

---

# Las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados

---

Jorge Moreno Collado\*

---

## I. Noción de comisión

---

En su acepción ordinaria y según el Diccionario de la Lengua Española, **comisión** es la acción de cometer (de ahí su cercanía con el vocablo **comité**); significa igualmente la "orden y lealtad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio"; quiere decir asimismo el "encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa"; y, finalmente, se refiere también al "conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto". Cuando el encargo se asigna a una persona en lo particular, a éste se le llama *comisionado*, e igualmente recibe tal nombre cada uno de los miembros del grupo de personas que integran una **comisión**, vocablo que en términos jurídicos identifica a un conjunto de personas encargadas de cierta función

pública específica y que procede del latín *comissio* y su derivado *committere*, confiar, encomendar.

---

## II. Comisiones legislativas

---

La doctrina reconoce que las Asambleas Legislativas incluyen como sus principales funciones y actividades el estudio y redacción de leyes; el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública, y la representación e información al pueblo. El cumplimiento de éstas se realiza normalmente por conducto de comisiones, a las que se define "como organismos especializados, que con frecuencia tienen carácter permanente, a los que se asignan responsabilidades".<sup>1</sup>

Fernando Santaolalla expone: "Las comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de Diputados o Senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las

---

\* Diputado por el VII Distrito del D.F. Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de las Cámara de Diputados.

Cámaras, presentando a éstas una propuesta de dictamen sobre cada uno de ellos. Los parlamentarios se reparten entre las distintas Comisiones existentes, lo que normalmente se hace en proporción al número de miembros de los Grupos parlamentarios respectivos<sup>2</sup>. El profesor español reconoce, sin embargo, que este concepto le viene chico a la realidad actual de las comisiones legislativas o parlamentarias, pues como bien lo expresa, la evolución de estos cuerpos orgánicos de los parlamentos los ha llevado a mucho más que ser simplemente órganos de instrucción o preparación de los plenos de las cámaras. "Las Comisiones ya no se limitan —dice Santaolalla— a elevar propuestas o dictámenes a los plenos de las cámaras legislativas, sino que asumen un poder decisorio en ciertas materias. Así, las Comisiones pueden aprobar directamente proyectos legislativos sin que se requiera la ulterior intervención de aquéllos. Igualmente, pueden adoptar resoluciones o mociones de carácter no legislativo y pueden servir de foro para comparecencias de ministros en sesiones informativas. En definitiva —concluye Santaolalla—, las comisiones ya no son sólo órganos preparatorios, sino también órganos con facultades decisorias que se subrogan en la posición jurídico-política ocupada por las asambleas".

Podríamos afirmar que la anterior es la tendencia universal respecto a las funciones de las comisiones de los órganos parlamentarios y legislativos, aunque en el caso de México es todavía muy lenta la evolución hacia lo experimentado en otras latitudes y se debe más a la práctica que a la reglamentación al respecto.

Silvano Tosi afirma que "las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función de las cámaras [la formación de las leyes], como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las cámaras".<sup>4</sup> Más adelante el maestro italiano recientemente fallecido complementa la noción anterior al expresar: "El origen histórico de las comisiones prueba eficazmente, por sus modalidades, el significado que estos colegios menores han asumido en el contexto de todo el sistema de gobierno, como para significar con su desarrollo —con parcial excepción para el ordenamiento británico— la observación de que el Parlamento en asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo".<sup>5</sup>

En efecto, los parlamentos de las épocas revolucionarias tendieron a la deliberación, debate y confrontación ideológica y política en los plenos y fueron proclives al asambleísmo de la Convención, con todas sus consecuencias de anarquismo, violencia y terrorismo. El trabajo en comisiones es una forma más civilizada de actuación parlamentario, por lo que las comisiones, desde sus antecedentes más lejanos, introdujeron en los parlamentos la racionalidad de la función legislativa, la especialización del conocimiento de los asuntos, la diversificación funcional de las actividades de las asambleas y, desde luego, la mediatización de las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios y dispuestos a todo.

#### **a) Tipo de comisiones legislativas**

El número y tipo de comisiones es muy variable en cada Asamblea Legislativa, pues está determinado por variados factores de orden histórico, sociológico, político y cultural, los cuales imprimen a los parlamentos un carácter singular en cada país. Infiere igualmente el tipo de Constitución Política y la forma en que ésta resuelve la división o separación de poderes y el número de cámaras del Poder Legislativo; si el régimen es presidencial o parlamentario, en sus diferentes modalidades; la mayor o menor complejidad

de la administración pública; y el vínculo más o menos frecuente, más o menos estrecho entre el Parlamento y la opinión pública, o sea, entre la Asamblea Legislativa y los grupos de la sociedad. En estas condiciones, los sistemas de comisiones legislativas son tan numerosos como países con parlamentos, dietas o congresos existen, si bien se intenta identificar como las principales comisiones las permanentes, no permanentes, especiales, conjuntas, de investigación y de estudio.

Los criterios de clasificación de las comisiones legislativas son muy numerosos e igualmente arbitrarios. La taxonomía puede fundarse en la duración, en la materia, en el carácter de su función, en su ordenación constitucional o únicamente legal o reglamentario, en el número de sus integrantes, en el momento de su integración y en su capacidad decisoria, por ejemplo, aunque bien podríamos encontrar para cada caso una fórmula clasificatoria específica.

#### **b) Funciones generales de las comisiones legislativas**

Independientemente de que las comisiones realizan por su cuenta las actividades que se asignan constitucionalmente a las asambleas de las que dependen, puede decirse de ellas que

cumplen funciones de singular importancia:

i) "En la mayoría de los casos, constituyen un nivel intermedio de decisión entre el legislador individual y la asamblea legislativa".<sup>6</sup>

ii) Son organismos para el encuadramiento colectivo de los legisladores, en cuanto que a través de ellas se contribuye a lograr:

— La disciplina en el voto de los legisladores.

— La disciplina en el trabajo parlamentario y legislativo.

— El establecimiento de un primer orden jerárquico entre los legisladores, puesto que permiten que las presidencias o secretarías determinen quiénes de los legisladores gozan de rango o importancia política y técnica.

— La asignación de premios y recompensas por el efecto que el trabajo en las comisiones puede tener en las carreras individuales y en las perspectivas de reelección, salvo "en los sistemas parlamentarios, donde la lealtad al partido y la participación en los debates de las salas son más importantes que el trabajo en comisiones a la hora de impulsar las carreras políticas individuales".<sup>7</sup>

— El alcance de plataformas políticas para la proyección de los legisladores en lo individual.

— La relevancia de la participación individual, la cual se diluye en las asambleas parlamentarias numerosas.

