a										3	3				3	3	3	3
Guerra 2a										3	3				3	3	3	3
Guerra y Marina 1a												3	3	3				
Guerra y Marina 2a												3	3	3				
Hacienda	3	3	3	3	3	3	3	3	3									
Hacienda 1a										3	3	3	3	3	3	3	3	3
Hacienda 2a										3	3	3	3	3	3	3	3	3
Industria	3	3	3	3	3	3	3	3										
Insaculación para el Gran Jurado																		
Instrucción Pública	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3							
Instrucción Pública 1a													3	3	3	3	3	3
Instrucción Pública 2a													3	3	3	3	3	3
Justicia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3							
Justicia 1a													3	3	3	3	3	3
Justicia 2a													3	3	3	3	3	3
Peñiciones	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Poderes																		3
Policia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3							
Puntos Constitucionales	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3							
Puntos Constitucionales 1a												3	3	3	3	3	3	3
Puntos Constitucionales 2a												3	3	3	3	3	3	3
Reglamentación del Artículo 28 (Constitución)			3	3	3	3	3	3	3	3	3							
Reglamento		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3							
Reglamentos																		
Relaciones	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3		3	3	3	3	3	3
Relaciones Exteriores												3						

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

262

Fuente: El autor, con base en el *Diario de los debates del Senado de la República*. (-) No contabilizado.

Las comisiones del Senado de la República: Legislaturas VIII a L

Denominación/Legislatura	XXVI	XXVIII	XXIX	XXX	XXXI	XXXII	XXXIII	XXXIV	XXXV
Administración	4								
Agraria		4		4	4	4	4	4	
Agraria 1a									4
Agraria 2a									4
Agraria 3a									4
Agricultura y Fomento		4		4	4	4	4	4	
Agricultura y Fomento 1a									4
Agricultura y Fomento 2a									4
Aguas e Irrigación									
Aprovisionamientos generales		4	4	4	4				
Aranceles 1a									4
Aranceles 2a									4
Aranceles 3a									4
Biblioteca	C			4	4	4	4	4	4
Biblioteca y archivo	O	4	4						
Comunicaciones	N	4		4	4	4	4	4	
Comunicaciones 1a	S								4
Comunicaciones 2a	T								4
Comunicaciones y Obras Públicas	I		4						
Comunicaciones y Obras Públicas 1a	T	4							
Comunicaciones y Obras Públicas 2a	U	4							
Contraloría	Y	4	4	4	4	4	4	4	
Contraloría 1a	E								4
Contraloría 2a	N								4
Corrección de Estilo	T	4	4	4	4	4	4	4	4
Crédito Público	E	4	4	4	4	4	4	4	
Crédito Público 1a									4
Crédito Público 2a									4
De Estado 1a, para Asuntos Extranjeros									
Diario de los Debates		4	4	4	4	4	4	4	4
Establecimientos fabriles y militares		4							
Estadística					4	4	4	4	4
Estilo									
Estudios Legislativos									
Fabriles			4	4	4	4	4	4	4
Ferrocarriles									
Fomento			4						
Fomento 1a	4								
Fomento 2a	4								
Gobernación 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Gobernación 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guardia Nacional									
Guerra 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guerra 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guerra 3a					4	4	4		4
Guerra 4a						4			
Hacienda			4	4	4				

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Fuente: El autor, con base en el Diario de los debates del Senado de la República. (-) No contabilizado.

263

Las comisiones del Senado de la República: Legislaturas VIII a I.

Denominación/Legislatura	XXVI	XXVIII	XXIX	XXX	XXXI	XXXII	XXXIII	XXXIV	XXXV
Hacienda 1a	4					4	4	4	4
Hacienda 2a	4					4	4	4	4
Hacienda 3a									4
Hacienda 4a									4
Industria y Comercio		4	4	4	4	4	4	4	
Industria y Comercio 1a									4
Industria y Comercio 2a									4
Industrias									
Insaculación para el Gran Jurado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Instrucción Pública			4	4	4	4	4	4	
Instrucción Pública 1a	4								4
Instrucción Pública 2a	4								4
Justicia									
Justicia 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Justicia 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Justicia Militar									
Marina		4	4	4	4	4	4	4	4
Materiales de Guerra									
Migración		C							
Minas		O	4	4	4	4	4	4	
Minas 1a		N							4
Minas 2a		S							4
Minas y Petróleo		T							
Obras Públicas		I							
Peticiones	4	T	4	4	4	4	4	4	
Petróleo		U	4	4	4	4	4	4	4
Petróleo 1a		Y							4
Petróleo 2a		E							4
Petróleo 3a		N							4
Puntos Constitucionales 1a	4	T	4	4	4	4	4	4	4
Puntos Constitucionales 2a	4	E	4	4	4	4	4	4	4
Reglamentación del Artículo 28 (Constitución)									
Reglamento					4	4	4	4	4
Reglamentos									
Relaciones	4								
Relaciones Exteriores			4	4	4	4	4	4	4
Relaciones Exteriores 1a									
Relaciones Exteriores 2a									
Salubridad			4	4	4	4	4	4	4
Salubridad Pública									
Trabajo			4	4	4				
Trabajo y previsión social									
Trabajo y previsión social 1a						4	4	4	4
Trabajo y previsión social 2a						4	4	4	4
Trabajo y previsión social 3a									4
Universidad y Bellas Artes					4	4	4	4	4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

