

Expediente *Parlamentario* 22

El Trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados

Una aproximación al derecho Comparado



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Carlos Norberto Valero Flores

Marzo de 2010

Expediente Parlamentario 22

El Trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados. Una Aproximación al Derecho Comxparado.

Marzo de 2010

Derechos Reservados:



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Enero de 2007

Coordinación y Revisión Editorial
Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior
Ayala López Humberto

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Ramírez Acuña Francisco Javier

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Rojas Gutiérrez Francisco José

Integrantes

Dip. Vázquez Mota Josefina Eugenia

Dip. Encinas Rodríguez Alejandro de
Jesús

Dip. Guerra Abud Juan José

Dip. Vázquez González Pedro

Dip. Tamez Guerra Reyes S.

Dip. Jiménez León Pedro

Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Suárez Licona Emilio

Secretario de Servicios Administrativos

Y Financieros

Ing. Zamanillo Pérez Ramón

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e**

Investigaciones Parlamentarias

Dr. Trejo Cerda Onosandro



**Comité del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Fayad Meneses Omar

Secretarios

Dip. Pérez Domínguez Guadalupe

Dip. Rétiz Gutiérrez Ezequiel

Dip. Castro Cosío Victor Manuel

Integrantes

Dip. Aguilar González José Oscar

Dip. Alvarado Arrollo Fermín Gerardo

Brindis Álvarez María del Rosario

Dip. Del Mazo Morales Gerardo

Dip. Ferreyra Olivares Fernando

Dip. González Ulloa Nancy

Dip. Mendoza Díaz Sonia

Dip. Ochoa Mejía Ma. Terea Rosaura

Dip. Santana Alfaro Arturo

Dip. Saracho Navarro Francisco

Dip. Vázquez González Pedro

CONTENIDO

El trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados. Una aproximación al derecho comparado.	9
Introducción	11
I.- EL CONGRESO DE LA UNIÓN	15
I. 1 Concepto de división de Poderes	15
I. 2. La evolución de la actividad legislativa	18
I. 2. 1 La actividad legislativa en la época Colonial	19
I. 2 .2 La actividad legislativa en el período de la Independencia a la Reforma	20
I. 2 .3 La actividad legislativa en el Imperio de Maximiliano	38
I. 2.4 La restauración de la República juarista	41
I. 2.5 La reinstalación del Senado	42
I. 2. 6 La actividad legislativa en el porfiriato	45
I. 2 7 El breve gobierno de Francisco I. Madero	50
I. 3 Período posrevolucionario y de Partido dominante	55
I. 3. 1 Congreso de minorías parlamentarias	57
1. 3. 2 Las reformas constitucionales referentes a las minorías en el Congreso	62
II.- EL PODER LEGISLATIVO.	65
II. 1 La Función Legislativa.	65
II. 2 Estructura orgánica y funcional del Congreso General.	73

II. 2.1 Concepto de Legislatura.	73
II. 3 Las Facultades Constitucionales exclusivas del Congreso.	78
II. 4 Estructura orgánica y funcional de la Cámara de Diputados.	85
II. 5 Las Facultades Constitucionales exclusivas de la Cámara de Diputados.	93
III.- EL TRABAJO DE LAS COMISIONES EN LA CAMARA DE DIPUTADOS	107
III. 1. Concepto de Comisión.	107
III. 2. Antecedentes del trabajo en Comisiones.	108
III. 2.1 Ventajas y desventajas del trabajo en Comisiones.	120
III. 2. 2 Tipos y características de las Comisiones.	121
III. 2. 3. Estructura y funcionamiento de las Comisiones	131
III. 3. El procedimiento legislativo en las Comisiones.	137
III. 3. 1 Los Dictámenes.	141
IV.- UNA APROXIMACIÓN AL DERECHO COMPARADO DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS Y DE LAS COMISIONES EN LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS	149
IV. 1 El Proceso Legislativo en el Derecho Comparado	150
IV. 1. 1 El Proceso Legislativo en el Reino Unido	150
IV. 1. 2 El Proceso Legislativo en Italia.	152
IV. 1. 3 El Proceso Legislativo en Alemania.	153
IV. 1. 4 El Proceso Legislativo en España	155
IV. 1. 5 El Proceso Legislativo en Francia.	159
IV. 1. 6 El Proceso Legislativo en los Estados Unidos de América.	163