— La transmisión directa e inmediata de los intereses partidistas, de grupo o sector, o ideológicos de los legisladores, a la propia asamblea legislativa.

iii) Permiten la profundización y especialización de los conocimientos de los legisladores en determinados campos de la actividad pública, así como el aprovechamiento de las aptitudes de los miembros de las cámaras. Santiago Roel dice al respecto: "...conviene otorgar al legislador una Comisión que le acomode (para ello se le pide al diputado o senador su respectivo **Curriculum Vitae**) a su personal capacidad como ser humano, como político o como profesional".<sup>8</sup>

iv) Legitimar la mayor influencia de los legisladores en el campo especializado correspondiente.

v) Inmediatizar, identificar y facilitar la comunicación entre el Poder Legislativo y las áreas de gobierno y de la administración pública correspondientes.

vi) Facilitar el trabajo de las asam-

bleas, puesto que su tarea más importante es la de estudiar hasta el último detalle los proyectos de ley, "inclusive los que versan sobre finanzas", si bien en este caso hay que distinguir entre dos tipos de régimen: "Donde, como en Gran Bretaña, el ejecutivo tiene la iniciativa política preponderante, gran parte del trabajo preparatorio del legislativo se realiza antes de que ésta llegue al Parlamento. Donde el principio de **separación de poderes** permite más iniciativa a la asamblea legislativa, como en Estados Unidos, las comisiones desempeñan un papel más decisivo en la preparación de la legislación".<sup>9</sup>

vii) Las comisiones participan en el proceso legislativo en varias de sus etapas, pero no tienen, como tales, capacidad de iniciativa (cuando menos no es el caso mexicano), pero sí la pueden tener cuando el ejecutivo es inestable, como en Italia, donde algunas comisiones han adquirido autoridad para decidir respecto a la legislación y pueden crear leyes.

viii) Las comisiones reflejan con, frecuencia la composición partidista de la asamblea y son expresiones abreviadas del pluralismo de partidos e ideológico y de la capacidad de concertación y acuerdo, de discrepancia o alianza, de las fuerzas políticas que integran el pleno.

ix) Las comisiones son puentes permanentes de comunicación —tanto en términos de colaboración, control o investigación— entre el legislativo y el ejecutivo, por lo que expresan de la manera más elocuente el funcionamiento del régimen constitucional de separación de poderes.

x) Son, también, órganos de interlocución entre el poder público y los grupos de presión y de interés, además de que su seno es el espacio en que regularmente se realiza el trabajo de **lobby** de los particulares frente al Estado.

xi) Finalmente, las comisiones se ven afectadas en su integración, formación, comportamiento e influencia, por los partidos políticos que asisten a su composición y en razón del sistema rígido o flexible de la disciplina establecida por éstos.

---

### III. Las Comisiones en el Congreso de la Unión de México

---

#### A. El régimen de comisiones.

Cada Cámara del Congreso posee, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, su propio régimen de Comisiones. Así, el Capítulo Quinto del Título segundo, *De la Cámara de Di-*

*putados*, está destinado a las Comisiones y Comités de ésta, mientras que el Capítulo Cuarto del Título Tercero, *De la Cámara de Senadores*, se refiere a las Comisiones del Senado de la República.

Si bien existe cierto paralelismo entre las comisiones de una y otra cámaras, hay diferencias significativas derivadas de las facultades exclusivas de cada una, de la diferente integración de ellas, tanto por ser una de orden federalista (Senadores) como a otra de carácter popular (Diputados), así como en virtud de las diferentes prácticas asumidas en cada órgano legislativo y del número de partidos y el número de miembros que concurren en ellas.

a) En el sistema constitucional mexicano sólo la Comisión Permanente puede ser considerada como una comisión *mixta* de diputados y senadores, en el entendido que las votaciones se toman conjuntamente por los legisladores, diputados y senadores, integrantes de la misma.

b) Sin alcanzar el carácter de comisiones del Congreso, salvo que surjan por determinación de una ley específica, pueden crearse "comisiones o comités conjuntos con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común", según lo dispone el segundo pá-

rrafo del artículo 46 de la Ley Orgánica, determinación que por lo demás se encuentra en lugar equivocado, dentro del capítulo correspondiente a las comisiones de la Cámara de Diputados, cuando debía formar parte del Título del Congreso General de aquel ordenamiento.

c) El único caso reciente de una comisión mixta creada por Ley es el de la COCOPA (Comisión Especial de Concordia y Pacificación de los asuntos del Estado de Chiapas) creada por la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, cuya finalidad fundamental es servir de órgano de negociación entre el EZLN y el Gobierno de la República.

**B. La regulación de las comisiones** que funcionan en el Congreso y en las Cámaras de Senadores y Diputados se encuentra en la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica del Congreso y en algunas leyes específicas, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, así como en el conjunto de las prácticas parlamentarios que se reconocen como fuente de ordenación de los comportamientos camerales.

a) La Constitución General de la República regula en una Sección especial a la Comisión Permanente, la que por paradoja sólo funciona en los recesos

del Congreso y por ello carece de permanencia funcional; determina su composición de 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores; establece la forma de nombramiento; y, desde luego, especifica sus atribuciones.

El artículo 71 de la Ley Fundamental enuncia de manera genérica a las comisiones de las cámaras, pero esta mención implica la determinación constitucional de que las cámaras deben estructurarse a partir de las *comisiones*, de manera que ninguna ley o decreto sería válido sin el dictamen previo de una comisión.

El propio texto constitucional, en el artículo 74, el cual establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, crea sin denominarla, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Finalmente, el último párrafo del artículo 93 de la Carta Magna previene la posible creación de comisiones en ambas cámaras para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

b) Por determinación de leyes específicas, independientemente de las creadas en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento, están reguladas la Comisión de Vigilancia de la Contaduría

Mayor de Hacienda, en la Ley Orgánica de ésta; la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en la ley respectiva y en la anteriormente mencionada; así como las comisiones mencionadas en leyes diversas, particularmente en la ley de Planeación y por supuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece una Comisión Instructora y una Subcomisión de Examen Previo, para los juicios políticos y las declaratorias de procedencia.

### C. Las comisiones de la Cámara de Diputados

a) *Sus funciones reglamentarias.* Según el artículo 42 de la Ley Orgánica, la Cámara contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, determinación que por su amplitud permite una gran flexibilidad para la creación de toda clase de comisiones en el seno de la Cámara.

El Reglamento del Congreso (Artículo 65) precisa que las comisiones tienen por objeto despachar los negocios que se les asignen, para lo cual tienen que examinarlos e instruirlos, "hasta ponerlos en estado de resolución".

