

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

***Los sistemas de comisiones de la LIX Legislatura del  
Congreso de la Unión***

***La importancia de su fortalecimiento en la consolidación de  
un régimen democrático en México***

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(CIENCIA POLÍTICA)**

PRESENTA

**CÉSAR RIVAS VALDIVIA**

ASESOR: MAESTRO VALERIANO RAMÍREZ MEDINA

México, D. F.



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.

*A mi padre, mi madre y mi hermano que me han enseñado que con amor, fe, imaginación y esfuerzo, es posible transformar el mundo y dibujar una sonrisa en el rostro de las personas que amamos.*

*A mis amigos, por su tiempo y por ser los cómplices de mis sueños y proyectos.*

*A mis maestros, todo mi agradecimiento.*

## ***Índice***

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I. Las comisiones legislativas.....</b>	<b>15</b>
1. Variaciones en los sistemas de comisiones.....	18
2. Tipos y funciones.....	20
<b>Capítulo II. El origen y la evolución de las comisiones en las asambleas representativas del mundo. (Tres casos relevantes).....</b>	<b>22</b>
1. Reino Unido.....	23
2. Francia .....	28
3. Estados Unidos.....	30
<b>Capítulo III. Las Comisiones en la historia del Congreso Mexicano.....</b>	<b>37</b>
1. Formación del Estado independiente y primeras comisiones legislativas...40	
2. Las comisiones bajo la primera Constitución Federal mexicana: 1824.....43	
3. La era del liberalismo.....47	
4. El sistema de comisiones en la etapa posrevolucionaria.....54	
5. Pluralidad y cambio: la nueva Ley Orgánica del Congreso General de 1999.....62	

**Capítulo IV. Los sistemas de comisiones en la etapa del gobierno dividido y la alternancia. La LIX Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....69**

1. Muchas comisiones, magros resultados.....69
2. Membresía múltiple = a gran debilidad.....75
3. Elaboración y aprobación de dictámenes: ¿eficiencia y representatividad?.....78
4. Derechos de las minorías parlamentarias.....82
5. Facultades de control y evaluación.....86
6. Facultades en materia presupuestaria.....94

**Capítulo V. La no reelección legislativa y su impacto en el Congreso, sus legisladores y las comisiones ordinarias o permanentes.....97**

**Conclusiones y apuntes para una reforma del sistema de comisiones permanentes del Congreso en México.....104**

**Referencias bibliográficas y hemerográficas.....110**

**Anexos.....118**

## ***Introducción***

Sin duda, uno de los cambios políticos más importantes que ha experimentado nuestro país en los últimos años, es la creciente presencia del Congreso en la formación de la agenda de gobierno y en la toma de las decisiones nacionales.

Hoy nuestras cámaras legislativas, antes obedientes e incluso serviles a los designios del jefe máximo de un partido hegemónico y árbitro supremo de la vida política de México, tienen una dinámica propia.

En gran medida esta situación, impensable hace apenas 20 años, es alimentada y sustentada en la pluralidad de fuerzas políticas representadas al interior de las cámaras, derivada del aumento de la competencia política.

Un fenómeno constante desde 1988: momento importante en el proceso de consolidación de un Legislativo representativo y autónomo. En ese año, los resultados de las elecciones federales, una de las más conflictivas de nuestra historia política, cimentaron las bases de lo que sería una relación distinta entre este Poder y el Ejecutivo. La votación total de la oposición se amplió a cerca del 49 por ciento, en tanto que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría calificada, es decir dos tercios, de los escaños de la Cámara de Diputados.<sup>1</sup>

Para algunos actores políticos, líderes de opinión, académicos y, principalmente, para diversas voces del partido que detenta actualmente la titularidad del Poder Ejecutivo, la novedosa situación del Congreso constituye una prueba irrefutable de que “México ya cambió” y del inicio de una nueva etapa democrática, “irreversible” en nuestra nación.

---

<sup>1</sup> El Poder Legislativo mexicano comenzó en ese momento a abandonar la etapa en que todo se resolvía por el capricho presidencial, para abrir sus puertas a la multiplicidad de intereses parciales característicos de las sociedades contemporáneas. Desde entonces, el número de iniciativas presentadas por los partidos de oposición ha ido en aumento y hasta hoy ningún partido cuenta con la mayoría suficiente para promover por sí mismo reformas a nuestra Carta Magna.

De acuerdo con esa visión, las cámaras legislativas “pueden cumplir finalmente” con las funciones constitucionales y legales que les han sido encomendadas; se afirma, que serán un factor relevante en el impulso del desarrollo nacional y desempeñarán el papel de garantes de la consolidación de un régimen verdaderamente democrático en México.

Pero ante tales afirmaciones cabe preguntarse si esto es verdad. ¿La sola pluralidad de actores políticos es suficiente? ¿Contamos con un Poder Legislativo listo para enfrentar con eficiencia los retos de una nueva realidad económica, social y política? ¿Puede afirmarse que esta institución está preparada para cumplir eficazmente con sus responsabilidades constitucionales y legales? ¿Es capaz de contribuir a generar condiciones de gobernabilidad democrática? ¿Acaso nuestro Congreso es ahora una institución fuerte, con la posibilidad de dejar atrás un pasado marcado por el dominio de un partido hegemónico y contribuir decisivamente en la consolidación de una democracia tan largamente anunciada? ¿La nueva configuración de fuerzas políticas representadas al interior de las cámaras garantiza la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, fundamentales para imponer límites a los abusos del poder, preservar la igualdad política de los ciudadanos y hacer sensible al gobierno frente a las demandas de los ciudadanos?

La realidad política que ha vivido nuestro país en los últimos seis años, marcada por la falta de acuerdos para llevar adelante las reformas que requerimos, la ausencia de acciones concretas para impedir el uso indebido de cargos y recursos públicos, así como por un clima de confrontación constante y estéril entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, contribuye a evidenciar que no.

En una de sus obras más interesantes, Joseph María Colomer afirma que la eficiencia de las instituciones sólo puede ser evaluada por su utilidad social, o

mejor dicho, por la agregación de la utilidad que los individuos obtienen con la satisfacción de sus preferencias.<sup>2</sup>

Desafortunadamente, en México, el Legislativo, no figura como un poder capaz de producir ese tipo de resultados. Por el contrario: los ciudadanos mexicanos otorgan una baja calificación al desempeño del Congreso, sus cámaras y sus integrantes. Diversas encuestas de opinión de carácter nacional, demuestran que la Cámara de Diputados y el Senado de la República son vistas como instituciones opacas y poco confiables, en niveles que se encuentran muy por debajo de instituciones como las universidades, la Iglesia, el ejército, los medios de comunicación o hasta el Presidente de la República. En tanto, los diputados y senadores presentan grados de credibilidad aún más bajos que aquellos otorgados por la ciudadanía a los policías.<sup>3</sup>

Peor aún: de acuerdo con una encuesta nacional sobre cultura de la constitución e instituciones realizada durante el 2003 por la Universidad Nacional Autónoma de México, el desinterés por la actividad del Congreso afecta prácticamente a la mitad de los ciudadanos mexicanos.<sup>4</sup> Los autores de este estudio apuntan que en la medida en que los ciudadanos carezcan de interés por lo que suceda al interior de las cámaras, habrá un alejamiento de los procesos de toma de decisiones que seguirá auspiciando niveles bajos de control político entre los órganos del poder.<sup>5</sup>

Hoy sin duda, las nuevas condiciones de alta competencia electoral, pluralidad y alternancia del poder, dan la pauta para que diversos actores políticos puedan afirmar que el proceso de transición a la democracia de nuestro país ha entrado

---

<sup>2</sup> Colomer, Joseph M, *Instituciones Políticas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2001, p. 11.

<sup>3</sup> Para mayor información véase el anexo 2 o bien la dirección electrónica: [www.consulta.com.mx/interiores/99\\_pdfs/12\\_mexicanos\\_pdf/mxc\\_NA20050711\\_Confianza Instituciones.pdf](http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20050711_Confianza%20Instituciones.pdf)

<sup>4</sup> Para mayor detalle véase el anexo 3. Concha Cantú, Hugo, et al, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, UNAM, TEPJF, COFEMER, México, 2004, p 171.

<sup>5</sup> Concha Cantú, Hugo, et al, *op cit*, p. 65.

en una fase avanzada o que ha concluido, después de varias décadas de avances y retrocesos.

En este sentido, basta recordar que diversos autores de la ciencia política como Adam Przeworski, Guillermo O'Donnell o Philippe Schmitter señalan que un país puede ser catalogado como democrático cuando el partido que mantiene el poder eventualmente sufre una derrota electoral y permite a la oposición llegar a dicho poder.<sup>6</sup>

No obstante, queda claro que aún falta un largo camino para alcanzar y consolidar una democracia verdaderamente eficiente y de calidad, capaz de responder a las expectativas políticas de los ciudadanos. En realidad, tener elecciones competitivas constituye un elemento central de la democracia; pero las elecciones no garantizan, por sí mismas, la permanencia de este régimen político en el tiempo, ni su capacidad para responder a las expectativas y necesidades de los ciudadanos a través de decisiones estables y coherentes.

En una de sus obras más recientes, Lorenzo Meyer afirma que no puede negarse que el sistema político mexicano ha sufrido una transformación sustantiva a lo largo de los últimos tres lustros, pero, tampoco puede negarse que “el cambio ha sido mucho menor de lo que lo que la modernización, la historia y, sobre todo, la justicia requieren y demandan”.<sup>7</sup> De tal forma, en términos políticos, lo que hoy tiene lugar en el país es, entre otras muchas cosas, producto de la tensión entre el proceso de cambio de un sistema de organización del poder ya gastado, inviable e ilegítimo, y los pasos iniciales de la construcción y consolidación de un nuevo

---

<sup>6</sup> Según Adam Przeworski cuando un régimen de partido dominante en el poder durante muchos años permite elecciones, pero presenta ciertos rasgos que hacen suponer que de perderlas no respetará los resultados, se considera democrático sólo si se da la alternancia. Pero si la alternancia tiene lugar, entonces esto demuestra que sí existían condiciones para la competencia democrática y, por tanto, se considera ex post al país como democrático. Przeworski, Adam, *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press, UK, 1991, p. 87.

<sup>7</sup> Meyer, Lorenzo, *El Estado en busca del Ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, Océano, México, 2005, p 71.

sistema democrático. Este cambio político, advierte, no debe confundirse con una democracia plena.<sup>8</sup>

Meyer afirma, siguiendo las propuestas de Philippe C. Schmitter y Nicolas Guilhot,<sup>9</sup> que la transición como cambio de un tipo de régimen a otro es un proceso que debe distinguirse de aquel que tiene como meta la consolidación. “En el primer caso, el objetivo es muy específico, temporal y destructivo: dismantelar en el menor tiempo posible a las instituciones antiguas, disfuncionales e inestables. En Contraste, en el proceso de la consolidación el objetivo es constructivo, de largo plazo y consiste en hacer arraigar en la sociedad nuevas normas de conducta más legítimas y sus marcos institucionales”<sup>10</sup>

Pero, regresando al tema concreto que nos ocupa: si bien es cierto que la pluralidad constituye un elemento esencial para el desarrollo de las actividades congresionales, y que un Congreso integrado de tal forma es un rasgo consubstancial de un sistema democrático, la realidad es que la sola pluralidad no basta para dar fortaleza a una institución representativa. Debemos tener claro que la pluralidad emanada de la competencia en las urnas no asegura que un órgano de tal naturaleza funcione de manera eficiente o que pueda ejercer el conjunto de restricciones regularizadas y efectivas al poder que lo caracterizan y que constituyen la base de una democracia real.

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 33.

<sup>9</sup> De acuerdo con Schmitter y Guilhot, en el proceso de cambio o transición el papel principal lo desempeñan los líderes y sus grupos. En contraste, en la consolidación el papel central corresponde a los procesos de institucionalidad, pues conforme avanza el proceso también aumenta la predictibilidad y la estabilidad de la vida política. Schmitter Philippe C. y Nicolas Guilhot, “Conceptualizing and, them, measuring the consolidation and the quality of neo democracy”, European University Institute, abril de 1998.

<sup>10</sup> Meyer, Lorenzo, *op cit.*, p. 33.

Como bien han señalado un importante número de estudiosos de la política y juristas, entre los que destacan Christopher Deering y Manuel Aragón,<sup>11</sup> para que un congreso o parlamento sea eficaz e incida decisivamente en la existencia y consolidación de un régimen democrático es necesario que cuente, por encima de otros factores, con una estructura institucional compleja; particularmente, con una estructura de comisiones permanentes eficiente, que posea a su vez extensos y robustos medios de control sobre las actividades que lleva a cabo las dependencias y oficinas de la administración pública.

¿Por qué este énfasis en las comisiones? Fundamentalmente porque las comisiones constituyen el componente central del Congreso: permiten la división del trabajo y la especialización de funciones de las asambleas. ¿Y por qué el énfasis en el control? Ante todo, por que el control resulta imprescindible para la existencia misma del congreso, ya que este adquiere tal denominación en cuanto que es capaz de actuar como órgano de crítica y propuesta y no de simple resonancia de la política gubernamental. Además, el control que ejercen las comisiones, como parte de otros mecanismos de control parlamentario, hace posible la rectificación o la modificación parcial de las directrices del gobierno: en este contexto el control limita los excesos del poder y constituye el puente que actualiza el mandato representativo en el diseño e implementación de las políticas públicas y de las normas.

Precisamente uno de los mayores problemas que enfrentan las cámaras que componen al Poder Legislativo de nuestro país tiene que ver con la ausencia de sistemas de comisiones estables, eficientes y profesionales, dotadas de herramientas de seguimiento y control, similares a los que existen en asambleas representativas de países con amplia tradición democrática.

---

<sup>11</sup> Smith, Steven y Christopher Deering, *Committees in Congress*, Congressional Quarterly Press, Washington, D. C., 1984, p. 45. Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 7.

A pesar de la creciente pluralidad y de la importante reforma integral de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso, que marcó una nueva pauta para su organización y funcionamiento, hay demasiadas comisiones con áreas de jurisdicción traslapadas, no se hace uso de las ventajas que trae consigo la creación de subcomisiones, no existen mecanismos que incentiven su especialización ni el establecimiento de una memoria institucional. Asimismo, carecen de procedimientos eficaces y funcionales para la toma de decisiones y no existen disposiciones que garanticen el derecho de las minorías parlamentarias. Por otra parte, los sistemas de comisiones tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, están lejos de ser capaces de realizar un control eficiente del poder. Y peor aún: no poseen el conjunto de herramientas necesarias para recabar, analizar y procesar un elemento básico para su buen desempeño: la información.

Claro, frente a tal escenario, no debemos perder de vista que durante cerca de setenta años el papel que desempeñó nuestra institución parlamentaria fue el de simple “caja de resonancia” presidencial o apéndice de la Administración Pública Federal: un órgano legitimador y sumiso a las decisiones del presidente en turno, quien era a su vez el líder incuestionable de un partido hegemónico que dominaba todos los ámbitos del poder en México. Bajo ese contexto, poco importó el fortalecimiento del sistema de comisiones del Congreso de la Unión.

Sin embargo, ante los retos y condiciones que imponen el poder compartido<sup>12</sup> y la gobernabilidad democrática, hoy más que nunca resulta necesario consolidar la centralidad política y la eficacia del Congreso.

Lo cierto es que la creación de un sistema de comisiones legislativas fuerte y eficiente, resulta fundamental para la existencia de una institución parlamentaria actuante y dinámica, con herramientas que le permitan dar respuesta a las

---

<sup>12</sup> Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000, p. 20.

demandas de la sociedad e influir en la consolidación de una democracia tan largamente buscada en nuestro país.

En términos generales, las comisiones legislativas pueden definirse como grupos de trabajo, estructurados a partir de áreas temáticas o asuntos de interés y constituidos por una parte de los integrantes de la asamblea, a los que ésta delega parte de sus funciones con el fin de promover una mayor eficiencia en el desempeño de las facultades que le han sido encomendadas.<sup>13</sup>

La presente investigación pretende aportar conocimientos que puedan llegar a contribuir en la construcción y consolidación de una verdadera democracia en México. Una democracia eficiente, de calidad y sustentable, como hemos señalado con anterioridad.

¿Cómo? A través del estudio de un tema que ha sido poco abordado por la ciencia política en nuestro país: los sistemas de comisiones del Congreso de la Unión y su impacto en la consolidación de un régimen democrático.

Para el caso de México, el estudio de los sistemas de comisiones y del control del poder resulta fundamental, pues ambos elementos constituyen la piedra angular de un Congreso con poder e influencia.

En realidad, es imposible que aspiremos a un régimen de división de poderes cabalmente responsable en términos democráticos, que no posea una institucionalidad para el monitoreo congresional permanente de la política pública impulsada por el Ejecutivo. Si no contamos con una institución representativa eficaz, que sea capaz de ejercer el control referido, la posibilidad de un retroceso antidemocrático seguirá latente.

---

<sup>13</sup> García, Mercedes y Sánchez Francisco, *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Barcelona, 2002, p. 5.

A pesar de los avances políticos, en nuestro país sigue pendiente la construcción de un nuevo arreglo institucional que responda y de certidumbre a las exigencias del gobierno dividido; que sea capaz de evitar el abuso del poder; que dé bases sólidas para el respeto irrestricto de la libertad y la justicia, y que tenga como núcleo a los ciudadanos, sus derechos y su bienestar.<sup>14</sup>

Cabe señalar que a diferencia de otras investigaciones similares - que también tratan el tema de las comisiones, pero que se concentran en analizar por separado la realidad de las cámaras - el presente estudio busca una aproximación al Congreso en su conjunto, particularmente en lo que respecta a los sistemas de comisiones de la LIX legislatura.

¿Por qué esta legislatura? Bueno, en primera instancia porque ha sido una de las legislaturas de la pluralidad, del gobierno dividido y de la alternancia y porque todos estos factores han modificado el rostro del Poder Legislativo, sus funciones, sus órganos, su papel en la vida institucional del país. Por otra parte, porque la LIX Legislatura levantó grandes expectativas entre la opinión pública nacional como la legislatura en la que finalmente podrían alcanzarse muchos de los cambios que el requiere nuestro país. Además, debido a que resulta interesante analizar una legislatura regida por la nueva Ley Orgánica del Congreso; una ley en la que se buscó incorporar disposiciones tendientes a agilizar sus prácticas y a actualizar preceptos obsoletos y en desuso.

Para finalizar, considero importante rescatar una frase de Larry Diamond. Este estudioso de la política señala que en aquellas democracias de creación reciente como la nuestra, si no se avanza en su profundización, se retrocede.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Sobre este último aspecto puede revisarse el libro: *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU, 2004, 255 pp.

<sup>15</sup> Diamond, Larry, *Developing Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999, p. 64.

Analizar la importancia que han tenido y tienen los sistemas de comisiones para asambleas representativas en países democráticos.

### **Las comisiones legislativas**

Como bien señalan Steven S. Smith y Christopher J. Deering las comisiones constituyen el eje central del funcionamiento de cualquier congreso o parlamento moderno.<sup>16</sup> Y esto es tan cierto que hoy nadie entendería una asamblea representativa carente de una estructura de comisiones.

Sin ellas, instituciones tan complejas como los congresos y parlamentos de los estados democráticos se verían imposibilitadas para cumplir de manera ordenada y eficiente con las tareas que les han sido encomendadas. De hecho, siguiendo las palabras de Anthony King, no sería una exageración afirmar que cualquier asamblea representativa que no realiza la mayor parte de sus tareas en comisiones, no puede ser considerada como un cuerpo colegiado que esté haciendo un trabajo serio.<sup>17</sup>

Las comisiones multiplican las posibilidades de las asambleas de atender la gran variedad de asuntos de su competencia (legislativos, presupuestarios o de monitoreo y control del ejecutivo). Sería difícil que la gran cantidad de proyectos que ingresan a los congresos y parlamentos actuales pudieran tratarse en el seno de un cuerpo tan amplio como el pleno. De tal forma, las comisiones allanan el camino del estudio detallado, la deliberación y construcción de consensos con respecto a proyectos e iniciativas de ley,

---

<sup>16</sup> Smith, Steven y Christopher Deering, *Committees in Congress*, Congressional Quarterly Press, Washington, D. C., 1984, p. 1.

<sup>17</sup> King, Anthony, "How to strengthen legislatures –assuming that we want to", en Ornstein, Norman J., *The Role of the Legislature in Western Democracies.*: American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC 1981. p. 85

Asimismo, las comisiones permiten la especialización. Como atinadamente señala María Amparo Casar, la cantidad, diversidad y complejidad de los temas de los que tiene que ocuparse un parlamento o congreso en la actualidad, hace prácticamente imposible que cada uno de los miembros de las asambleas representativas tengan el tiempo, el conocimiento y la capacidad para analizar con la profundidad necesaria las iniciativas de ley o asuntos materia de discusión. Para hacer frente a este problema, las asambleas del mundo entero han recurrido a la organización del trabajo a través de comisiones especializadas en áreas de política pública de mayor relevancia.<sup>18</sup> Esta especialización constituye, de igual forma, un factor sustancial para la fortaleza de las asambleas representativas. Sólo mediante la creación de comisiones y equipos de apoyo especializados los congresos pueden hacer frente a la enorme capacidad de obtención y procesamiento de información que poseen otros poderes, particularmente el poder ejecutivo, que por lo general tiene a su disposición enormes aparatos burocráticos conformados por cientos de miles de técnicos y especialistas en diferentes materias.<sup>19</sup>

Por otro lado, las comisiones legislativas establecen estándares al interior de las asambleas, lo que disminuye costos y elimina procedimientos caóticos. Más aún: como señalan Kenneth Shepsle y Mark S. Bonchek, el conjunto de procedimientos y la división de labores que caracteriza a las comisiones parlamentarias contribuyen a definir un contexto estratégico en el que los legisladores pueden decidir si participan o no, en qué partes de la secuencia deben participar, y la manera precisa en que pueden hacerlo.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Casar, María Amparo, *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. Documento de trabajo, Núm. 83, CIDE, México, 2001, p 2.

<sup>19</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 205.

<sup>20</sup> Shepsle, Kenneth y Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, behavior, and institutions*, New York and London, W. W. Norton & Company, 1997. p. 301.

Además de todo, las “pequeñas legislaturas”, como se ha nombrado a las comisiones, fomentan la negociación partidista centrando la discusión sobre detalles de carácter más técnico.

Sin embargo, también es cierto que los sistemas de comisiones de las asambleas representativas del mundo poseen modelos de funcionamiento y niveles de eficacia sumamente distintos entre si; en realidad, no todos tienen los efectos positivos reseñados con anterioridad.

Como afirma María Amparo Casar, el sólo hecho de crear comisiones no garantiza automáticamente una mayor efectividad, especialización, participación, o mejores posibilidades de construir consensos al interior de los cuerpos colegiados de carácter representativo.<sup>21</sup>

Entonces ¿qué es lo que las hace diferentes? ¿Por qué algunos sistemas de comisiones contribuyen de manera decisiva al buen funcionamiento, fortaleza y eficiencia de las asambleas representativas y otras no tanto?

En las siguientes secciones trataremos de contestar tales preguntas a través los modelos más utilizados en la literatura politológica y en otras investigaciones en la materia<sup>22</sup> para analizar a las comisiones legislativas y su entorno; estos modelos nos permitirán, al mismo tiempo, estudiar el estado que guardan los sistemas de comisiones en las cámaras que componen a nuestro Congreso. Ante todo, resulta importante no perder de vista que el diseño institucional de cada sistema de comisiones responde a decisiones deliberadas de aquellos que participan en el proceso legislativo, los cuales buscan ciertos objetivos y resultados concretos.

---

<sup>21</sup> Casar, María Amparo, *Op Cit.*, p 3.

<sup>22</sup> Una de las investigaciones más completas e interesantes sobre las comisiones legislativas que existen en México es la tesis realizada por Cecilia Martínez Gallardo en 1998, con el título “Las Pequeñas Legislaturas. La Evolución del sistema de comisiones en la cámara de Diputados en México 1824 -2000”.

## Variaciones en los sistemas de comisiones

En un famoso estudio realizado a los sistemas de comisiones de ocho países (Estados Unidos, Italia, Alemania Occidental, Filipinas, Canadá, Reino Unido, India y Japón), Malcolm Shaw y John D. Lees afirman que, en términos generales, tales sistemas presentan diferencias en tres aspectos básicos: importancia, estructura y funciones.<sup>23</sup>

Por lo que respecta a la importancia, Malcolm Shaw hace una distinción entre aquellas legislaturas en las que las comisiones llevan a cabo funciones “decisionales” (tales como la elaboración de legislación, la autorización de medidas, así como el monitoreo y control de las acciones de la rama administrativa) y aquellas en donde las comisiones sólo realizan funciones “no decisionales” (como la deliberación, representación, legitimación, reclutamiento, socialización, etcétera).<sup>24</sup>

Desde la perspectiva de este autor, la importancia de un sistema de comisiones parlamentarias se mide por su aptitud para determinar los *outputs* de la asamblea de la que forman parte y, particularmente, las políticas de su país.<sup>25</sup> Cuando las comisiones efectúan funciones de este tipo, puede afirmarse que están influenciando los *outputs* gubernamentales y que cumplen con funciones de carácter “decisional”.<sup>26</sup> Por el contrario, cuando un sistema de comisiones refrenda, en la mayoría de los casos, las decisiones que se han tomado en otra parte, ya sea al interior de la asamblea o fuera de ella, nos encontramos frente a

---

<sup>23</sup> Shaw, Malcolm y John D. Lees, *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, NC: Duke University Press, 1979, p. 12

<sup>24</sup> Shaw, Malcolm, “Committees in Legislatures”, en Norton, Philip (ed.), *Legislatures*, Oxford Readings in Politics and Government, London, 1990, p. 238

<sup>25</sup> Shaw, Malcolm, “Committees...”, *Op. cit.*, p. 239

<sup>26</sup> Resulta interesante apreciar que esta caracterización coincide con la definición que han hecho M. Edelman y S. Zelniker acerca de la fortaleza de una legislatura: para ellos la importancia o debilidad de una institución parlamentaria se mide por su capacidad para comandar recursos políticos con el propósito de influenciar la política pública.

un sistema débil o de poca importancia, que cumple con funciones de tipo “no decisional”. Es cierto que algunas comisiones poderosas pueden llevar a cabo funciones “no decisionales” y que muchas comisiones débiles llegan a desempeñar funciones de tipo “decisional”. Sin embargo, las comisiones que poseen poco peso o importancia ejercen funciones decisionales con menor grado de autonomía y autodeterminación que aquellas comisiones que poseen poder e influencia.<sup>27</sup>

Para Malcolm Shaw, el carácter “decisional” o “no decisional” de un sistema de comisiones legislativas está determinado, en gran medida, por factores como el sistema de partidos, el arreglo constitucional y el desarrollo político.