IV. 2 El trabajo de las Comisiones o Comités en el Derecho Comparado	165
IV. 2.1 El trabajo de los Comités en el Parlamento del Reino Unido	165
IV. 2. 2 El trabajo de las Comisiones en el Parlamento Italiano	172
IV. 2. 3 El trabajo de los Comités en el Parlamento Alemán	180
IV. 2. 4 El trabajo de las Comisiones en las Cortes Generales de España	185
IV. 2. 4. 1 La Mesa del Congreso	185
IV. 2. 4. 2 La Junta de Portavoces.	186
IV. 2. 4. 3 Las Comisiones	187
IV. 2. 5 El trabajo de las Comisiones en el Parlamento Francés	194
IV. 2. 5. 1 Las Comisiones	194
IV. 2. 6. El trabajo de los Comités en el Congreso Americano	203
CONCLUSIONES	211
BIBLIOGRAFÍA	215

**El trabajo de las Comisiones en la
Cámara de Diputados.
Una aproximación al Derecho Comparado.**
Carlos Norberto Valero Flores*

*Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

INTRODUCCIÓN

Las Cortes de Cádiz fueron el primer parlamento de la Nación española y de sus dominios extraterritoriales, donde se encontraba la Nueva España a la que se le autorizó nombrar representantes ante las mismas; así, se verificaron el 14 de octubre de 1809 las primeras elecciones dentro de cada Intendencia y Provincia de la Colonia; de esta manera, se acreditaron quince Diputados provinciales quienes participaron en la redacción de la primera Constitución de España cuya jurisdicción comprendía a nuestro territorio.

Iniciado el movimiento de independencia, don José María Morelos, promovió la instauración del primer Congreso mexicano, en la figura del Congreso de Chilpancingo, mismo que no obstante su importancia histórica no pudo funcionar por el proceso revolucionario que derivó en una constante persecución por el gobierno realista a sus integrantes.

Es por ello, que con la Constitución de Apatzingán se inicia, de hecho, la historia legislativa de nuestra Nación; aparecen por primera vez en un documento formal los conceptos de soberanía del pueblo, los derechos del hombre, la representación nacional, la forma de gobierno republicana y la división de poderes. Así, se establece la facultad otorgada al Poder Legislativo de dictar leyes y determinar su propia forma de gobierno.

Consumada la independencia, el primer órgano de gobierno constituido fue el Poder Legislativo, que desarrolló una forma parlamentaria de gobierno, y que se denominó Junta Provisional Gubernativa, la que empezó a funcionar el 22 de septiembre de 1821; la Junta seleccionó a 5 personas para que establecieran el Poder Ejecutivo, eligiendo a la cabeza a Agustín de Iturbide. La Junta Provisional Gubernativa, como uno de sus primeros actos, aprobó el Acta de Independencia, designó a la Regencia y convocó a elecciones para el Congreso Constituyente, el que fue instalado el 24 de febrero de 1822.¹

El proceso legislativo se vio afectado por un largo periodo de guerras y disputas internas, que llevó a clausuras y reinstalación del Congreso, en repetidas ocasiones; de tal manera que la operación del Congreso no dio los frutos jurídicos deseados; por tanto, no fue hasta el año de 1870 cuando el Congreso en funciones aprobó el primer Código Civil.

Desde la instalación del primer Congreso, se presentó una permanente disputa por el poder político entre el Legislativo y el Ejecutivo. Después de un largo periodo, iniciado desde el triunfo de la Revolución de 1910 hasta

¹GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Los Diputados de la Nación*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura. Secretaría de Gobernación México 1994, p. XIII.

la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, Venustiano Carranza dirigió un discurso a los congresistas de Querétaro argumentando el porqué el Poder Ejecutivo debía ser quien sobresaliera sobre los otros dos Poderes; de esta forma, asumió el control del poder político. A partir de entonces, el Ejecutivo mantuvo su preeminencia sobre el Legislativo y el Judicial, utilizando las que Carpizo denominó *facultades metaconstitucionales* del presidente de la República, en su famoso libro *El Presidencialismo Mexicano*. Fueron tantas las facultades constitucionales otorgadas al Ejecutivo, a través de reformas a la Constitución por los legisladores, en acciones donde ambas Cámaras operaron como una simple oficialía de partes para dar trámite a las Iniciativas de ley promovidas por el Ejecutivo, quien era de hecho el casi único iniciador legislativo.