La definición funcional transcrita, en realidad, sólo alude a una de las funciones principales de las comisiones.

pues a través de ellas se cumplen todas las enumeradas en los apartados anteriores. Si los parlamentos tienen reconocidas como sus principales atribuciones las de legislar, controlar al gobierno, debatir las cuestiones nacionales e internacionales, expresar las reivindicaciones populares, aprobar nombramientos de funcionarios y jueces, enjuiciar políticamente a servidores públicos e investigar distintos tipos de hechos, son las comisiones de su seno las que permiten el desahogo inicial de todos los asuntos, así como abreviar los términos en que deban tomarse las resoluciones respectivas.

Las funciones de las comisiones y los comités, en consecuencia, están determinadas por su tipo y carácter, de manera que su clasificación expresará la actividad fundamental que las distingue, y ello es la materia del siguiente apartado.

b) *La Clasificación de las Comisiones.* De acuerdo con la propia Ley Orgánica, las comisiones de la Cámara son: 1. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, 2. De Dictamen Legislativo, 3. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, 4. De Investigación, 5. Jurisdiccionales, y 6. Especiales.

De acuerdo con la Ley, las comisiones de Régimen Interno y Concertación

Política, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, "se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. Para los efectos de esta Ley se denominarán ordinarias" (Artículo 44).

Hay que aclarar que este tipo de comisiones son las que se conocen en todas partes como *permanentes*, en contraposición a las *especiales* o *transitorias*, constituidas para un caso específico y en calidad de órgano *ad hoc*. Sin embargo, dado que en México existe por disposición constitucional una Comisión Permanente, la Ley evitó generar confusiones innecesarias.

Desde un punto de vista funcional, las comisiones de la Cámara serían las siguientes:

— *De Gobierno*, particularmente la de Régimen Interno y Concertación Política, así como la Gran Comisión y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

— *Permanentes (ordinarias) de dictamen legislativo*, enumeradas por la fracción II del artículo 43 de la Ley: "Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos;

Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestión y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda".

— *De control e investigación*, en las que se incluyen las de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y las previstas por el artículo 93, de las que en esta LVI Legislatura sólo existe la Comisión Especial de Investigación del Funcionamiento de CONASUPO y sus empresas filiales.

— *Jurisdiccionales*, que se constituyen con carácter transitorio, pero que tienden a ser permanentes.

— *Especiales*, cuyo número varía de legislatura a legislatura.

1. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fue creada por las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de 1994, con el precedente de la práctica adoptada por la LV Legislatura. Esta Comisión se integra mediante un sistema que privilegia a la mayoría, en aras de la gobernabilidad de la Cámara, y refleja al mismo tiempo el carácter plural del órgano legislativo y la presencia institucional en su seno de los grupos parlamentarios, mismos que fácilmente se reconocen en el artículo 70 constitucional, el cual establece que: "La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados". De esta manera, la Ley Orgánica regula, como elemento estructural de la cámara, a los *grupos parlamentarios*.

En consecuencia, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integra con los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, "más otros tantos Diputados del grupo mayoritario de la Cámara". Esta comisión funge como órgano de gobierno y asume por ello la adopción de las más importantes decisiones o la propuesta de las más significativas resoluciones del órgano legislativo. Todo esto se determina en

el artículo 45 de la Ley, en el que se le atribuye "optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara", de manera que se coloca por encima de la Mesa Directiva; y, aunque sus acuerdos deben recibir la aprobación del Pleno, éste no hace sino confirmar lo que ya ha sido dispuesto por la Comisión.

La mayor parte de las atribuciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fueron tomadas de las que correspondían a la Gran Comisión, cuando la Cámara era del dominio casi exclusivo del Partido Revolucionario Institucional. La Gran Comisión —como sigue ocurriendo— es órgano exclusivo de la mayoría y se integra con los coordinadores de las diputaciones estatales priistas, los dos diputados de representación proporcional del grupo mayoritario que encabezan cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país y aquellos otros diputados que en su caso considere el líder de la fracción mayoritaria.

Aunque reducidas sus funciones y atribuciones, la Gran Comisión es el sustento del poder y de la representación del líder de la Cámara, quien es a la vez el líder de la mayoría partidista.

La Comisión de Régimen Interno y

Concertación Política de la LVI Legislatura está integrada por ocho miembros: cinco de la mayoría correspondientes al PRI y uno más por cada grupo de los demás partidos representados en la Cámara de Diputados: PAN, PRD y PT.

Aunque la representación jurídica formal de la Cámara —y en su caso del Congreso— corresponde al Presidente de la Mesa designado cada mes en los periodos de sesiones ordinarias, políticamente la representación cameral recae en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y más específicamente en el líder de la mayoría; de allí que éste sea presentado regularmente como el presidente de la Gran Comisión.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política tiene a su cargo suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara, lo cual implica la conducción de las sesiones y la ordenación de los debates, así como el establecimiento de prácticas que han servido para desterrar conflictos parlamentarios, o dar curso rápido a resoluciones que tienen un trámite complicado en el Reglamento. La atribución anterior se confirma con su facultad de contribuir con la Mesa Directiva a organizar y condu-

cir los trabajos camerales, lo cual incluye desde la agenda legislativa, hasta la elaboración del orden del día de cada sesión. Esta Comisión, propone igualmente a la aprobación del Pleno a los integrantes de las comisiones y comités, de acuerdo con los procedimientos explicados más adelante, y le corresponde asimismo presentar el Proyecto de Presupuesto anual de la Cámara de diputados y la designación del Oficial Mayor y del Tesorero. Le corresponde también presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de consejeros propietarios y suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos a la vez por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara.

Por lo que se advierte, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, debería establecer un vínculo muy cercano con la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, pues a ésta corresponde preparar los proyectos de ley o de decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camerales, lo cual en esta legislatura se ha concretado en la redacción por parte del grupo priísta, de un Anteproyecto de Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados y de reformas a la Ley Orgánica del Congreso. Toca a esta Comisión, asimismo, impulsar y realizar los estudios

que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias, así como desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de la ley, los reglamentos y las prácticas y usos parlamentarios.

II. Las comisiones de Dictamen Legislativo ya enumeradas, tienen como competencia "la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal." Sus funciones son las de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior. El paralelismo entre las secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal y las comisiones de dictamen legislativo de las cámaras, indispensable en virtud del derecho de iniciativa que posee y ejerce profusamente el Poder Ejecutivo, permite una interlocución ágil, que es cada vez más eficaz, en la medida en que cobra mayor fortaleza y presencia popular el Poder Legislativo. Por otra parte, el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y ésta misma hayan sufrido reformas frecuentes mediante las cuales se crean, se suprimen o se fusionan dependencias, mientras que la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso no

son susceptibles de modificaciones sincrónicas, ha provocado cierta asimetría entre la estructura del Gobierno y las Comisiones de las Cámaras; sin embargo, la posibilidad de crear comisiones adicionales a las previstas por ley, subsanan estas disparidades en cada legislatura.