En el caso del sistema de partidos, el carácter decisional depende de si hay uno, dos, o más de dos partidos importantes; si los partidos son cohesivo o no; si uno de los partidos es dominante en política nacional; si el gabinete está en manos de un partido o de la coalición; y si los partidos principales son ideológicamente cercanos o distantes. De tal manera, si un mismo partido cohesivo mantiene una posición dominante en la política nacional de manera persistente a lo largo del tiempo, es previsible que el sistema de comisiones sea débil.

Es necesario que su arreglo institucional se encuentre dirigido a su consecución de tales propósitos.

De acuerdo con Nelson W. Polsby, para que cualquier sistema político o institución sea viable y cumpla satisfactoriamente con la provisión de bienes públicos y con la resolución de problemas, debe contar con un alto grado de institucionalización, entendida ésta como el establecimiento de estructuras y procedimientos estándares, que provean incentivos para el cumplimiento de ciertas tareas.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Shaw, Malcolm, “Committees...”, *Op. cit.*, p. 239.

<sup>28</sup> Polsby, Nelson, “The institutionalization of the U.S. House of Representatives” en *American Political Science Review*, 1968, vol. 62, no 2, p. 144

Polsby afirma que los criterios para medir el grado de institucionalización de un sistema son: el establecimiento de fronteras que lo diferencien de su entorno; la complejidad interna (basada, por un lado, en la división de labores y la regularización de procedimientos y, por otro, en la especialización de funciones y en la definición de jurisdicciones); el uso de métodos universales, automáticos y no discrecionales en la conducción de las tareas internas de la organización; así como la existencia de mecanismos de delegación y monitoreo.

### **Tipos y funciones**

No obstante, es posible identificar diversos tipos de comisiones siguiendo criterios como su duración, sus actividades o su integración.

Atendiendo a su duración, existen dos tipos básicos de comisiones: las permanentes u ordinarias y las temporales o comisiones *ad hoc*. Las primeras, pueden ser definidas como aquellos órganos parlamentarios que se establecen de manera regular o permanente en el seno de las asambleas representativas y que son previstas con carácter necesario por el reglamento de la misma. Por otro lado, las comisiones temporales o *ad hoc* son aquellas integradas para abordar asuntos específicos determinados por el pleno de las cámaras, a fin de que sean analizados y sometidos al conocimiento del mismo. Este tipo de comisiones, a diferencia de las comisiones permanentes u ordinarias, se extinguen al momento de concluir los trabajos para lo que fueron creadas. Entre las comisiones temporales se encuentran, a su vez, las especiales.

Atendiendo a las actividades que desarrollan, las comisiones pueden ser clasificadas como legislativas o no legislativas. Las comisiones legislativas son aquellas que intervienen en el procedimiento propiamente legislativo, pudiendo, en algunos casos, llegar a actuar con facultades decisorias sin la intervención posterior del pleno. Las no legislativas, son aquellas que, aún teniendo carácter

fijo o estable, no desarrollan funciones encaminadas a la aprobación de proyectos legislativos. Este tipo de órganos por lo general cumplen funciones de carácter administrativo o están encaminadas a atender asuntos relevantes que escapan de la esfera estrictamente legislativa.<sup>29</sup>

Finalmente, si se toma como criterio la forma en que fueron constituidas, las comisiones pueden ser clasificadas como unicamerales o mixtas. Cuando una comisión es constituida en una cámara se dice que se trata de una comisión unicameral; por otro lado, si la comisión es constituida por miembros de cámaras distintas se dice que se trata de una comisión mixta, bicamaral o conjunta.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op cit.*, p. 62-63.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 63.

### ***El origen y la evolución de las comisiones en las asambleas representativas del mundo (Tres casos relevantes)***

Como hemos visto anteriormente, a través del concurso de las comisiones las cámaras logran satisfacer y hacer frente a las exigencias de racionalidad y de cantidad, con la posibilidad de profundizar más en los temas y alcanzar una mayor eficacia.<sup>31</sup> Con ellas, el trabajo se divide en grupos de legisladores encargados de realizar tareas que, por su nivel técnico o urgencia, difícilmente pueden concretarse de manera eficiente cuando participan la totalidad de los miembros del pleno.<sup>32</sup>

En los albores de los regímenes constitucionales, las asambleas y parlamentos se organizaron bajo el formato de una asamblea única (colegio único) para atender el conjunto de asuntos que les correspondían. Sin embargo, esta forma organizativa presentó muchos inconvenientes desde el punto de vista funcional y operativo.<sup>33</sup> El trabajo sufría retrasos, el análisis de los temas se hacía de manera superficial y la concreción de acuerdos entre los numerosos miembros del pleno era sumamente complicada.<sup>34</sup> Esta situación hizo necesaria la incorporación del principio de la división del trabajo a la vida del parlamento a través de la creación de comisiones y/o secciones. La división del trabajo en estos órganos multiplicó

---

<sup>31</sup> Daniel, Montserrat, *Las comisiones legislativas con delegación plena*, Ed. Comares, Granada, 1997, p. 8.

<sup>32</sup> Como bien señala Anthony King, no debemos olvidar que “las sesiones plenarias no son el foro para la discusión detallada, ni son el foro idóneo para llevar a cabo investigaciones y conducir negociaciones; por lo general, tienden a ser grandes pérdidas de tiempo”.

<sup>33</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, Cámara de Diputados – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 51.

<sup>34</sup> Lo cierto es que cuanto más numeroso es un cuerpo colegiado de carácter representativo, menos eficiente resulta su desempeño.

las posibilidades de las legislaturas de atender la gran variedad de asuntos de su competencia

Con la democratización del parlamentarismo a mediados del siglo XIX, caracterizada por el arribo de los partidos políticos y por un aumento en la complejidad de la actividad política, las comisiones legislativas aumentaron su centralidad e independencia, consolidándose como las terminaciones nerviosas de las asambleas.

En nuestros días, los congresos y parlamentos del mundo entero utilizan comisiones parlamentarias para desarrollar y eficientar su trabajo. No obstante, ninguno de los actuales sistemas de comisiones podría explicarse totalmente sin el impulso vital que aportaron tres casos paradigmáticos.

## **Reino Unido**

Sin duda, el antecedente histórico más importante de los actuales sistemas de comisiones se encuentra ligado al desarrollo institucional del parlamento inglés; institución, que ha inspirado directa o indirectamente la conformación de una gran parte de las asambleas representativas a lo largo del mundo.

Autores como Cecilia Mora Donatto o Philip Norton<sup>35</sup> coinciden en que fue en la Inglaterra de 1340 cuando por primera vez se hizo alusión, en un documento, a una comisión parlamentaria. Si bien es verdad que esas primeras comisiones carecieron de una institucionalidad definida y que sirvieron únicamente para cumplir con encargos coyunturales<sup>36</sup>, también es cierto que aportaron al naciente parlamento un cúmulo de experiencias que posteriormente serían incorporadas a su estructura bajo un nuevo diseño.

---

<sup>35</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, p 53.

<sup>36</sup> Dichas comisiones fueron el primer esbozo de lo que más tarde sería llamado por el lenguaje parlamentario británico como *Select Committees* o Comisiones *ad hoc*.

El primer paso para la conformación de un verdadero sistema de comisiones se dio en el siglo XVII cuando las dos cámaras del Parlamento Inglés se convirtieron en órganos de asamblea periódica. Antes de ese momento, ni cualitativa ni cuantitativamente era necesario que el parlamento se reuniera con frecuencia o durante largos periodos. De hecho, durante muchos años, algunos monarcas no lo convocaron y cuando llegó a reunirse, la consideración de los proyectos de ley y otros asuntos se hacía en forma relativamente relajada. Los parlamentarios podían presentar asuntos a consideración en cualquier momento, los tiempos eran abiertos y todos tenían la más amplia facultad para intervenir en las discusiones de la cámara entera o *committe of the whole house*. Más aún: trabajar en la Cámara de los Comunes no era considerado como una actividad de tiempo completo ni mucho menos profesional: ante todo, era un deber público desempeñado por unos cuantos hombres con medios independientes, reunidos para deliberar los asuntos de la nación. Como bien apunta Philip Norton, esta atmósfera tipo club no importaba, pues la actividad del gobierno era realmente insignificante.<sup>37</sup>

Todo ello comenzó a cambiar cuando los monarcas en turno se vieron obligados a llamar reiteradamente al Parlamento, a fin de que éste autorizara mayores impuestos destinados a cubrir los costos de un gobierno central en abierta política de expansión.<sup>38</sup> Esta nueva periodicidad, sembró el germen de nuevas formas organizativas al interior de la asamblea representativa británica.

Sin embargo, el cambio verdaderamente cualitativo llegó hacia la segunda mitad del siglo XIX. En ese momento Inglaterra presenció el advenimiento de un electorado masivo y el incremento de las demandas sociales.

---

<sup>37</sup> Norton, Philip, *op. cit.*, p. 19.

<sup>38</sup> No debe olvidarse que para 1689 el Parlamento de Westminster no sólo tenía la potestad de autorizar el cobro de impuestos para cubrir los ingresos del Estado, sino que con la aprobación del *Bill of Rights* tenía también autoridad sobre la asignación de partidas presupuestales.

La extensión progresiva del sufragio a partir del Acta de Reforma del 17 de junio de 1832, que desembocó en el sufragio universal de hombres y mujeres en 1918 y 1928, respectivamente, en conjunto con el desarrollo concomitante de la importancia de los partidos políticos, desplazó la influencia real de forma definitiva y fortaleció efectivamente a la Cámara de los Comunes.<sup>39</sup>

El aumento de la franquicia electoral dio una mayor legitimidad a la Cámara electa y los miembros del parlamento se reunieron con regularidad para discutir y aprobar un creciente volumen de iniciativas presentadas por el gobierno. Un gobierno dominado por la figura del partido introdujo medidas para cumplir las demandas, no sólo de los nuevos ciudadanos electores, sino de aquellos intereses crecientemente organizados que hacían sus demandas. Estos nuevos escenarios motivarían cambios en las reglas del Parlamento de Westminster que lo conducirían hacia una mayor complejidad organizativa y especialización.<sup>40</sup>

El primero en reseñar el nuevo contexto y en proponer medidas para subsanar las deficiencias y anacronismos que padecían las reglas y los procedimientos del parlamento fue un Secretario de la Cámara de los Comunes, Sir Thomas Erskine May, en su obra *“Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament”* publicada en 1854.<sup>41</sup> Entre los cambios propuestos por May, se encontraba la creación de un sistema de “Grandes Comisiones” integradas hasta por cien miembros que serían designados por un *committee of selection* constituido para tal efecto. Desde la perspectiva de Sir Thomas Erskine, tales comisiones tendrían la tarea de analizar a detalle y de forma especializada los diferentes asuntos presentados ante la Cámara; asuntos que regularmente

---

<sup>39</sup> Resulta importante recordar que la Cámara de los Comunes es la única cámara electa del Parlamento Inglés. A diferencia de los diputados, a los Lores no se les elige. Escamilla Hernández, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, UAM – Gernika, México, 1988, p. 33.

<sup>40</sup> Norton, Philip, *Parlamentos y Gobiernos en Europa occidental*, Porrúa – Colegio de Veracruz, México, 2003, p. 20.

<sup>41</sup> *Standing Committees*, House of Commons Information Office, Factsheet L6, January 2004, p. 2.

atravesaban un complejo proceso de resolución en el pleno,<sup>42</sup> proclive a convertirse en presa de tácticas dilatorias o de obstrucción impulsadas por minorías, muchas de ellas, de carácter territorial.<sup>43</sup>

Rápidamente, el tratado de Erskine May se convirtió en un documento de consulta obligada para los líderes y los miembros del parlamento. Con el paso del tiempo, también llegaría a convertirse en el referente principal de las modificaciones que habrían de llevarse a cabo tanto en las reglas de procedimiento como en la estructura de la Cámara de los Comunes.

En 1878 algunas de las propuestas planteadas en la obra de May fueron recomendadas para su implementación en el Parlamento. Cuatro años más tarde, se crearon al interior de la Cámara de los Comunes las primeras comisiones permanentes o *standing committees*, destinadas a dar trámite a los asuntos de su competencia. La primera de ellas se encargaría de considerar y resolver proyectos relacionados con justicia y procedimiento legal, y la segunda de atender los proyectos en materia de comercio, manufacturas y tráfico marítimo.<sup>44</sup> Aunque el procedimiento en comisiones permanentes fue modelado a similitud del utilizado en comisiones selectas, con el tiempo vino a semejarse con el de *Committee of the Whole House* o comisión de casa entera.

El novedoso sistema especializado de comisiones permanentes fue institucionalizado con las reformas de la década de 1880-1890, y finalmente ampliado y reforzado durante la primera mitad del siglo XX.

---

<sup>42</sup> Hemos señalado con anterioridad que una asamblea de más de 650 miembros, como la Cámara de los Comunes, no es, de ninguna forma, un foro ideal para enmendar o analizar proyectos de ley o decreto a detalle.

<sup>43</sup> Un ejemplo significativo de este fenómeno fue el proceso de aprobación del proyecto de Ley sobre Tierra Irlandesa de 1881. En ese año debieron transcurrir 33 sesiones antes de que finalmente fuera discutido el proyecto; y todo, debido al uso de tácticas para consumir tiempo de debate por parte del Partido Irlandés.

<sup>44</sup> *Standing Committees, op cit*, p. 2.

Durante el período del gobierno liberal, a partir de 1906, fueron realizados un importante número de cambios, que dieron forma a la estructura básica del sistema de comisiones permanentes con la que cuenta en nuestros días el Parlamento Británico. Para 1907, las primeras dos comisiones permanentes fueron remplazadas por cuatro (denominadas como A, B, C y D), cada una de ellas encargada de analizar un tema específico. En ese mismo año, se dispuso que todos los proyectos de ley, excepto aquellos concernientes a suministros o impuestos, fueran remitidos a estas comisiones, a menos que la cámara ordenara lo contrario.<sup>45</sup> Para 1919, se incrementó el número de comisiones permanentes de cuatro a seis y se redujo el número de integrantes de las mismas de sesenta a cuarenta.<sup>46</sup>

Entre 1939 y 1944 no se constituyó dentro del Parlamento Inglés ninguna comisión permanente. Pero una vez que el sistema de comisiones fue reestablecido, el número integrantes se redujo de nueva cuenta. En 1945 el número de comisiones pasó de cinco a “tantas como se considere necesario” en 1948.

Hoy, las comisiones permanentes del Parlamento Británico y particularmente de la Cámara de los Comunes<sup>47</sup> examinan la mayor parte de los proyectos legislativos y determinan los cambios y reformas que deben hacerse a los mismos. Estas comisiones, se forman con un mínimo de 16 y un máximo de 50 miembros, entre los que siempre se encuentra el ministro responsable del área. En una sesión normal hay a menudo hasta diez comisiones permanentes (De la letra A a la H, así como la primera y segunda comisiones escocesas). Cada una de ellas se

---

<sup>45</sup> Durante el periodo que siguió a la creación de las primeras comisiones permanentes, sólo unos cuantos proyectos de ley fueron examinados por tales órganos. *Ibíd.*, p. 3.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>47</sup> En la Cámara de los Lores las comisiones permanentes se usan en muy raras ocasiones y se conocen como comisiones de proyectos de ley públicos.

conforma después de admitida la propuesta legislativa y sólo cerca de 20 diputados de una comisión continúan en la siguiente.<sup>48</sup>

A diferencia las atribuciones con las que cuentan otros sistemas de comisiones permanentes, en el Parlamento Inglés éste tipo de comisiones carecen de facultades de investigación o control sobre las actividades de la rama ejecutiva. Tales actividades son realizadas por las ya citadas comisiones selectas o *Select Committee*.

## Francia

Un segundo antecedente, no menos importante, para la conformación de las actuales comisiones permanentes proviene de las secciones creadas al interior de la Asamblea Nacional Francesa.

Como bien apunta Cecilia Mora Donatto, la tendencia de dicha institución a constituir comisiones quedó de manifiesto desde la instauración misma de la Asamblea Constituyente en 1789. En ese primer momento de la vida democrática de Francia, fueron nombrados cuatro *comités de travail* para desahogar los temas de la agenda.

Estos primeros comités de trabajo o comisiones serían reformados por el pensamiento liberal de la época que consideraba innecesaria la existencia de cuerpos intermedios permanentes al interior de las asambleas representativas. De esta forma nacería el sistema de *bureaux*, o secciones de las cámaras, que muy pronto se extendería a gran parte del continente europeo, destacando en su momento en países como España, Bélgica, la Alemania del II Reich y Holanda.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> De Bufalá Ferrer Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, p. 98.

<sup>49</sup> Mora Donatto, Cecilia, *op. cit.*, p. 52.

Las secciones constituyeron una forma elemental de división del trabajo, consistente en dividir a la asamblea en dos, tres, cuatro o más subdivisiones, conformadas por un número igual de miembros, mismos que eran asignados a una u otra por simple orden alfabético o insaculación. Su forma de operar era también bastante simple: el conjunto de las secciones estudiaba los asuntos que se inscribían en el orden del día y después de un periodo de deliberación cada una de ellas nombraba un relator de mayoría y uno de minoría a fin de que cada uno de ellos realizara la exposición de las diferentes posturas ante al Parlamento. La deliberación se iniciaba con la exposición de los informes o relatorías de las distintas secciones.

Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, las cámaras representativas en Francia dieron un giro crucial en su arreglo interno. La consolidación de electorados amplios, una opinión pública articulada, prensa moderna y partidos de carácter popular, hicieron necesario remplazar el anacrónico sistema de secciones por un régimen de comisiones especializadas, encargadas de atender un mayor volumen y complejidad de asuntos públicos.<sup>50</sup>

Actualmente, tanto la Asamblea Nacional como la Cámara de Senadores de Francia cuentan, cada una, con un sistema compuesto por seis comisiones permanentes, que obedecen a los mismos principios. Éstas se encuentran delimitadas por el artículo 43 de la propia Constitución con el fin de evitar un incremento exponencial de las mismas, tal como sucedió en anteriores Repúblicas, donde el crecimiento descontrolado de comisiones contribuyó a paralizar la actividad gubernamental. Todos los diputados y senadores, a excepción de los presidentes de cada cámara, forman parte de una comisión permanente.

---

<sup>50</sup> En realidad, lo que hace realmente diferente a una comisión de otros órganos similares al interior de las asambleas representativas es la especialización, independientemente de que sean permanentes o no.

Las comisiones permanentes juegan un rol esencial en la preparación del trabajo legislativo, en el control de las actividades del gobierno y sus dependencias, así como en los procesos de información que se llevan a cabo en la Asamblea Nacional y en el Senado de la República Francesa.

## **Estados Unidos**

Otro importante antecedente corresponde al desarrollo del sistema de comisiones del Congreso de los Estados Unidos, las cuales han sido consideradas por muchos estudios comparados como las más poderosas y cuya estructura y funcionamiento han marcado una pauta a seguir para muchas asambleas, particularmente en sistemas de gobierno presidenciales como el nuestro.<sup>51</sup>

Al revisar la historia podemos observar que el Congreso norteamericano hizo uso de las comisiones desde su primera sesión en 1789. No obstante, las comisiones permanentes fueron usadas pocas veces durante sus primeras décadas de existencia, conocidas como el periodo temprano del Congreso (1789 -1810).

Los miembros de los primeros congresos fueron influenciados por sus experiencias previas con instituciones legislativas. La mayoría de ellos habían servido en el Congreso Continental o en las legislaturas coloniales y estatales, y varios de ellos eran entusiastas observadores de la Cámara de los Comunes Británica. Estas experiencias los condujeron a idear mecanismos capaces de permitir la expresión total de la voluntad de las mayorías del Congreso, antes que confiar a un subgrupo de miembros la responsabilidad de idear una legislación detallada.

Estos primeros legisladores temieron que los comités, con su criterio sobre las políticas y su permanencia, pudieran distorsionar la voluntad de la mayoría; así

---

<sup>51</sup> John D. Lees afirma que la posición del congreso en el sistema político de Estados Unidos ha hecho que sus comisiones sean únicas y posiblemente ejemplos atípicos de comisiones en legislaturas. Shaw Malcolm y John D. Lees, *Committees in Legislatures*.

que durante los primeros ocho o nueve congresos las comisiones tomaron la forma de comisiones especiales o *select committees*. Este enfoque, retuvo la capacidad de debate y la determinación de las políticas para la totalidad de los miembros. Durante el periodo temprano del Congreso, varios cientos de estas pequeñas comisiones fueron creadas en la Cámara de Representantes y en el Senado y disueltas al término de sus tareas.

Pero todo ello cambió en poco tiempo. Durante la primera mitad del siglo XIX, los sistemas de comisiones permanentes se convirtieron en elementos institucionales básicos de las dos cámaras del Congreso norteamericano. Tanto la Cámara de Representantes como el Senado de los Estados Unidos, redujeron el número de comisiones especiales y comenzaron a crear comisiones permanentes. En la Cámara de Representantes, por ejemplo, el número de comisiones permanentes aumentó de diez a veintiocho entre 1810 y 1825, y a treinta nueve cerca del principio de la Guerra Civil. Por lo que respecta al Senado, el sistema de comisiones permanentes había crecido a veintidós para el momento en que comenzó la guerra.

Varios factores influyeron decisivamente en este proceso de institucionalización. En primer término, el dramático crecimiento económico geográfico y poblacional asignó nuevas y mayores demandas al Congreso, a las que respondió con más legislación y nuevas comisiones<sup>52</sup>. En segundo término, una mayor interacción del Congreso con las agencias y los departamentos del Poder Ejecutivo impulsó una mejor división del trabajo. Por otro lado, el desarrollo de los partidos políticos y el aumento del poder de los líderes de partidos en el Congreso, condujeron a una integración incluso mayor de los partidos en el Congreso y los sistemas de comisiones. Finalmente, los miembros del Congreso, primero en el Senado y luego en la Cámara de Representantes, comenzaron a ver el servicio en el Congreso como una deseable carrera a largo plazo, lo que alternadamente dio

---

<sup>52</sup> Como consecuencia del incremento en el trabajo congresional, la Cámara de Representantes pasó de 64 miembros en 1789 a 241 en 1833. Este fenómeno hizo que la discusión en el pleno se volviera caótica y obligó a trasladar el debate especializado hacia las comisiones permanentes.

una significación personal a la organización congresional, particularmente en lo referente a los sistemas de comisiones.<sup>53</sup>

Otro momento importante en el desarrollo de los sistemas de comisiones permanentes en las asambleas representativas federales norteamericanas fue la creación de subcomisiones al interior de las mismas; este proceso, llegaría a tener una mayor significación a lo largo del siglo veinte.

Aunque los expedientes históricos no identifican en qué momento se utilizaron las primeras subcomisiones ni da cuenta de su número exacto, un miembro del Congreso reportó en 1915 que existían 35 comisiones en la Cámara de Representantes y 27 comisiones en el Senado que usaban subcomisiones formales de forma regular. Alrededor de la mitad de tales comisiones tenían subcomisiones permanentes.

Lo cierto es que a principios de 1900, la cantidad de trabajo realizado por las más activas comisiones, especialmente aquellas con autoridad presupuestal, hizo más deseable una mayor división del trabajo, la cual podía lograrse con el establecimiento de un quórum más pequeño para dirigir los negocios. La creación de subcomisiones permanentes dentro de las comisiones redujo el número de miembros que participaban en el desarrollo inicial de la legislación.

Pero los momentos verdaderamente importantes en la conformación de los actuales sistemas de comisiones permanentes del Congreso de los Estados Unidos llegarían después de la Segunda Guerra Mundial.

Durante la primera mitad de la década de los cuarenta, la presión por realizar reformas de fondo en el Congreso norteamericano había crecido considerablemente. El poder de las presidencias de comisión, el sistema de antigüedad en la asignación de las mismas y todos los poderes consagrados en

---

<sup>53</sup> Smith, Steven y Christopher Deering, *op. cit.*, p. 28.

los Reglamentos de Comisiones, comenzaron a estar bajo el asedio constante de los liberales, recelosos de la larga dominación de los conservadores, entonces en el poder. Además, el aumento en el tamaño y la fortaleza del Poder Ejecutivo durante la etapa del New Deal y la Segunda Guerra Mundial, llevaron a un considerable número de miembros a reconocer la ineffectividad de la organización y operación del Congreso.

Con la ayuda de reportes elaborados por un comité de la Asociación Americana de Ciencia Política y otras asociaciones similares, el Congreso dirigió su atención a las debilidades de sus sistemas de comisiones. El gran número de comisiones y las jurisdicciones traslapadas eran responsables de una distribución desigual del trabajo y la participación entre los legisladores. Asimismo, causaban dificultades en la coordinación entre la Cámara de Representantes y el Senado y dificultaban el control evaluatorio de las actividades desarrolladas por la rama ejecutiva. Las numerosas asignaciones hacían difícil que los miembros del Congreso pudieran concentrarse en el trabajo de alguna de las comisiones o desarrollar la experiencia necesaria para una revisión efectiva de las propuestas legislativas y las operaciones de la Administración Pública.

Todo este esfuerzo condujo a la Ley de Reorganización del Congreso de 1946 o *Legislative Reorganization Act*. Dicha Ley presentó una serie de innovaciones importantes en ambas cámaras del Congreso. Así, fueron realizados cambios radicales en cuanto al número y jurisdicción de las comisiones: el número de comisiones permanentes en la Cámara de Representantes fue reducido a diecinueve y en el Senado a quince. Esta reducción en el número de comisiones dio lugar, primordialmente, a la concentración de varios grupos de comisiones en unas cuantas y al incremento en el número de subcomisiones. El sistema de comisiones en ambas cámaras adquirió casi el mismo tamaño y el número de asignaciones a las mismas fue reducido a uno para la Cámara de Representantes y dos para el Senado. La Ley de Reorganización permitió a las comisiones contar con un staff profesional de apoyo compuesto de cuatro asesores y seis

trabajadores administrativos, elegidos mediante una base no partidista de méritos; además, permitió la existencia de comisiones de Apropiedades tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, integradas por un número de legisladores tan grande como se estimara necesario. Asimismo, la Ley consolidó el staff del Servicio Legislativo de Consulta, y muchos de los nuevos asesores fueron asignados a las comisiones para proyectos específicos. Finalmente, la Ley dotó por primera vez a las comisiones permanentes de la facultad formal de ejercer una “continua revisión” sobre las acciones de las agencias gubernamentales y sobre la implementación de las leyes por parte de la rama ejecutiva. Las comisiones reformadas y dotadas de un nuevo staff profesional se colocaron en una mejor posición para realizar estas funciones.<sup>54</sup>

La Ley de Reorganización del Congreso de 1946 tuvo un efecto mayor al aumentar el poder de las presidencias de las comisiones permanentes. Si bien es cierto que las presidencias de comisión se vieron constreñidas por aquellas medidas que regularon las reuniones, el poder del voto y los reportes, la realidad es que éstas se beneficiaron de la gran expansión de sus jurisdicciones y del nuevo staff de apoyo, mismo que estaría bajo su control. La Ley garantizó el dominio de las presidencias de comisiones en la hechura de la política pública para el futuro próximo e hizo que la participación de la amplia base de los legisladores se concentrara en sus comisiones asignadas, especialmente en la gran Cámara de Representantes.