De ahí que uno de los logros del Legislativo, derivado de la transformación política nacional, producto de la pérdida de la mayoría del Partido dominante, afín al Presidente de la República, por más de siete décadas, el Congreso mexicano compuesto en sus dos Cámaras, Diputados y Senadores, logró una conformación pluripartidista en 1997 que obligó a sus integrantes a expedir, el 3 de septiembre de 1999, una nueva Ley Orgánica del Congreso, que tuvo como efecto inmediato la desaparición de la *Gran Comisión*, misma que fue sustituida por la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos* y la *Junta de Coordinación Política*; cuya conformación dejó atrás su naturaleza unipartidista para constituirse bajo el esquema de integración pluripartidista, conformada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, reconocidos como tales, en el caso de la *Junta*; y en lo que respecta a la *Conferencia*, incorpora, además de los Coordinadores, al Presidente de la Cámara en funciones.

La integración pluripartidista, que se ha mantenido en las últimas cinco legislaturas, desplazó, en los hechos, al Ejecutivo como el legislador predominante, no sólo por su capacidad legal Constitucional de ser iniciador de leyes, sino por haber detentado, además, un control sobre el Legislativo al asumir el papel de gran elector dentro del Partido dominante, designando primero, al presidente de su Partido y segundo, escogiendo a los candidatos a Diputados y Senadores; así, el Congreso se había convertido, en los hechos, en una oficialía de partes del Ejecutivo.

Al darse la recuperación de la función legislativa originaria del Congreso, se incrementó notablemente el número de iniciativas, con el consiguiente aumento en la carga de trabajo de las Comisiones, las que por estar integradas pluralmente, dejaron de *recibir línea* por parte

del Ejecutivo, y, en consecuencia, debieron alcanzar el consenso de sus integrantes para emitir el dictamen correspondiente; la falta de acuerdos se tradujo, en gran medida, en la generación del conocido rezago legislativo dentro de cada Cámara, constituido por un gran número de iniciativas propias, así como de las minutas de su colegisladora, que no han alcanzado el consenso para lograr un dictamen aprobatorio dentro de las Comisiones, conformando la conocida como *congeladora legislativa*, presente en ambas Cámaras.

La situación actual, presenta un cúmulo de iniciativas que se han venido rezagando de una Legislatura a otra, independientemente de la importancia que tengan o pudieran tener para la sociedad. De tal manera, que el funcionamiento de las Comisiones en el Congreso y concretamente en la Cámara de Diputados, haya sido objeto de muchos comentarios negativos relacionados con su funcionamiento y productividad. Como corolario final, este trabajo de investigación pretende pues, ahondar en el tema y proponer algunas alternativas que comprendan las reformas al marco normativo existente, que permita una mejora sustantiva en el trabajo legislativo sobreponiéndose a cualquier tipo de interés particular, que debe supeditarse al interés general de la Nación.

I.- EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Sumario: I. 1 Concepto de división de Poderes. I. 2. La evolución de la actividad legislativa. 1. 2. 1 La actividad legislativa en la época Colonial. I. 2. 2 La actividad legislativa en el período de la Independencia a la Reforma. A) La Constitución de 1824. B) El Congreso unicameral. I. 2. 3 La etapa legislativa en el Imperio de Maximiliano. 1. 2. 5 La restauración del Senado. I. 2. 6 La actividad legislativa en el porfiriato. I. 2. 7 El breve gobierno de Francisco I. Madero. I. 3. El Período revolucionario y de Partido dominante. I. 3. 1. El Congreso de minorías parlamentarias. 1. 3. 2 Las reformas constitucionales referentes a las minorías en el Congreso.

Nos dice el maestro González Oropeza que el interés por preservar la memoria legislativa de México ha sido una constante desde los inicios del siglo XIX, cuando tuvo lugar el primer Congreso mexicano en 1822. En un principio, los periodistas completaban, a través de sus columnas, los debates iniciados en el recinto legislativo, o bien se regocijaban reseñando en las Cámaras. Periódicos como *El Águila*, *El Monitor Republicano* y, especialmente *El Siglo Diez y Nueve*,² fueron magníficos canales de expresión de la cultura parlamentaria mexicana.