Hay que reconocer, por otra parte, que el número de comisiones ordinarias de dictamen legislativo es actualmente mayor al número de secretarías y dependencias del más alto rango de la Administración Pública, pues mientras en el Gobierno el Gabinete se integra con 17 secretarías, un Departamento (el D.D.F.) y la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica del Congreso enumera 39 comisiones de dictamen legislativo, a las que se suman varias más creadas exprofeso para atender algunos proyectos legislativos. A lo anterior hay que agregar que la desincorporación y privatización de numerosos organismos y empresas de participación estatal, también ha contribuido a que subsistan más comisiones legislativas que dependencias gubernamentales de primer nivel.

Si bien las comisiones de Dictamen Legislativo no poseen como tales (pero sí son miembros individuales) derecho de iniciativa, debe reconocerse que es en el seno de las mismas donde se generan los importantes cam-

bios y enmiendas que sufren los proyectos enviados por el Ejecutivo. Este hecho ha sido notable en las leyes y decretos dictaminados en la actual legislatura.

III. De acuerdo con el artículo 46 de la Ley, las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

a) Vale hacer la observación de que las comisiones jurisdiccionales no tienen siempre carácter transitorio, sino por el contrario, hay disposiciones legales que le dan naturaleza permanente. En efecto, el párrafo final del artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina: "La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia

exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley".

Según se advierte, la Subcomisión de Examen Previo se crea con carácter de permanente para toda una legislatura y cumple funciones de orden jurisdiccional. Por añadidura, el artículo 11 de aquella Ley confirma el carácter permanente de las comisiones jurisdiccionales, pues determina lo siguiente:

"Artículo 11. Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

"Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

"Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas".

A mayor abundamiento, la actual LVI Legislatura de la Cámara de Diputados integró desde el inicio de sus trabajos la Comisión Jurisdiccional, la cual forma parte del elenco de comisiones ordinarias de la Cámara.

b) Por lo que se refiere a las comisiones de investigación, la Ley Orgánica del Congreso determina que son "las que se integran para tratar los asuntos a que se refiere al párrafo final del artículo 93 constitucional". De acuerdo con éste, las comisiones investigadoras se pueden integrar por las Cámaras "a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores", y su propósito es el de "investigar el funcionamiento" de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Es claro que, de acuerdo con la Constitución y la Ley, no pueden existir más comisiones investigadoras que las aprobadas por las Cámaras en los términos del artículo 93 constitucional; y que, para su creación, no basta con que se cumpla el requisito de la solicitud por el número de legisladores que determina el texto de la Ley Fundamental, sino que la misma debe ser aprobada por el Pleno mediante la propuesta específica que realice la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la que de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso

es la facultada para "proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités".

La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó, en los términos antes expresados, la Comisión Especial Sobre Investigaciones en CONASUPO, con fecha 14 de diciembre de 1995.

c) Cada legislatura de las cámaras, de acuerdo con las necesidades coyunturales y el contexto sociopolítico y económico, crea comisiones especiales cuya duración es indefinida, por razones de sobra comprensibles. Es el caso de la actual legislatura (LVI) han sido creadas las siguientes comisiones especiales:

- Comisión Especial de Seguimiento para los Asuntos del Estado de Chiapas.
- Comisión Especial de Seguimiento de las Investigaciones del Atentado en contra de Luis Donaldo Colosio.
- Comisión Especial de Seguimiento de las Investigaciones en torno al Atentado en contra de José Francisco Ruiz Massieu.
- Comisión Especial de Seguimiento en Relación a la Propuesta 187.

- Comisión Especial de Asuntos de la Juventud.

- Comisión Especial de Comunicación Social.

- Comisión Especial de Apoyo a la Producción.

- Comisión Plural sobre los damnificados en Chiapas.

- Comisión Plural para la Reforma Democrática del Estado.

d) Mención sobresaliente corresponde a la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por diputados y senadores de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas y por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de ese Estado. Este es el único caso de una Comisión Especial Mixta del Congreso de la Unión y una legislatura estatal, creada en una ley especial: *La Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*. Esta misma Ley ordena la creación de otra comisión especial complementaria de la anterior: La Comisión de Seguimiento y Verificación, a la que pueden concurrir no sólo legisladores, sino también "personas e instituciones que [se] considere conve-

niente para el mejor cumplimiento de su cometido".

IV. El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados establece que dicho órgano, "En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados", lo cual ocurre en los términos del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es la que determina las principales atribuciones de la Comisión de Vigilancia (artículo 10), a fin de que ésta coadyuve al cumplimiento de la función de control y fiscalizadora de la Cámara sobre la Cuenta Pública del Gobierno Federal. La propia Ley mencionada regula algunas de las tareas a cargo de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara.

V. Además de las comisiones, existen en la Cámara de Diputados cuatro comités "ordinarios" y permanentes, que son: a) De Administración, encargado de elaborar y vigilar el ejercicio del Presupuesto de la Cámara; b) De Biblioteca e Informática; c) De Asuntos Editoriales; y d) Del Instituto de Investigaciones Legislativas. Funciona igualmente un Comité Especial de Reconstrucción del Palacio Legislativo.

Los comités tienen como objeto auxiliar a la Cámara para su funcionamiento administrativo, para la realización de finalidades de carácter técnico, científico, cultural y de apoyo operativo en términos generales. El régimen de los comités es similar al de las comisiones, en todo lo concerniente a la designación de sus miembros y su funcionamiento (artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso).

VI. Por último, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General prevé la integración de comisiones protocolarias, que cumplen funciones de ceremonial en las ocasiones formales y solemnes de las sesiones de apertura y clausura de los periodos de sesiones y los demás casos que determinen las prácticas parlamentarias. Estas comisiones de cortesía se dirigen a la atención deferente del Congreso al Presidente de la República, a los miembros del Poder Judicial, a la Colegisladora, a los visitantes distinguidos, a los nuevos diputados y senadores cuando protestan en el curso de una legislatura, así como a los individuos o delegaciones parlamentarios extranjeros que llegan a los recintos del Congreso.

VII. *De las comisiones instaladoras de las Cámaras.* Cada una de las Cámaras del Congreso debe nombrar, antes de

la clausura del último periodo de sesiones de cada Legislatura, una Comisión Instaladora de la Legislatura que deba sucederla. Los artículos 15 y 59 de la Ley Orgánica del Congreso hacen referencia a dichas comisiones de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, respectivamente.

Sendas comisiones se integran con cinco miembros, uno de ellos Presidente, dos secretarios y los dos restantes fungen como suplentes primero y segundo. Estas comisiones dan curso al procedimiento de Instalación de la Nueva Legislatura, para lo cual recibe expedientes, informes, constancias y notificaciones jurisdiccionales respecto de las elecciones de diputados y Presidente, en el caso de la Cámara de Diputados, y de senadores en el caso del Senado de la República.