El segundo momento verdaderamente importante para la consolidación de los actuales sistemas de comisiones permanentes en Estados Unidos llegaría hacia el final de la década de los sesenta y principios de la de los setenta.

En 1965, después de un periodo relativamente estable en la vida de las comisiones, los miembros del Congreso coincidieron en la necesidad de mejorar la organización interna de las cámaras y sus procedimientos. Así, en marzo de ese

---

<sup>54</sup> Aberbach, Joel D., *Keeping a Watchful Eye, The Politics of Congressional Oversight*, Washington, The Brookings Institution, 1990, p. 23.

año fue creada la Comisión Conjunta para la Organización del Congreso, misma que se encargaría de realizar una propuesta para una reforma de gran alcance. Entre los temas principales de análisis de esta comisión estaban: los procedimientos y la organización de las comisiones, el staff de apoyo de las mismas, el apoyo a la investigación legislativa, los procedimientos del Pleno, la regulación de las actividades de cabildeo, los controles fiscales y sus procedimientos, así como el papel de partidos políticos.

En su informe final, basado en audiencias, la Comisión Conjunta para la Organización del Congreso hizo recomendaciones de reforma en todas las áreas excepto en lo concerniente al papel de los partidos políticos. A pesar de la rapidez con la que fue realizado el informe, pasaron cinco años para que las recomendaciones finales de la Comisión se convirtieran en ley. La Ley de Reorganización del Congreso de 1970 incluyó una serie de importantes reformas procesales. Entre otras cosas, determinó que las comisiones deberían hacer públicos todos los registros de votos; garantizó el derecho de las minorías en la convocatoria a reuniones y permitió que las comisiones realizaran audiencias y reuniones abiertas.<sup>55</sup>

A pesar de sus efectos algo limitados, la Ley de reorganización del Congreso de 1970, constituyó un hito en los esfuerzos de los reformadores legislativos. La Ley Marca el final de una era en la que el poder de las presidencias de comisión y de otros miembros de mayor antigüedad podía prevalecer sobre los cambios estructurales y procesales que buscaban minar su autoridad. Asimismo, marcó el principio de una década de cambios continuos en el Congreso norteamericano, que terminarían por colocar nuevos temas en la mesa de debate sobre el papel de las comisiones.

Hoy por hoy, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de los Estados Unidos de América las comisiones más importantes son las comisiones

---

<sup>55</sup> Ibid., p. 46.

permanentes o *Standing Committees*, y el conjunto de subcomisiones creadas al interior de las mismas. Ellas son el punto de origen de la mayoría de la legislación, la base del control congresional de la acción del Poder Ejecutivo y sus departamentos, así como un factor determinante en la elaboración y definición de las políticas públicas. En gran medida, gracias a que poseen una poderosa influencia sobre el proceso presupuestario, el tamaño del presupuesto anual y la asignación del gasto.

### ***Las comisiones en la historia del Congreso Mexicano***

En México, las comisiones parlamentarias tienen una historia que se remonta a los primeros años del siglo XIX; años, que determinaron el inicio de la vida independiente de nuestro país.

Para algunos autores, las comisiones parlamentarias del congreso mexicano tienen su origen en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano de 1821, que fue producto de los acuerdos contenidos en el Tratado de Córdoba.<sup>56</sup>

Dicho Reglamento, incluía un capítulo séptimo denominado *De las comisiones*, en cuyo artículo 1° se establecía que: “para facilitar el curso y despacho de los asuntos que llaman imperiosamente la atención de la Junta” se nombrarían “comisiones permanentes” a fin de examinarlos “hasta ponerlos en estado de resolución”, la que indicarían en su informe al tiempo de presentarlos.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Es importante recordar que mediante el Tratado de Córdoba, firmado el 24 de agosto de 1821 por el Virrey Juan de O'Donjú y Agustín de Iturbide, el gobierno español reconoció a la Nueva España como una “nación soberana e independiente”. La fracción VI del Tratado señalaba que se nombraría “inmediatamente, conforme al espíritu del Plan de Iguala, una Junta compuesta de los primeros hombres del imperio” en un “numero bastante considerable” para que “la reunión de luces” asegure el acierto en sus determinaciones. La Junta Provisional de Gobierno se instaló el 28 de septiembre de 1821 y su primer acto, después de elegir como su presidente mismo Iturbide quien posteriormente sería nombrado emperador, fue levantar el Acta de Independencia con toda solemnidad.

<sup>57</sup> Las comisiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano eran cinco: primera, de Relaciones Interiores; segunda, de Relaciones Exteriores; tercera, de Justicia y Negocios Eclesiásticos; cuarta, de Hacienda; y quinta, de Guerra, conforme a lo resuelto en el acuerdo preliminar de Tacubaya. Sus integrantes, eran nombrados por el presidente de la asamblea y renovados por mitad cada dos meses. De acuerdo con el artículo 5° del capítulo referido, ninguna comisión podía constar de más de cinco individuos ni tener menos de tres, a fin de salvaguardar la eficiencia de las mismas y el propósito para el que había sido creada la Junta Gubernativa. *Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, México, 2003, CD de consulta.

Sin embargo, el origen propiamente dicho de las comisiones legislativas en México puede situarse, de forma concreta, en los reglamentos promulgados para el funcionamiento de las Cortes de Cádiz: el primer cuerpo representativo en el que participaron diputados de la Nueva España.<sup>58</sup>

Como señala Manuel Chust, las Cortes fueron una praxis parlamentaria de gran utilidad para los americanos, quienes de vuelta en sus regiones, conformarían los cuerpos legislativos de las naciones independientes, retomando aspectos importantes del entonces novedoso ensayo representativo.<sup>59</sup> En realidad, serían la fuente de inspiración del movimiento constitucionalista que nació tras la emancipación de España.<sup>60</sup>

La experiencia adquirida en el recinto gaditano quedaría de manifiesto en la estructura y funcionamiento de las primeras comisiones legislativas verdaderamente mexicanas.

De hecho, las normas que organizaron las deliberaciones de la Junta Provisional de 1821-1822 serían, a sugerencia de la comisión de Reglamento nombrada en las juntas preparatorias, las del reglamento gaditano de 1810.<sup>61</sup> Más aún: en aquel momento, Antonio Joaquín Pérez, que había sido miembro de las cortes españolas, propuso que 11 artículos del reglamento gaditano de 1813 se

---

<sup>58</sup> Las Cortes de Cádiz admitieron a 60 diputados americanos de un total de 300 integrantes. La convocatoria se publicó el 16 de mayo de 1809 y finalmente fueron elegidos 17 diputados para representar a la Nueva España ante las Cortes Gaditanas. En ese momento, no había precedente histórico de un Estado Colonial que convocara a representantes de sus colonias.

<sup>59</sup> Chust, Manuel *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Centro Francisco Tomas y Valiente, Valencia, 1999, p 26.

<sup>60</sup> Es importante señalar que la Constitución de Cádiz y sus cortes impulsaron en México la implantación del sistema representativo y del principio de división de poderes. González Domínguez, María del Refugio, "Análisis jurídico de la constitución de Cádiz" en Patricia Galeana (comp.), *México y sus Constituciones*, Archivo General de la Nación y FCE, México, 1999, p. 31.

<sup>61</sup> Lujambio, Alonso, "Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria Mexicana en Perspectiva Comparada", documento de trabajo n° 86, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1998. p.28.

incorporarán al propio Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional.<sup>62</sup>

Los reglamentos parlamentarios de Cádiz, promulgados en 1810, 1813 y 1821, preveían la existencia de comisiones particulares encargadas de “facilitar el curso y despacho” de los asuntos que necesitarán la atención y resolución de las Cortes. Los tres reglamentos, otorgaban a las comisiones la facultad de “pedir por medio de los secretarios de las Cortes a los del Despacho” las noticias que fuesen necesarias para el desarrollo de sus atribuciones. Tales noticias serían comunicadas por éstos últimos a menos que exigiesen secreto. Los miembros de las comisiones gaditanas se renovaban por mitad cada dos meses. Por otro lado, existía la posibilidad de crear comisiones especiales para tratar asuntos urgentes o imprevistos. Cualquier diputado podía asistir sin voto a las comisiones, pero ni el presidente ni los secretarios de las Cortes podían pertenecer a ellas, con excepción de la comisión especial nombrada para cuidar el orden y gobierno interior del edificio.<sup>63</sup>

En cuanto al trámite legislativo de los proyectos de ley, los reglamentos de 1810 y 1813 se remitían en términos generales al procedimiento determinado por la Constitución de Cádiz. Una vez presentado un proyecto y leído dos veces, se iniciaba la votación para decidir si se admitía o no a discusión. Si era admitido, se hacía una tercera lectura transcurridos cuatro días y se fijaba una fecha para ponerlo finalmente a discusión. Sólo si el proyecto trataba un asunto “grave” a juicio de las Cortes se pasaba previamente a comisión.<sup>64</sup> No obstante, el Reglamento de 1821 le confería un papel mucho más importante a las comisiones al señalar que “ningún proyecto de ley, decreto o proposición ni alguno de sus artículos” podría discutirse “sin que preceda la lectura del informe de la Comisión”.

---

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, 1810; Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, 1813; Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes y su Edificio, 1821, Compilación de Alonso Lujambio e Ignacio Marván, 1998.

<sup>64</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, Porrúa, México, 1999, p.

Según este ordenamiento, únicamente podían resolverse sin concurso de las comisiones aquellos “asuntos de poca importancia, que no deben producir resolución que sea una ley o decreto o disposición trascendente a toda la Monarquía”<sup>65</sup>

La realidad es que desde el comienzo de la vida de México la impronta de Cádiz estará presente en los reglamentos interiores<sup>66</sup> de nuestro máximo cuerpo representativo, como veremos más adelante.

### **Formación del Estado independiente y primeras comisiones legislativas**

El historiador Luis Villoro ha señalado atinadamente que la proclamación de independencia de nuestro país no terminó con el proceso revolucionario iniciado en 1810. Los antiguos insurgentes se unieron para continuarlo. Sólo que después de 1821 la acción de las masas populares fue remplazada, en gran medida, por la deliberación en los órganos representativos.<sup>67</sup>

En el primer congreso constituyente del México independiente, instalado en 1822, Iturbide encontró una férrea oposición. Gracias a la convocatoria aprobada para elegir a los representantes, la asamblea estaba dominada por una clase media imbuida con ideas liberales, que se resistía a las aspiraciones conservadoras de los oficiales del ejército, la nobleza criolla y el alto clero.

Desde el inicio, aquellos diputados decidieron por unanimidad que la soberanía residía en el Congreso. Agustín de Iturbide, por el contrario, afirmaba que a través

---

<sup>65</sup> Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, 1821, *op. cit.*, art. 100.

<sup>66</sup> Es importante señalar que a lo largo de la historia independiente de México se han redactado diversos reglamentos para regir la vida interna del congreso. Sin embargo, los únicos reglamentos que han estado vigentes son los de 1823, 1824, 1842, 1897, 1917, el de 1934 y la Ley Orgánica de 1979.

<sup>67</sup> Villoro, Luis, “La Revolución de Independencia” en *Historia General de México*, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, México, 2004, p. 520.

de su voz hablaba la voluntad general de los habitantes del imperio<sup>68</sup> y con la ayuda de la turba terminó proclamándose emperador de México.

Con la elevación de Iturbide al trono, las pugnas entre éste y el Congreso se exacerbaban. Era difícil construir un Estado en un contexto de bancarrota de hacienda y sobre una sociedad fragmentada. A pesar de ello, el nuevo emperador desató una persecución contra los diputados que defendían la idea de la república y ante la resistencia del Congreso, Iturbide lo disolvió y nombró una Junta Nacional Constituyente integrada por 45 diputados, la mayoría partidarios suyos. Después de ello, los acontecimientos se aceleraron y en enero de 1823

Antonio López de Santa Anna se sublevó lanzando un proyecto republicano. Figuras insurgentes como Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero se unieron al movimiento. Los partidarios de la casa de Borbón también abrazaron la lucha contra el emperador al que consideraron ilegítimo y muchas ciudades se sumaron a la rebelión. Finalmente, el 23 de marzo de ese año terminó la vida del efímero imperio.<sup>69</sup>

Una vez que el emperador Agustín de Iturbide abdica a la corona y parte al exilio para salvarse de la difícil situación, el Congreso es restablecido. Ante la falta de un gobernante ejecutivo la asamblea nombra un triunvirato integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete; además de ello, declara inexistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba y en respuesta al Plan de Casa Mata convoca nuevamente a elecciones.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Ávila, Alfredo, *En nombre de la Nación. La formación del gobierno representativo en México*, CIDE-Taurus, México, 2002, p. 231.

<sup>69</sup> Villoro, Luis, *op. cit.*, p. 523.

<sup>70</sup> *Ibíd.* p. 523.

Casi al mismo tiempo, el 25 de abril de 1823, se expide el Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente;<sup>71</sup> un reglamento que reprodujo de forma casi idéntica al reglamento gaditano de 1821, pero que incorporó algunas de las características más relevantes de los actuales sistemas de comisiones.

En el ordenamiento de 1823, como en Cádiz, se determinó la creación de comisiones legislativas destinadas a facilitar el curso y despacho de los negocios hasta ponerlos en estado de resolución. Estas comisiones, al igual que sus antecesoras, fueron dotadas de la capacidad de solicitar, por medio de sus presidentes, las noticias, expedientes o constancias que consideraran pertinentes, exceptuando aquellas reservadas como secreto y cuya violación pudiera ser perjudicial al servicio público (Art. 67).<sup>72</sup> Por otra parte, el citado ordenamiento imitó el procedimiento gaditano de integración de las comisiones y su tamaño. De esta manera, cada comisión se encontraba formada por entre cinco y nueve individuos, que eran nombrados por el presidente y los cuatro secretarios de la Cámara (Art. 72). Dichos funcionarios, de forma coincidente con las disposiciones gaditanas, estaban impedidos de pertenecer a comisión salvo algunas excepciones. Además de todo lo anterior, el ordenamiento de 1823 heredó de las normas internas de las Cortes de 1821 la forma básica de funcionamiento de las comisiones: en este sentido, cualquier legislador podía asistir con voz pero sin voto a las discusiones de las comisiones; éstas últimas debían nombrar un secretario de entre sus individuos, encargado de los documentos y expedientes y del registro formal de entrada y salida de los mismos (Art. 83).<sup>73</sup>

Sin embargo, el Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente tuvo innovaciones importantes: en este sentido, a pesar de mantener en su artículo 76

---

<sup>71</sup> Consumada la Independencia nacional el Congreso expidió en dos años sucesivos, 1823 y 1824, sendos reglamentos para su Gobierno Interior, cuyas normas ordenaron y condujeron el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo Federal prácticamente durante todo el Siglo XIX.

<sup>72</sup> *Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823.

<sup>73</sup> *Ibíd.*

la posibilidad de renovar por mitad a los individuos de las comisiones cada dos meses, por primera vez en nuestra historia parlamentaria apareció la denominación expresa de comisiones de carácter permanente, que en ese momento eran 17 (Art. 69)<sup>74</sup>. Por lo que concierne a la fase de dictamen, el Reglamento de 1823 determinó que una vez revisados todos los documentos o expedientes, las comisiones deberían presentar su dictamen, incluyendo proposiciones simples para sujetarse a votación.

Lo cierto es que aún cuando estos órganos legislativos siguieron siendo bastante inestables, innovaciones como las anteriormente descritas contribuyeron sentar las bases iniciales del sistema actual de comisiones. Bajo ninguna circunstancia debe perderse de vista que el primer Congreso Constituyente, reinstalado al final del imperio, no hizo más que resolver algunos asuntos pendientes, dejando para la nueva asamblea electa los temas centrales y la redacción de la tan esperada Constitución Mexicana.<sup>75</sup>

### **Las comisiones bajo la primera Constitución Federal mexicana: 1824**

Después de unas elecciones sin mayores contratiempos, el 8 noviembre del año 1823, comenzaron las labores legislativas del segundo Congreso Constituyente Federal. En la nueva Asamblea, representantes de toda la República presentaron diferentes opciones para la organización política de México, con el objetivo de crear un gobierno que colocara a nuestro país en el rango de las naciones del mundo. Desde el principio, el nuevo Congreso reflejó las tendencias políticas de sus miembros que ahora mostraban su pertenencia a las logias o clubes políticos.

---

<sup>74</sup> Según este artículo las comisiones permanentes eran 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.

<sup>75</sup> Ávila, Alfredo, *Op. Cit.*, p. 258.

El primer paso para otorgar una ley fundamental a nuestro país fue el Acta Constitutiva de la Federación, aprobada el 31 de enero de 1824. Dicho documento, redactado por el diputado Miguel Ramos Arizpe en su calidad de presidente de la Comisión de Constitución, delineo los aspectos centrales para conformar al Estado mexicano y se convirtió en el anteproyecto de la nueva Carta Magna<sup>76</sup>.

Al término de arduas discusiones y del establecimiento de diversos compromisos, México mudó su carácter de monarquía y adoptó la forma de una República Federal; una nueva nación que, en palabras de sus creadores, trató de imitar a la “República floreciente de nuestros vecinos del norte”.<sup>77</sup>

Como producto del debate legislativo en el seno del segundo Congreso Constituyente surgió la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 4 de octubre de 1824. Esta fue la primera Constitución que tuvo vigencia real y que estableció el ejercicio absoluto de la soberanía y de la autodeterminación del pueblo mexicano, inaugurando una línea estructurada en la vida política y jurídica de nuestro país. En ella, se adoptó al federalismo, como antítesis del feroz centralismo de la colonia; se abrazó la forma de gobierno republicana representativa y popular; quedó establecido que el gobierno se dividiría en tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, organizados de forma amplia y detallada; se depositó el poder legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, con grandes poderes; y se incluyeron, aunque de forma escasa y dispersa, una serie de derechos individuales.<sup>78</sup> La Carta Magna de 1824 y las constituciones de las entidades federativas consolidaron al legislativo como el poder supremo.

---

<sup>76</sup> Los debates sobre el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos iniciaron el 1° de abril de 1824 y concluyeron con su aprobación en el mes de octubre.

<sup>77</sup> Rojas, Rafael, “La Nueva Sociabilidad Política. Facciones parlamentarias, grupos de opinión y logias masónicas en los orígenes del Estado Mexicano”, Documento de Trabajo número 76, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1997.

<sup>78</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, p. 168.

Dos meses después de la promulgación de la nueva Carta Magna, se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior que marcaría la forma de organización del Congreso hasta 1897. Este Reglamento adaptó disposiciones contenidas en los ordenamientos parlamentarios de las Cortes y pautas de acción utilizadas en el Congreso de Estados Unidos, que significaron en conjunto un salto importante en el proceso de institucionalización.

Sin duda, una de las novedades más significativas del Reglamento para el Gobierno Interior de 1824 fue la incorporación de un precepto en el artículo 61, según el cual las comisiones no podrían renovarse en los dos años de cada legislatura, ni los miembros de las cámaras excusarse de su nombramiento.<sup>79</sup>

Tal precepto, delinea a las comisiones como verdaderos órganos legislativos permanentes para el análisis y procesamiento de los asuntos concernientes a las cámaras del Congreso, al sentar las condiciones necesarias para la profesionalización y especialización de sus integrantes.<sup>80</sup> Desafortunadamente, no eliminó un factor crucial en la explicación de su debilidad estructural, su tamaño: de acuerdo con el artículo 60, las comisiones se componían de tan sólo tres individuos del seno mismo de la cámara, y sólo podían aumentarse por acuerdo expreso de las mismas hasta el número de cinco. Ningún legislador podía estar en más de dos comisiones permanentes. Como veremos más adelante, cuando un órgano legislativo como el que nos ocupa posee un tamaño considerable, tiende a perder eficiencia y deja de ser un espacio propicio para el análisis detallado y la generación de acuerdos. Pero, de manera similar, si está integrado por un reducido número de legisladores se ve imposibilitado para desarrollar sus tareas, sobre todo, en aquellos temas que implican una gran

---

<sup>79</sup> De acuerdo con el artículo 62 “cuando por graves motivos la cámara permitiese la separación de uno o más individuos de alguna comisión, se procederá a nombrar otros tantos que los substituyan, mientras permaneciere la causa que provocó esta medida”.

<sup>80</sup> Recordemos que antes de la expedición de este Reglamento los individuos de las comisiones legislativas eran renovados por mitad cada dos meses.

complejidad o que demandan un alto nivel de especialización. Demasiadas o muy pocas son perjudiciales para la salud de cualquier sistema de comisiones.

Es importante recordar que en aquél momento, el artículo 54 del Reglamento determinó que las comisiones permanentes serían las 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.

Otra de las innovaciones del ordenamiento expedido en ese año fue la creación de una Gran Comisión, conformada por los diputados y los senadores de mayor antigüedad de cada uno de los estados o territorios con representantes en el Congreso. Según el artículo 58 del citado marco jurídico, esta Gran Comisión tenía carácter permanente y a ella sola pertenecía el derecho de nombrar, a pluralidad absoluta de votos, las comisiones permanentes y especiales; un derecho, que en los anteriores reglamentos correspondía exclusivamente al presidente y a los cuatro secretarios de la Cámara. No obstante, esta Gran Comisión debía presentar a la cámara, para su aprobación, la lista de las comisiones permanentes en el día inmediato al de la apertura de las sesiones del primer año de cada nueva legislatura.

Por otro lado, en el Reglamento para el Gobierno Interior de 1824 quedó establecido que cada cámara tendría la atribución de aumentar o disminuir el número de las comisiones, según lo creyere conveniente.

Desafortunadamente, la primera experiencia federalista de nuestro país no duraría mucho, lo que impediría la maduración de las nuevas disposiciones legislativas y del sistema de comisiones del Congreso.

Lo cierto es que después de la celebración de comicios fraudulentos para elegir al segundo presidente de la República se iniciaría una etapa de enorme inestabilidad sociopolítica, caracterizada por el frecuente ascenso y caída de gobiernos,

acosados por asonadas, cuartelazos, motines o rebeliones y por la debilidad sistemática de la hacienda pública. Peor aún, la nación enfrentaría graves amenazas externas agravadas por los extravíos del General Antonio López de Santa Anna: en 1829 el intento de reconquista; en 1836, la guerra de independencia de Texas apoyada por Estados Unidos; en 1838, la guerra con Francia, y la invasión norteamericana de 1846-1848. Con la excepción de la primera amenaza, en la que nuestro país logró tener éxito, las otras fueron un desastre.<sup>81</sup>

### **La era del liberalismo**

Como consecuencia de la ausencia de una correcta dirección gubernamental y de los excesos y despilfarros del gobierno dictatorial de Antonio López de Santa, se gestaría un enorme descontento social que desembocaría en una rebelión inspirada en la defensa de los principios liberales.

Esta coyuntura tomó forma con la proclamación del Plan de Ayutla el 1° de marzo 1854, que tuvo entre sus propósitos centrales: deponer al tirano y elegir un presidente interino cuya función principal sería convocar un Congreso Constituyente extraordinario.<sup>82</sup> Al poco tiempo, varios estados se adhirieron a la revolución acaudillada por el general Juan Álvarez. En todas partes el pueblo apoyó el movimiento, a pesar de las severas disposiciones adoptadas por el gobierno santannista para acabar con los rebeldes y evitar la propagación de sus ideas. Finalmente, Álvarez, Comonfort, Bravo y Moreno obligaron a Santa Anna a abandonar el poder y a salir del país a mediados de agosto de 1855.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Vázquez, Josefina Zoraida, "Los primeros tropiezos" en *Historia General de México*, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, México, 2004, p. 571.

<sup>82</sup> Para atraerse a los moderados, Comonfort hizo algunas reformas al plan original y diez días después se proclamó el Plan de Ayutla reformado en Acapulco. Una de las tareas que fueron agregadas al Congreso Constituyente fue la de revisar los actos del gobierno de Antonio López de Santa Anna.

<sup>83</sup> Carrillo Prieto, Ignacio, "Nuestros días y los de la Constitución de 1857", en Galeana, Patricia, (comp.), *Op cit*, p. 275.

El gobierno emanado de esta revolución pretendía cortar de tajo con cualquier indicio del viejo régimen colonial y anhelaba implantar instituciones modernas, representadas en un sistema republicano y democrático en donde la libertad y el derecho a la propiedad, al trabajo y a la empresa fueran las vías que llevaran al progreso. En diciembre de 1855, Juan Álvarez fue designado presidente interino y con ello se inició de hecho la reforma liberal.<sup>84</sup> Durante su gestión se presentó la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente, el cual inició sus trabajos el 18 de febrero de 1856 y los concluyó el 5 de febrero de 1857.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se buscó modificar el peso relativo asignado a las diferentes ramas del gobierno, a fin de evitar el despotismo que por tradición habían desempeñado los presidentes dictatoriales mexicanos.<sup>85</sup> Por estos motivos, se adoptó la teoría de la supremacía legislativa, en detrimento de las atribuciones del Ejecutivo.<sup>86</sup>

Así, la Carta Magna de 1857 suprimió inicialmente al Senado<sup>87</sup> y depositó, en su artículo 51, el ejercicio del Poder Legislativo en una cámara única: la de diputados. Esta cámara, que se elegía cada dos años, podía estar reunida permanentemente, si así lo deseaban sus miembros; tenía la capacidad de restringir la esfera de acción de los otros poderes por medio de leyes; estaba facultado para modificar a la burocracia estatal a voluntad, pues tenía la atribución de crear o suprimir

---

<sup>84</sup> Siendo presidente, Álvarez formó su gabinete con Melchor Ocampo en el Ministerio de Relaciones, Benito Juárez en el de Justicia, Guillermo Prieto en Hacienda e Ignacio Comonfort en el de Guerra. Hombres claves del liberalismo triunfante mexicano.

<sup>85</sup> Es importante señalar que el mayor peso asignado al poder legislativo en la Constitución del 57 también era un reflejo del modelo constitucional liberal que preconizaron teóricos como Benjamín Constant: una lectura equivocada de la división de poderes basada en la idea de límites funcionales, más que en la idea de pesos y contrapesos. Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867 - 1997*, CIDE – Taurus, México, 2002, p. 21 -27.

<sup>86</sup> Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coord.), *Op. cit.*, p. 25.

<sup>87</sup> La Cámara de Senadores sería restablecida 13 de noviembre de 1874, durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p. 77.

empleos; y podía obstaculizar a la administración, ya que el Ejecutivo estaba autorizado para nombrar o despedir funcionarios públicos, pero siempre que su nombramiento o remoción no fuera determinado de otra forma en las leyes dictadas por el propio Legislativo. Más aún: El veto era casi inexistente, ya que las observaciones del Ejecutivo podían ser superadas por el voto de una mayoría simple de la cámara única<sup>88</sup>

El reglamento que regiría la vida del Congreso sería una versión reformada del ordenamiento parlamentario de 1824 y quedaría expedido unos meses más tarde: concretamente, el 4 de diciembre de 1857. En dicho reglamento, también se contempló la existencia de comisiones permanentes y especiales para resolver los asuntos del Legislativo.