264

Las comisiones del Senado de la República: Legislaturas VIII a L

Denominación/Legislatura	XXXVI	XXXVII	XXXVIII	XXXIX	XL	XLI	XLII	XLIII	XLIV	XLV	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L
Administración	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Agricultura y Fomento			4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Agua e Irrigación	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Aranceles y Comercio Exterior	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Aranceles y Comercio Exterior	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Aranceles y Comercio Exterior	4	4													-
Asistencia Pública			4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Asuntos Indígenas			4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Beneficencia	4	4													-
Bienes Nacionales						4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Bienes y Recursos Nacionales	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Bosques, Caza y Pesca	4	4													-
Colonización	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Comercio Exterior e Interior	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Corrección de Estilo	4	4											4	4	-
Corrección y Estilo			4	4											-
Correos y Telégrafos	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Crédito, Moneda e Inst. de Crédito 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Crédito, Moneda e Inst. de Crédito 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Defensa Nacional 1a			4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Defensa Nacional 2a			4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Defensa Nacional 3a			4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Departamento Agrario			4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Departamento del Distrito	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Diario de los Debates															-
Economía y Estadística	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Educación Pública 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Educación Pública 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Ejidal 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Ejidal 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Ejidal 3a	4	4													-
Especial de Asuntos Turísticos				4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Especial Asistencia Infantil		4													-
Especial Asuntos Indígenas		4													-
Especial Biblioteca del Congreso de la Unión		4													-
Especial Contingencias														4	-
Especial Coordinadora de Actividades durante los Recesos Legislativos														4	-
Especial de Desarrollo Económico y Social														4	-
Especial de Editorial y de Biblioteca														4	-
Especial Educación Física		4													-
Especial Energéticos															-

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

265

Las comisiones del Senado de la República: Legislaturas VIII a I.

Denominación/Legislatura	XXXVI	XXXVII	XXXVIII	XXXIX	XL	XLI	XLII	XLIII	XLIV	XLV	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L
Especial Estudios Legislativos							4				4		4		
Especial Fomento Cooperativo		4													
Especial de Ganadería							4	4	4	4		4	4		
Especial Hacienda		4													
Especial Medalla Belisario Domínguez									4	4	4		4	4	
Especial Memorias del Senado														4	
Especial para la Defensa de la Economía Popular															
Especial Pensiones y Retiros Militares													4	4	
Especial Pequeña Propiedad Agrícola										4	4	4		4	
Especial publicidad y propaganda		4													
Especial de Recursos Hídricos										4	4	4	4	4	
Especial Reforma Educativa														4	
Especial revisora de pensiones		4													
Especial Forestal						4	4	4	4	4	4		4	4	
Especial Seguro Social															
Especial Única de Pesca														4	
Especial de la Vivienda															
Estudios Legislativos						4	4	4		4					
Fabriles	4	4													
Ferrocarriles	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Fomento Agrícola	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Fomento Cooperativo forestal			4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	
Gobernación															
Gobernación 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Gobernación 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Guerra 1a	4	4													
Guerra 2a	4	4													
Guerra 3a	4	4													
Hacienda			4	4		4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Hacienda 1a					4								4	4	
Hacienda 2a					4								4	4	
Impuestos	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	
Industria															
Industria Eléctrica	4	4	4	4		4	4	4	4	4	4		4	4	
Industria y Comercio															
Industrias	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	
Insaculación para Jurados															
Justicia															
Justicia 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	
Justicia 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	
Justicia Militar	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	
Marina	4	4	4	4	4	4	4								

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

266

Fuente: El autor con base en el Diario de los Debates del Senado de la República. (-) No contabilizado.

Las comisiones del Senado de la República: Legislaturas VIII a I.

Denominación/Legislatura	XXXVI	XXXVII	XXXVIII	XXXIX	XL	XLI	XLII	XLIII	XLIV	XLV	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L
Marina 1a.							4	4	4	4					-
Marina 2a								4	4	4	4		4	4	-
Materiales de Guerra			4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Migración	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Minas												4			-
Minas 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Minas 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Minas y Petróleo															-
Obras Públicas	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Pesca															-
Petróleo															-
Petróleo 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Petróleo 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Petróleo 3a	4	4													-
Planeación del Desarrollo Económico y Social															-
Poderes															-
Postulaciones Medalla Belisario Domínguez												4			-
Previsión Social	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Puntos Constitucionales															-
Puntos Constitucionales 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Puntos Constitucionales 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Recursos Hidráulicos								4							-
Reglamento	4	4													-
Reglamentos															-
Relaciones															-
Relaciones Exteriores	4														-
Relaciones Exteriores 1a		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Relaciones Exteriores 2a		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Salubridad	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Salubridad Pública															-
Sanidad Militar	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Seguro Social															-
Seguros	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Servicio Consular y Diplomático	4	4													-
Servicio Consular y Diplomático 1a												4	4	4	-
Servicio Consular y Diplomático 2a												4	4	4	-
Tierras Nacionales	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-
Trabajo															-
Trabajo 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Trabajo 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Trabajo 3a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Turismo															-
Vías Generales de Comunicación	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	-