Entregadas las credenciales de identificación y acceso a los diputados electos, la Comisión Instaladora cita a Junta Previa dentro de los diez días anteriores al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante. En esta sesión de Junta Previa se elige a la Primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura y se procede a la instalación y protesta de los nuevos legisladores.

#### **D. Composición y estructura de las Comisiones y Comités.**

a) *Reglas comunes.* De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso, los diputados pueden formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias. Esta regla se explica en razón del elevado número de diputados miembros de la Cámara (500) y de la necesidad de que todos participen en las tareas parlamentarias de acuerdo a su preparación, experiencia, origen social, sector productivo, origen geográfico y compromisos políticos de pertenencia a los diferentes grupos parlamentarios. Para los efectos de esta regla los comités se consideran como comisiones ordinarias. Una excepción explicable y justificada es la de los diputados pertenecientes a las fracciones parlamentarias pequeñas, que es el caso del grupo de legisladores del Partido del Trabajo (PT), cuyo número de diez no permitiría que formaran parte de más de 30 comisiones ordinarias.

La segunda regla común, de acuerdo con el mismo precepto, es que las comisiones se integran por no más de treinta diputados, cuidándose que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios. Excepciones a esta regla son la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que se integra con ocho

miembros; la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que por disposición de la ley (artículo 50) "se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria"; y, desde luego, las comisiones especiales, jurisdiccionales y de investigación, cuyo número de integrantes es variable.

La tercera regla común es que las comisiones *son creadas* desde la Constitución, las leyes y el Reglamento e *integradas* por la Asamblea, a propuesta de la de Régimen Interno y Concertación Política. Salvo las comisiones especiales, que por su carácter excepcional y transitorio, son inominadas, todas las demás comisiones surgen de los textos legales, si bien los miembros individuales que las integran son designados por el Pleno.

En conclusión, en esta materia debe distinguirse entre creación e integración de estos cuerpos estructurales de las Cámaras del Congreso.

b) *La estructura de las comisiones.* De acuerdo con la teoría parlamentaria las comisiones deben reflejar fielmente la composición de las cámaras, de manera que prive en su estructura un criterio de proporcionalidad. Santaolalla afirma a este respecto: "Para el reparto de los restos de puestos en Comisión,

esto es, de los puestos vacantes tras la asignación de las unidades completas que deban corresponder a cada grupo, el criterio normalmente seguido es el de la mayor media, de tal modo que estos puestos vacantes se atribuyen a los grupos parlamentarios cuyo cociente esté más cercano al cómputo de un nuevo puesto, pero sin que pueda decirse, cara al futuro, que la proporcionalidad esté reñida necesariamente con la aplicación de otro sistema de distribución de restos."<sup>10</sup> No es necesario agregar más para afirmar que en los parlamentos modernos se ha introducido la complejidad técnica de la representación proporcional en la composición de las comisiones. En el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tomando en cuenta que las comisiones se integran regularmente por treinta diputados, al PRI corresponden 18 (60%), al PAN 7 (23%), al PRD 4 (14%) y al PT 1 (3%), proporciones que corresponden a las que poseen en cuanto al número de diputados de cada uno de ellos en la Cámara: 300 al PRI, 119 al PAN, 71 al PRD<sup>11</sup> y 10 al PT.

El problema de los criterios de proporcionalidad es de inicio para la integración de las comisiones, pero se extiende para el caso de sustituciones. El propio Santaolalla (p. 178) expresa

que: "Como consecuencia de ser los titulares de los puestos en Comisión, los grupos gozan de una ilimitada capacidad de sustitución de sus miembros".

*"Es más, dice Santaolalla respecto al caso español, tan omnívota es la facultad que se concede a los Grupos, que la comunicación escrita de la sustitución sólo se exige para el caso en que sea definitiva, pues cuando la misma fuese sólo para un determinado asunto, debate o sesión la comunicación se hará verbalmente o por escrito al Presidente de la Comisión, añadiéndose que si en ella se indicara que tiene carácter meramente eventual, el Presidente admitiría como miembro de la Comisión, indistintamente, al sustituto o al sustituido".*<sup>12</sup>

Esto se ha convertido en la fórmula más eficaz de la Cámara de Diputados, como consecuencia de un acuerdo de las coordinaciones de los grupos parlamentarios, quienes pactaron hacer sustituciones económicas de los miembros de su grupo en las comisiones a las que pertenecen.

La necesidad de esta práctica se deriva de la frecuencia con que se suspendan las sesiones por falta de *quórum*, de la dimensión de las comisiones, y del intenso trabajo de las mismas, que obliga a sus miembros a asistir a una, pero faltar a las reuniones de las otras comisiones a que pertenece.

Las comisiones y comités son gobernados en su funcionamiento interno por un Presidente y por tantos secretarios como grupos parlamentarios existen. El artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso ordena igualmente cuidar que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. "A este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario", establece aquel precepto.

En razón de lo anterior, de 51 comisiones y comités ordinarios, el PRI preside 35 comisiones y comités, el PAN 10, el PRD 6 y el PT una, dándose el caso que los grupos minoritarios poseen en conjunto 111 secretarías en esas mismas comisiones y las presidencias que ocupan corresponden a muchas de las más importantes, por la materia que atienden y el cúmulo de asuntos a su cargo.

Las comisiones optan a menudo por crear subcomisiones en su seno, así como grupos de trabajo para el despacho de los negocios bajo su conocimiento. Cada Comisión cuenta con el apoyo de un Secretario Técnico y con los asesores y auxiliares que acuerde el Comité de Administración.

*Del momento de la integración de co-*

*misiones*. Además del calendario establecido para las comisiones instaladoras de las Cámaras, la Ley Orgánica contiene otras determinaciones en el mismo sentido:

a) A fin de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión pueda realizar oportunamente la calificación de la elección presidencial, el artículo 20 de la Ley determina que en la Legislatura que se instale coincidiendo con el año de la renovación del Ejecutivo Federal, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, a cuyo cargo está producir el dictamen respectivo, deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara.

b) Congruentemente con lo anterior y dado que la integración de las comisiones *ordinarias* se realiza a propuesta de la *Comisión* de Régimen Interno y Concertación Política, ésta deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara, claro está, previamente a la integración de la de Gobernación y puntos Constitucionales. Esto se previene en el artículo 44 de la Ley Orgánica.

c) El propio artículo 44 ordena en su segundo párrafo que las comisiones ordinarias se integrarán durante el mes de septiembre del año en que se inicie la Legislatura, lo cual ocurrirá a partir de 1997, año en que el Primer Periodo

de Sesiones Ordinarias del Congreso vuelve a iniciarse a partir del mes de septiembre. Esta disposición concede a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política un plazo suficiente para realizar el análisis laborioso de las características personales de los diputados y un lapso para que los coordinadores parlamentarios negocien conformación de comisiones y comités y hagan los arreglos internos y las negociaciones correspondientes con su propio grupo.