De acuerdo con el artículo 29 del Reglamento Interior del Congreso, las comisiones permanentes serían las 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. Además de una comisión de policía interior de la Cámara y otra llamada inspectora.<sup>89</sup>

En este reglamento se retomó en términos generales la idea plasmada originalmente en el ordenamiento parlamentario de 1824: una Gran Comisión de

---

<sup>88</sup> Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coord.), *Op. cit.*, p. 31.

<sup>89</sup> La comisión de policía tenía a su cargo cuidar de la impresión de los documentos que la Cámara acuerde imprimir; firmar los presupuestos de gastos por quincenas y entender en todo lo relativo al arreglo material del interior de la Cámara. Por su parte, la comisión inspectora tendría a su cargo las tareas de vigilancia de la contaduría mayor. *Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Reglamento Interior del Congreso de la Unión del 4 de diciembre de 1857.

carácter permanente compuesta de un diputado por cada Estado o territorio y por el Distrito Federal, encargada de nombrar, a pluralidad absoluta de votos, a las demás comisiones permanentes. Esta Gran Comisión, al tercer día de formada tenía la obligación de presentar al pleno de la Cámara la lista de las comisiones permanentes para que pudiera verificar si se habían nombrado conforme a reglamento. (Artículos 31, 32 y 34).<sup>90</sup>

Un dato importante es que según el artículo 33, los presidentes de las comisiones permanentes serían nombrados de entre los individuos de la Gran Comisión. El procedimiento era sencillo: reunidos entre sí, cada miembro manifestaría su interés y esa sería la que presidiría, a menos que otro señalará su interés en la misma comisión; en este caso, la totalidad de los integrantes de la Gran Comisión votarían para decidir quién la presidiría.<sup>91</sup>

En el artículo 35 del Reglamento del Congreso quedó establecido que las comisiones estarían compuestas tan sólo de tres individuos del seno mismo de la Cámara y que sólo podrían aumentarse por acuerdo expreso de aquélla hasta el número de cinco. Un factor que mantenía la debilidad del sistema de comisiones y que lo hacía susceptible de influencias externas capaces de limitar su capacidad de respuesta.

Por otro lado, en el artículo 36 se señaló que las comisiones no podrían renovarse en los dos años de cada legislatura, ni los miembros de la Cámara excusarse de ese nombramiento. Asimismo, se dispuso que ningún legislador pudiera formar parte de dos comisiones permanentes.<sup>92</sup>

Al igual que en el ordenamiento parlamentario de 1824 se dispuso en el artículo 106 del reglamento que las comisiones, por medio de su presidente, podían pedir

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*

<sup>91</sup> *Ibíd.*

<sup>92</sup> *Ibíd.*

a cualquier archivo u oficina de la nación, todas los documentos que estimarán convenientes para la mejor ilustración de los negocios, siempre que no fueran aquéllos catalogados como secretos y cuya violación podía ser perjudicial al servicio público. De todos estos documentos se daría el correspondiente recibo en el cual se expresaría el número de fojas de que constaren y se devolverían después de utilizados. Asimismo, el reglamento del Congreso expedido en 57 recuperó la prohibición al presidente y a los secretarios de la cámara de formar parte de las comisiones mientras estuvieran en su cargo, y disposiciones en materia de conflicto de intereses en el caso de la votación de asuntos al interior de las comisiones.<sup>93</sup>

De nueva cuenta, diversos acontecimientos detendrían por algunos años el desarrollo del sistema de comisiones del Congreso. La vida institucional del legislativo y de sus comisiones tendría que esperar el final de la llamada Guerra de Tres Años (1858-1861) contra el ejército conservador y el triunfo de la república sobre la intervención francesa (1862-1867) para poder acceder a una situación de cierta normalidad.

En la práctica, la supremacía del Poder Legislativo proclamada por la Constitución de 1857 creó los incentivos estructurales para que el Ejecutivo buscara un control tangible de los legisladores. Dicho control terminaría siendo posible a través de los poderes de emergencia solicitados por el presidente para mantener el orden público y sofocar levantamientos. En muchos casos, estos poderes de emergencia y otras facultades extraordinarias sirvieron para que el titular del Ejecutivo pudiera intervenir en los procesos electorales para decidir quienes integrarían al Congreso. En otros, las facultades excepcionales sirvieron como un mecanismo para suplir o hasta remplazar en la práctica los procedimientos legislativos ordinarios determinados por el texto constitucional o por las leyes. El hecho es que poco más

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*

de cincuenta de los ciento veinte meses que duró la República Restaurada, el gobierno actuó con facultades extraordinarias o poderes de emergencia.<sup>94</sup>

Esta situación no cambió mucho con el restablecimiento constitucional del Senado, que comenzó sus sesiones el 16 de septiembre de 1875. Por el contrario, la reintroducción de esta cámara estuvo orientada a debilitar a la cámara de diputados y robustecer el poder presidencial.<sup>95</sup>

Por lo que respecta a las comisiones ordinarias o permanentes, como apunta la investigadora María Luna Argudín, era común que estuvieran integradas por un reducido grupo que respondía a compromisos previamente contraídos, de manera que lejos de cumplir con su función, servían a propósitos particulares o de partido.<sup>96</sup> Además, un número importante de los miembros de las comisiones carecían de nociones elementales de derecho parlamentario.

Aún con todo esto, los titulares del poder ejecutivo que gobernaron durante este periodo no siempre pudieron contar con el apoyo de la mayoría del Congreso o con la actuación cómplice de algunas comisiones. No había partidos políticos como los conocemos la actualidad, sino facciones propensas a formar nuevas alianzas con base en afinidades temáticas. De tal forma que en muchas ocasiones, los presidentes de la etapa del liberalismo tuvieron que negociar con el Poder Legislativo y padecer los dictámenes y resoluciones de sus comisiones.

Así ocurrió con un proyecto de ley de la comisión de gobernación del IV Congreso que, en contraposición con los deseos de Juárez, propuso que las disposiciones de la Ley Doblado sólo se aplicaran al delito de conspiración; también ocurrió con

---

<sup>94</sup> Durante el gobierno de Benito Juárez, todas sus iniciativas sobre poderes de emergencia (facultades extraordinarias y leyes de salteadores y plagiarios) fueron aprobadas. Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coord.), *Op. cit.*, p. 39.

<sup>95</sup> *Ibíd.* p. 51.

<sup>96</sup> En este mismo sentido se expresaba en 1871 León Guzmán, jurista de renombre y partidario de Porfirio Díaz. *Ibíd.*, p. 49.

el dictamen de la Comisión de puntos constitucionales de la VI Legislatura que rechazó la propuesta de veto presidencial proyectada originalmente por Lerdo de Tejada, adoptando un complicado sistema en el que las dos cámaras y el Ejecutivo serían instancias revisoras.<sup>97</sup> Otro caso relevante se dio cuando la comisión senatorial de puntos constitucionales de la VIII Legislatura modificó un dictamen de la Cámara de Diputados por el que se prorrogaban los poderes extraordinarios del presidente Lerdo mediante una ley. En esta ocasión, la comisión del Senado de la República introdujo una importante adición: si bien autorizó al Ejecutivo a declarar estado de sitio cuando la gravedad de la crisis lo demandara, negó la posibilidad de que pudieran hacerlo los jefes de las fuerzas armadas”.<sup>98</sup>

Una nueva revuelta modificaría la vida institucional del país. Al inicio de 1876 Porfirio Díaz se levantó una vez más en armas con el Plan de Tuxtepec. Con este Plan, censuraba la violación reiterada del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada a la soberanía de los estados y al sufragio popular, y hacía un llamado a combatir la tiranía para regresar a los principios liberales.<sup>99</sup>

Al triunfo de la revuelta tuxtepecana, Díaz comenzó a centralizar al país y a concentrar las atribuciones del Congreso y del órgano judicial en sus manos. Asimismo, el general oaxaqueño utilizó la desaparición de poderes como un arma para someter a los caudillos y notables regionales que se oponían a sus lineamientos.

Estos hechos, sumados a condiciones de una profunda injusticia social, generarían las condiciones para la revolución mexicana de 1910 y a la renuncia del dictador el 25 de mayo de 1910.

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p. 57.

<sup>98</sup> Es importante señalar que la adición introducida por la comisión fue aprobada por el pleno del Senado de la República por 33 votos a favor y 5 en contra y regresó a la Cámara de Diputados para su aprobación. *Ibíd.*, p. 66.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, p. 70.

Durante el régimen de Díaz (1876–1911) sería expedido un nuevo reglamento interior del Congreso en 1897, que estaría en vigor hasta 1934.<sup>100</sup> Una de las pocas innovaciones de este reglamento, dotó a las comisiones permanentes de la facultad de tener conferencias con los Secretarios de Estado para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden. De igual forma, se otorgó a las comisiones de ambas cámaras la facultad de trabajar en conferencia para expedir el despacho de alguna ley u otro asunto importante (Art. 89).

En dicho periodo, las cámaras del Poder Legislativo y sus comisiones permanentes tendrían un comportamiento afín y, en muchos casos, sumiso a los designios del Ejecutivo.

Esta situación cambiaría radicalmente en los dos años que siguieron a la caída de Díaz. En el breve periodo de gobierno de Francisco I. Madero, el Congreso (la XXVI Legislatura) se caracterizaría por un obstruccionismo constante al Ejecutivo, provocado, en gran medida, por la fragmentación de las fuerzas políticas en su interior.

La división al interior del Congreso y el obstruccionismo a la labor presidencial, terminarían por ser dos de las causas que impidieron la pacificación del país y la generación de acuerdos básicos entre las distintas fuerzas revolucionarias que lograron la derrota y exilio del dictador.

### **El sistema de comisiones en la etapa posrevolucionaria**

Desde la fecha en que la Legislatura del Estado de Coahuila expidió el decreto 1421, por el que desconoció a Victoriano Huerta e hizo una convocatoria a los gobiernos de los estados para derrocar al usurpador, y hasta el 15 de abril de 1917, día en que el XXVII Congreso Constitucional previsto por el artículo 6° de la

---

<sup>100</sup> El reglamento de 1897 sería modificado por el Congreso Constituyente de 1916, a fin de adecuarlo a sus necesidades específicas.

nueva Constitución General de la República abrió sus sesiones, el país estuvo privado de orden institucional.<sup>101</sup>

Durante este periodo, coexistieron varios poderes ejecutivos federales. El Poder Judicial, por su parte, fue prácticamente reducido a una justicia de carácter militar administrada por los diferentes mandos. En tanto, el Poder Legislativo quedó disuelto por las armas, cuando denunció el cobarde asesinato del senador Belisario Domínguez.<sup>102</sup>

En los hechos fue Venustiano Carranza, “jefe del ejército constitucionalista”, quien, mediante la expedición de decretos y diversas disposiciones, dio orden a la legalidad revolucionaria, impulsó las reformas a la Constitución de 1857 y emitió los ordenamientos electorales necesarios para la elección de los ayuntamientos y la integración del nuevo gobierno constitucional.<sup>103</sup>

Al triunfo del movimiento carrancista, la nueva Carta Magna de 1917 estableció nuevas coordenadas e incentivos institucionales. El cambio más importante fue el fortalecimiento al Poder Ejecutivo: el presidente sería electo de manera directa y se eliminaría la figura del vicepresidente; habría veto del titular del Ejecutivo en el proceso legislativo, superable únicamente por el voto de las dos terceras partes de ambas cámaras; este tendría facultad exclusiva en la convocatoria al periodo de sesiones extraordinarias del Congreso; sólo habría un solo periodo de sesiones ordinarias, y se eliminarían las causales de violación a la Constitución y al voto público en las acusaciones al presidente de la República.

A pesar de su carácter presidencialista, la nueva constitución no sería suficiente para garantizar una presidencia poderosa, ni un equilibrio estable de fuerzas o la supervivencia de la coalición dominante que surgió como producto del proceso revolucionario.

---

<sup>101</sup> Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coord.), *Op. cit.*, p. 129.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, p. 129.

<sup>103</sup> *Ibíd.*, p. 130.

De hecho, cuando terminaron los balazos los presidentes se enfrentaron a congresos poco dóciles, no siempre dispuestos a aprobar sus solicitudes. Las cámaras carecían de partidos disciplinados o cohesionados y muchos de los legisladores de entonces cambiaban fácilmente de bando siguiendo sus ambiciones personales, sus credenciales ideológicas y, en muchos casos, a las líneas dictadas por el jefe político local al que debían su designación.<sup>104</sup> Naturalmente esta situación se reflejaba en el trabajo de las comisiones legislativas que fueron muy activas en el rechazo o modificación de iniciativas; aunque no precisamente por poseer una gran fortaleza institucional y una estructura que las dotara de eficiencia en la resolución de los asuntos, sino por la falta de esa fortaleza institucional y de esa estructura.

Lo cierto es que una vez inaugurado el nuevo orden, el gran reto de los revolucionarios victoriosos era la institucionalización de su sistema de dominación política, así como la reestructuración y reactivación de la actividad económica y productiva.

Para garantizar su dominación política, los revolucionarios debían incorporar políticamente a los grupos más representativos e importantes de las clases populares, sin perder la capacidad de controlarlos.<sup>105</sup> Esta incorporación habría de iniciarse con la derrota de los dos grandes caudillos del pueblo, Francisco Villa y Emiliano Zapata, así como con la adopción de algunas concesiones a sus demandas y con la cooptación o represión de aquellos líderes que se resistieran.

---

<sup>104</sup> Es cierto que en ese periodo de la historia política de México las elecciones se llevaban a cabo de manera regular, siguiendo los plazos fijados por las disposiciones constitucionales. Sin embargo, las versiones históricas confirman que eran procesos regularmente fraudulentos, controlados de manera violenta por los caudillos o jefes locales. En ese periodo, las elecciones para la renovación de la Cámara de Diputados y el Senado eran organizadas por los gobiernos municipales. Así que quien controlaba a un municipio, controlaba también las elecciones para la renovación de diversos cargos públicos. Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928 – 1945)*, Siglo XXI, México, 1982, p. 34.

<sup>105</sup> Meyer, Lorenzo, “La institucionalización del nuevo régimen”, en *Historia General de México*, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, México, 2004, p. 825.

Este proceso sería largo y marcado por avances y retrocesos importantes, pero al final de cuentas el objetivo fundamental sería alcanzado.

Sin embargo, quedaba pendiente un problema de igual trascendencia para la supervivencia de la nueva elite; un problema que demandaría toda su inteligencia y habilidad: hasta ese momento no existía un método de transferencia pacífica del poder que impidiera el desmembramiento del heterogéneo grupo revolucionario por las fuerzas centrífugas de su propia ambición. Este hecho quedó de manifiesto con la derrota y asesinato de Venustiano Carranza el 21 de mayo de 1920.

De hecho, como señala el Dr. Lorenzo Meyer, durante esos primeros años de la revolución triunfante siempre estuvo presente la posibilidad de que las divisiones internas del grupo gobernante llevaran a una solución violenta en la sucesión del poder, como lo demostraron las posteriores rebeliones encabezadas por Adolfo de la Huerta en 1923 y por Gonzalo Escobar en 1929, así como los intentos fallidos de los generales Serrano y Gómez en 1927.<sup>106</sup>

Es verdad que tanto Álvaro Obregón como Plutarco Elías Calles contaron con un gran poder en sus primeros periodos al frente del Ejecutivo. Sin embargo, no puede decirse que alguno de ellos tuviera la capacidad de controlar todos los hilos de la política nacional, por lo menos esto no llegó a suceder con el general Obregón.

Como señalamos anteriormente, el grupo revolucionario era un grupo heterogéneo, muchas veces propenso al conflicto, compuesto por facciones, organizaciones políticas fragmentadas y hombres fuertes con presencia nacional o local, lo que dificultaba la concreción de acuerdos básicos y el establecimiento de estrategias en común. Un abigarrado cuerpo de fuerzas que podían actuar de

---

<sup>106</sup> Meyer, Lorenzo, "La institucionalización...", *Op. cit.*, p. 825.

manera conjunta u opuesta, según el caso o, mejor dicho, el botín que estuviera en juego.

La realidad es que a finales de la década de 1920 y en los primeros años de la década de 1930 no existían verdaderos partidos en el sentido moderno de la palabra, ni mucho menos un partido o fuerza política nacional capaz de aglutinar efectivamente a la extensa y diversa familia revolucionaria; nominar candidatos de manera coordinada; disuadir del uso de la fuerza a los aspirantes perdedores y evitar situaciones de conflicto.

Es importante recordar en 1925 tan sólo en el Distrito Federal había más de 107 partidos; para 1928 había registrados más de ocho mil partidos en todo el territorio nacional.<sup>107</sup> Estos partidos se confundían con una persona o desaparecían al poco tiempo de nacer, a menudo guardaban una estrecha relación con una región, una ciudad o un gremio y se asemejaban más a los clubes políticos del siglo XIX en Europa.<sup>108</sup> A ello contribuía el arreglo institucional que presentaba grandes obstáculos para la generación de partidos políticos nacionales: en ese momento, por ejemplo, no era necesario ser postulado por un partido político nacional para llegar a ser diputado o senador.

Este escenario sumamente complejo, adquirió un matiz dramático con el asesinato del general Álvaro Obregón, quien había sido reelecto para ocupar de nueva cuenta la presidencia de la República. Después del crimen, las diferencias que habían tenido Calles y Obregón se hicieron más patentes y profundas y sumieron a la coalición revolucionaria en una crisis: la mayoría de los miembros del grupo gobernante tomaron partido por uno o por otro y la violencia apareció de nueva

---

<sup>107</sup> Archivo Tejada, 1927, vol. 67, p. 739.

<sup>108</sup> Meyer, Jean, "La Diarquía (1924-1928)" en Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coord.), *Op. cit.*, p. 198.

cuenta como una posibilidad para alcanzar el poder en el horizonte de la vida política mexicana.<sup>109</sup>

Fue en ese momento cuando Calles anunció la creación de un gran partido que agrupara, como una coalición, a todas las corrientes de la heterogénea familia revolucionaria, a fin de paliar la crisis y dar cauce institucional al conflicto: el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En el último informe que presentó ante el Congreso, el 1 de septiembre de 1928, Plutarco Elías Calles dijo que era necesario concluir con la etapa caudillista e iniciar la construcción de un mecanismo que permitiera resolver de manera pacífica al problema de la transferencia del poder al final de cada mandato. “Un gran partido revolucionario constituiría el primer paso”<sup>110</sup>

El PNR fue la respuesta al problema de la sucesión presidencial: logró coordinar a la gran mayoría de los partidos y organizaciones políticas en torno a un solo candidato a la presidencia y tuvo la capacidad de eliminar a candidatos independientes con posibilidades de buscar su nominación.<sup>111</sup> En la práctica, se convirtió en un mecanismo para generar un consenso real entre los distintos grupos y facciones de la coalición gobernante, mediante la negociación de sus demandas y aspiraciones.

La creación de este partido y sus reformas posteriores, en PRM y PRI, desencadenaron transformaciones profundas en el sistema político mexicano: a través de él, la nueva elite centralizó el control de casi la totalidad de los puestos de elección y sentó las bases para la existencia de gobiernos unitarios fuertes, controlados por el presidente de la República. Asimismo, se convirtió en una fuerza centralizadora que fusionó órganos diseñados constitucionalmente para

---

<sup>109</sup> Meyer, Lorenzo, “La institucionalización...”, *Op. cit.*, p. 830.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 832.

<sup>111</sup> Nacif, Benito, “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1934)”, en Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coord.), *Op. cit.*, p. 248.

actuar de manera separada al Ejecutivo, como la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Con el tiempo el nuevo partido logró establecer un control férreo y centralizado sobre los integrantes del Congreso. De hecho, pasaría un lapso muy corto después de la fundación del PNR para que las carreras políticas de los legisladores quedaran sujetas a los designios del jefe de la coalición revolucionaria en turno, que no era otro que el titular del Ejecutivo.

Un paso importante en este sentido se daría en marzo de 1933 con la aprobación de reformas constitucionales que suprimieron la reelección legislativa inmediata: tal disposición obligaría a los políticos a cultivar y mantener vínculos partidistas a fin de lograr la promoción hacia otros cargos y sobrevivir en la política.<sup>112</sup>

La pinza se cerraría poco tiempo después, en noviembre de 1933, con la aprobación de la disolución de los partidos locales, aprobada por la Segunda Asamblea Nacional del PNR.

Para finales de la década de los 30, la mayoría de los legisladores ya pertenecían al partido oficial y debían aprobar disciplinadamente las iniciativas, solicitudes y caprichos del presidente de la República en turno, quien era al mismo tiempo jefe de ese partido. El presidente y sólo él, sería durante décadas el gran dispensador de los principales puestos y cargos, tanto en la administración pública, como en los poderes legislativo y judicial. Sólo él, tendría el poder de multiplicar los dones, sueldos favores y prestaciones a los más leales, serviles o cercanos. De tal forma, cualquiera que intentará rebelarse o buscar otras vías para manifestar su descontento, terminaría de inmediato con su carrera política y, en muchos casos, con la posibilidad de una vida cómoda.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> *Ibíd.*, p. 249.

<sup>113</sup> Una nota contenida en una de las obras más leídas y estudiadas del reconocido jurista Jorge Carpizo nos habla del nivel de subordinación que llegó a padecer el Poder Legislativo en nuestro país. Carpizo retoma una declaración del senador Gustavo Guerra Castaños, quien al hablar en

Con todo ello, la Cámara de Diputados y el Senado de la República se convertirían, por años, en simples cajas de resonancia; en instituciones subordinadas a los deseos del presidente de la República.

Todos estos procesos se verían reflejados en el comportamiento y desarrollo del sistema de comisiones permanentes u ordinarias del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Estos pequeños órganos o grupos de trabajo también experimentarían un acelerado proceso de subordinación que debilitaría su estructura e inhibiría su capacidad de tener un papel activo en la vida de las cámaras. Es posible afirmar que de finales de la década de 1930 a mediados de la década de 1980, la gran mayoría de las comisiones ordinarias funcionaron como simples oficialías de partes necesarias para cumplir con el trámite legislativo o, en el mejor de los casos, como secretarías técnicas del titular del poder ejecutivo encargadas de dar forma jurídica a sus inquietudes y necesidades, para que este pudiera enviarlas a la cámara posteriormente. En la totalidad de los casos, las comisiones legislativas fueron la caja chica de sus presidentes y de los miembros prominentes de la bancada del partido oficial: una fuente importante de recursos económicos, puestos para sobrinos y parientes, viajes, actividades de carácter protocolario y notoriedad pública.

Durante ese periodo, las comisiones legislativas permanentes padecieron una debilidad sistémica, provocada por el control de un partido hegemónico sobre todas las arenas de la vida política mexicana. Este hecho, anuló su capacidad de impulsar el trabajo legislativo y borró sus posibilidades de convertirse en espacios para la toma de decisiones, la generación de acuerdos y cambios o el control de las actividades del Ejecutivo, de sus dependencias y de las empresas paraestatales.

---

nombre de sus compañeros sobre la terminación del periodo de sesiones en 1977 declaró: "se ha legislado siguiendo los lineamientos señalados por el presidente López Portillo". Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1996, p.115.

Esta situación, comenzaría a modificarse ligeramente como consecuencia de la reforma política de 1977, que abrió los espacios de participación a otras fuerzas políticas en el Congreso, aunque de manera sumamente acotada.

A pesar de los avances, fue hasta las elecciones presidenciales de 1988, cuando las fuerzas de oposición plantearon un reto mayor al régimen político y cuando el sistema de comisiones permanentes del Poder Legislativo comenzó a cambiar verdaderamente. En ese año, cambió la correlación de fuerzas en el Congreso: el PRI dejó de tener la mayoría calificada en la Cámara de Diputados que le permitía llevar adelante reformas de carácter constitucional sin la participación de la oposición o impulsar cómodamente el programa del presidente de la República.<sup>114</sup> También en ese año, la oposición logró obtener por primera vez la presidencia de comisiones.<sup>115</sup> Con ello, se cimentaron las bases de lo que sería una relación distinta entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Muchas de las funciones del Legislativo, antaño inoperantes, adquirieron nueva vigencia.

1988, fue un punto de ruptura con el pasado y marcó decisivamente el principio de la decadencia del sistema de partido hegemónico y su evolución hacia un pluralismo limitado.

### **Pluralidad y cambio: la nueva Ley Orgánica del Congreso General de 1999**

Sin duda, la segunda mitad de la década de los noventa constituyó un momento fundamental en el proceso de construcción de un Congreso federal verdaderamente representativo y autónomo.

Como resultado del proceso electoral federal de 1997 la votación total de la oposición se amplió a cerca del 49 por ciento. El Partido Revolucionario

---

<sup>114</sup> Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000, p.15.

<sup>115</sup> *Ibíd.*, p. 191.

Institucional, perdió en ese momento la mayoría absoluta (cincuenta por ciento más uno) de los escaños de la Cámara de Diputados y se vio confrontado por un bloque integrado por los cuatro grupos parlamentarios de oposición que en el mediano plazo se conocería como el G4.<sup>116</sup> En el Senado, aún cuando el PRI obtuvo la mayoría absoluta, no pudo alcanzar la mayoría calificada (dos terceras partes) necesaria para la aprobación *per se* de reformas de carácter constitucional.

La inédita distribución de escaños que resultó de las elecciones de ese año,<sup>117</sup> reconfiguró el papel del Poder Legislativo al interior de nuestro andamiaje institucional. Aquellas mayorías electorales fundadas en la falta de competitividad, que anularon durante décadas el principio de la división de poderes y que permitieron al Presidente de la República en turno ser el factor determinante de la dinámica, la dirección y los tiempos del trabajo legislativo, dejaban de existir y muchas de las funciones del Congreso, antaño inactivas y aletargadas, adquirieron nueva vigencia.<sup>118</sup>

Esta integración de la LVII Legislatura (1997 – 2000), hizo evidente la inoperancia de la Ley Orgánica hasta entonces vigente e impulsó a los grupos parlamentarios representados en las cámaras a iniciar la búsqueda de normas parlamentarias que dieran cauce al ejercicio de la pluralidad, evitarán el peligro de parálisis legislativa, y eliminaran las posibilidades de conflicto. La Ley Orgánica de 1994 no contemplaba, por ejemplo, mecanismos plurales para la conducción de los

---

<sup>116</sup> Si bien este bloque fue limitado por la configuración de mayorías cambiantes y alianzas coyunturales, representó el primer modelo del papel que podían desempeñar los partidos de oposición. Alcocer, Jorge; "Conflicto o Cooperación", en *Voz y Voto Política y elecciones*, número 91, nueva época, México, 15 de septiembre de 2000, p. 5.

<sup>117</sup> De los 500 diputados que integraron la Cámara de Diputados, 238 correspondieron al PRI, 126 al PRD, 120 al PAN, 7 al PT, 6 al PVEM y 3 independientes. En el caso de la Cámara de Senadores, 75 pertenecían al PRI; 31, al PAN; 15, al PRD; 1, al PT y había cinco senadores sin grupo parlamentario. Carrillo, Ulises, y Alonso Lujambio "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso Mexicano, 1997-2000", en *Revista mexicana de sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1998, p. 245.