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

267

ANEXO II

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
Agricultura																		
Alcabalas					4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Alojamiento en tiempo de guerra						4		4										
Armas prohibidas						4	4	4										
Art. 10 sobre portación de armas				4														
Art. 13 de la Constitución					4	4	4	4										
Art. 103 sobre responsabilidad de los funcionarios públicos en delitos comunes				4														
Art. 103 y 105 de la Constitución							4											
Art. 115 de la Constitución					4	4	4	4										
Art. 115 sobre que los Estados se den fe y crédito recíprocamente				4														
Art. 120 sobre compensación de servicios a los funcionarios públicos																		
Art. 128 sobre vigor de la Constitución de Distrito y territorios				4														
Art. 21 sobre penas				4														
Art. 25 sobre inviolabilidad de la correspondencia				4														
Art. 26 sobre alojamientos en tiempo de paz																		
Art. 27 de la Constitución								4	4									
Art. 27 sobre respeto a la propiedad				4														
Art. 3 sobre libertad de enseñanza				4														
Art. 32 de la Constitución								4	4	4								
Art. 38 sobre pérdida de los derechos de ciudadanos				4														
Art. 7 sobre la inviolabilidad de escribir				4														
Art. 72 de la Constitución								4										
Art. 72, fracción XV de la Constitución								4	4	4								
Arts. 76 y 100											4							
Art. 86 sobre el orden administrativo																		
Artículos 28 y 32 sobre monopolios																		
Artículos 96 y 100 sobre organización de los tribunales de la Federación																		

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

265

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
Arts. 4 y 5 de la Constitución								4										
Arts. 96 y 100 de la Constitución						4		4										
Bases generales de la legislación mercantil							4	4										
Bases generales de la regulación mercantil						4												
Biblioteca del Congreso												4	4	4	4	4	4	4
Código criminal						4		4										
Código de comercio						4	4	4								4	4	4
Código de comercio y fracción X del art. 72									4	4	4	4	4	4	4			
Código de minería									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Código de procedimientos							4	4										
Código de procedimientos civiles									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Código de procedimientos penales									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Código militar						4	4	4						4				4
Códigos		4	4	4	4	4	4	4										
Códigos militares									4	4	4	4	4		4	4	4	4
Colonias militares									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Colonización				4	4	4	4	4	4	4								
Colonización 1a											4	4	4	4	4	4	4	4
Colonización 2a											4	4	4	4	4	4	4	4
Comunicaciones 1a																4		
Comunicaciones 2a																4		
Comunicaciones y obras públicas 1a																		4
Comunicaciones y obras públicas 2a																		4
Corrección de estilo					4	4	4	4										
Corrección de estilo 1a									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Corrección de estilo 2a									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Crédito Público	4	4	4	4	4	4	4	4										
Crédito Público 1a									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Crédito Público 2a									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Defensa contra los bárbaros				4	4	4	4	4										
Delitos fiscales							4											
Delitos oficiales				4	4	4		4										
Diario de los Debates								4			4	4	4	4	4	4	4	4
Distrito				4	4	4	4	4										
División territorial				4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

270

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
Escrutadora																		
Escrutadora para magistrados																5	5	5
Escrutadora para presidente de la República																5	5	5
Escrutadora para presidente y magistrados														5	4			
Escrutadora para senadores del Distrito Federal														4	4	4	4	4
Especial para estudiar lo relativo a la depreciación de la plata												5						
Estadística 1a											4	4	4	4	4	4	4	4
Estadística 2a											4	4	4	4	4	4	4	4
Estilo					4													
Expropiación por causa de utilidad pública				4	4													
Fomento 1a									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Fomento 2a									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Gobernación	4	4	4	4														
Gobernación 1a					4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Gobernación 2a					4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guardia Nacional				4				4										
Guerra	4																	
Guerra 1a				4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guerra 2a				4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guerra y Marina				4	4													
Hacienda	4	4																
Hacienda 1a		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Hacienda 2a		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Independencia de los municipios									5	4	4	4	4	5	5	5	5	4
Indultos					4		4	4	4									
Industria	4	4	4	4														
Industria 1a					4	4	4	4										
Industria 2a					4	4	4	4										
Insaculación para Jurados																		
Insaculación para Jurados 2a.																		
Inspectora					4	4	4		4	4			4	4	4	4	4	4
Instrucción Pública			4	4	4	4	4											
Instrucción Pública 1a								4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Instrucción Pública 2a								4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Jurado		16																
Justicia		4	4	4														
Justicia 1a				4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Justicia 2a				4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
La organización del art. 3 de la Constitución												4						

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

271

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
Ley Electoral							4											
Ley orgánica de los artículos 101 y 102									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ley orgánica de los artículos 113 y 115																		4
Ley orgánica de los arts. 3 y 4 de la Constitución																		4
Ley orgánica del art. 10 de la Constitución									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ley orgánica del art. 103															4			
Ley orgánica del art. 113 de la Constitución									4	4	4	4	4	4		4	4	
Ley orgánica del art. 115 de la Constitución				4					4		4	4	4	4	4	4	4	
Ley orgánica del art. 13 de la Constitución									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ley orgánica del art. 21 de la Constitución									4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Ley orgánica del art. 25 de la Constitución											4	4	4	4	4	4	4	4
Ley orgánica del art. 26 de la Constitución									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ley orgánica del art. 27 de la Constitución									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ley orgánica del art. 3 de la Constitución									4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Ley orgánica del art. 38									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ley orgánica del art. 4 de la Constitución									4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Ley orgánica del art. 5 de la Constitución									4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Ley orgánica del art. 7 de la Constitución									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ley orgánica del art. 72, fracción VI									4									
Ley orgánica del art. 76 y sus relativos												4						
Ley orgánica del art. 86									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ley orgánica del artículo 96 de la Constitución									4	4	4		4	4	4	4	4	4
Ley reglamentaria del art. 72 fracción VI										4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ley reglamentaria del art. 112 de la Constitución												4	4	4	4	4	4	4
Ley reglamentaria del art. 72, fracción IX									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ley reglamentaria del art. 72, fracción XI y del art. 120									4	4	4							

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: El autor, con base en: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. (-) No contabilizado