d) Finalmente, el artículo 40 de la Ley Orgánica establece: "La Gran Comisión deberá quedar instalada al iniciarse cada Legislatura, dentro de los primeros quince días del mes de septiembre en términos del artículo 38 de esta Ley". Esta disposición corre paralela y es consecuente con la necesidad de que el Grupo mayoritario designe con oportunidad a su líder, quien pasa de esa manera a la presidencia de la Gran Comisión y en tal condición a formar parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

---

#### **IV. Funcionamiento de las Comisiones de la Cámara de Diputados.**

---

a) *Competencia*. Como ya se expresó, la competencia de las comisiones ordi-

narias de dictamen legislativo, es la que se deriva de su denominación, pero corresponde al Presidente de la Mesa turnar los asuntos (iniciativas y proposiciones) a la Comisión que considere competente en razón de la materia. No existe procedimiento alguno para que puedan dirimirse problemas de competencia, ya sea que la Comisión designada se considere incompetente, ya que alguna otra pudiese reclamar el conocimiento del asunto.

Cuando por la materia pueda darse la concurrencia competencial de dos o más comisiones, lo cual ocurre a menudo entre las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, la Mesa opta por turnar el negocio respectivo a esas dos comisiones, que reciben el nombre de *comisiones unidas*; en este caso la presidencia y secretaría de las sesiones se turna en el orden que se convenga; el *quórum* se multiplica por el número de comisiones en ayuntamiento y las votaciones se toman por la mayoría de los presentes.

b) *Convocatoria*. Las comisiones se reúnen a convocatoria de su Presidente, transmitida por conducto de un Secretario (nominalmente el 1º) o del Secretario Técnico, por escrito o verbalmente. El lugar de reunión es determinado igualmente por el Presidente, ordinariamente en los recintos reserva-

dos para los trabajos de estos organismos.

c) *Orden del día*. Corresponde igualmente al Presidente de la Comisión, en cuanto que el Reglamento (Artículo 85) le reconoce el carácter de coordinador del trabajo de los miembros, elaborar el orden del día y someterlo a la aprobación de los presentes.

Tanto la *convocatoria* como el *orden del día* están condicionados al cumplimiento de la agenda y los calendarios de la Cámara. El Programa Legislativo impone el ritmo y materia del trabajo de las comisiones, las cuales deben presentar el dictamen de los negocios a su cargo, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Este plazo tan corto no es cumplido regularmente, pero las Comisiones tienen la facultad de demorar o suspender el despacho de algún asunto manifestándolo en sesión secreta a la Cámara. Si esto no es atendido, cualquier miembro de la Cámara puede demandar al Presidente de la Mesa excite a la Comisión a que cumpla su encomienda (Artículos 87 y 91 del Reglamento).

d) *Otros tipos de reuniones de Comisión*. No todas las intervenciones de las comisiones requieren una previa asignación por la Mesa. Las comisiones pueden realizar tareas diversas por

propia iniciativa: Foros de discusión y consulta; sesiones informativas o de conferencia con funcionarios del gabinete; viajes de reconocimiento y estudio, etcétera, todo con el propósito de ilustrar su juicio en el despacho de los negocios a su cargo (Artículos 90 y 53 del Reglamento).

Las reuniones de comisiones permanentes y ordinarias pueden celebrarse en cualquier tiempo, y nada hay que impida que sesionen al mismo tiempo que la Asamblea, a menos que los diputados sean llamados a votación, o que se convoquen durante los recesos (Artículo 85 del Reglamento).

e) *Carácter público o secreto de las sesiones de Comisión.* A las sesiones de Comisión pueden asistir, además de sus miembros, los restantes diputados "y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio". Los diputados que no son miembros carecen de voto, aunque la conformación partidista de la Cámara predetermina tanto el sentido del voto como el del debate, a menos que ocurran en este último caso votos particulares (Artículo 92 del Reglamento).

La Ley Orgánica del Congreso establece como regla general (Artículo 54), que las reuniones de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo *no serán públicas*, aunque permite que

por acuerdo de sus miembros puedan celebrarse reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir, a invitación expresa de la propia Comisión, representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado asunto.

Aunque en las sesiones secretas del Pleno se permite la permanencia de los miembros de los medios de comunicación social, no ocurre lo mismo en el caso de las comisiones. En éstas la práctica es designar un vocero al concluir cada sesión, o dejar que cada grupo parlamentario exprese libremente sus opiniones frente a los periodistas.

Sobre este tema Santaolalla (p. 184) explica: "En la mayoría de los Parlamentos las sesiones de las comisiones son a puerta cerrada tanto a efectos de permitir la negociación de acuerdos entre los grupos parlamentarios —irrealizables a la luz pública— como de favorecer un estudio sosegado y técnico de los proyectos legislativos. La deliberación propiamente política, en la que resulta irrenunciable la presencia de los medios informativos, queda reservada a las sesiones plenarios, que de esta forma cobran una distinción que las justifica enteramente frente a las de comisiones".

f) *Apoyos informativos y técnicos para*

*el trabajo de las comisiones.* El artículo 42 de la Ley Orgánica determina que las comisiones tienen la facultad de solicitar, por conducto de su Presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como de celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio. El Reglamento, por su parte, al conceder igual prerrogativa, agrega que "la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse en queja al C. Presidente de la República". Esta determinación puede complementarse con las que integran el régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecido en la ley correspondiente, aunque no debe dejarse de mencionar la limitante que establece el propio Reglamento a la obligación de proporcionar constancias; en efecto, el artículo 89 prescribe que los documentos serán proporcionados a las comisiones, "siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto.

Una asignatura pendiente, que es hora ya de colmar, es el apoyo técnico parlamentario a los diputados y las comisiones, para lo cual deben ser asignados responsabilidades y recursos suficientes a las áreas respectivas de la administración cameral y a los comités de Biblioteca e Informática y del Insti-

tuto de Investigaciones Legislativas, a quienes debe corresponder mantener un servicio informativo sobre todos los asuntos incluidos en el Programa Legislativo de cada periodo de sesiones.

---

#### **V. Reglas de trabajo de las comisiones.**

---

El producto fundamental del trabajo de una comisión, es la elaboración de un dictamen o la redacción de un informe, que deben ser conocidos por la Asamblea.

Las comisiones trabajan con proyectos documentados. Se ponen en movimiento cuando tienen en sus manos la encomienda de estudiar una Iniciativa o una Proposición. La regla es que, para aprobar el dictamen correspondiente, se sigan las mismas normas, en lo conducente, que rigen las sesiones debates y votaciones en el Pleno de la Cámara.