A partir de la LVII Legislatura, en que el partido dominante perdió la mayoría en el Congreso y especialmente en la Cámara de Diputados, la tradición periodística ha mantenido un apegado interés sobre las sesiones del Congreso y se reseñan los debates e incidentes que ocurren en las sedes del Poder Legislativo; en este sentido, ha contribuido también la creación del Canal del Congreso, cuyas transmisiones son abiertas al público en general.

I. 1 Concepto de división de Poderes.

Para referirnos al Congreso de la Unión, su estructura y sus funciones, es conveniente primero hacer una retrospectiva hacia los inicios del Estado Constitucional como forma de organización política; así, llegamos al principio de la *División de Poderes*, que se conoce como *checks and balances*, y se refiere a los controles que los Poderes tienen entre sí en un ejercicio coordinado establecido competencialmente en la Constitución.³

²GONZÁLEZ OROPEZA, *Op. cit.*, p. XI.

³VALERO FLORES, Carlos Norberto, *Instrumentos Constitucionales de Control*

En las democracias liberales, la estructura de la institución política, si bien se basa en el principio de la *separación de Poderes*, también implica que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros, pero coordinados en su funcionamiento dentro de la estructura y operación del Estado.⁴

La teoría de la *separación o división de Poderes* se fundamenta en las funciones que le corresponden a cada órgano constituido, cuyas facultades se encuentran perfectamente establecidas en la Ley Suprema. Así, el Estado se divide orgánicamente en tres Poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, que actúan coordinados, pero independientes, dentro del mismo Estado. Le correspondió a *Locke* y a *Montesquieu*, formular las primeras teorías sobre los tres Poderes del Estado.⁵

Con base en la teoría liberal, se distinguen las funciones sustantivas de los Poderes, indicando que a la función legislativa le corresponde hacer las leyes, y se encuentra confiada al Parlamento; en tanto que a la función ejecutiva, otorgada al Ejecutivo (Gobierno), le atañe aplicar las leyes; y finalmente, a la función jurisdiccional le corresponde resolver los litigios derivados de la aplicación de las leyes por conducto de los jueces.⁶

Carbonell, citando a *Bovero*, señala que del concepto de *separación de poderes* se desprenden dos características principales del Estado Constitucional: el *principio de legalidad* y el *principio de imparcialidad*.

El *principio de legalidad* consiste en la distinción y subordinación de las funciones Ejecutivas y Judiciales a la función Legislativa; en tanto que el *principio de imparcialidad* consiste en la separación e independencia que debe existir entre los órganos Judicial, Ejecutivo y Legislativo. El *principio de legalidad*, tiene como propósito confirmar la supremacía de la ley; por su parte, el *principio de imparcialidad* asume la garantía de su aplicación efectiva. De esta manera, el *principio de legalidad* se sustenta en la ley que faculta y limita las funciones del Estado.

El *principio de imparcialidad*, por su parte, se refiere a las diferentes atribuciones otorgadas por la Constitución a cada órgano del Estado.⁷

Legislativo en Materia Económica, Expediente Parlamentario, núm. 15, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados LX Legislatura, marzo de 2007, p. 32.

⁴DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Quinta reimpresión, Ediciones Ariel. Barcelona España, 1996, p. 25.

⁵*Ibidem*, p. 178.

⁶*Ibidem*, p. 178.

⁷CARBONELL, Miguel, SALAZAR, Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, no. 96, México 2006, p. 13.

Históricamente, la doctrina de la *separación de poderes* se va vinculando con la clasificación de las tres funciones tradicionales y originarias del Estado, que corresponden a las siguientes:

- a) *Función Legislativa* (producción de normas generales y abstractas);
- b) *Función Jurisdiccional* (verificación del cumplimiento o la violación de las normas);
- c) *Función Ejecutiva* (aplicación de las normas vigentes).⁸

La declaración francesa de 1789, en su artículo 16, plasmó el significado de este principio, al precisar que *toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución*.⁹

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, a su vez, incorporó el *principio de la separación de poderes*, tomado de los escritos de *El Federalista*, de *Hamilton, Jay y Madison*; quienes esgrimieron la idea de que cada uno de los *departamentos gubernamentales*, es decir el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, tuvieran la menor injerencia posible sobre los otros dos; es decir, se da una clara definición de competencias.¹⁰

En el caso del Estado mexicano, la naturaleza jurídica de la separación de competencias y la prohibición expresa de reunir más de un Poder bajo cualquiera de los tres, se encuentra claramente establecida en el artículo 41 y 49 de la : Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como se expresa a continuación:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su

⁸*Ibidem*, p. 13.