<sup>118</sup> Rossell, Mauricio, *Congreso y Gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 196.

trabajos de las cámaras o la generación de acuerdos, ni atendía temas como la publicidad de las iniciativas y puntos de acuerdo o la presencia de los medios de comunicación en el pleno.

En un primer momento, dicha búsqueda se materializó en la concreción de acuerdos complementarios para el funcionamiento de las sesiones, la difusión de las mismas, la integración del Orden del Día, los debates y las votaciones, así como para el establecimiento de lineamientos básicos que condujeran la organización y el formato de reunión de las comisiones y comités.<sup>119</sup> No obstante, muchos de los problemas a los que se enfrentaron el conjunto de los legisladores continuaron vigentes. Tal situación, hizo imperiosa la necesidad de poner en marcha conversaciones, acercamientos y negociaciones tendentes a adecuar el marco legal del Congreso de la Unión a la nueva realidad política.

En abril de 1998 fue presentada con el aval de los grupos parlamentarios del PAN y el PRD en la Cámara de Diputados, la primera iniciativa que proponía una nueva Ley Orgánica para el Congreso General. Desafortunadamente, este proyecto terminó siendo rechazado por las fracciones del PRI y del Partido del Trabajo en diciembre de ese mismo año. El PRI no estaba de acuerdo con algunos aspectos relacionados con la nueva estructura de la Cámara de Diputados y se oponía a la figura del Secretario General, Por su parte, el PT se manifestó en contra de la iniciativa al considerar que con ella se retiraban los privilegios otorgados a su grupo parlamentario, pactados al principio de la LVII Legislatura.<sup>120</sup>

A pesar de todo, la discusión no quedó muerta. Por el contrario, en los primeros meses de 1999 se presentaron cuatro nuevas iniciativas. El 22 de abril los grupos del PRD y del PAN en la Cámara de Diputados volvieron llevar a tribuna una

---

<sup>119</sup> Estos acuerdos complementarios también fructificaron en la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, del Canal de Televisión del Congreso y la Gaceta Parlamentaria.

<sup>120</sup> Paoli, Francisco José, "La nueva Ley Orgánica del Congreso", en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 2, Enero – Junio 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 139.

iniciativa en la materia; un mes más tarde, el 24 de mayo, la fracción del PRI formuló otra propuesta, en la que dio cauce a sus primeras objeciones. Los senadores del PRI y del PAN, cada uno por su parte, también presentaron iniciativas el mismo día 24 con el fin de introducir modificaciones sustanciales al Título Tercero y a otros más de la Ley Orgánica.

Al concluir el segundo periodo ordinario de 1999, los grupos parlamentarios representados en el Congreso decidieron abrir un periodo extraordinario para tratar los asuntos legislativos pendientes, dando especial énfasis al problema de la Ley Orgánica.<sup>121</sup> Finalmente, después de un largo proceso de negociación y acuerdo, el conjunto de proyectos fue dictaminado en la Cámara de Senadores y enviado a la colegisladora para su aprobación. De esta forma, el 31 de agosto de 1999, fue discutida y aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados la Minuta que contenía el proyecto de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>122</sup>

Este nuevo marco jurídico del Congreso mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre del mismo año, tuvo importantes avances. Ante todo, actualizó preceptos que resultaban obsoletos y en desuso e institucionalizó una parte considerable de las disposiciones contenidas en los acuerdos parlamentarios. De manera específica:

- Estableció un nuevo procedimiento para dar certeza a la instalación de las cámaras, mediante la creación de una mesa de decanos;
- Modificó la estructura, los tiempos y los procedimientos de las mesas directivas;

---

<sup>121</sup> Este ha sido el periodo extraordinario más largo de nuestra historia legislativa: comenzó el 4 de mayo y concluyó el 31 de agosto de 1999, apenas unas horas antes del inicio del nuevo periodo ordinario, el 1° de septiembre de ese mismo año.

<sup>122</sup> La minuta que dio origen a la Ley Orgánica de 1999, fue aprobada en la Cámara de Diputados federal por 377 votos en pro, 23 votos en contra y únicamente seis abstenciones.

- Constituyó mecanismos y órganos plurales destinados a la toma de decisiones y a la concreción de acuerdos, como las Juntas de Coordinación Política, previstas para la Cámara de Diputados y para el Senado;
- Dio mayor institucionalidad y transparencia a los grupos parlamentarios;
- Creó órganos de apoyo para el desarrollo de las tareas parlamentarias, tales como la Secretaría General de la Cámara de Diputados y las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros de la Cámara de Senadores;
- Modificó diversas disposiciones tendientes a agilizar los procedimientos legislativos;
- Incorporó un nuevo Título Cuarto dedicado a la Comisión Permanente;
- Materializó un conjunto de innovaciones para impulsar la difusión de las actividades y la información del Congreso, mediante la creación de las comisiones bicamarales del Canal del Congreso y del Sistema de Bibliotecas, así como de un órgano oficial en cada cámara denominado *Diario de los Debates*;
- Dotó a la Cámara de Diputados y al Senado de la República de la capacidad de establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa, para la mejor información y realización de sus trabajos.<sup>123</sup>

Todo ello, en un contexto político donde ningún partido con representación en el Congreso contaba con la mayoría absoluta en las cámaras, como sucede en la actual LIX legislatura.

En el caso concreto que nos ocupa, podemos afirmar que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos aprobada en 1999 constituyó un cambio relevante para el sistema de comisiones ordinarias o permanentes, aún cuando algunas de sus disposiciones han sido incumplidas por los actores del Congreso, y a pesar de que quedaron pendientes reformas fundamentales para la

---

<sup>123</sup> Paoli, Francisco José, *Op. cit.*, p. 146 - 155.

consolidación y el fortalecimiento del Poder Legislativo, tal como veremos en los siguientes capítulos.

Uno de los avances de la Ley Orgánica de 1999 fue el establecimiento de normas que dieron mayor claridad al trabajo de las comisiones. En el artículo 39, por ejemplo, éstas fueron definidas como órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. En el numeral 3 del mismo artículo se especificó que las comisiones ordinarias tendrían a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y que su competencia se correspondería en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Por otro lado, en el artículo 86, correspondiente a la cámara de Senadores, se estableció que las comisiones ordinarias tendrían a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Otro de los aspectos más positivos del nuevo ordenamiento fue la reducción del número de comisiones, alcanzada a través de un proceso de fusión y reestructuración de aquellas que se encontraban vigentes. De acuerdo con los artículos 43 y 90 en la Cámara de Diputados sólo habría 27 y en la Cámara de senadores 29.<sup>124</sup> No debemos perder de vista que al momento de ser aprobada la reforma, existían 54 comisiones ordinarias en nuestra cámara baja.

Aunado a lo anterior, la nueva Ley limitó el número de comisiones a las que podrían pertenecer cada uno de los legisladores. En el apartado correspondiente a la Cámara de Diputados, quedó establecido que ninguno de sus miembros podría

---

<sup>124</sup> Números, que no tardarían mucho en incrementarse de nueva cuenta como veremos en el capítulo siguiente.

pertenecer a más de dos de ellas, sin contar su pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación (artículo 43).<sup>125</sup> En el caso del Senado de la República, se determinó que ningún senador podría pertenecer a más de cuatro (artículo 104).

---

<sup>125</sup> El numeral 1 de este artículo sería posteriormente reformado por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre del año 2000. Dicho decreto, también aumentó el número de comisiones de la Cámara de Diputados de 27 a 44. El argumento de los legisladores para hacerlo fue sencillo: “organizar de la manera más racional el trabajo de la Cámara y darle la relevancia que les corresponde a las diversas materias sobre las que este órgano legislativo tiene que trabajar en beneficio del país”.

## **Capítulo IV.**

### ***Los sistemas de comisiones en la etapa del gobierno dividido y la alternancia. La LIX Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.***

Como hemos podido observar a lo largo de la presente investigación, la existencia de un sistema de comisiones fuerte se asocia invariablemente con legislaturas eficaces y poderosas, capaces de definir la política pública y el rumbo de una nación.

En México, a pesar de los avances derivados de la nueva pluralidad política que caracteriza a las cámaras del Poder Legislativo desde hace ya varias legislaturas y de la importante reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, llevada a cabo entre agosto y septiembre de 1999, la realidad parece evidenciar que ni la Cámara de Diputados ni el Senado de la República cuentan todavía con sistemas de comisiones, fuertes, eficientes, profesionales y estables, capaces de potenciar y redimensionar el papel del Congreso como máximo órgano de representación política, o de contribuir a la consolidación de nuestra incipiente democracia. Por el contrario, los pobres resultados del Poder Legislativo en la aprobación de reformas fundamentales y en la fiscalización eficiente del Ejecutivo y sus dependencias y oficinas parecen confirmar que existe una estructura de comisiones obesa, débil, carente de continuidad y memoria, sin un alto grado de institucionalización, y sin la suficiente capacidad para influir de manera positiva en los diferentes escenarios de la vida del país.

#### **Muchas comisiones, magros resultados**

Hemos visto que la conformación de comisiones al interior de las asambleas representativas resulta fundamental para el desarrollo de sus actividades. Sin

embargo, al igual que en muchos otros aspectos, los excesos pueden ser perjudiciales.

Uno de los principales problemas del sistema de comisiones del Congreso mexicano es el elevado número de las mismas. En países democráticos como Alemania, Brasil, España, Francia, Italia, Portugal o Suecia donde las asambleas representativas tienen un tamaño similar, e incluso mayor, a las de México, existen sistemas de comisiones permanentes que raramente sobrepasan las 20. En la Cámara de Representantes de Estados Unidos, que es sin lugar a dudas una de las asambleas más eficientes y poderosas del mundo gracias a su capacidad para determinar la política pública de aquella nación, únicamente existen 20 *standing committees* o comisiones permanentes. Por el contrario en nuestro país, tan sólo la Cámara de Senadores cuenta con 48 <sup>126</sup> comisiones ordinarias o permanentes, mientras que la Cámara de Diputados posee 42 (Ver Cuadro 1).

**Cuadro 1.**

<b>País</b>	<b>Número de Comisiones ordinarias o permanentes</b>	
	<b>Senado</b>	<b>Asamblea o cámara baja</b>
Alemania	16	21
Brasil	7	18
Estados Unidos	16	20
España	25	23
Francia	6	6
Italia	14	14
<b>México</b>	<b>48</b>	<b>42</b>
Portugal		12
Suecia		16

**Fuente:** elaboración propia con base en reglamentos parlamentarios y páginas web de las asambleas y congresos de cada país.

<sup>126</sup> El artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos reformada en 1999, establece la existencia de 29 comisiones ordinarias o permanentes. A pesar de ello, según los registros contenidos en la página web de la LIX Legislatura de la Cámara de Senadores, existen 48 comisiones permanentes. (Véanse los anexos 4 y 5)

Este elevado número de comisiones ha provocado una enorme dispersión del trabajo, disparidad en la asignación de tareas, bajo nivel de eficiencia y coordinación, así como duplicidad y falta de claridad en torno a las jurisdicciones o áreas de responsabilidad que corresponden a cada una de ellas. De igual forma, pulveriza los recursos limitados que poseen las cámaras y con ello se impide que éstos sean destinados de manera correcta para apoyar tareas de importancia. Sin duda, un presupuesto escaso dividido en más de 40 partes no puede fundear un trabajo legislativo serio y profesional como habría de esperarse de una estructura de comisiones parlamentarias permanentes.<sup>127</sup>

Las razones que explican este crecimiento exponencial de comisiones, hunden sus raíces en el papel secundario y subordinado que desempeñó el Congreso durante la mayor parte de la etapa del régimen de partido de Estado y particularmente a lo largo de los años del llamado presidencialismo mexicano. En realidad, por mucho tiempo las comisiones fueron utilizadas primordialmente como instrumentos con los que se podía ampliar el número de puestos para ser distribuidos entre los legisladores, que como componentes indispensables para el buen funcionamiento del trabajo congresional.

Este fenómeno sumamente negativo se agudizó con las reformas electorales de 1977 y 1986, a través de las cuales la Cámara de Diputados paso de 270 a 500 escaños. En ese momento, apunta Benito Nacif, la creación de nuevas comisiones fue la respuesta de la mayoría gobernante del PRI para contener la presión por incrementar el tamaño (número de integrantes) de las comisiones y mantener el control sobre el sistema.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> La situación es preocupante. Por ejemplo, del total del presupuesto contemplado para servicios generales (gastos de apoyo) en el Senado de la República en los meses de enero a julio de 2006, más del 58% se destinó a los grupos parlamentarios, mientras que las comisiones sólo recibieron un apoyo de alrededor de 2% del total. Para mayor información véase la dirección: [www.senado.gob.mx/admon/content/organizacion/senado\\_cifras/docs/senado\\_cifras\\_2006.pdf](http://www.senado.gob.mx/admon/content/organizacion/senado_cifras/docs/senado_cifras_2006.pdf).

<sup>128</sup> Nacif, Benito, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados en México*, en Pérez, Germán y Antonia Martínez, (Comp.) *La Cámara de Diputados en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p.38.

En las últimas tres décadas, la proliferación de comisiones permanentes ha reflejado una tendencia a crear comisiones con el propósito de institucionalizar el interés por temas de política emergentes o coyunturales; muchos de los cuales, no demandan una gran actividad legislativa, o bien podrían haber sido tratados dentro de la jurisdicción de comisiones ya existentes. En esta situación se encuentran comisiones ordinarias como las de Juventud y Deporte; Atención a Grupos Vulnerables; Equidad y Género; Asuntos Fronterizos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Regional; Fomento Cooperativo y Economía Social; Participación Ciudadana, o Jubilados y Pensionados, por citar sólo algunas.

No obstante, uno de los incentivos más poderosos para la multiplicación de estos cuerpos legislativos ha sido, sin lugar a dudas, el deseo de los partidos políticos con representación en las cámaras y sus legisladores de controlar el mayor número de presidencias de comisión y manejar el volumen de recursos económicos y personal de apoyo que lleva aparejado este puesto. La realidad es que a cualquier diputado o senador le gustaría presidir una comisión ordinaria: no sólo por el prestigio o la exposición en medios de comunicación que puede llegar a redituar esta responsabilidad, sino por el manejo discrecional de un importante techo presupuestal, que varía en cada cámara.

De tal forma, al inicio de cada nueva legislatura, las comisiones ordinarias no alcanzan para satisfacer las aspiraciones de los grupos parlamentarios que logran representación en el Congreso. Entonces, el “milagro de multiplicar los panes” se hace presente, no sólo en San Lázaro, también en Xicotécatl.

Como señala María Amparo Casar, la estructura de las comisiones en la mayor parte de los países del mundo suele coincidir en términos generales con la división administrativa del poder ejecutivo.<sup>129</sup> En México, aún cuando la Ley Orgánica del Congreso dispone que la competencia de las comisiones ordinarias debe

---

<sup>129</sup> Casar, María Amparo, Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado. Documento de trabajo, CIDE, México, 2001, p. 11.

corresponder en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las comisiones ordinarias superan ampliamente en número a las dependencias. En la Cámara de Diputados, por ejemplo, podemos encontrar hasta cuatro comisiones cuya jurisdicción se relaciona directamente con las competencias de una sola dependencia. Tal es el caso de las comisiones de Gobernación; Fortalecimiento al Federalismo; Participación Ciudadana y Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, cuyas jurisdicciones están dentro de las atribuciones otorgadas a la Secretaría de Gobernación por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>130</sup> Peor aún: tan sólo en la Cámara de Senadores existen siete comisiones ordinarias que tienen jurisdicción sobre el tema de las relaciones exteriores que mantiene nuestro país con diversas regiones u organismos. Estas comisiones son: Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores América del Norte; Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe; Relaciones Exteriores Asia-Pacífico; Relaciones Exteriores Europa y África; Relaciones Exteriores Organismos Internacionales; Relaciones Exteriores Organizaciones No Gubernamentales Internacionales.

Lo cierto es que poco o ningún interés se ha dado en nuestro Congreso a las ventajas que trae consigo la creación de subcomisiones de trabajo al interior de las propias comisiones.

Las subcomisiones constituyen un componente esencial del fortalecimiento, profesionalización y eficacia de cualquier comisión parlamentaria o congresional, pues al ser pequeños grupos de legisladores, facilitan la atención detallada de temas específicos, la profesionalización y especialización de sus integrantes, la realización de audiencias de control e información, así como el análisis de programas o legislación, sin el inconveniente de dispersar recursos y atribuciones.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Desde una perspectiva funcional, no se explica, por ejemplo, la existencia de comisiones ordinarias de Justicia y de Seguridad Pública de manera separada en la Cámara de Diputados.

<sup>131</sup> Si bien es cierto que la creación de subcomisiones tiene considerables ventajas, no debe perderse de vista que un número excesivo de las mismas también puede llevar a la fragmentación

Lamentablemente en el marco normativo que rige la vida del Congreso mexicano sólo podemos encontrar escasas disposiciones sobre su conformación. En este sentido, el numeral 4 del artículo 44 de la Ley Orgánica señala que las comisiones de la Cámara de Diputados podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas, y dispone que en su constitución se buscará reflejar la pluralidad de los grupos representados en la comisión. Por su parte, el artículo 95 del mismo ordenamiento únicamente establece que la Cámara de Senadores podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividir las en secciones cuando lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios. No hay mayor claridad respecto a su conformación y nada se dice acerca de su funcionamiento; no se establece el número de subcomisiones que podrán crearse al interior de las comisiones; no se aclara si podrán ser subcomisiones permanentes o temporales<sup>132</sup> y, por tanto, no se establecen jurisdicciones o áreas de responsabilidad.

El ejemplo clásico del grado de institucionalización que pueden alcanzar las subcomisiones está plasmado en la historia reciente del Congreso de los Estados Unidos de América. En ese país, después de la aprobación de la *Legislative Reorganization Act* en 1946, que consolidó la estructura de las comisiones permanentes, las subcomisiones adquirieron una enorme importancia. El número de subcomisiones creció después de la Segunda Guerra Mundial y continuó en los años setentas como respuesta a los nuevos problemas de política pública que enfrentaron las comisiones. Actualmente la gran mayoría de las comisiones permanentes (*Standing committees*) forma subcomisiones de trabajo, a quienes asignan tareas específicas, tales como la consideración inicial de medidas

---

de la responsabilidad, a retrasar el trámite legislativo y a multiplicar los costos del Congreso. De hecho, como señalan diversos especialistas entre los que destaca María Amparo Casar, la multiplicación de subcomisiones puede tener efectos negativos similares a los que encontramos en un sistema de comisiones demasiado amplio. *Ibíd.*, p 13.

<sup>132</sup> En el Reglamento de la Cámara de Diputados, por citar un caso, existe un apartado específico sobre el tema de las subcomisiones. En dicho apartado se señala que las comisiones permanentes pueden constituir subcomisiones permanentes o especiales y se fijan sus atribuciones generales.

relacionadas con la jurisdicción de cada comisión. Las subcomisiones trabajan dentro de las pautas establecidas por sus comisiones y son responsables ante estas últimas. Su independencia y autonomía varían según la comisión; pero, debido a su número y prerrogativas totales, algunos observadores han caracterizado el sistema del Congreso norteamericano como un "*subcommittee government*" o gobierno de subcomisiones.<sup>133</sup>

Finalmente, en nuestro país se han dejado de lado medidas fundamentales como la delimitación, ya sea en Ley Orgánica o en el propio Reglamento para el Gobierno Interior, de las áreas de competencia de cada una de las comisiones, tal como sucede en la gran mayoría de los ordenamientos que rigen la vida de las comisiones parlamentarias o congresionales en el mundo. Una medida de este tipo, no sólo daría solidez a su trabajo, sino que permitiría eliminar aquellas jurisdicciones duplicadas o triplicadas que provocan una gran confusión, además de limitar la enorme discrecionalidad con que cuenta el presidente en turno de la mesa directiva de cada cámara en la remisión de los asuntos presentados ante el pleno, al generar una guía clara sobre las materias que corresponden a cada comisión.<sup>134</sup>

### **Membresía múltiple = gran debilidad**

Otro problema al que se enfrentan las comisiones de nuestro Poder Legislativo se relaciona directamente con el número de comisiones a las que puede pertenecer un legislador.

---

<sup>133</sup> En la actual legislatura de Estados Unidos (109th Congress 2005-2007) existen 20 comisiones permanentes con 90 subcomisiones en la Cámara de Representantes y 16 comisiones permanentes con 68 subcomisiones en el Senado.

<sup>134</sup> La Ley Orgánica del Congreso vigente otorga al presidente de la mesa directiva de cada cámara una enorme discrecionalidad en materia de remisión de iniciativas y puntos de acuerdo a comisiones. Los artículos 23 y 67 del ordenamiento establecen que corresponde a dichos presidentes dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la cámara.

Es importante recordar que en México, según lo dispuesto por los artículos 43 y 104 de la Ley Orgánica del Congreso, un diputado puede pertenecer hasta a tres comisiones ordinarias o permanentes y un senador hasta a cuatro de ellas (aún cuando nuestro Senado sólo está conformado por 128 legisladores). Tales números resultan sumamente elevados y sobrepasan sensiblemente el número de comisiones a las que puede pertenecer un legislador en la mayoría de las asambleas representativas de dimensiones similares (Ver Cuadro 2).

Como bien ha señalado Benito Nacif, el esquema actual que permite la pertenencia a tres comisiones en la Cámara de Diputados y hasta a cuatro en el caso del Senado de la República fomenta la debilidad del trabajo legislativo y la capacidad de nuestro Congreso para llevar acabo sus tareas de control del poder, al tiempo que impide la especialización de los legisladores.<sup>135</sup> La realidad es que cuando un representante popular atiende un número muy extenso de áreas temáticas y responsabilidades, sacrifica todo aquello que se busca conseguir con el sistema de comisiones permanentes.

**Cuadro 2.**

<b>País</b>	<b>Número de Comisiones ordinarias o permanentes</b>	
	<b>Senado</b>	<b>Asamblea o cámara baja</b>
Alemania	1	1
Brasil	2	1
Estados Unidos	2	2
Francia	1	1
Italia	1	1
<b>México</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
Portugal*	2	

\* Según el artículo 32 del Reglamento de la Asamblea Portuguesa, ningún diputado podrá formar parte de más de dos comisiones permanentes, salvo que su partido tenga un número reducido de integrantes y no pueda contar con representantes en la mayoría de las comisiones. En este caso, sus miembros podrán ser integrantes de hasta tres comisiones.

**Fuente:** elaboración propia con base en reglamentos parlamentarios y páginas web de las asambleas y congresos de cada país.

<sup>135</sup> Nacif, Benito, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, en *Política y Gobierno*, primer semestre 1999, vol. XI, N° 1, pp. 37.

Desafortunadamente, el problema de la debilidad y dispersión no sólo es provocado por las disposiciones contenidas en el marco jurídico del Poder Legislativo. Este fenómeno tiene raíces más profundas: al hacer un análisis detallado la forma en que están integradas las comisiones permanentes de ambas cámaras del Congreso podemos observar que sus mesas directivas, en lo que va de las LVIII y LIX Legislaturas, han mostrado una escasa voluntad para hacer cumplir a todos los legisladores los ya de por sí amplios márgenes de membresía establecidos en Ley Orgánica.

Hoy por hoy, tanto diputados como senadores integran de manera arbitraria un número de comisiones superior al que marcan los artículos citados con anterioridad.

¿Cuál es la magnitud del fenómeno? Pues en el caso del Senado de la República poco más del 21% de los senadores pertenece a más de cuatro comisiones ordinarias o permanentes, sin contar, por supuesto, el número de comisiones especiales en las que también participan.

En el Senado de la República encontramos tres casos relevantes, el del senador priísta José Adalberto Castro Castro, el del perredista Marcos Carlos Cruz Martínez y el de la senadora ecologista Emilia Patricia Gómez Bravo. Los dos primeros pertenecen a seis comisiones ordinarias y la senadora a siete.<sup>136</sup>

El senador Castro es secretario de la Comisión de Desarrollo Regional; secretario de la Comisión de Salud y Seguridad Social; miembro de las comisiones de Agricultura y Ganadería; de Marina; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de la Comisión de Recursos Hidráulicos. El senador Marcos Cruz Martínez, es presidente de la Comisión de Vivienda; secretario de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; integrante de las comisiones de Desarrollo Regional; de Desarrollo Social; de Justicia; y de Reglamentos y

---

<sup>136</sup> Para mayor información véase el anexo 6.

Prácticas Parlamentarias. Por su parte, la senadora es integrante de las comisiones ordinarias de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Educación y Cultura; de la Medalla Belisario Domínguez; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Población y Desarrollo; de Salud y Seguridad Social, y de la Comisión de Turismo, todo ello sin contar las comisiones especiales o temporales a las que también pertenece.

Algo interesante - a la vez que sorprendente y absurdo - es que en muchos de esos casos, los senadores superan el límite establecido de comisiones al formar parte de algunas que bien podrían haber sido subcomisiones o grupos de trabajo de una misma comisión. Así, por ejemplo, la senadora Laura Alicia Garza Galindo perteneciente a la LIX Legislatura forma parte de las comisiones de: Energía, Hacienda, Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores Europa (de la que es presidenta), y Relaciones Exteriores América del Norte.<sup>137</sup>

Además de los problemas estructurales antes descritos, no existen dentro del marco jurídico del Congreso de la Unión preceptos que garanticen un trabajo eficiente, ordenado, expedito y democrático por parte de las comisiones ordinarias.

### **Elaboración y aprobación de dictámenes: ¿eficiencia y representatividad?**

En primer término, es importante resaltar que tanto la Ley Orgánica como el Reglamento para el Gobierno Interior carecen de disposiciones precisas para dar certeza al análisis y la aprobación de los dictámenes al interior de estos órganos.

Como señalamos al inicio de nuestra investigación, la gran mayoría de las comisiones permanentes cumplen una función trascendental en la vida de las asambleas representativas al realizar el estudio técnico de las iniciativas y proposiciones que habrán de discutirse posteriormente en el Pleno. A través de este proceso las comisiones dan forma a la voluntad del parlamento, emitiendo un

---

<sup>137</sup> Para mayor detalle véase el anexo 7.

juicio objetivo para calificar la viabilidad, conveniencia o inviabilidad jurídica de documentos que pretenden convertirse en normas o resoluciones.<sup>138</sup>

En la mayoría de los reglamentos parlamentarios y congresionales del mundo, el procedimiento de dictamen se encuentra regulado de forma detallada, en capítulos o apartados especiales que incluyen disposiciones sobre análisis, deliberación, enmienda, manifestación de voto particular y, en su caso, aprobación o rechazo del proyecto motivo de reflexión.

El Reglamento del Congreso de los Diputados de España posee, por ejemplo, un apartado específico sobre la deliberación de los proyectos de Ley, donde se regulan: la creación de ponencias o grupos de trabajo para el análisis de los documentos; los plazos para la emisión del dictamen; los mecanismos de debate para la participación de los miembros de la comisión; el trámite de enmiendas, así como los requisitos necesarios para su firma.