262

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
Ley reglamentaria del art. 72, fracción XIX									+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Ley reglamentaria del art. 72, fracción XVIII									+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Ley reglamentaria del art. 72, fracción XXIII									+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ley reglamentaria del art. 72, fracción XXIV									+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ley reglamentaria del art. 72, fracciones XV, XVIII y XIX																		+
Ley reglamentaria del art. 72, fracción XV									+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Libertad de Imprenta		+	+	+	+	+	+	+										
Libertad de Trabajo							+	+										
Marina									+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Negocios eclesiásticos	+																	
Oficiales de ejército y armada							+											
Oficiales del ejército, armada nacional y empleados de hacienda, art. 85, fracc. IV							+											
Penas que puede imponer la autoridad administrativa				+				+										
Penas que puede imponer la autoridad gubernativa						+	+											
Penitenciarías en el Distrito Federal									+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Penitenciarías en el Distrito Federal y Territorio de la Baja California									+									
Penitenciarías Federales y Ley Orgánica de los artículos 5 y 21 de la Constitución																		+
Pesos y medidas						+	+											
Peticiones	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Piratería				+	+	+	+	+										
Poderes	+	+	+															
Policía	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Portación de armas				+	+													
Privilegios				+	+	+	+	+										
Profesiones				+	+	+	+											
Puntos constitucionales	+	+	+	+	+													
Puntos constitucionales 1a						+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Puntos constitucionales 2a						+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Redacción del "Diario de los Debates"									+	+								+
Reforma de leyes electorales									+	+	+	+	+	+		+	+	+
Reglamento				+	+	+	+		+	+	+	+	+	+				+
Reglamentos															+	+	+	+

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

276

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
Relaciones			4	4	4	4	4									4		
Relaciones Exteriores	4	4							4	4	4	4	4	4	4		4	4
Requisitos para la formal prisión						4	4											
Restricciones onerosas de Estado a Estado						4	4											
Restricciones onerosas en el comercio de Estado a Estado								4										
Revisión y reforma de las leyes electorales									4	4	4	4	4	4	4			4
Secretarías de Despacho																		
Secretarías del despacho				4	4	4	4											
Sistema Postal									4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Abolición de la pena de muerte			4															
Sobre detención por delitos que hablan los arts. 19 y 20			4															
Libertad de elegir profesión			4															
Sobre que no se juzge por leyes privativas y sobre fueros			4															
Sueldos de funcionarios oficiales				4			4											
Sobre sueldos de funcionarios públicos					4	4												
Suspensión de los derechos del ciudadano				4	4	4	4											
Terrenos Baldíos																		
Violación de la fe pública				4	4		4											

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

274

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/ Legislatura	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV	XXVI	XXVII	XXVIII	XXIX	XXX	XXXI	XXXII	XXXIII	XXXIV	XXXV
Administración	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	4	4	4	4	4	4
Agraria 1a										4	4	4	4	4	4	4	4
Agraria 2a										4	4	4	4	4	4	4	4
Agricultura y Fomento										4	4	4	4	4	4	4	4
Aprovisionamientos Generales										4	4	4	4	4	4		
Biblioteca del Congreso																	
Biblioteca	4	4	4	4	4	4	4	4		4	4	4	4	4	4	4	4
Biblioteca y archivo										4	4	4	4	4	4	4	4
Comunicaciones 1a	4									4	4	4	4	4	4	4	4
Comunicaciones 2a	4									4	4	4	4	4	4	4	4
Comunicaciones 3a										4	4	4	4	4	4	4	4
Comunicaciones y obras públicas 1a		4	4	4	4	4	4	4									
Comunicaciones y obras públicas 2a		4	4	4	4	4	4	4									
Comunicaciones y obras públicas 3a								4									
Contraloría									C	4	4	4	4	4	4	4	4
Corrección de estilo 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	O	4	4	4	4	4	4	4	4
Corrección de estilo 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	N	4	4	4	4	4	4	4	4
Correos y telégrafos									S								
Crédito									T								
Crédito 1a									U	4							
Crédito 2a									T	4							
Crédito Público									U								
Crédito Público 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	Y	4		4	4	4	4	4	4
Crédito Público 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	E	4		4	4	4	4	4	4
Crédito Público 3a								4	N								
Diario de los Debates	4	4	4	4	4	4	4	4	T	4	4	4	4	4	4	4	4
Educación pública 1a									E		4	4	4	4	4	4	4
Educación pública 2a											4	4	4	4	4	4	4
Educación pública 3a											4	4	4	4	4	4	4
Elaboración del presupuesto																4	
Escrutadora para magistrados	5	5	5														
Escrutadora para presidente		5															
Escrutadora para senadores	5	4	4												4	4	
Especial de Ferrocarriles																	
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares										4	4	4	4	4	4	4	4
Estadística											4	4	4	4	4	4	4
Ferrocarriles																	

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a I.