⁹HUERTA OCHOA Carla. *Mecanismos Constitucionales para el control Político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, sda. edición, Serie Estudios Jurídicos, no. 1, México 2001, p. 3.

¹⁰CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Quinta edición, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1996, pp. 301-302.

ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Situación que se repite en el caso de los Estados, de conformidad con el artículo 116 constitucional.

Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

La fórmula de la *división de poderes, división de funciones o distribución de competencias*, como se les denomina indistintamente, apunta a cuatro objetivos principales:

- 1.- Atribuir en forma preferente una función a cada uno de los tres Poderes, sin excluir la potencial participación de los restantes Poderes.
- 2.- Permitir la posibilidad de que los Poderes se neutralicen unos de otros.
- 3.- Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.
- 4.- Establecer los mecanismos en virtud de los cuales uno de los Poderes se defiende de la acción de los otros.¹¹

Como se ha visto, el Estado Mexicano funciona, cuando menos en teoría, como un sistema competencial de coordinación y equilibrio de los Poderes constituidos.

I. 2. La evolución de la actividad legislativa.

Siempre es importante cuando se hace un análisis de un asunto relevante como el que es objeto de nuestro estudio, conocer los antecedentes del mismo; es decir, ver la experiencia, si la hubiese, tanto

¹¹ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, vol. 1, Oxford, México 1999, p. 36.

en el plano nacional como en otros países, utilizando el método histórico y el de derecho comparado.

I. 2. 1 La actividad legislativa en la época Colonial.

Con la Constitución de Cádiz de octubre de 1809, nacieron los primeros órganos de representación en México; tal situación se dio al integrarse a las Cortes de Cádiz quince Diputados representantes de las provincias de la Nueva España, quienes participaron en la redacción de la primera Constitución Española con jurisdicción en nuestro territorio nacional. De esta manera, las Cortes de Cádiz iniciaron sus sesiones el 24 de septiembre de 1810 con la asistencia de los siguientes Diputados Provinciales: ¹²⁾

José Miguel Ramos Arizpe, por Nueva Santander.

Juan José Güereña, por Nueva Vizcaya.

Pedro Bautista Pino, por Nuevo México

Manuel María Moreno y Vázquez, por Sonora

Octaviano Obregón, por Guanajuato

Antonio Joaquín Pérez y Martínez Robles, por Puebla

José Miguel Guridi y Alcocer, por Tlaxcala

Mariano Mendiola y Velarde, por Querétaro

José Eduardo de Cárdenas y Romero, por Tabasco

José Cayetano de Foncerrada, por Valladolid de Michoacán

José Miguel Gordo y Barrios, por Zacatecas

José Simeón de Uría, por Guadalajara

José Ignacio Bayede Cisneros, por la Capital de México

Joaquín Maniau y Torquemada, por Veracruz, y

Miguel González y Lastiri, por Yucatán.

Uno de los logros más sobresalientes obtenidos por los Diputados provinciales, fue el reconocimiento del derecho de igualdad de las provincias mexicanas por el reino de España.

La Constitución de Cádiz es el primer ejercicio de representatividad y antecedente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, su breve lapso de aplicación, cercano al movimiento de independencia, no es de interés para profundizar en su contenido, salvo su importancia como órgano representativo.

¹²GONZÁLEZ OROPEZA, *Op. cit.*, pp. XII-XIII.