En el caso del Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia existe un capítulo denominado “De la fase de dictamen” que, además de contar con disposiciones similares a las anteriores, aborda aspectos como el orden en que deberá seguirse el examen de los proyectos legislativos, la posibilidad de análisis conjunto de proyectos que versen sobre el mismo tema y el impulso de acuerdos entre las cámaras.

Por lo que respecta al Congreso de los Estados Unidos, tanto las Reglas de la Cámara de Representantes como las Reglas del Senado incluyen un amplio catálogo de disposiciones que sistematizan el proceso de dictamen (*Reporting*) que llevan a cabo los *Standing Committees*. Tales reglas determinan los criterios que se seguirán en la remisión de los proyectos de ley a las comisiones (*Referral*); la calendarización de tales proyectos; la realización de audiencias con partidarios y oponentes a la legislación; la recepción de testimonios de personalidades o

---

<sup>138</sup> Camposeco, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1998, p. 65-66.

expertos para el dictamen de las iniciativas; el formato para la inclusión de enmiendas y el procedimiento para la elaboración, publicación y aprobación de los reportes.

De hecho, en los ordenamientos parlamentarios de países latinoamericanos como Costa Rica, Uruguay, Brasil o Argentina también existen reglas similares en la materia.

Desafortunadamente, en nuestro país los aspectos relacionados con el dictamen legislativo se encuentran regulados en un puñado de artículos dispersos. El artículo 94 de la Ley Orgánica únicamente establece que los dictámenes que produzcan las comisiones deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito voto particular.

En cuanto al Reglamento para el Gobierno Interior, el artículo 87 del señala que toda comisión deberá presentar su dictamen, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que los hayan recibido y que dicho dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde.<sup>139</sup> Más adelante, el artículo 88 dispone que para que haya dictamen de una comisión, éste deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Finalmente, el artículo 94 del propio Reglamento Interior determina que las comisiones continuarán con el dictamen de los asuntos pendientes aún durante el periodo de receso y que estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> El inciso g del artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso otorga un plazo de veinte días hábiles a las comisiones para que presenten dictamen de los asuntos que les hayan sido turnados, en contraposición a los cinco días de plazo que marca el Reglamento.

<sup>140</sup> *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría General de Servicios Parlamentarios, Senado de la República, México, Abril de 2005.

Pero ni la Ley Orgánica ni el Reglamento hacen referencia al procedimiento específico que habrá de cumplirse en la elaboración, aprobación o rechazo de los dictámenes. No existen criterios que regulen el actuar de los presidentes de las mesas directivas para la remisión de los asuntos a las comisiones. No se aclara si será necesario turnar la proposición o el proyecto de ley o decreto a una subcomisión para su análisis o si será la comisión en su conjunto la que lo realice. No se contempla la existencia de reuniones especiales para la presentación, votación y firma del dictamen al interior de la comisión, ni se dice una sola palabra sobre los mecanismos de debate y análisis que aseguren la participación de todos sus miembros. Tampoco se precisa la creación de calendarios para el desahogo de los temas, ni se establecen plazos diferenciados para el estudio de iniciativas de ley e iniciativas constitucionales.<sup>141</sup> Y peor aún: no existen mecanismos efectivos ni sanciones que impidan el incumplimiento de los plazos de dictamen contemplados.

La falta de reglas de mayor especificidad y claridad en esta materia ha generado un cúmulo de prácticas perniciosas al interior del Congreso que distorsionan la naturaleza deliberativa de las comisiones; atentan contra su carácter colegiado y plural; entorpecen su capacidad de respuesta y terminan por impactar negativamente en el conjunto de decisiones de nuestro máximo órgano representativo.

Lo cierto es que las decisiones sobre el rechazo, la aprobación o la firma de dictámenes raras veces son tomadas en reuniones convocadas para tal efecto. En la práctica, una vez que ha sido elaborado un dictamen, el presidente de la comisión instruye a su secretario técnico o alguno de los miembros de su staff para que recabe, ya sea en oficinas o en los propios pasillos del salón de sesiones, el número de firmas de diputados o senadores que sean necesarias para cumplir con los requisitos que señala la Ley Orgánica del Congreso. De esta

---

<sup>141</sup> En el Título VI del Reglamento del Interno del Senado Federal de Brasil, por ejemplo, se señalan plazos de examen diferenciados para la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía y las demás comisiones.

forma, el debate y el análisis profundo son dejados de lado y aquellos legisladores que tienen opiniones o propuestas diferentes a las expresadas en las iniciativas o puntos de acuerdo, carecen de oportunidades para ejercer su derecho a presentar votos particulares ante la comisión, así como para incluirlos en el dictamen que finalmente será turnado al Pleno.

Hoy en día, las reuniones de comisiones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, siguen un calendario y una estructura que responde a la agenda y los intereses particulares de su presidente o, en el mejor de los casos, al de los miembros del partido mayoritario.

Obviamente, la falta de reglas y procedimientos democráticos en la vida interna de las comisiones permanentes, incrementa la probabilidad de que las decisiones políticas de nuestro Congreso satisfagan sólo intereses privados o intereses públicos de poderosos grupos de interés.

### **Derechos de las minorías parlamentarias**

Todos los problemas antes descritos se ven reforzados por la carencia de disposiciones capaces de garantizar el derecho de las minorías parlamentarias para tomar parte activa en la vida interna de las comisiones del Congreso y para impulsar los mecanismos de producción normativa, de información y de control del poder de dichos órganos.<sup>142</sup>

La jurista española Paloma Requejo ha señalado de manera correcta que aquella máxima que señala “que la voluntad de los más debe prevalecer sobre la de los menos se ha transformado en el estereotipo de la democracia, de modo que las demandas de protección por parte de las minorías frente a la mayoría siempre son contempladas con recelo e incluso se ven rechazadas con el calificativo de no

---

<sup>142</sup> Las minorías parlamentarias pueden ser definidas como aquellos grupos políticos que desarrollan su actividad en el ámbito parlamentario en una posición de inferioridad numérica, determinada por el nivel de apoyo de los electores.

democráticas por el simple hecho de ser formuladas por los menos”.<sup>143</sup> En una especie de reduccionismo democrático, estudiosos, políticos y personas comunes describen actualmente a la democracia, única o primordialmente, como el gobierno de la mayoría.<sup>144</sup>

Sin embargo, no cabe duda que la supervivencia de un Estado democrático depende en gran medida de la existencia de mecanismos que involucren a las minorías en el proceso de toma de decisiones: configuraciones institucionales que den cabida a la diversidad.

Ningún sistema político que se precie de estar fundado sobre los principios de pluralismo, igualdad y libertad, puede pretender excluir a los menos y desestimar su representatividad. En realidad, en una verdadera democracia, tan importante como el resultado en sí, es que todos hayan intervenido en el proceso deliberativo llevado a cabo para su obtención. Sólo así una resolución parlamentaria alcanza una auténtica legitimidad.

De esta forma, como asevera Paloma Requejo, mayoría y minoría hacen suya la decisión y la acción colectiva mediante un procedimiento inclusivo en el que ambas participan y se relacionan cediendo mutuamente, pues la opción vencedora no reflejará todos los deseos de la minoría, más su influencia hará que tampoco la decisión final sea idéntica a los designios originales de las mayorías.<sup>145</sup> En su papel de órgano del Estado, el Legislativo expresa la voluntad estatal mediante la ley, la cual adopta siguiendo la regla de la mayoría. Pero el Legislativo es además la institución donde se materializa y se hace efectivo el pluralismo político de la

---

<sup>143</sup> Requejo, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección Constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 7.

<sup>144</sup> Cebrián, Juan Luis, *Fundamentalismo Democrático*, Taurus, México, 2004, p.15.

<sup>145</sup> Requejo, Paloma, *op. cit.* p. 29.

sociedad y desde ese punto de vista, todas las opiniones son igualmente válidas e importantes.<sup>146</sup>

Tales afirmaciones adquieren particular importancia en el caso de las comisiones parlamentarias o congresionales, las cuales, como hemos señalado reiteradamente a lo largo de la presente investigación, constituyen el motor que da vida y fortaleza a las asambleas representativas o congresos en las verdaderas democracias.

La realidad es que cuando no existen preceptos capaces de salvaguardar la participación de los grupos minoritarios al interior de las comisiones, éstas terminan siendo invariablemente “Instrumentos de la mayoría en el parlamento”, lo que compromete su papel como órganos plurales y especializados.

Actualmente, un importante número de ordenamientos parlamentarios a nivel internacional poseen disposiciones que tutelan el derecho de las minorías dentro de los órganos referidos.

En el caso de España, el artículo 42 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece el derecho de las minorías (una quinta parte de los miembros de la comisión) a participar en la convocatoria a reuniones de la misma. Similar disposición se encuentra en el Reglamento del Senado, en el que se señala que las comisiones se reúnen cuando son convocadas, directamente o a petición de un tercio de sus miembros, por su Presidente o por el de la Cámara. Por otra parte, el numeral segundo del artículo 71 del Reglamento del Senado determina que un tercio de los miembros de la comisión podrá incluir asuntos de carácter prioritario en el orden del día de las reuniones, sin que éstos puedan ser bloqueados por la decisión del presidente o de la mayoría.

---

<sup>146</sup> Gómez Corona, Esperanza, “Control Parlamentario, Minorías y Tribunal Constitucional”, en Pau I Vall, Francesc (Coord.), *El Parlamento del Siglo XXI*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos – Tecnos, Madrid, 2004, p. 79.

En Italia, tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados (artículo 30) como el Reglamento del Senado de la República (artículo 29) estipulan que: durante los periodos de receso, los presidentes de las comisiones deberán convocar a reunión si una quinta parte de los miembros solicita la convocatoria para debatir determinados asuntos. Tal reunión, deberá llevarse a cabo dentro de los diez días siguientes a aquél en que el presidente haya recibido la solicitud.

En Suecia, el artículo 12 del capítulo 4 de la Ley del Parlamento o *Riksdag* determina que los presidentes de las comisiones deberán convocar a reuniones cuando medie solicitud de cinco integrantes de las mismas.

Dentro de los reglamentos parlamentarios de América, también existen preceptos en materia de minorías. Los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados de la nación Argentina establecen que a pedido de un número mínimo de tres legisladores, integrantes de la comisión, se incorporarán al temario de las reuniones los asuntos que éstos soliciten.

Por otro lado, en el Reglamento de la Cámara de Diputados de Brasil se señala que las reuniones extraordinarias de las comisiones permanentes podrán ser convocadas por su presidente, a iniciativa del mismo o por requerimiento de un tercio de sus miembros.

Desafortunadamente, en nuestro país los derechos de las minorías parlamentarias son casi inexistentes o nulos, especialmente en lo que respecta a la dinámica y funcionamiento de las comisiones permanentes.

Basta subrayar que, en la actualidad, las minorías parlamentarias de ambas cámaras del Congreso mexicano no poseen la facultad de convocar a reuniones de comisión o de incorporar asuntos de su interés en el orden del día de las mismas.

En cuanto al primer aspecto, los artículos 85 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso otorgan a los presidentes de las comisiones la facultad absoluta de convocar a reuniones de las mismas. El artículo 85 establece que el presidente de cada comisión tendrá a su cargo coordinar el trabajo de los miembros de la misma y citarlos cuando sea necesario. Mientras que el artículo 93 dispone que para el despacho de los negocios de su incumbencia, las comisiones se reunirán, mediante cita de sus respectivos presidentes.

Por lo que respecta al segundo punto, es importante señalar que ni la Ley Orgánica ni el Reglamento para el Gobierno Interior cuentan con disposiciones específicas sobre el orden del día que habrán de seguir las comisiones permanentes durante sus sesiones. En los hechos, quien ocupa la presidencia de la comisión tiene la potestad de fijar los temas que conformarán la agenda y los tiempos en que se éstos de desarrollarán.

Un problema más importante aún es que las minorías parlamentarias en nuestras cámaras cuentan con escasos mecanismos para ejercitar las facultades de control e información que otorgan la Constitución y en la Ley Orgánica al Poder Legislativo. En la siguiente sección abordemos precisamente este fenómeno con mayor detalle: el control congresional y el papel que desempeñan las comisiones ordinarias o permanentes.

### **Facultades de control y evaluación**

El control del poder político es la facultad concedida a ciertos órganos del Estado, para que en el curso de su interrelación, vigilen la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones y las hagan efectivas. El control, consiste en un procedimiento de evaluación, supervisión y vigilancia. Sus finalidades son: evitar que la autoridad se exceda en el ejercicio del poder, impedir

que ésta abuse de sus facultades en perjuicio de los ciudadanos y, de esta forma, mantener el equilibrio de fuerzas entre los Poderes.<sup>147</sup>

En la gran mayoría de los regímenes democráticos, esta función de control encuentra su expresión más acabada en la supervisión, fiscalización y actividades de investigación que desarrolla el Poder Legislativo respecto de los actos, decisiones y políticas del titular del ejecutivo o jefe del gobierno.<sup>148</sup> El control del legislativo se materializa en mecanismos como las comparecencias de los miembros del gabinete, las solicitudes de documentación, las preguntas e interpelaciones o la creación de comisiones de investigación.

Como bien señalan diversos constitucionalistas entre los que destacan Manuel Aragón o Diego Valadés, sería impensable un régimen de división de poderes cabalmente responsable en términos democráticos, que no posea una institucionalidad para el monitoreo congresional permanente de la política pública impulsada por el Ejecutivo, sus oficinas y dependencias.<sup>149</sup> De hecho, controlar al Ejecutivo es, sin lugar a dudas, un elemento fundamental para consolidar a un sistema democrático.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Huerta, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p. 56.

<sup>148</sup> Si bien es cierto que en los sistemas presidenciales no existe una relación de confianza directa entre el legislativo y el gobierno, como sucedería en un sistema parlamentario, también es cierto que en los presidenciales, los congresos están facultados para desarrollar un gran número de actividades de inspección, investigación y control. Mora-Donatto, Cecilia, “El derecho de los legisladores para solicitar documentación y acceder a los archivos de la administración pública”, en Mora-Donatto, Cecilia (Coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 400.

<sup>149</sup> De hecho, para Manuel Aragón el control aparece como un instrumento indispensable para que el equilibrio de poderes y, con él, la libertad de los ciudadanos pueda ser realidad. Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p.88. Véase también Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, 197 pp.

<sup>150</sup> Mora-Donatto, Cecilia, “El derecho de los legisladores...” en Op. Cit., p. 421.

John Stuart Mill, el gran filósofo utilitarista, insistía en que “la actividad consustancial de toda asamblea representativa es la vigilancia y control del gobierno”.<sup>151</sup> Por su parte, Woodrow Wilson escribió en su obra más famosa, *El Gobierno Congressional*, que “la legislación no es más importante que una atenta vigilancia de la administración.”<sup>152</sup>

En el caso de los congresos, la institucionalidad necesaria para llevar a cabo procesos inteligentes e informados de control y evaluación sólo puede alcanzarse a través de un sistema de comisiones especializadas o permanentes. Dichas comisiones, son una vía fundamental para evaluar los programas gubernamentales y su desempeño; mejorar la eficiencia de las operaciones de la administración pública; detectar y prevenir el despilfarro, el abuso o conductas arbitrarias y caprichosas de los funcionarios; Informar al público y asegurar que las políticas del ejecutivo responden a los intereses de la ciudadanía; reunir información para desarrollar nuevas propuestas legislativas o mejorar las normas existentes, así como para garantizar el cumplimiento administrativo de la legislación.

El problema radica en que nuestro diseño constitucional y legal limita la capacidad del Congreso de la Unión y de sus comisiones ordinarias o permanentes para realizar estas tareas, las cuales, como hemos podido apreciar, son consustanciales a cualquier régimen que se precie de ser verdaderamente democrático.

El artículo 93 de nuestra Carta Magna es un claro ejemplo de la falta de disposiciones capaces de garantizar el ejercicio de las facultades de control y evaluación que corresponden al Poder Legislativo mexicano. Si bien es cierto que este artículo otorga diferentes facultades de control evaluatorio al Congreso, la

---

<sup>151</sup> Traducción propia. Stuart Mill, John, *Considerations on Representative Government*, Parker, Son and Bourn, London, p. 104.

<sup>152</sup> Wilson, Woodrow (Autor) y Lujambio, Alonso (Estudio introductorio), *El Gobierno Congressional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 165.

realidad es que dichas facultades no garantizan un monitoreo congresional eficiente y continuo de las acciones implementadas por el Ejecutivo y sus dependencias.

En este sentido, el segundo párrafo del artículo 93 señala que cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de departamentos administrativos, así como 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. A primera vista parecería un instrumento de control formidable. Sin embargo, un análisis más profundo de tales disposiciones hace evidente que no es así: no se establece una sanción para aquellos casos en que los funcionarios mencionados se nieguen a asistir a la cita que hubieren formulado las cámaras del Congreso; mucho menos se señala como una obligación del Ejecutivo el proporcionar información veraz y oportuna, ni existe una sanción para aquellos casos en que las comisiones comprueben que la información proporcionada por los miembros del gabinete sea falsa. Lo cierto es que sin este conjunto de salvaguardas o disposiciones mínimas no es posible un verdadero ejercicio de control evaluatorio a través de la figura de las comparecencias. De nada o muy poco sirve que los secretarios de estado asistan a las comisiones del Congreso, si en la mayoría de las ocasiones sólo lo hacen para informar lo que les interesa a ellos o al titular del Ejecutivo y no así a los legisladores. De hecho, muchos secretarios utilizan estas comparecencias para dar nota a los medios de comunicación, promocionando los logros de sus dependencias y programas. La realidad es que los actuales formatos de comparecencias no garantizan que el Legislativo cuente con información relevante o veraz.

Hay más ejemplos de la debilidad y laxitud que padecen los mecanismos de control y evaluación con los que cuenta el Poder Legislativo en nuestro país.

Como pudimos observar anteriormente existe un vínculo inquebrantable entre la función de control y la suficiencia de información y documentación oportuna y veraz. Estos elementos objetivos son los únicos que permiten no sólo fiscalizar sino evaluar las acciones del Ejecutivo.<sup>153</sup> Por ello, la gran mayoría de las comisiones especializadas o permanentes de los congresos y parlamentos en el mundo cuentan con la facultad de solicitar información y documentación al Ejecutivo y sus dependencias y oficinas. Nuestras comisiones también poseen esta atribución. Pero, como sucede en el caso de las comparecencias de los miembros del gabinete, en la práctica la solicitud de documentación resulta inoperante y no permite un ejercicio eficiente de la facultad de control y evaluación.

La razón es simple como veremos enseguida. El artículo 45 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala actualmente que:

*Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.*

*No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.*

*El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la*

---

<sup>153</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *Ibíd.*, p. 401.

*comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la República.*<sup>154</sup>

Ante todo, es importante advertir que no se dice una sola palabra sobre la calidad de la información que deben proporcionar las entidades o dependencias del Ejecutivo Federal: en el artículo citado no se establecen las sanciones a las que se harían acreedores los servidores públicos que entregasen documentación falsa, incompleta, irrelevante o atrasada a las comisiones permanentes del Poder Legislativo, ya sea por dolo u omisión.

Por otra parte se crea una seria limitante al especificar que no procederá la solicitud si esta tiene carácter de reservada o confidencial. Si bien es cierto que resulta fundamental salvaguardar los datos de carácter personal o la información que pueda poner en serio riesgo a la seguridad nacional, la realidad es fundamental que existan mecanismos que garanticen, en todo momento, el acceso del máximo órgano de representación nacional y sus integrantes a la documentación generada por la Administración Pública Federal. La situación actual atenta contra la existencia de un verdadero régimen democrático basado en la rendición de cuentas, la exigencia de responsabilidades y la transparencia en el ejercicio de la función pública.

Finalmente, sólo se dice en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso que si la información no es entregada en un plazo “razonable”, la comisión podrá simple y llanamente dirigir su queja al titular de la dependencia o al jefe del Ejecutivo Federal. Sobra decir que tal disposición es, a todas luces, ridícula, por no decir ociosa y carente de toda utilidad. El plazo “razonable” sólo propicia que no se tomen con seriedad las peticiones de documentación e información de las comisiones legislativas: en los hechos este plazo puede convertirse en meses y meses de espera o nunca cumplirse. Por otro lado, de nada sirve emitir una queja

---

<sup>154</sup> *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría General de Servicios Parlamentarios, Senado de la República, México, Abril de 2005.

a la autoridad que es la responsable de la acción que se reclama. En palabras de la destacada jurista Cecilia Mora Donatto, “no es con normas ambiguas y faltas de claridad como se construyen las relaciones entre poderes”,<sup>155</sup> menos aún en un país que busca consolidar sus avances democráticos.

En perspectiva, todo parece indicar que nuestras comisiones permanentes carecen de los instrumentos necesarios para obtener la documentación e información que les permita ejercer de manera efectiva sus facultades de control y vigilancia.

Esto es más evidente si lo comparamos con mecanismos de información y vigilancia que poseen las asambleas representativas de otros países. En Estados Unidos, por citar un caso, las comisiones del Congreso tienen la potestad de realizar audiencias, conocidas comúnmente como *hearings*,<sup>156</sup> que constituyen un poderoso instrumento para reunir y analizar información vital para evaluar los programas del gobierno federal; determinar la eficiencia, desempeño y efectividad de las operaciones de la administración, o la coincidencia de las políticas públicas con los intereses de la sociedad. Estas audiencias o *hearings* también pueden ser utilizadas por las comisiones permanentes del congreso de Estados Unidos cuando existe sospecha fundada de que algún funcionario público o ciudadano ha incurrido en conductas fraudulentas relacionadas con operaciones gubernamentales, negocios u otras actividades.<sup>157</sup> Para la realización de audiencias las comisiones congresionales de aquél país pueden: solicitar archivos o documentación a las dependencias y oficinas del ejecutivo, las cuales se encuentran obligadas a proporcionarla antes de la fecha de inicio de la audiencia; invitar a testigos de todo tipo, que si se niegan a asistir pueden ser citados por la

---

<sup>155</sup> Mora-Donatto, Cecilia, “El derecho de los legisladores...” en Op. Cit., p. 408

<sup>156</sup> Existen diferentes tipos de audiencias o *hearings*, pero destacan por su importancia las *Oversight hearings* y las *Investigative hearings*. Sachs, Richard C., *A Guide to Congressional Hearings*, Nova Science Pub. Inc., 2003, p.4.

<sup>157</sup> Este tipo de audiencias conocidas como *Investigative Hearings*, fueron utilizadas en casos como el *Watergate* y el famoso Irán-Contra.

oficina del Marshal de los Estados Unidos; exigir la presentación de libros, correspondencia, memorandos u otros papeles que sean relevantes para la investigación; así como contratar expertos que contribuyan a dar claridad sobre asuntos específicos tratados durante la audiencia.

Un punto relevante es que las comisiones permanentes del congreso norteamericano pueden contar con la asesoría de poderosos órganos técnicos independientes para la realización de las audiencias, entre los que destacan el *Congressional Budget Office* (CBO) que provee al legislativo de toda la información relacionada con temas económicos y de presupuesto, y el *Congressional Research Service* (CRS), que depende de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América y que cuenta con alrededor de 900 personas, de las cuales más de dos terceras partes son investigadores profesionales expertos en diferentes disciplinas.<sup>158</sup>

Otro ejemplo de la forma equivocada en que han sido determinadas las facultades de control evaluatorio dentro de nuestro texto constitucional se encuentra plasmado en la fracción I del artículo 79, que es producto de una reforma aprobada en 1999. Dicha fracción, señala como una de las principales atribuciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados: Fiscalizar (...) *así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales*. Lo cual no es otra cosa que la capacidad de evaluar la eficacia del diseño de la política pública.

En la opinión de diversos especialistas, en un sistema de separación de poderes, como el nuestro, las comisiones congresionales deberían tener la atribución constitucional de evaluar la política pública, con la ayuda, establecida en la ley secundaria, de la entidad de fiscalización. A pesar de ello, señalan, existe una situación inversa: la atribución constitucional es del órgano fiscalizador, mientras que la Ley Orgánica del Congreso se la otorga a sus comisiones ordinarias.

---

<sup>158</sup> Sachs, Richard C., *Op. Cit.*, p.7.

Evaluar la legalidad del manejo de recursos no debe equipararse mecánicamente en la Constitución con la evaluación del nivel de eficacia que tienen los programas y acciones del Ejecutivo.

Ahora bien, el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución, que ha sido visto como un instrumento de las minorías parlamentarias para proponer la instrumentación de control congresional a través de las llamadas comisiones de investigación, tiene serias limitaciones. Debemos recordar que la capacidad de integrar una comisión de este tipo únicamente se encuentra garantizada para las minorías de la Cámara de Diputados, ya que en la Cámara de Senadores se necesita del concurso de la mitad de sus miembros. Asimismo, la esfera de acción de tales comisiones se restringe a indagar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Además de ello, la facultad de las minorías se ha limitado a proponer al pleno su creación, lo que les ha negado la posibilidad de integrarlas por sí mismas.

### **Facultades presupuestarias**

El origen de las instituciones parlamentarias se encuentra estrechamente ligado al tema de los recursos públicos y su asignación.<sup>159</sup>

Desafortunadamente en nuestro país, la mayoría de las comisiones ordinarias o permanentes rara vez tienen influencia sobre la asignación de los recursos

---

<sup>159</sup> Como bien señala el jurista Diego Valadés, la función legislativa puede ser desempeñada de manera principal por los congresos y parlamentos, pero aún así los gobiernos desempeñan una importante actividad normativa. Sin embargo, el único aspecto de la actividad del Estado constitucional democrático que corresponde exclusivamente a las asambleas es el concerniente a la autorización de cobro fiscal, gasto público y endeudamiento. Gutiérrez, Gerónimo, Lujambio, Alonso y Diego Valadés, *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, p. 19.

contemplados en el Presupuesto de Egresos, que es el documento que presenta de forma detallada la distribución del gasto público. Veamos por qué.

Una vez que el Secretario de Hacienda expone ante la Cámara de Diputados el paquete económico del Ejecutivo, la Ley de Ingresos se remite a la Comisión de Hacienda, mientras que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es remitido a la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, quien a su vez lo hace del conocimiento de los diferentes grupos parlamentarios.

Posteriormente, dichos grupos parlamentarios presentan sus puntos de vista y propuestas al interior de la comisión de Presupuesto, que es la encargada de presentar el dictamen correspondiente ante el pleno para su aprobación.

Bajo este formato, las demás comisiones permanentes están ausentes del estudio del proyecto y la formación de los acuerdos que se generan en torno al mismo. Todo ello, constituye un factor que limita la capacidad del Poder Legislativo e impide la correspondencia entre intereses sociales y gasto público.

Sin lugar a dudas, debe existir una mayor participación de las comisiones ordinarias en el análisis y elaboración final del proyecto presupuestario ya que son ellas las encargadas de realizar las labores de control y evaluación de las dependencias, entidades y programas de la administración pública que serán beneficiarias de las asignaciones del gasto.