Denominación/ Legislatura	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV	XXVI	XXVIII	XXIX	XXX	XXXI	XXXII	XXXIII	XXXIV	XXXV
Ferrocarriles 1a											+	+	+	+	+	+
Ferrocarriles 2a											+	+	+	+	+	+
Fomento 1a	+	+	+	+	+	+	+	+								
Fomento 2a	+	+	+	+	+	+	+	+								
Fomento 3a								+								
Fomento Agrícola																
Fomento Cooperativo																
Gobernación																
Gobernación 1a	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Gobernación 2a	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Gobernación 3a								+								
Guerra																
Guerra 1a	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Guerra 2a	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Guerra 3a									+	+	+	+	+	+	+	+
Hacienda									C O N S T I T U Y E N T E							
Hacienda 1a	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+
Hacienda 2a	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+
Hacienda 3a							+									
Industria y comercio			+						+	+	+	+	+	+	+	+
Insaculación para Jurados	-	-	-	-	-	-	-	-								
Insaculación para Jurados 2a.	-	-	-	-	-	-	-	-								
Inspectora de la Contaduría									U Y E N T E		5				5	5
Mayor de Hacienda																
Instrucción Pública																
Instrucción Pública 1a	+	+	+	+	+	+	+	+		+						
Instrucción Pública 2a	+	+	+	+	+	+	+	+	+							
Instrucción Pública 3a							+									
Justicia																
Justicia 1a	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Justicia 2a	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Justicia 3a							+									
Marina	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Minas																
Minas 1a								+	+	+	+	+	+	+	+	
Minas 2a								+	+	+	+	+	+	+	+	
Minas 3a																
Peticiones	+	+	+	+	+	+	+	+								
Peticiones 1a	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Peticiones 2a								+	+	+	+	+	+	+	+	
Petróleo																
Petróleo 1a								+	+	+	+	+	+	+	+	
Petróleo 2a								+	+	+	+	+	+	+	+	
Presupuestos y Cuenta															?	?

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

976

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a I

Denominación/ Legislatura	XIX	XX	XXI	XXII	XXIII	XXIV	XXV	XXVI	XXVIII	XXIX	XXX	XXXI	XXXII	XXXIII	XXXIV	XXXV
Presupuestos y Cuenta (dividida en 21 secciones)																
Presupuestos y Cuenta (dividida en 6 secciones)																
Puntos constitucionales																
Puntos constitucionales 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	C	4	4	4	4	4	4	4
Puntos constitucionales 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	O	4	4	4	4	4	4	4
Puntos constitucionales 3a								4	N	4	4	4	4	4	4	4
Reglamento									S							
Relaciones							4		T	4	4	4	4	4	4	4
Relaciones 1a									I							
Relaciones 2a									T							
Relaciones Exteriores	4	4	4	4	4	4			U							
Relaciones Exteriores 1a								4	Y							
Relaciones Exteriores 2a								4	E	4	4	4	4	4	4	4
Revisora de pensiones								4	N	4	4	4	4	4	4	4
Salubridad									T							
Salubridad 1a									E	4	4	4	4	4	4	4
Salubridad 2a																
Trabajo y Previsión 1a																
Trabajo y Previsión 2a																
Trabajo y Previsión Social 1a										4	4	4	4	4	4	4
Trabajo y Previsión Social 2a										4	4	4	4	4	4	4
Trabajo y Previsión Social 3a											4	4	4	4	4	4
Universidad y Bellas Artes										4	4	4	4	4	4	4

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

672

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/ Legislatura	XXXVI	XXXVII	XXXVIII	XXXIX	XL	XLI	XLII	XLIII	XLIV	XLV	XLVI	XLVII	XLVIII
Acción Social					4	4	4	4	4	4	5	6	-
Administración	4		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Agricultura											5	6	-
Agricultura y Fomento				4	4	4	4	4	4	4			
Aguas e Irrigación Nacionales	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4			
Aguas e Irrigación													
Aranceles (suprime Comercio Exterior)											5	5	
Aranceles y Comercio Exterior	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4			
Artesanías											7	7	-
Asistencia Infantil											5	5	-
Asistencia infantil y seguro social					4	4	4	4	4	4			
Asistencia pública			4	4	4	4	4	4	4	4	5	10	-
Asistencia social infantil			4										
Asuntos Agrarios (antes Departamento Agrario) 1a sección											3	4	-
Asuntos Agrarios (antes Departamento Agrario) 2a Sección												4	-
Asuntos Culturales											7	8	-
Asuntos forestales					4	4	4	4	4	4	5	6	-
Asuntos indígenas			4	4	4	4	4	4	4	4	5	6	-
Autotransportes					4	4	4	4	4	4	5	8	-
Bellas Artes								4	4	4	5	5	-
Beneficencia	4	4											
Biblioteca		4	4		7	7	7	7	1	1	7	5	-
Biblioteca y archivo													
Bienes y Recursos Nacionales						4	4			4	5		
Bienes y Recursos Naturales	4	4	4	4	4			4	4			5	-
Bosques	4	4											
Caminos		4	4										
Caza y Pesca	4	4	4		4	4	4	4	4	4			
Colonización	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	-
Comercio Exterior e Interior	4	4	4		4	4	4	4	4	4			
Comercio Interior											5	5	-
Control		4											
Control político			4										
Corrección de estilo	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	-
Corrección de estilo 1a													
Corrección de estilo 2a													

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

94-6

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/ Legislatura	XXXVI	XXXVII	XXXVIII	XXXIX	XL	XLI	XLII	XLIII	XLIV	XLV	XLVI	XLVII	XLVIII
Correos y telégrafos	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	-
Crédito	4												
Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito		4	4		4	4	4	4	4	4			
Defensa nacional 1a			4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	-
Defensa nacional 2a			4	4	4	4	4	4	4	4	5	3	-
Departamento agrario			4	4	4	4	4	4	4	4			
Departamento del Distrito Federal	4	4	4	4		4	4	4	4	4	10	17	-
Economía y estadística	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4			
Editorial						4	4	4	4	4	7	6	-
Editorial de izquierda		4	4		4								
Educación pública 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	7	-
Educación pública 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	6	-
Educación pública 3a													
Ejidal 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	-
Ejidal 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	-
Ejidal 3a		4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	-
Ejidal 4a		4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	-
Ejidal 5a		4	4	4									
Electrificación Rural												6	-
Escrutadora elección de senadores por el D.F.													
Estudios Legislativos						17	17	22	-	-	-	-	-
Estudios Legislativos, Sección Administrativa												4	-
Estudios Legislativos, Sección Agrario												5	-
Estudios Legislativos, Sección Asuntos Generales (antes no especificados)												5	-
Estudios Legislativos, Sección Civil												4	-
Estudios Legislativos, Sección Comercio y Crédito												4	-
Estudios Legislativos, Sección Constitucional												4	-
Estudios Legislativos, Sección Fiscal												4	-
Estudios Legislativos, Sección Penal												3	-