I. 2 .2 La actividad legislativa en el período de la Independencia a la Reforma.

En plena guerra de independencia, y, a instancias de *José María Morelos y Pavón*, que había sucedido a *Miguel Hidalgo y Costilla* como líder del movimiento independentista, se constituyó el Congreso de Chilpancingo, con el objeto de discutir una Constitución para la Nación independiente; no obstante, sus sesiones tuvieron que realizarse de manera itinerante por la persecución permanente del ejército realista, lo que originó que en el proyecto y discusión de la primera Constitución sólo intervinieran el propio *José María Morelos*, *José María Liceaga* y *José María Cos*; y en su segunda versión, participaron *Ignacio López Rayón*, *Andrés Quintana Roo* y *Carlos María de Bustamante*.¹³

La historia del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos como depositario del Poder Legislativo Federal, se remonta al año de 1811, cuando tras el fusilamiento de *Miguel Hidalgo* y los primeros líderes insurgentes, *José María Morelos y Pavón*, prosiguió la guerra de independencia y estableció la primera *Junta* representativa de la nación mexicana, a la que denominó *Junta Suprema Nacional Americana*, la cual se reunió por primera vez en la ciudad de Zitácuaro. En su proyecto, Morelos pensó en darle una organización política al movimiento insurgente y para ello, consideró fundamental la redacción de una Constitución y el establecimiento de un cuerpo legislativo de representantes de la Nación. La guerra y la persecución de los integrantes de la *Junta* por los realistas, no hizo posible su funcionamiento, por lo que al tomar la ciudad de Acapulco, en abril de 1813, escogió a Chilpancingo como sede del *Primer Congreso de Anáhuac* el 6 de septiembre de 1813; sin embargo, las condiciones de la guerra de independencia, obligaron a Morelos a mover la ubicación de la *Junta* hacia la población de Apatzingán, donde se promulgó la primera Constitución el 22 de octubre de 1814.

El Congreso de Chilpancingo quedó conformado por los siguientes Diputados constituyentes, quienes representaban a las primeras provincias:¹⁴

¹³*Ibidem*, p. XIII.

¹⁴GONZÁLEZ OROPEZA, *Op. cit.*, p. XIII.

Provincias	Representantes
Guanajuato	José María Liceaga (Presidente)
Guadalajara	Ignacio López Rayón
Michoacán	José Sixto Berduzco
México	Carlos María de Bustamante
Veracruz	José María Cos
Puebla	Andrés Quintana Roo
Tecpan	José Manuel Herrera
Oaxaca	José María Murguía

El Congreso se reunió por primera vez en la Parroquia de la Asunción, en la ciudad de Chilpancingo, conocido como el *Congreso de Chilpancingo*, donde Morelos dio a conocer sus *Sentimientos de la Nación*.

Morelos expuso la conveniencia de proponer un proyecto de Constitución que permitiera organizar al nuevo país, luego de que éste obtuviera la independencia de España, asegurara el respeto a los derechos del hombre y estableciera las facultades del poder público. En este tenor, Morelos convocó a toda la Nación a participar en una elección de los representantes que integrarían el Congreso Nacional, a celebrarse en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813; de esta manera, se elegirían Diputados en cada Provincia, a quienes se les reconocería como representantes y depositarios legítimos de la soberanía, que tendrían las cualidades de sabiduría, integridad y patriotismo. El reglamento de este Congreso, representa el primer antecedente normativo, en la legislación mexicana, sobre el funcionamiento congresional.¹⁵

El Congreso constituido quedó integrado por un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios para llevar el control Camaral; sesionaba todos los días de la semana con una duración de dos horas, excepto los días festivos, y, una vez discutido un asunto, el Presidente procedía a contabilizar las cédulas de aprobación, dirigía las sesiones y designaba las materias a discutir, para luego firmar como decretos las resoluciones; todos los integrantes del Congreso, estaban obligados a mantener el

¹⁵MURO RUIZ, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm. 286, UNAM, México 2008, pp. 49-50.

decoro y el orden del recinto legislativo. No se admitía acusación contra los congresistas, excepto cuando podían ser procesados por acusaciones a la patria o a la religión católica, pero sólo si el acusador aportaba las pruebas necesarias dentro de los siguientes tres días a la fecha de la presentación de la denuncia. Únicamente en estos supuestos, el Congreso convocaba a una *Junta General Provincial*, para elegir a un jurado integrado por 5 individuos quienes conocían de la sustanciación del proceso hasta la sentencia; una vez concluido el juicio y ejecutada la resolución, se disolvía dicho cuerpo colegiado.¹⁶