Así, el dictamen que elaboren las comisiones debe contener, como mínimo, la parte expositiva y la parte propositiva que facilite la discusión y votación de los proyectos, a fin de que los miembros de las mismas puedan participar a lo largo de todo el proceso.

La tendencia que se observa en la Cá-

mara de Diputados y en su actual Legislatura, es que las comisiones ordenen sus trabajos aplicando en lo conducente las normas que para las discusiones, revisión de proyectos de ley y votaciones establecen el Reglamento y la Ley, al mismo tiempo que adoptan prácticas y usos parlamentarios que deben pasar al acervo de la Cámara por conducto de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

a) *El Estatuto de los miembros de las comisiones.* Además de la plena libertad de palabra y opinión, por lo cual ningún legislador puede ser reconvenido, según lo determina el artículo 61 de la Constitución General de la República, los miembros de las comisiones tienen derecho a adherirse o no a los dictámenes mediante su firma, o presentar voto particular por escrito, si disienten del parecer de la mayoría. El dictamen es válido si se presenta firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión (Artículo 88 del Reglamento).

Los presidentes de Comisión tienen voto de calidad en caso de empate, pero a la vez son responsables de los expedientes que pasen a su estudio (Artículo 83 del Reglamento).

Los miembros de una Comisión que tuvieran interés personal en algún asunto

que se remita al examen de ésta, deben abstenerse de votar y firmar el dictamen, y avisar el hecho al Presidente de la Mesa para que sean sustituidos sólo respecto a dicho asunto.

Finalmente, los miembros de las comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas (Artículo 86 del Reglamento).

b) *Reuniones de conferencia y comisiones o comités conjuntos.* El Reglamento del Congreso prevé que: "Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante". Aunque algunos especialistas y legisladores ven en estas conferencias un atentado contra el sistema bicameral, pues parecería que tales reuniones tienden a evitar que una Cámara revise a la otra, no cabe duda que la concurrencia de los mismos partidos en ambas Cámaras tiende a atemperar las posibles discrepancias entre las mismas y a evitar la *sobrecarga* a la que alude Sartori<sup>13</sup> en su ensayo sobre el *Parlamento*. En esta misma línea de colaboración intercameral, el artículo 46 de la Ley Orgánica determina: "Se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común", lo cual ha ocurrido respecto a los proble-

mas de Chiapas y a la promoción de la Reforma Democrática del Estado: La Reforma Electoral y la Reforma del Distrito Federal, actualmente en curso.

---

## VI. Consideraciones Finales

---

Si como afirma Francisco Gil Villegas, "Con gradaciones y tonalidades múltiples, las funciones de la Cámara se repiten en los microuniversos constituidos por cada una de las comisiones que participan en la ejecución del trabajo parlamentario",<sup>14</sup> el fortalecimiento del macrocosmos parlamentario deberá servir al perfeccionamiento de los macrocosmos que lo conforman. A esto conduce el trabajo de numerosos especialistas de nuestro tiempo, como Andrea Manzella<sup>15</sup> o Francisco Berlín Valenzuela,<sup>16</sup> o quienes como Miguel Ángel Camposeco han escrito sobre el tema específico, o como aquellos pioneros que conjuntaron, bajo la dirección de Moisés Ochoa Campos el *Derecho Legislativo Mexicano*.<sup>17</sup>

El autor de este ensayo también produjo algunas reflexiones previas al respecto en la obra colectiva del *Coloquio UNAM-Senado sobre Política y Proceso Legislativos*.<sup>18</sup> Ahora, desde el seno mismo de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, se trabaja a favor de un nuevo Poder Legislativo, y

se avanza en la redacción de una nueva reglamentación que estructura mejor a la Cámara, que ordene sus debates, que racionalice su trabajo, que propicie que el Congreso cumpla con todas sus funciones parlamentarias y legislativas. No escapa a este aliento la regulación renovadora de las comisiones, que sin duda han sido impulsadas a partir de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso de 1994. Sin embargo, se mantienen algunas deficiencias y limitaciones fáciles de superar. Para mencionar algunas: Se confirma todavía el amplio repertorio de Comisiones ordinarias de Dictamen Legislativo, muchas de las cuales no recibirán en esta Legislatura ni promoverán ninguna iniciativa de los asuntos de su competencia. En esta virtud, y a guisa de ejemplo, el Anteproyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados contempla numerosas innovaciones necesarias, de las cuales, como conclusión de este ensayo, mencionamos las incluidas en los siguientes cuatro artículos del Anteproyecto:

**"Artículo 79.** *Las comisiones deberán realizar, con independencia de los dictámenes sobre iniciativas o proposiciones que les turne el Presidente de la Mesa, las siguientes actividades:*

1. *El diagnóstico de la realidad nacional de la materia o materias de su competencia, para lo cual harán el*

*acopio de la información científica, técnica, estadística y documental disponible en instituciones públicas y privadas.*

*2. La actualización y el análisis del acervo de la legislación, reglamentación, disposiciones administrativas, o en su caso, de la jurisprudencia aplicable de la materia o materias de su competencia.*

*3. La evaluación periódica del Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos, en los términos que lo ordene la ley correspondiente, respecto de las áreas de su competencia y dentro de los marcos de acción determinados por el Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara.*

*4. Su programa anual de trabajo, dividido en actividades por periodos ordinarios de sesiones o por recesos, precisando las subcomisiones, grupos de trabajo o diputados responsables de las mismas y los objetivos y metas a cumplir. Este programa incluirá la realización de consultas populares, foros diversos, visitas, entrevistas, citatorios a particulares y comparecencias de servidores públicos.*

*5. Un informe trimestral de sus actividades que será presentado al Consejo de Comisiones y Comités de la Cáma-*

*ra y distribuidos a los diputados a través del órgano de la crónica legislativa.*

*6. La presentación de cuando menos un artículo sobre temas de su materia, para la revista oficial del Instituto de Investigaciones Legislativas, la cual dará el crédito correspondiente al autor o autores y a la propia comisión.*

*7. La investigación sobre la aplicación de los recursos presupuestales en las dependencias del gobierno de las áreas de su competencia, en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda y en los términos que determine la ley respectiva*

*8. Presentar trimestralmente al Comité de Administración el proyecto de presupuesto de gastos para la realización de sus actividades correspondiente al trimestre siguiente.*

*9. Declararse, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, incompetente para conocer el asunto que le haya sido enviado por el Presidente de la Mesa, así como plantear al Consejo de las Comisiones y Comités asuntos de competencia que se suscitaron con otras comisiones.*

*10. Enviar copia de los documentos más importantes al Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara.*

*11. Los trabajos que le asigne el propio Consejo, los que acuerden por sí mismas y las que deriven de la Ley y este Reglamento.*

Según se advierte en el párrafo 3 del artículo transcrito del Anteproyecto, ahí se prevé la existencia de un Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara, cuyos objetivos evidentes son los de coadyuvar al trabajo de estos organismos y propiciar la acción conjunta y la comunicación de las comisiones, hasta ahora inexistente, lo cual provoca que la comunidad parlamentaria sea una entelequia. A esa interacción deseable podría colaborar, asimismo, la posibilidad de reelección de los diputados y senadores, tema que merece debates y reflexiones de más largo alcance. El artículo 128 del Anteproyecto, mismo que se reproduce adelante, da luz acerca de los alcances de un consejo de esta naturaleza.