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

210

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/ Legislatura	XXXVI	XXXVII	XXXVIII	XXXIX	XL	XLI	XLII	XLIII	XLIV	XLV	XLVI	XLVII	XLVIII
Estudios Legislativos, Sección Trabajo												4	-
Estudios Legislativos, Sección Vías de Comunicación y Transportes												7	-
Fabriles	4	4											
Ferrocarriles	4												
Ferrocarriles 1a		4	4	4	4	4	4	4	4	4	6	5	-
Ferrocarriles 2a		4	4	4	4	4	4	4	4	4	6	6	-
Fomento Agrícola	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	6	-
Fomento Cinematográfico						4	4	4	4	4	5	6	-
Fomento Cooperativo		4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	6	-
Ganadería						4	4	4	4	4	5	7	-
Gobernación													
Gobernación 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Gobernación 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Gobernación 3a													
Gobierno del Distrito Federal					4								
Guerra 1a	4	4											
Guerra 2a	4	4											
Hacienda 1a			4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Hacienda 2a			4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Impuestos	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5		
Impuestos 1a												5	-
Impuestos 2a												7	-
Industria azucarera					4	4	4	4	4	4	5	7	-
Industria del Acero												4	-
Industria de la Radio y Televisión								4	4	4	5		
Industria de la Radio												5	-
Industria de la Televisión												5	-
Industria eléctrica	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	6	-
Industria Militar												4	-
Industria textil					4	4	4	4	4	4	5	3	-
Industria Quimiofarmacéutica												7	-
Industria y comercio													
Industrias	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	8	-
Insaculación para Jurados 1a	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	-
Insaculación para Jurados 2a	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	-
Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda	5	5	5	1	1	1	1	1	7	7	8	7	-

Fuente: El autor, con base en: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. (-) No contabilizado.

IMPRIME CON
 FALLA DE ORIGEN

280

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/ Legislatura	XXXVI	XXXVII	XXXVIII	XXXIX	XL	XLI	XLII	XLIII	XLIV	XLV	XLVI	XLVII	XLVIII
Instructora del Gran Jurado							-					9	
Justicia											3	4	-
Justicia 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4	-
Justicia 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	5	-
Justicia 3a													
Justicia militar	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	6	-
Marina	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	5	-
Materiales de guerra			4	4	4	4	4	4	4	4			
Migración	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	-
Minas	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	7	-
Moneda e Instituciones de Crédito	4			4							5	8	-
Obras públicas	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	6	-
Pequeña Industria											8	8	-
Pequeña propiedad agrícola							4	4	4	4	5	6	-
Pesca y Caza											5	7	-
Petróleo	4	4		4	4	4	4	4	4	4	5	10	-
Petróleos			4										
Presupuestos y Cuenta	5	5	-	-	-	-	8	8	8	8	9	6	-
Previsión social	4	4	4		4	4	7	4	4	4	4	7	-
Promoción y Fomento Deportivo							4	4	4	4	3	3	-
Puntos constitucionales													
Puntos constitucionales 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	-
Puntos constitucionales 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	-
Puntos constitucionales 3a													
Receptora de Quejas					7	6	6	7	4	4	7	5	-
Recursos Hidráulicos (antes Aguas e Irrigación Nacionales)											5	7	-
Reglamento	4	4											
Reglamentos			4	4	4	4	4	4	4	4	5	8	-
Relaciones Exteriores	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	-
Relaciones Exteriores 1a													
Relaciones Exteriores 2a													
Revisora de pensiones		4											
Salubridad	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	8	-
Salubridad militar	4	4											
Sanidad militar			4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	-
Seguridad Pública												7	-
Seguridad Social (antes Seguro Social)											5	7	-

TESIS CON FALTA DE ORIGEN

281

Fuente: El autor, con base en: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. (-) No contabilizado.

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L.

Denominación/ Legislatura	XXXVI	XXXVII	XXXVIII	XXXIX	XL	XLI	XLII	XLIII	XLIV	XLV	XLVI	XLVII	XLVIII
Seguros	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	6	-
Servicio consular y diplomático	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	-
Subsistencia y Abastos											7	8	-
Tierras nacionales	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	-
Trabajo 1a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	6	-
Trabajo 2a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	6	-
Trabajo 3a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4			
Trabajo 4a		4	4	4									
Trabajo 5a		4	4	4									
Turismo					4	4	4	4	4	4	5	5	-
Vías Generales de Comunicación	4	4	4	4									
Vías Generales de Comunicación 1a					4	4	4	4	4	4	5	7	-
Vías Generales de Comunicación 2a					4	4	4	4	4	4	5	6	-
Vivienda Popular, Sección 1a											5	5	-
Vivienda Popular, Sección 2a											5	7	-
Zonas Desérticas											7	8	-