En Estados Unidos, por ejemplo, las comisiones permanentes del congreso envían a las comisiones presupuestales observaciones sobre la conveniencia de otorgar fondos a los programas relacionados con su área de responsabilidad. En la cámara baja de Alemania, la comisión de presupuesto recibe recomendaciones de las otras comisiones permanentes, que tienen la función de vigilancia de cada uno de los ministerios.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Para mayor detalle del proceso presupuestario en Alemania y de la participación que tienen las comisiones véase la página: [www.bundestag.de/htdocs\\_e/legislat/budgcomm.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/legislat/budgcomm.html).

Lo cierto es que la existencia de restricciones y ambigüedades en el proceso presupuestario afecta directamente la capacidad decisoria de los órganos de representación y distorsiona la correspondencia entre intereses sociales y programas gubernamentales de gasto.

## **Capítulo V.**

### ***La no reelección legislativa y su impacto en el Congreso, sus legisladores y las comisiones ordinarias o permanentes.***

Después de haber realizado un análisis sobre los problemas estructurales de las comisiones en la LIX Legislatura, el presente capítulo busca profundizar en uno de los temas que han tenido mayor impacto en la debilidad que ha padecido y que aún padece el sistema de comisiones ordinarias o permanentes de nuestro Congreso de la Unión: la prohibición constitucional de la reelección legislativa inmediata.<sup>161</sup>

Esta figura jurídica fue diseñada ex profeso para debilitar a los legisladores y al Poder Legislativo en su conjunto y ha impedido la existencia de órganos parlamentarios profesionales y eficientes, limitando la capacidad de acción de las comisiones y su memoria institucional.

La realidad es que la reelección inmediata de legisladores es una figura jurídico política que durante años estuvo presente en la historia de nuestro sistema jurídico constitucional.

Antes de la reforma de 1933, la única constitución mexicana que prohibió la reelección inmediata de los miembros del Congreso fue la de Apatzingán. En dicha Constitución, promulgada el 22 de octubre de 1814 bajo el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se estableció de forma expresa:

---

<sup>161</sup> Este capítulo retoma ideas que presenté en un foro en la Cámara de Senadores sobre el tema del fortalecimiento del Poder Legislativo. Algunos datos fueron retomados posteriormente para dar contenido a una iniciativa en materia de reelección legislativa hecha en mi calidad de asesor legislativo y presentada por el senador Demetrio Sodi de la Tijera.

*Art. 57. “Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación”.*

Una disposición que a primera vista resulta muy similar a la que hoy se encuentra vigente. Aunque no debemos olvidar que el texto fundamental de 1814 depositó las funciones del Congreso en una sola cámara: la cámara de diputados. Estos diputados eran electos de forma indirecta a través de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Además de esto, es necesario recordar que el Congreso tenía entre sus atribuciones la de elegir a los miembros del Gobierno, a los del Supremo Tribunal de Justicia, a los del Tribunal de Residencia y a los secretarios de estas corporaciones.

Por lo que respecta a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, no existió impedimento alguno para la reelección inmediata de los legisladores. En este sentido, el artículo 8° de esa Carta Magna señalaba que la cámara de diputados estaría integrada por *“representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados”*. Mientras que el artículo 25 establecía que los dos senadores por cada estado serían *“elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años”*. En esta época, las entidades federativas siguieron los lineamientos generales por el texto fundamental de 1824, aceptando la reelección de los diputados locales.

La llegada de las constituciones centralistas de 1836 y 1843 tampoco alteró la posibilidad de reelección inmediata de diputados y senadores. De hecho, ambos textos la aceptaron de forma tácita. En las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, la Cámara de Diputados era renovada por mitad cada dos años teniendo como base la elección popular de sus miembros. El senado, por su parte, contaba con 24 miembros que eran electos vía indirecta por el voto de las juntas departamentales, quienes los seleccionaban de entre las

listas formuladas por la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia.<sup>162</sup>

Respecto a las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, sancionadas durante el gobierno de Antonio López de Santa Anna, quedó establecido únicamente que ambas cámaras serían renovadas cada dos años sin que se prohibiera la reelección inmediata de legisladores.

Con el restablecimiento de la constitución de 1824 y del sistema federal, a través de la aprobación del Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, se dispuso que las elecciones de diputados y senadores estuvieran regidas por medio de leyes. Este hecho, no modificó la situación precedente en materia de reelección legislativa inmediata.

Asimismo, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 tampoco existió prohibición para la reelección de los legisladores. Como mencionamos, esta Constitución, suprimió originalmente al Senado y depositó el ejercicio del Poder Legislativo en la Cámara de Diputados, determinando que tales legisladores serían electos en su totalidad cada dos años, de forma indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los términos dispuestos por la ley electoral. Posteriormente, una reforma promovida por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, impulsó la restauración de la Cámara de Senadores y la vuelta al bicameralismo. La reforma correspondiente, aprobada y publicada en 1874, estableció que el Senado se renovarían por mitad cada dos y que la elección de sus miembros sería indirecta en primer grado.

Es más: la idea de establecer límites a la reelección de los legisladores nunca estuvo presente en la agenda o las decisiones del constituyente de 1917. Y no lo estuvo simple y sencillamente porque la gesta revolucionaria de 1910, que dio origen a nuestra actual Carta Magna, jamás contemplo dicha limitación entre sus

---

<sup>162</sup> Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, Archivo General de la Nación y FCE, México, 1999, p. 124.

demandas esenciales. El Programa del Partido Liberal Mexicano, del primero de julio de 1906; el Plan de San Luis, del 5 de octubre de 1910; el Plan de Ayala, del 28 de noviembre de 1911 y el Plan de Guadalupe, del 26 de marzo de 1913, postularon la no reelección del titular del Ejecutivo Federal, de los gobernadores de los estados y hasta de los presidentes municipales, con ciertas variantes, pero nunca mencionaron a los diputados o senadores del Congreso de la Unión. De hecho, el proyecto de reformas a la Constitución presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, en 1916, no contempló prohibición alguna en la materia.

Como señalamos al inicio, fue hasta 1933 cuando quedó establecida en nuestra Carta Magna la disposición que ha impedido a los miembros del Poder Legislativo mexicano y de los congresos locales reelegirse de manera inmediata al término de su periodo.

Tal limitación, provino de una reforma al artículo 59 constitucional impulsada desde el Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario; el mismo, que un año antes había aprobado la incorporación del precepto a su Declaración de Principios.

Según este partido, la reforma era producto de “una acertada concreción del sentir general, casi unánime, de las grandes masas revolucionarias”, quienes opinaban que “los hombres y grupos políticos encargados de la vida del país y de su administración no debían perpetuarse bajo ninguna circunstancia”. Para el PNR, la nueva medida posibilitaría a un gran número de ciudadanos que se encontraban al margen de toda actividad política “tomar parte activa en la renovación de los de los diferentes órganos del poder”.

En este sentido, la restricción constitucional para la reelección inmediata de los legisladores se presentó como el gran incentivo a la participación popular. Sin embargo, la realidad es que sentó las bases para garantizar la circulación de los

grupos políticos en condiciones de nula competencia electoral y se convirtió en un mecanismo clave para apuntalar al sistema presidencialista, sobre todo a partir de la XXXVII Legislatura (1937 -1940), cuando los diputados y senadores entendieron que la disciplina pagaba políticamente y que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los caciques locales o de los electores en sus distritos, sino del Presidente de la República o del candidato presidencial en turno, quien era a final de cuentas el líder en turno del partido en el gobierno.<sup>163</sup>

Como bien subraya Alonso Lujambio, desde aquel momento la disposición ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los legisladores y particularmente de los diputados de la Cámara baja mexicana.

Es evidente que un periodo legislativo es muy corto para que un legislador pueda reforzar sus conocimientos sobre los problemas nacionales e internacionales, ni su capacidad para legislar en beneficio de los intereses de la sociedad. Sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los legisladores mexicanos no han tenido incentivos institucionales o profesionales para especializarse en sus tareas como representantes populares.

Desde la perspectiva de Lujambio, este fenómeno ha sido determinante en el debilitamiento de las tareas legislativas y de control que debería llevar a cabo el Congreso.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> A la distancia y vistos los resultados, la decisión de los legisladores de votar por una reforma que coartaba sus posibilidades independientes de desarrollo político, pareciera inexplicable. En realidad no lo es tanto, porque las reformas de 1933 se realizaron todavía en el marco de la lucha de caudillos y de los “partidos” políticos regionales y municipales, que, por añadidura no eran auténticos partidos, sino facciones dispuestas a comportarse si el jefe así se los ordenaba. Si se observa con detalle, se llega a la conclusión de que el impedimento constitucional para que diputados y senadores se reelijan en el periodo inmediato al de su ejercicio, no fue consecuencia de condiciones históricas objetivas, ni de requerimientos populares, sino únicamente una determinación tomada por ciertos círculos políticos que tendió a una mayor centralización del poder público, en un esquema de votaciones sin pueblo.

<sup>164</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p.

Entretanto, la distancia en términos de profesionalismo se ha ido haciendo más grande con respecto del Poder Ejecutivo. A pesar de que el titular de la presidencia no puede reelegirse en ningún momento, no es inusual que los altos mandos de la burocracia permanezcan en importantes cargos de la administración pública a lo largo de varios años, lo que les permite información y experiencia; elementos básicos de los que carecen la mayoría de los miembros del Poder Legislativo.

Por otra parte, afirma Lujambio, la no reelección inmediata de los congresistas mexicanos desactivó la generación de incentivos para que éstos buscaran un contacto permanente con sus bases de apoyo electoral.<sup>165</sup>

De forma paralela a este proceso de desvinculación política entre representantes y representados ocurrió otro, en sentido inverso, que estimuló y aumento la responsabilidad de los legisladores, pero frente al Poder Ejecutivo y a su partido. En un diseño político que contempla la no reelegibilidad en el cargo, el legislador ha preferido mantener una relación más estrecha con su partido que con su electorado, ya que sabe que al terminar su periodo dependerá en gran medida del propio partido el camino que seguirá su carrera política.

Un efecto más de la no reelegibilidad en los cargos del Congreso, ha sido sin duda la debilidad estructural que han padecido los partidos de oposición en México a lo largo del siglo XX, quienes nunca han podido consolidar un cuerpo verdaderamente sólido de parlamentarios. De acuerdo con Benito Nacif, durante muchos años la consolidación de un segundo partido nacional resultó imposible en la práctica, porque un segundo partido tenía muy poco que ofrecer a los políticos locales interesados en conseguir cargos electivos y no la simple nominación: "estos políticos tenían que movilizar recursos en sus propios distritos para llevar a cabo sus campañas. Pero como la no reelección consecutiva negaba la posibilidad

---

<sup>165</sup> Ibid. p.

de hacer una carrera política en el cargo en disputa, los incentivos para realizar una inversión sustancial de recursos y tiempo no eran particularmente atractivos. Competir por un puesto en el Congreso valía la pena sólo como parte de una estrategia de promoción política a largo plazo, y esto era algo que los partidos de oposición no podían ofrecer”.<sup>166</sup>

El impacto sobre el sistema de comisiones ordinarias o permanentes del Poder Legislativo ha sido sumamente negativo. Después de todo, las comisiones son órganos que funcionan por el concurso de los legisladores y si estos no cuentan con la experiencia necesaria para tratar los variados y complejos temas de la realidad nacional, es lógico que las comisiones no tengan un desempeño óptimo ni una memoria institucional de largo alcance. Un sistema de comisiones permanentes sin legisladores que puedan reelegirse de manera inmediata tiene mayores posibilidades de mantener su debilidad.

Ahora bien, en el plano del derecho comparado se puede observar que casi la totalidad de las democracias modernas aceptan la reelección inmediata de los parlamentarios. Lo cierto es que únicamente dos países en el mundo contemplan en sus textos constitucionales limitaciones en este tema: México (art. 59) y Costa Rica (art. 107).

En el caso de América Latina, la reelección está implícita en el silencio de la Ley en Brasil, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Mientras que en Argentina (art. 42); Bolivia (art 57); Colombia (art. 101); Chile (art. 47); Ecuador (art. 57); El Salvador (art. 124); Guatemala (art. 162); Haití (art. 92) y Paraguay (art. 136), se establece con claridad que los diputados o representantes son reelegibles. Por otro lado, en Estados Unidos existe una amplia tradición en materia de reelección legislativa y nunca ha prosperado un sólo intento por limitar el número de éstas.

---

<sup>166</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif (comps.), *Lecturas Sobre el Cambio Político en México*, CIDE y FCE, México, 2002, p.

## ***Conclusiones y apuntes para una reforma del sistema de comisiones permanentes del Congreso en México.***

A lo largo de la presente investigación hemos podido comprobar las hipótesis que la motivaron. La realidad es que a pesar del incremento de la pluralidad política al interior de la Cámara de Diputados y el Senado, el sistema de comisiones del Congreso mexicano no posee las herramientas institucionales que le permitan desarrollar sus tareas de manera adecuada e impulsar la consolidación de un régimen democrático en México.

Es posible comprobar que las afirmaciones de Malcolm Shaw en el sentido de que los partidos son la variable más importante para explicar la existencia de un sistema de comisiones “decisional” o “no decisional” son aplicables al caso mexicano. Shaw afirma que si un partido, disciplinado y cohesivo, mantiene una posición dominante en la política de un país por largo tiempo, seguramente el sistema de comisiones será débil.

Sin embargo, insistimos: una mayor pluralidad en un congreso o parlamento no siempre acarrea, de manera automática, el fortalecimiento de tales órganos legislativos.

Hoy existe una pluralidad sin precedentes de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión, pero las comisiones siguen siendo órganos débiles que, en muchos casos, carecen de la estructura y herramientas necesarias para desempeñar tareas tan importantes como el control evaluatorio de las políticas públicas.

Se ha avanzado mucho, pero el camino para crear sistemas de comisiones legislativas capaces de responder a las demandas de un régimen verdaderamente democrático parece todavía largo.

Como hemos podido observar en aquellos capítulos en que analizamos el estado actual de las comisiones permanentes en México, la realidad parece evidenciar que ni la Cámara de Diputados ni el Senado de la República cuentan todavía con sistemas de comisiones, fuertes, eficientes, profesionales y estables, capaces de potenciar y redimensionar el papel del Congreso cómo máximo órgano de representación política, o de contribuir decisivamente a la consolidación de nuestra incipiente democracia.

Como vimos, en las dos cámaras que conforman a nuestro Poder Legislativo hay un elevado número de comisiones que ha provocado una enorme dispersión del trabajo, disparidad en la asignación de tareas, bajo nivel de eficiencia y coordinación, así como duplicidad y falta de claridad en torno a las jurisdicciones o áreas de responsabilidad que corresponden a cada una de ellas. Esto, también ha pulverizado los recursos limitados que poseen las cámaras y con ello se ha impedido que éstos sean destinados de manera correcta para apoyar tareas de importancia.

Por otra parte, el gran número de comisiones al que puede pertenecer un legislador en nuestro país ha fomentado la debilidad del trabajo legislativo y la incapacidad de nuestro Congreso para llevar a cabo sus tareas, al tiempo que ha impedido una verdadera especialización de diputados y senadores.

Ni siquiera existe un grado de institucionalización importante en lo que respecta a la elaboración de dictámenes, una tarea esencial de las comisiones. Los aspectos relacionados con el dictamen legislativo se encuentran regulados en un puñado de artículos dispersos que: no contemplan la existencia de reuniones especiales para la presentación, votación y firma del dictamen al interior de la comisión, ni dicen una sola palabra sobre los mecanismos de debate y análisis que aseguren la participación de todos sus miembros; no poseen criterios claros que regulen el actuar de los presidentes de las mesas directivas para la remisión de los asuntos a las comisiones; ni precisan la creación de calendarios para el desahogo de los temas, ni establecen plazos diferenciados para el estudio de iniciativas de ley e

iniciativas constitucionales. Peor aún: no existen mecanismos efectivos ni sanciones que impidan el incumplimiento de los plazos de dictamen contemplados.

Asimismo, no existen disposiciones capaces de garantizar el derecho de las minorías parlamentarias para tomar parte activa en la vida interna de las comisiones del Congreso y para impulsar los mecanismos de producción normativa, de información y de control del poder de dichos órganos.

Peor aún: nuestro diseño constitucional y legal limita la capacidad del Congreso de la Unión y de sus comisiones ordinarias o permanentes para realizar estas tareas, las cuales, como hemos podido apreciar, son consustanciales a cualquier régimen que se precie de ser verdaderamente democrático. Aunado a todo ello, la mayoría de las comisiones ordinarias o permanentes rara vez tienen influencia sobre la asignación de los recursos contemplados en el Presupuesto de Egresos.

Lo cierto es que las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, se encuentran aún lejos de desempeñar el papel que tienen sus contrapartes en países como Estados Unidos, Alemania o Francia. Nuestras comisiones legislativas, no tienen un impacto decisivo en la determinación de las políticas públicas de nuestro país, ni una capacidad efectiva para controlar y, en su caso, influir sobre los actos del Ejecutivo, sus dependencias y los funcionarios a su cargo.

Hoy, cuando nuestro país atraviesa por uno de los momentos más complicados de su vida política reciente, resulta necesario repensar a las comisiones permanentes del Poder Legislativo mexicano, valorar su importancia y transformarlas en el centro de la dinámica parlamentaria, dotándolas de herramientas y recursos similares a los que tienen otras comisiones legislativas en países con una amplia tradición democrática.

No podemos aspirar a contar con un Congreso eficiente y con capacidad para impulsar el cambio democrático de México si tenemos comisiones que trabajan con herramientas y métodos heredados de la época en que don Porfirio despachaba en Palacio Nacional. De ninguna forma es una exageración decir que del fortalecimiento de las comisiones depende, en cierta medida, en fortalecimiento de nuestro sistema representativo.

La Cámara de Diputados, el Senado de la República y los legisladores que integran a estas instituciones deben dejar de ocupar los últimos lugares en cuanto a la evaluación de la ciudadanía. Sin duda, una reforma franca y valiente del sistema de comisiones permanentes del Poder Legislativo contribuirá a este propósito.

A continuación, intentaremos hacer algunos apuntes de propuestas de reformas constitucionales y legales que podrían ayudar a dar un mayor grado de institucionalización y fortaleza a las llamadas “pequeñas legislaturas” o “terminales nerviosas” de nuestro Congreso.

Es importante reformar la fracción XXVIII del artículo 73 de nuestra Constitución a fin de establecer con claridad la facultad del Congreso para realizar el control evaluatorio del cumplimiento de las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal. Esta facultad debe ser ejercida de manera fundamental por las comisiones ordinarias del Congreso.

De igual forma, consideramos necesario reformar la fracción I del artículo 79 de nuestra Constitución para que la entidad de Fiscalización Superior de la Federación tenga entre sus tareas el contribuir con las comisiones ordinarias del Congreso en el análisis del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

Sería benéfico reformar de manera integral el artículo 93 constitucional. Una de tales reformas iría encaminada a señalar como obligación de los secretarios del

despacho, del Procurador General de la República, de los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, así como de cualquier otro funcionario de la Administración Pública Federal, el comparecer ante las cámaras del Congreso o sus comisiones cuando sean requeridos por ellas, así como proporcionar información y documentación oficial, veraz y oportuna sobre sus respectivos ramos o actividades. Proponemos que en lo sucesivo, el desacato intencional o negligente de tales obligaciones sea considerado como causal de responsabilidad administrativa.

Asimismo, como un intento por crear mecanismos que permitan la generación de acuerdos y consensos entre las comisiones y los miembros del gabinete, es necesario establecer en el artículo 93 que los Secretarios del Despacho podrán tomar parte en los debates de las comisiones del Congreso, cuando se discutan asuntos de su competencia, a fin de que puedan ser oídos. Tal disposición se inspira en preceptos similares contenidos en un importante número de constituciones y reglamentos parlamentarios de países con una sólida vida democrática, tales como Francia, España o Alemania.

De forma paralela es necesario dotar a las comisiones ordinarias del Congreso de la facultad de analizar y dictaminar los ramos que componen el Presupuesto de Egresos de la Federación según su competencia.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario reformar los artículos 39, 41, 44, 45, 86, 93, 94, 95, 97, 98 y 105, para dar congruencia a la reforma constitucional en materia de control evaluatorio e implantar preceptos que den certeza al trabajo de las comisiones; democratizen el proceso de elaboración y aprobación de dictámenes al interior de las mismas; combatan el ausentismo y aseguren la existencia de memoria legislativa.

Además de ello, las reformas a la Ley Orgánica deben incorporar disposiciones tendentes a garantizar el derecho de las minorías parlamentarias en la convocatoria a reunión de las comisiones, en la inclusión de asuntos en el orden del día de las mismas y en la solicitud de información o documentación que realicen.

Finalmente, es necesario garantizar el derecho de las minorías parlamentarias para impulsar la creación de comisiones de investigación. En lo sucesivo, dichas comisiones podrán investigar a cualquier órgano de la Administración Pública Federal o tratar asuntos de interés público. Sus conclusiones deberán plasmarse en un informe que será remitido al pleno de la cámara respectiva, para que sea finalmente turnado a las comisiones ordinarias que correspondan, al titular del Ejecutivo Federal y, en su caso, a cualquier autoridad competente.

Como bien han señalado diversos estudiosos de la política y juristas: para que un congreso o parlamento sea eficaz e incida decisivamente en la existencia y consolidación de un régimen democrático es necesario que cuente, por encima de otros factores, con una estructura institucional de comisiones eficiente, la cual debe poseer, a su vez, extensos y robustos medios de control sobre las actividades gubernamentales.

Es importante destacar que en estos momentos, se encuentran pendientes de ser aprobados en las comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, proyectos de dictamen que reforman la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y que crean nuevos reglamentos para el gobierno interior de cada una de las cámaras. La realidad es que los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en el Congreso y los presidentes de las mesas directivas de las cámaras, han manifestado escaso o nulo interés por sacar adelante tan importantes reformas, las cuales permitirán fortalecer y dar mayor eficiencia al trabajo de los sistemas de comisiones y del Congreso en su conjunto.

## **Bibliografía y hemerografía**

1. Aguilar Rivera, José A., (Coord.), *México: crónicas de un país posible*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, 334 pp.
2. Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, 257 pp.
3. Arbós, Xavier y Salvador Giner, *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo Veintiuno de España, Madrid, 1996, 112 pp.
4. Ávila, Alfredo, *En nombre de la Nación. La formación del gobierno representativo en México*, CIDE-Taurus, México, 2002, 416 pp.
5. Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999. 172 pp.
6. Bentham, Jeremy, *Tácticas Parlamentarias*, Publicaciones del Congreso de los Diputados de España, Serie Textos Parlamentarios Clásicos, Madrid, 1991, 290 pp.
7. Bobbio, Norberto, *El futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, 214 pp.
8. Byrd, Robert C., *The Senate, 1789-1989: Addresses on the History of the United States Senate*, GPO, Washington, 1991, 205 pp.
9. Camposeco, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1998, 145 pp.
10. Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, 270 pp.
11. Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Porrúa, México, 2000, 292 pp.
12. \_\_\_\_\_, *La Constitución Pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, 189 pp.
13. Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, 299 pp.
14. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1996, 240 pp.

15. Carrillo, Ulises, y Alonso Lujambio "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso Mexicano, 1997-2000", en: revista mexicana de sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1998, p. 245.
16. Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867 - 1997*, CIDE – Taurus, México, 2002, 457 pp.
17. Casar, María Amparo, *Executive-Legislative Relations: The Case of México*, Documentos de trabajo, número 84, CIDE, México 1998, 37 pp.
18. \_\_\_\_\_, *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. Documento de trabajo, Núm. 83, CIDE, México, 2001, 36 pp.
19. Cebrián, Juan Luis, *Fundamentalismo Democrático*, Taurus, México, 2004, 182 pp.
20. Cervantes Gómez, Juan Carlos, *La División de Poderes y la Evolución del Poder Legislativo*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, México, 2003, 74 pp.
21. Colomer, Joseph M, *Instituciones Políticas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2001, 267 pp.
22. Concha Cantú, Hugo, et al, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, UNAM, TEPJF, COFEMER, México, 2004, 250 pp.
23. Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa, *Las facultades de control del Senado de la República*, Senado de la República – ITAM – Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, 340 pp.
24. Chust, Manuel *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Centro Francisco Tomas y Valiente, Valencia, 1999, 326 pp.
25. Daniel, Montserrat, *Las comisiones legislativas con delegación plena*, Editorial Comares, Granada, 1997, 20 pp.
26. De Bufalá Ferrer, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, 192 pp.
27. Diamond, Larry, *Developing Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999, p. 64.

28. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados - Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, 1089 pp.
29. Dresser, Denise, "México: del predominio del PRI a una democracia dividida", en Domínguez, Jorge y Shifter, Michael, (eds.), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Colombia, 2005. 354 – 383 pp.
30. Dworak, Fernando F. (Coord.), *El legislador a examen, El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE y Cámara de Diputados, México, 2003.
31. Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas Sobre el Cambio Político en México*, CIDE y FCE, México, 2002, pp.
32. Escamilla Hernández, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, UAM – Gernika, México, 1988, 139 pp.
33. Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, Archivo General de la Nación y FCE, México, 1999, 414 pp.
34. García, Mercedes y Sánchez Francisco, *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Barcelona, 2002, 57 pp.
35. Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928 – 1945)*, Siglo XXI, México, 1982, 197 pp.
36. *Gobernabilidad: Nuevos actores, Nuevos desafíos*, Memorias 2002, IBERGOP – Editorial Porrúa, México, 2003, 1020 pp.
37. González Parás, José Natividad, *La Gobernabilidad Democrática en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, 252 pp.
38. González, María del Refugio, *Transiciones y Diseños Institucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, 432 pp.
39. Gutiérrez, Gerónimo, Lujambio, Alonso y Diego Valadés, *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, 180 pp.
40. Haro, Ricardo, *Constitución, Poder y Control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, 243 pp.
41. Hill, James P., *The third house of Congress versus the fourth branch of government: the impact of congressional committee staff on Agency Regulatory*

- decision-making*, en John Marshall Law Review, vol. 19, Invierno 1996, p. 247-273.
42. *Historia General de México*, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, México, 2004, 1103 pp.
  43. Huerta, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, 181 pp.
  44. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, *Antecedentes del Órgano de Fiscalización: Auditoría Superior de la Federación*, Senado de la República, México, 2001, 44 pp.
  45. King, Anthony, "How to strengthen legislatures –assuming that we want to", en Ornstein, Norman J., *The Role of the Legislature in Western Democracies*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC 1981. 77 -89 pp.
  46. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU, 2004, 255 pp.
  47. Lienert, Ian, *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive*, Fondo Monetario Internacional, Documento de Trabajo, junio de 2005, 26 pp.
  48. Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1996, 169 pp.
  49. Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000, 315 pp.
  50. Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000, 191 pp.
  51. \_\_\_\_\_, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, 236 pp.
  52. *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría General de Servicios Parlamentarios, Senado de la República, México, Abril de 2005.
  53. Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, 246 pp.
  54. Meyer, Lorenzo, *El Estado en busca del Ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, Océano, México, 2005, 199 pp.