**"Artículo 80.** *Las Comisiones contarán con los recursos presupuestarios y el personal profesional y técnico de apoyo indispensables, así como con las asesorías especializadas que requieran para el desempeño de sus actividades.*

*"El personal profesional y técnico de las Comisiones será seleccionado, capacitado y promovido de acuerdo con lo que establezcan este Reglamento y*

*el Estatuto del Servicio Profesional de Apoyo Parlamentario.*

**"Artículo 81.** *Las comisiones tienen entre sus atribuciones reclamar ante el Pleno su competencia para conocer de una Iniciativa o proposición, o para declinar la misma en los términos de este Reglamento.*

**"Artículo 128.** *Los presidentes de comisiones de dictamen legislativo y de comités integran el Consejo de las Comisiones y Comités de la Cámara, que será presidido por el presidente de comisión o comité que designe la Comisión de Gobierno.*

*La Directiva del Consejo se integrará, además, con tres vicepresidentes y tres secretarios electos entre sus miembros.*

*El Consejo se reunirá ordinariamente una vez por mes y en sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Directiva o lo soliciten cinco de sus miembros.*

*Son atribuciones del Consejo:*

*I. Auxiliar a las comisiones y comités de la Cámara para el mejor desempeño de sus responsabilidades;*

*II. Aprobar los Estatutos Internos que le sometan los comités;*

III. Proponer a la Comisión de Gobierno la disolución de comisiones especiales cuando hayan cumplido el objetivo para el que fueron creadas;

IV. Conocer las cargas de trabajo de las comisiones y comités y aprobar, a propuesta de sus miembros, la incorporación de diputados de otra u otras comisiones a la que tenga en estudio el asunto, o proponer, en su caso, al Presidente de la Mesa la designación de otra comisión para que trabajen unidas en el despacho del negocio en cuestión;

V. Dar los lineamientos para que cada comisión examine y evalúe la parte que le corresponda del avance o avances del Plan Nacional de Desarrollo y aprobar el documento que conozca el Pleno, el cual contendrá la opinión de la Cámara y de los grupos parlamentarios que la integran. Igual procedimiento se seguirá para la formulación de las observaciones respecto a la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

VI. Resolver las consultas que haga el Presidente acerca del despacho y turno de los expedientes a su cargo;

VII. Atender los requerimientos y consultas que le hagan la Comisión de Gobierno, las comisiones y comités de la Cámara por conducto de sus presi-

dentés, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y las dependencias del gobierno;

VIII. Promover, cuando sea necesario, la elaboración de iniciativas sobre asuntos de interés nacional, en el seno de las comisiones;

IX. Opinar, informando al Presidente de la Mesa, sobre las cuestiones de competencia que le sometan las comisiones y comités de la Cámara;

X. Determinar, a propuesta de cada una de las comisiones y comités, los asuntos que deban ser de su competencia;

XI. Elaborar su reglamento interno, y

XII. Llevar el archivo y centro documental de las comisiones.

El Consejo quedará instalado, en cada Legislatura, inmediatamente después de la integración de las comisiones y comités y la designación de sus presidentes.

El Consejo dispondrá de un local adecuado y contará con el personal y elementos necesarios para el desempeño de sus funciones, con arreglo a lo que determina el presupuesto.

Las cuestiones que no puedan resol-

verse en el seno del Consejo, podrán llevarse al Pleno para que éste resuelva."

---

## Notas

---

<sup>1</sup> Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Universidad, 1ª edición, Madrid, 1990.

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 176

<sup>4</sup> Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1ª edición, México, 1996.

<sup>5</sup> *Ibid* p. 139

<sup>6</sup> Bogdanor, Vernon, *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Editorial, 1ª edición, Madrid, 1987.

<sup>7</sup> Kenneth Bradshaw y Pring, D., *Parliament and Congress*, Londres: Quartet, 1981; "Comisión especial" en *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 131.

Unión Interparlamentaria: The system of parliamentary committees. "Constitutional and Parliamentary Information, 1ª serie, 1984.

<sup>8</sup> Roel, Santiago, *Derecho Legislativo Mexicano*, XLVIII Legislatura del Congreso de la

Unión, Cámara de Diputados, 1ª edición, México, 1973, p. 127.

<sup>9</sup> Kenneth Bradshaw y Pring, D., *Op. Cit.*, p. 131

<sup>10</sup> Santaolalla, Fernando, *Op. Cit.*, p. 177.

<sup>11</sup> De los 71 diputados que accedieron a la LVI Legislatura por conducto del PRD, 5 forman un conjunto llamado *independiente* y uno se denomina a sí mismo *fracción parlamentaria social-demócrata*.

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 178

<sup>13</sup> A este respecto Sartori, ("Parlamento", en *Elementos de Teoría Política*, 1992, p. 183), afirma: "Es necesario entenderse sobre el significado, o mejor dicho sobre los significados de "partitocracia". En el curso de la exposición hemos distinguido entre: i) partitocracia *electoral*, es decir, el poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido; ii) partitocracia *disciplinaria*, es decir, el poder de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina del partido, y más exactamente, un comportamiento de voto que no es decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido; iii) partitocracia *literal* o *integral*, es decir, la fagocitación partidista del personal parlamentario... La diferencia es que en las dos primeras acepciones el término partitocracia denota, no obstante, siempre una relación de poder extrínseco, mientras que en la acepción literal el poder es externo, sino *intrínseco*: se convierte en un poder que el partido ejerce sobre la propia duplicación parlamentaria".

<sup>14</sup> Gil Villegas, Francisco. (Coord.), *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1ª edición, México, 1994.

<sup>15</sup> Manzella, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, Serie Estudios Parlamentarios, 1ª edición, México, 1987.

<sup>16</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, F.C.E., 3ª edición, México, 1995

<sup>17</sup> Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1ª edición, México, 1973.

<sup>18</sup> El proceso y la práctica legislativos, en *Política y procesos legislativos*, Coloquio Senado de la República UNAM, Miguel Ángel Porrúa, S.A., México, 1985.