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

202

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/ Legislatura	XLIX	L
Abastos y subsistencias populares	11	
Abastos y subsistencias populares (1a sección)		9
Abastos y subsistencias populares (2a sección)		7
Asentamientos Humanos y Obras Públicas		
Acción Social (1er año) (1a. y 2a. Sección)	26	
Acción Social (1er año) 1a. Sección		11
Acción Social (1er año) 2a. Sección		9
Acción Social (1er año) 3a. Sección		9
Administración	7	4
Asuntos Agrarios		23
Asuntos Agrarios, Sección Colonización	13	16
Asuntos Agrarios, Sección comercialización e Industrialización de los Productos Agropecuarios y Ejidales	11	16
Asuntos Agrarios, Sección Fomento para el Desarrollo Cultural y Social de la Mujer Campesina	13	10
Asuntos Agrarios, Sección Mejoramiento de la Comunidad Rural	13	14
Asuntos Agrarios, Sección Organización Ejidal y Comunal	20	21
Asuntos Consulares y Diplomáticos	12	17
Asuntos Indígenas		13
Biblioteca	13	16
Correctora de Estilo	7	5
Defensa Nacional		7
Defensa nacional Sección Defensa Nacional	5	
Defensa nacional Sección Industria Militar	7	4
Defensa nacional Sección Justicia Militar	6	4
Defensa nacional Sección Sanidad Militar	7	4
Agricultura y Recursos Hidráulicos		
Desarrollo Agropecuario		24
Desarrollo Agropecuario Sección Agricultura	13	23
Desarrollo Agropecuario Sección Ganadería	9	12
Desarrollo Agropecuario Sección Pequeña Propiedad	14	9
Desarrollo Agropecuario Sección Producción de Caña de Azúcar		6
Desarrollo Agropecuario Sección Producción de Caña de Azúcar 2a. Sección		6

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L.

Denominación/ Legislatura	XLIX	L
Desarrollo Agropecuario Sección Tecnología e Investigación	9	6
Agropecuaria	20	22
Desarrollo Artesanal y Pequeña Industria	11	20
Desarrollo Científico y Tecnológico		
Desarrollo de la Seguridad Social y la Salud Pública.	10	18
Desarrollo de la Seguridad Social y la Salud Pública, Sección Asistencia Materno Infantil	16	9
Desarrollo de la Seguridad Social y la Salud Pública, Sección Contaminación Ambiental	11	9
Desarrollo de la Seguridad Social y la Salud Pública, Sección Estupetacientes	17	17
Desarrollo de la Seguridad Social y la Salud Pública, Sección Previsión Social		14
Desarrollo de la Seguridad Social y Salud Pública (1a Sección)		10
Desarrollo de la Seguridad Social y Salud Pública (2a Sección)		14
Desarrollo de la Seguridad Social y Salud Pública (3a Sección)		
Desarrollo de la Vivienda.	23	18
Desarrollo de la Vivienda (1a sección)		15
Desarrollo de la Vivienda (2a sección)		14
Desarrollo de la Vivienda (3a sección)		14
Desarrollo de la Vivienda (4a sección)		15
Desarrollo de los Medios de Comunicación	10	8
Desarrollo de los Medios de Comunicación Sección Correos y Telégrafos		
Desarrollo de los Medios de Comunicación Sección Energía Eléctrica	12	
Desarrollo de los Medios de Comunicación Sección Energía Nuclear		
Desarrollo de los Medios de Comunicación Sección Minerales		8
Desarrollo de los Medios de Comunicación Sección Radio		14
Desarrollo de los Medios de Comunicación Sección Televisión	13	27
Desarrollo de los Recursos Hidráulicos	14	11
Desarrollo de los Recursos Marinos, Insulares y la Plataforma Continental		11
Desarrollo de los Recursos Naturales y Energéticos	8	14
Desarrollo de los Recursos Naturales y Energéticos Sección Energía Eléctrica	12	9
Desarrollo de los Recursos Naturales y Energéticos Sección Energía Nuclear		
Desarrollo de los Recursos Naturales y Energéticos Sección Minerales	11	12
Desarrollo de los Recursos Naturales y Energéticos Sección Petróleo	12	12
Desarrollo del Comercio Exterior		13
Desarrollo del Comercio Exterior (Sección Productos Manufacturados)		n.d.

**TRP SIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2006

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/ Legislatura	XLIX	L
Desarrollo del Comercio Exterior (Sección Productos Marinos)		6
Desarrollo del Comercio Exterior (Sección Productos Mineros)	10	9
Desarrollo del Comercio Exterior (Sección Productos Primarios)		10*
Desarrollo del Comercio Exterior (Sección Productos Semelaborados)	10	8
Desarrollo del Comercio Exterior Sección Productos Manufacturados	10	7
Desarrollo del Comercio Exterior Sección Productos Primarios (Primera)	8	
Desarrollo del Comercio Exterior Sección Productos Primarios (Segunda)	8	
Desarrollo del Turismo.	33	
Desarrollo del Turismo (1a sección)		21
Desarrollo del Turismo (2a sección)		16
Desarrollo del Turismo (3a sección)		11
Desarrollo del Turismo (4a sección)		13
Desarrollo del Turismo (5a sección)		7
Desarrollo Educativo		9
Desarrollo Educativo Sección Cultural		9
Desarrollo Educativo Sección Educación Extraescolar	14	16
Desarrollo Educativo Sección Educación Física	11	7
Desarrollo Educativo Sección Educación Media	11	10
Desarrollo Educativo Sección Educación Preescolar	14	8
Desarrollo Educativo Sección Educación Primaria	10	17
Desarrollo Educativo Sección Educación Superior	11	19
Desarrollo Educativo Sección I		7
Desarrollo Educativo Sección II		10
Desarrollo Educativo Sección III		20
Desarrollo Educativo Sección IV		18
Desarrollo Educativo Sección Radio		16
Desarrollo Educativo Sección Televisión		16
Desarrollo Forestal y de la Fauna	16	28
Desarrollo Industrial		19
Desarrollo Industrial Sección Acero y Metalúrgica	21	8
Desarrollo Industrial Sección Automotriz	7	9
Desarrollo Industrial Sección Azúcar	10	13
Desarrollo Industrial Sección Cinematografía	9	9
Desarrollo Industrial Sección Construcción	10	9
Desarrollo Industrial Sección Eléctrica	9	8
Desarrollo Industrial Sección Farmacéutica	6	9
Desarrollo Industrial Sección Maquiladoras	13	11
Desarrollo Industrial Sección Petroquímica	10	7
Desarrollo Industrial Sección Transformación	7	9
Desarrollo Pesquero	12	29
Desarrollo Regional		14
Desarrollo Regional Sección Estudios Regionales	19	6