55. Mirón Lince, Rosa María y Luisa Béjar Algazi, (Coord.), *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, AMEP, Senado de la República, México, 2003, 283 pp.
56. Mora-Donatto, Cecilia, *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como órganos de Control Político*, Cámara de Diputados, UNAM, México, 1998, 317 pp.
57. Mora-Donatto, Cecilia, “El derecho de los legisladores para solicitar documentación y acceder a los archivos de la administración pública”, en Mora-Donatto, Cecilia (Coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, 399 – 421 pp.
58. Nacif, Benito, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, en *Política y Gobierno*, primer semestre 1999, vol. XI, n° 1, pp. 9-41.
59. Nava, Salvador (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, Tomo I, Fundación Konrad Adenauer, México, 2004, 431 pp.
60. Norton, Philip, *Parlamentos y Gobiernos en Europa occidental*, Porrúa – Colegio de Veracruz, México, 2003, 230 pp.
61. O'Donnell, Guillermo, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens, Buenos Aires, 2003, 360 pp.
62. Oleszek, Walter, “Preliminary Legislative Action” en *Congressional Procedures and the Policy Process*, Congressional Quarterly Press, Washington, D. C., 1996.
63. Orellana Moyao, Alfredo y Wistano Orozco García, *El futuro del Senado de la República. La necesidad de una reflexión filosófica y práctica*, Senado de la República – ITAM – Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, 137 pp.
64. Paoli Bolio, Francisco José, “La nueva Ley Orgánica del Congreso”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 2, Enero – Junio 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 135 -157.
65. Pau I Vall, Francesc (Coord.), *El Parlamento del Siglo XXI*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos – Tecnos, Madrid, 2004, 293 pp.
66. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003, 381 pp.

67. Pérez Dobón, Juan José, *Las fases de comisión y pleno*, V Jornadas de Derecho Parlamentario, El Procedimiento Legislativo, Publicaciones del Congreso de los Diputados de España, Madrid, 1994.
68. Pérez, Germán y Antonia Martínez, *La Cámara de Diputados en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 241 pp.
69. Polsby, Nelson, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", en *The American Political Science Review*, 144-165 pp.
70. *Prontuario de Legislación Parlamentaria 2003*, Secretaría General de Servicios Parlamentarios, Senado de la República, México, 2003, 76 pp.
71. Przeworski, Adam, *et al*, *Democracy and Development*, Cambridge University Press, UK, 2000, pp.336.
72. Przeworski, Adam, *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press, UK, 1991, pp.135.
73. Przeworski, Adam, *et al*, *Democracia Sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998, 193 pp.
74. Puhle, Hans-Jürgen, *et al*, *Consolidación Democrática y Gobernabilidad en América Latina*, Instituto Teotónio Vilela-Fundación por la Socialdemocracia-Fundación Friedrich Ebert, México, 2004, 162 pp.
75. Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, 107 pp.
76. Requejo, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección Constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel, Barcelona, 2000, 165 pp.
77. Rojas, Rafael, "La Nueva Sociabilidad Política. Facciones parlamentarias, grupos de opinión y logias masónicas en los orígenes del Estado Mexicano", Documento de Trabajo número 76, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1997.
78. Rossell, Mauricio, *Congreso y Gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000. 339 pp.
79. Sada, Ingrid y Heidi Sada, "Mejora en el desempeño legislativo y los procesos de rendición de cuentas del Congreso", en *Revista Bien Común*, Año X, Número 114, México, junio de 2004, 43 – 47 pp.

80. Sachs, Richard C., *A Guide to Congressional Hearings*, Nova Science Pub. Inc., 2003, 27 pp.
81. Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2003, 483 pp.
82. \_\_\_\_\_, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 2003, 247 pp.
83. Schedler, Andreas, “¿Y después de la alternancia? Los escenarios del cambio político en México”, en *Retos y Perspectivas del cambio político en México*, IEDF, México, 2003.
84. Schiavon, Jorge, “Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: Un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas” en *Foro Internacional*, enero – marzo 2004, Vol. 44, n° 1 (175), pp.126-149.
85. Schmitter Philippe C. y Nicolas Guilhot, “Conceptualizing and, them, measuring the consolidation and the quality of neo democracy”, European University Institute, abril de 1998.
86. Serna de la Garza, José María, *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, UNAM, México, 1998, 330 pp.
87. Shaw, Malcolm, “Committees in Legislatures”, en Norton, Philip (ed.), *Legislatures*, Oxford Readings in Politics and Government, London, 1990, 336 pp.
88. Shaw, Malcolm, y John D. Lees, *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, NC: Duke University Press, 1979, pp. 434, p. 380.
89. Shepsle, Kenneth y Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, behavior, and institutions*, New York and London, W. W. Norton & Company, 1997. 469 pp.
90. Silva-Herzog Márques, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta - Joaquín Mortíz, México, 1999, 150 pp.
91. Smith, Steven y Christopher Deering, *Committees in Congress*, Congressional Quarterly Press, Washington, D. C., 1984, 245 pp.
92. *Standing Committees*, House of Commons Information Office, Factsheet L6, January 2004, 10 pp.
93. Stuart Mill, John, *Considerations on Representative Government*, Parker, Son and Bourn, London, 175 pp.

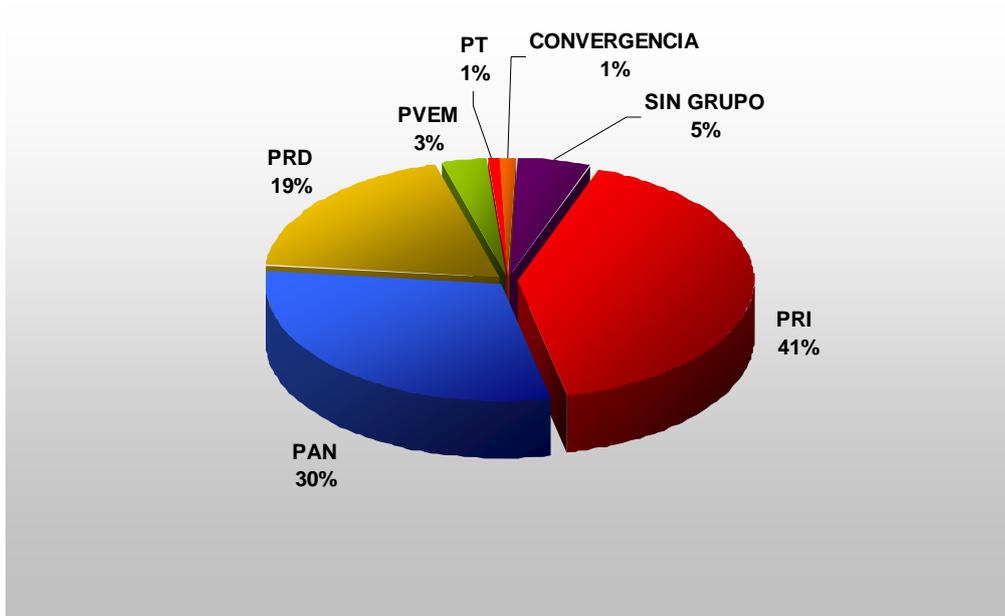
94. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, Porrúa, México, 1999, 1180 pp.
95. Toledo, Francisco, Florescano, Enrique y José Woldemberg (Coord.), *Los Desafíos del Presente Mexicano*, Taurus, México, 2006, 291 pp.
96. Valadés, Diego y Miguel Carbonell, *Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI*, 1ª Reimp., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004, 290 pp.
97. Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, 197 pp.
98. \_\_\_\_\_, *El gobierno de gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, 124 pp.
99. Weldon, Jeffrey, *The Spring 2004 Term of the Mexican Congress*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Mexican Congressional Report Series, Washington, D.C., Septiembre 2004, 38 pp.
100. Wilson, Woodrow (Autor) y Lujambio, Alonso (Estudio introductorio), *El gobierno congresional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, 184 pp.

## ANEXOS

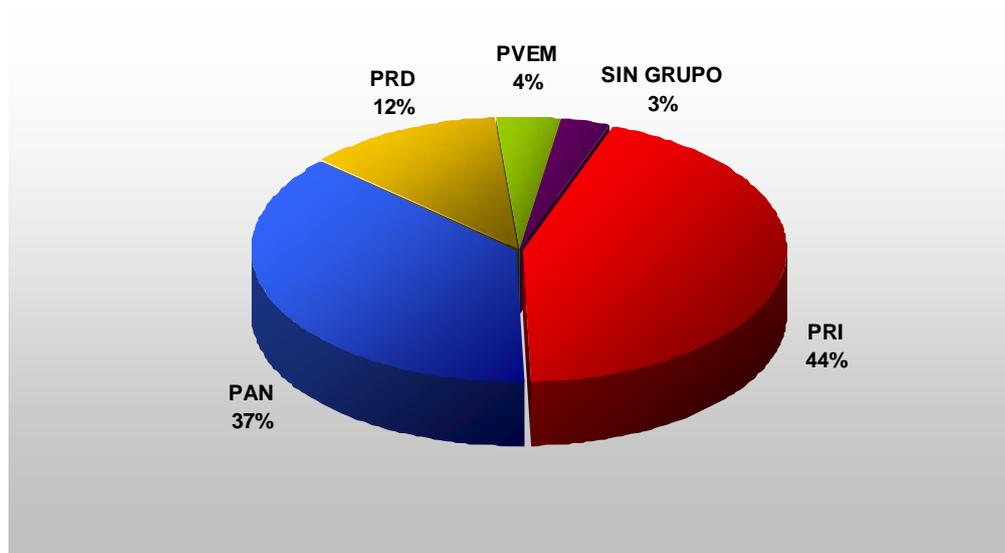
## Anexo 1

### Conformación de la Cámara de Diputados y del Senado de la República en la LIX Legislatura.

#### Cámara de Diputados



#### Cámara de Senadores



## Anexo 2



*En escala de calificación como en la escuela, donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame. ¿Qué tanto confía en...*

	ABR/04	AGO/04	SEP/04	JUL/05
Las universidades	-	-	-	8.1
La Iglesia	7.7	7.6	7.7	7.7
El Ejército	7.5	7.0	7.7	7.7
La Comisión Nacional de Derechos Humanos	-	6.2	7.1	7.4
El Instituto Federal Electoral	6.7	6.6	7.0	7.1
Los medios de comunicación	7.0	6.8	7.1	6.9
El Presidente de la República	6.1	5.8	6.3	6.2
La Suprema Corte de Justicia	5.7	6.0	6.3	6.1
Los empresarios	5.3	5.7	5.7	5.3
Los partidos políticos	4.7	4.9	5.1	5.1
Los Senadores	4.7	5.2	5.3	5.0
La policía	5.0	4.8	5.0	4.9
Los sindicatos	4.8	5.2	5.1	4.7
Los Diputados	4.2	4.6	4.7	4.5

METODOLOGÍA	
Población sujeta a estudio	Ciudadanos mayores de edad en viviendas particulares del territorio nacional.
Fechas de levantamiento	Del 8 al 11 de julio de 2005.
Esquema de selección de la muestra	Utilizando como marco de muestreo el listado de las secciones electorales y sus resultados en la elección federal de 2003, se tomaron de manera sistemática y aleatoria con probabilidad proporcional a su tamaño (PPT) 100 secciones electorales en todo el país, en cada sección se tomaron dos manzanas (o grupo de viviendas en caso de áreas rurales), en cada una de las manzanas cinco viviendas y en cada vivienda un ciudadano mayor de edad.
Tamaño de muestra	1,000 ciudadanos en todo el país.
Técnica de recolección de datos	El estudio es llevado a cabo en viviendas particulares a través de entrevistas "cara a cara" utilizando como herramienta de recolección de datos un cuestionario, previamente estructurado (el cuestionario no es de auto-llenado).

# Anexo 3

Tabla 62\*

	Total de entrevistas	A usted, ¿le interesan o no los asuntos que se discuten en el Congreso (diputados y senadores)? (LEER OPCIONES 1 Y 2)				Depende (esp)	NS	NC	Total
		Si me interesan	No me interesan	Cifra (esp)	Depende (esp)				
<b>TOTAL</b>	1794	45.9	38.8	1.7	8.0	5.1	.6	100.0	
<b>SEXO</b>									
Hombre	898	53.2	31.0	1.6	10.8	3.1	.3	100.0	
Mujer	896	39.3	45.8	1.7	5.5	6.8	.9	100.0	
<b>EDAD</b>									
De 15 a 19 años	229	39.0	38.7	6.5	8.1	7.3	.4	100.0	
De 20 a 29 años	483	45.8	38.4	.6	9.7	5.4	.4	100.0	
De 30 a 39 años	434	49.5	37.9	1.0	9.0	2.2	.4	100.0	
De 40 a 49 años	291	47.8	36.3	1.0	8.7	4.7	1.4	100.0	
De 50 años y más	357	46.4	41.9	.4	4.1	6.1	1.1	100.0	
<b>ESCOLARIDAD</b>									
Ninguna	65	21.2	55.7	.3	3.5	19.3	2.3	100.0	
Primaria incompleta	239	36.3	49.7	.2	6.0	5.5	.2	100.0	
Primaria completa	314	39.4	42.4	2.3	7.4	7.4	1.2	100.0	
Secundaria incompleta	132	47.1	36.8	1.9	7.5	6.7	.6	100.0	
Secundaria completa	333	45.1	41.0	1.3	8.2	4.4	.6	100.0	
Preparatoria o comercial incompleta	206	49.7	33.5	4.8	10.0	1.4	.6	100.0	
Preparatoria o comercial completa	253	50.6	38.9	1.5	6.6	2.4	.6	100.0	
Universidad incompleta	136	54.5	19.9		21.7	4.0	.6	100.0	
Universidad completa y más	115	81.9	13.6	1.7	2.8		.6	100.0	
<b>INGRESO</b>									
De 0 a 1 SM	331	37.8	43.3	1.0	9.8	6.9	1.2	100.0	
De 1 a 3 SM	685	43.2	41.5	1.8	6.7	5.8	.9	100.0	
De 3 a 5 SM	435	49.8	34.0	.7	12.7	2.9	.9	100.0	
De 5 a 7 SM	109	52.5	41.1	.3	4.9	1.2	.5	100.0	
De 7 a 10 SM	63	80.3	12.1		5.7	1.3	.5	100.0	
Más de 10 SM	42	51.6	9.0	30.5		8.8	.5	100.0	
<b>SIMPATÍA PARTIDISTA</b>									
PAN	458	55.8	31.4	.3	10.3	2.2	.2	100.0	
PRD	162	34.1	48.0	3.9	5.9	7.9	1.5	100.0	
PRI	576	43.0	39.2	1.3	8.5	6.5	.4	100.0	
Otros partidos	39	56.9	31.3	2.1	3.9	5.6	.4	100.0	
<b>NIVEL SOCIOECONÓMICO</b>									
Ninguno	559	42.6	42.7	2.5	6.5	5.3	.5	100.0	
Muy bajo	903	36.6	46.1	1.4	8.8	6.6	.9	100.0	
Bajo	661	49.5	36.4	2.3	6.6	4.3	.9	100.0	
Medio	82	73.9	18.9		4.6	2.5	.2	100.0	
Alto	148	76.9	11.9	1.3	9.7		.7	100.0	
<b>REGIÓN</b>									
1,00	449	52.1	33.4	1.4	11.3	.7	1.1	100.0	
2,00	449	32.2	44.4	1.4	8.1	12.7	1.1	100.0	
3,00	449	55.2	35.0	1.6	7.0	1.2	.4	100.0	
4,00	447	39.5	44.3	2.3	6.0	7.5	.4	100.0	

Fuente: ENCUESTA NACIONAL SOBRE LA CONSTITUCIÓN, 2003.  
 Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.  
 Unidad de Estudios sobre la Opinión, IISUNAM.  
 \*Tabla correspondiente a la pregunta 42.

## Anexo 4

<b>Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados (LIX Legislatura)</b>	
I. Agricultura y Ganadería	XXII. Juventud y Deporte
II. Asuntos Indígenas	XXIII. Marina
III. Atención a Grupos Vulnerables	XXIV. Medio Ambiente y Recursos Naturales
IV. Ciencia y Tecnología	XXV. Participación Ciudadana
V. Comunicaciones	XXVI. Pesca
VI. Cultura	XXVII. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
VII. Defensa Nacional	XXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública
VIII. Desarrollo Metropolitano	XXIX. Puntos Constitucionales
IX. Desarrollo Rural	XXX. Radio, Televisión y Cinematografía
X. Desarrollo Social	XXXI. Recursos Hidráulicos
XI. Distrito Federal	XXXII. Reforma Agraria
XII. Economía	XXXIII. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
XIII. Educación Pública y Servicios Educativos	XXXIV. Relaciones Exteriores
XIV. Energía	XXXV. Salud
XV. Equidad y Género	XXXVI. Seguridad Pública
XVI. Fomento Cooperativo y Economía Social	XXXVII. Seguridad Social
XVII. Fortalecimiento al Federalismo	XXXVIII. Trabajo y Previsión Social
XVIII. Comisión de Gobernación	XXXIX. Transportes
XIX. Hacienda y Crédito Público	XL. Turismo
XX. Jurisdiccional	XLI. Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
XXI. Justicia y Derechos Humanos	XLII. Vivienda

**Fuente:** Página Electrónica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

## Anexo 5

<b>Comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores (LIX Legislatura)</b>	
I. Administración	XXV. Hacienda y Crédito Público
II. Agricultura y Ganadería	XXVI. Jubilados y Pensionados
III. Asuntos Fronterizos	XXVII. Jurisdiccional
IV. Asuntos Indígenas	XXVIII. Justicia
V. Biblioteca y Asuntos Editoriales	XXIX. Juventud y Deporte
VI. Ciencia y Tecnología	XXX. Marina
VII. Comercio y Fomento Industrial	XXXI. Medalla Belisario Domínguez
VIII. Comunicaciones y Transportes	XXXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
IX. Defensa Nacional	XXXIII. Población y Desarrollo
X. Derechos Humanos	XXXIV. Puntos Constitucionales
XI. Desarrollo Regional	XXXV. Recursos Hidráulicos
XII. Desarrollo Rural	XXXVI. Reforma Agraria
XIII. Desarrollo Social	XXXVII. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
XIV. Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	XXXVIII. Relaciones Exteriores
XV. Distrito Federal	XXXIX. Relaciones Exteriores, América del Norte
XVI. Educación y Cultura	XL. Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe
XVII. Energía	XLI. Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico
XVIII. Equidad y Género	XLII. Relaciones Exteriores, Europa y África
XIX. Estudios Legislativos	XLIII. Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales
XX. Estudios Legislativos, Primera	XLIV. Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales
XXI. Estudios Legislativos, Segunda	XLV. Salud y Seguridad Social
XXII. Federalismo y Desarrollo Municipal	XLVI. Trabajo y Previsión Social
XXIII. Fomento Económico	XLVII. Turismo
XXIV. Gobernación	XLVIII. Vivienda

**Fuente:** Página Electrónica de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión

## Anexo 6



Senado de la República LIX LEGISLATURA

← PÁGINA PRINCIPAL

INTEGRANTES DE LA LIX LEGISLATURA

ORDEN ALFABÉTICO

SENADORAS

SENADORES

ENTIDAD FEDERATIVA

GRUPOS PARLAMENTARIOS

DIRECTORIO

LIX LEGISLATURA IMPRIMIR

**SENADORES**

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL



Senador José Adalberto Castro Castro

COMISIONES

- [Desarrollo Regional \(SECRETARIO\)](#)
- [Salud y Seguridad Social \(SECRETARIO\)](#)
- [Agricultura y Ganadería](#)
- [Marina](#)
- [Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca](#)
- [Recursos Hidráulicos](#)



# Senado de la República

# LIX LEGISLATURA

18 de Agosto de 2006

Búsqueda Avanzada

[← PÁGINA PRINCIPAL](#)

[INTEGRANTES DE LA LIX LEGISLATURA](#)

LIX LEGISLATURA

[IMPRIMIR](#)

[ORDEN ALFABÉTICO](#)

[SENADORAS](#)

[SENADORES](#)

[ENTIDAD FEDERATIVA](#)

[GRUPOS PARLAMENTARIOS](#)

[DIRECTORIO](#)

GRUPO PARLAMENTARIO DEL  
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA



PRD



Senador Marcos Carlos Cruz Martínez

COMISIONES

[Vivienda \(PRESIDENTE\)](#)

[Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial \(SECRETARIO\)](#)

[Comisión Especial encargada de la Conmemoración del Quincuagésimo Aniversario del Voto de la Mujer en México](#)

[Desarrollo Regional](#)

[Desarrollo Social](#)

[Justicia](#)

[Reglamentos y Prácticas Parlamentarias](#)



# Senado de la República

# LIX LEGISLATURA

← PÁGINA PRINCIPAL

INTEGRANTES DE LA  
LIX LEGISLATURA

LIX LEGISLATURA

IMPRIMIR

ORDEN ALFABÉTICO

SENADORAS

SENADORES

ENTIDAD FEDERATIVA

GRUPOS PARLAMENTARIOS

DIRECTORIO

## GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO



Senadora Emilia Patricia Gómez Bravo

### COMISIONES

[Comisión de Concordia y Pacificación para el Estado de Chiapas](#)

[Comisión de Trabajo para el estudio de la regulación del sistema de ahorro para los trabajadores, a fin de proponer reformas orientadas al fortalecimiento de su ahorro y facilitar su inversión en proyectos productivos](#)

[Comisión Especial Conmemorativa del Bicentenario del Natalicio de Don Benito Juárez García en el Año 2006](#)

[Comisión Especial Transitoria tendiente a lograr un acercamiento en el conflicto de límites entre los estados de Colima y de Jalisco](#)

[Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial](#)

[Educación y Cultura](#)

[Medalla Belisario Domínguez](#)

[Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca](#)

[Población y Desarrollo](#)

[Salud y Seguridad Social](#)

[Subcomisión especial para el análisis y propuesta de soluciones con motivo de la grave situación financiera por la que atraviesa el IMSS y el ISSSTE](#)

[Turismo](#)

## Anexo 7

### ■ Relaciones Exteriores

#### PRESIDENTE

Gerardo Buganza Salmerón **PAN**

#### SECRETARIO

Germán Sierra Sánchez **PRI**

		INTEGRANTES	
 <b>PRI</b>	8		
 <b>PAN</b>	5	Héctor Antonio Astudillo Flores	<b>(PRI)</b>
 <b>PRD</b>	1	<b>Laura Alicia Garza Galindo</b>	<b>(PRI)</b>
<hr/>		José Ernesto Gil Elorduy	<b>(PRI)</b>
<b>Total</b>	<b>14</b>	Dulce María Sauri Riancho	<b>(PRI)</b>
		Eduardo Ovando Martínez	<b>(PRI)</b>
		Eric Luis Rubio Barthell	<b>(PRI)</b>
		Silvia Hernández Enríquez	<b>(PRI)</b>
		Héctor Javier Hernández Genis	<b>(PAN)</b>
		Héctor Guillermo Osuna Jaime	<b>(PAN)</b>
		Lydia Madero García	<b>(PAN)</b>
		Héctor Federico Ling Altamirano	<b>(PAN)</b>
		Ricardo Gerardo Higuera	<b>(PRD)</b>

### ■ Relaciones Exteriores América del Norte

#### PRESIDENTA

Silvia Hernández Enríquez **PRI**

#### SECRETARIO

Oscar Luebbert Gutiérrez **PRI**

#### SECRETARIO

Héctor Guillermo Osuna Jaime **PAN**

		INTEGRANTES	
 <b>PRI</b>	4		
 <b>PAN</b>	3	<b>Laura Alicia Garza Galindo</b>	<b>(PRI)</b>
 <b>PRD</b>	1	Dulce María Sauri Riancho	<b>(PRI)</b>
<hr/>		Jorge Lozano Armengol	<b>(PAN)</b>
<b>Total</b>	<b>8</b>	Filomena Margaiz Ramírez	<b>(PAN)</b>
		Elías Miguel Moreno Brizuela	<b>(PRD)</b>

## ▪ Relaciones Exteriores Europa

### PRESIDENTA

**Laura Alicia Garza Galindo PRI**

### SECRETARIO

Carlos Rojas Gutiérrez **PRI**

### SECRETARIO

Héctor Larios Córdova **PAN**

 <b>PRI</b>	4
 <b>PAN</b>	3
<b>Total</b>	<b>7</b>

### INTEGRANTES

Germán Sierra Sánchez	<b>(PRI)</b>
César Camacho Quiroz	<b>(PRI)</b>
Guillermo Herbert Pérez	<b>(PAN)</b>
Víctor Manuel Torres Herrera	<b>(PAN)</b>

## ▪ Energía

### PRESIDENTE

Jorge Rubén Nordhausen González **PAN**

### SECRETARIO

Luis Ricardo Aldana Prieto **PRI**

### SECRETARIO

Benjamín Gallegos Soto **PAN**

 <b>PRI</b>	6
 <b>PAN</b>	4
 <b>PRD</b>	2
 <b>PVEM</b>	1
<b>Total</b>	<b>13</b>

Juan José Rodríguez Prats	<b>(PAN)</b>
Antonio Soto Sánchez	<b>(PRD)</b>
César Raúl Ojeda Zubieta	<b>(PRD)</b>
Verónica Velasco Rodríguez	<b>(PVEM)</b>
Genaro Borrego Estrada	<b>(PRI)</b>
<b>Laura Alicia Garza Galindo</b>	<b>(PRI)</b>
Mariano González Zarur	<b>(PRI)</b>
Oscar Cantón Zetina	<b>(PRI)</b>
Aracely Escalante Jasso	<b>(PRI)</b>
Luis Alberto Rico Samaniego	<b>(PAN)</b>

## ▪ Hacienda y Crédito Público

### PRESIDENTE

Fauzi Hamdan Amad **PAN**

### SECRETARIO

Alejandro Gutiérrez Gutiérrez **PRI**

### SECRETARIO

Miguel Angel Navarro Quintero **PRD**

 <b>PRI</b>	7
 <b>PAN</b>	5
 <b>PRD</b>	1
 <b>PVEM</b>	1
<b>Total</b>	<b>14</b>

### INTEGRANTES

<b>Laura Alicia Garza Galindo</b>	<b>(PRI)</b>
Víctor Manuel Méndez Lanz	<b>(PRI)</b>
Dulce María Sauri Riancho	<b>(PRI)</b>
Fernando Gómez Esparza	<b>(PRI)</b>
Omar Raymundo Gómez Flores	<b>(PRI)</b>
David Jiménez González	<b>(PRI)</b>
Héctor Larios Córdova	<b>(PAN)</b>
Lydia Madero García	<b>(PAN)</b>
Alberto Miguel Martínez Mireles	<b>(PAN)</b>
Gerardo Buganza Salmerón	<b>(PAN)</b>
Verónica Velasco Rodríguez	<b>(PVEM)</b>