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: El autor, con base en: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.* (*) No contabilizado.

2085

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L

Denominación/ Legislatura	XLIX	L
Desarrollo Regional Sección Industria Rural, Zonas Áridas	11	21
Desarrollo Regional Sección Zona del Balsas	11	9
Desarrollo Regional Sección Zona del Istmo	9	10
Desarrollo Regional Sección Zona Huicot	12	6
Desarrollo Regional Sección Zona Sureste Chontalpa	8	6
Desarrollo Regional Sección Zona Tarahumara	8	4
Desarrollo Regional Sección Zonas de Desastre	6	9
Desarrollo Regional Sección Zonas Fronterizas	27	15
Distrito Federal	9	52
Editora de la Revista de la Cámara de Diputados	34	10
Editorial y de Divulgación Histórica	9	9
Editorial y de Divulgación Legislativa	8	8
Editorial y de Divulgación Popular	7	6
Estudios Legislativos		
Estudio de los problemas juveniles		9
Estudios Legislativos, Sección Administrativo	5	16
Estudios Legislativos, Sección Agrario	9	13
Estudios Legislativos, Sección Amparo	9	10
Estudios Legislativos, Sección Asuntos Generales (antes no especificados)	6	13
Estudios Legislativos, Sección Civil	5	12
Estudios Legislativos, Sección Comercio y Crédito		
Estudios Legislativos, Sección Constitucional	18	21
Estudios Legislativos, Sección Fiscal	7	21
Estudios Legislativos, Sección Mercantil	5	10
Estudios Legislativos, Sección Obrero	8	23
Estudios Legislativos, Sección Penal	6	11
Fomento Cooperativo	12	16
Fomento Cooperativo (2a sección)		14
Fomento Cooperativo (3a sección)		9
Gobernación 1a	8	7
Gobernación 2a	15	7
Gobernación y Puntos Constitucionales		
Hacienda, Crédito Público y Seguros		
Hacienda, Crédito Público y Seguros (1a sección)		13
Hacienda, Crédito Público y Seguros (2a sección)		10
Hacienda, Crédito Público y Seguros, Sección Crédito	11	11
Hacienda, Crédito Público y Seguros, Sección Impuestos	7	9
Hacienda, Crédito Público y Seguros, Sección Instituciones de Crédito	9	15
Hacienda, Crédito Público y Seguros, Sección Pensiones	9	10
Hacienda, Crédito Público y Seguros, Sección Seguros y Fianzas	10	15
Imprenta	8	9
Insaculación para Jurados		9
Insaculación para Jurados 2a.		8
Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda	11	4

REPOSICION
 FALLA DE ORIGEN

286

Las comisiones de la Cámara de Diputados: Legislaturas I a L.

Denominación/ Legislatura	XLIX	L
Justicia		
Justicia 1a	7	8
Justicia 2a	8	12
Legislativa para la Defensa de la Economía Popular		9
Marina Nacional	7	8
Marina		
Migración		9
Patrimonio Nacional		8
Patrimonio Nacional, Sección Bienes Nacionales	7	10
Patrimonio Nacional, Sección Patrimonio Cultural de la Nación	7	13
Patrimonio y Fomento Industrial		
Pesca		
Permisos Constitucionales	6	6
Planeación del Desarrollo Económico y Social		25
Productividad del Comercio Interior		8
Productividad del Comercio Interior, Sección Productos Agropecuarios y Forestales	8	8
Productividad del Comercio Interior, Sección Productos Mineros	9	7
Productividad del Comercio Interior, Sección Productos Semelaborados	8	7
Productividad del Comercio Interior, Sección Productos Manufacturados	7	7
Programación Cívica y Actos Especiales	13	19
Presupuesto y gasto público		30
Puntos Constitucionales		
Puntos constitucionales 1a	6	27
Puntos constitucionales 2a	7	24
Quejas (antes receptora de)	10	13
Reglamentos	12	10
Relaciones Exteriores	30	58
Reforma Agraria		
Salubridad y Asistencia		
Trabajo		
Trabajo 1a	17	20
Trabajo 2a	15	25
Trabajo 3a		9
Transportes y Vías Generales de Comunicación		14
Transportes y Vías Generales de Comunicación Sección Aéreos	10	7
Transportes y Vías Generales de Comunicación Sección Marítimos y Fluviales	8	6
Transportes y Vías Generales de Comunicación Sección Ferrocarriles	8	15
Transportes y Vías Generales de Comunicación Sección Autotransportes	13	11
Vivienda para los trabajadores de la Cámara de Diputados	8	10

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: El autor, con base en: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.* (-) No contabilizado.

207