Con la Constitución de Apatzingán, se inicia la historia legislativa de nuestra Nación; aparecen por primera vez en un documento formal los conceptos de soberanía del pueblo, los derechos del hombre como base de la representación nacional, la forma de gobierno republicana y la división de poderes. De esta manera, se establece la facultad al Poder Legislativo de dictar leyes y determinar su propia forma de gobierno. Otro elemento a destacar, en el documento de mérito, es que la supremacía de los poderes constituidos le correspondió al Legislativo; de ahí que el Ejecutivo y el Judicial disminuyeran sus atribuciones con relación al Supremo Congreso mexicano; muchas de las atribuciones que actualmente están conferidas al Poder Ejecutivo, la Constitución de Apatzingán las otorgaba al Legislativo, por ejemplo el nombramiento de Cónsules, decretar la guerra, la celebración de Tratados, así como diversas funciones en materia hacendaria. La Carta Magna de Apatzingán se complementaba con los ideales plasmados en *Los Sentimientos de la Nación*, de Morelos.¹⁷

La Constitución de Apatzingán estuvo condicionada al triunfo de los insurgentes, por lo que la falta de implementación, para efectos del trabajo legislativo, sólo contempló la creación de una sola comisión de carácter jurisdiccional y transitoria.¹⁸

Consumada la independencia en 1821, el gobierno provisional firma los Tratados de Córdoba, por medio de los cuales se establece, en su artículo 2º., que: *El gobierno del imperio será monárquico constitucional moderado*; y en el artículo 5º., señala que: *Se nombrará inmediatamente, conforme al espíritu del plan de Iguala, una Junta compuesta de los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados*

¹⁶MURO RUIZ, *Op. cit.*, pp. 50-51.

¹⁷MORALES BECERRA, Alejandro, *El Poder Legislativo y la convocatoria para la elección de Senadores en 1877*, Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XLVIII, septiembre-diciembre 1998, nos. 221-222, UNAM, p. 212-213.

¹⁸MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 52.

por la opinión general, cuyo número sea bastante considerado para que la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones, que serán emanaciones de la autoridad y facultades que le conceden los artículos siguientes. La primera resolución importante de la Junta, fue reconocer a Agustín de Iturbide como emperador y generalísimo de mar y tierra; y le estableció un capital personal de un millón de pesos, sobre bienes del extinguido Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición, una asignación anual de 120 mil pesos, un territorio de 20 leguas en Texas y le confiere el título de *Alteza Serenísima*.¹⁹

Esta Junta representaba la creación del primer órgano de gobierno, cuya característica principal la asemejaba a una forma parlamentaria; el nombre que recibió fue de *Junta Provisional Gubernativa*, e inició sus funciones el 22 de septiembre de 1921; de este órgano se derivó, a su vez, otra Junta (superior) integrada por 5 miembros de la *Junta Provisional Gubernativa*, que se convirtió en el primer Poder Ejecutivo presidido por Agustín de Iturbide. Constituida la nueva Junta, los actos iniciales fueron: aprobar el *Acta de Independencia*, designar a la Regencia y convocar a elecciones para conformar un Congreso Constituyente.²⁰

La Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano elaboró un Reglamento para el gobierno interior de las Cortes, el que en su capítulo séptimo describía las comisiones que la integraban; de las que destacan las siguientes:²¹

- Relaciones Interiores
- Relaciones Exteriores
- Justicia y Negocios Eclesiásticos
- Hacienda
- Guerra
- Policía
- Sueldos
- Convocatoria a las Cortes

El Reglamento preveía que el presidente de la Junta nombrara a los integrantes de las comisiones fijas u ordinarias (de 3 a 5 personas), que se rotaban cada dos meses porque el propio Reglamento consideraba que las comisiones con un número amplio de participantes no eran

¹⁹MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio, *Evolución Constitucional Mexicana*, Editorial Porrúa, México 2002, p. 135.

²⁰GONZÁLEZ OROPEZA, *Op.cit.* p. XIII.

²¹MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 53.

convenientes para el desarrollo de sus trabajos. Todos los miembros de las comisiones tenían la obligación de participar y firmar los documentos emitidos, disfrutando el derecho, cualquiera de ellos, de poder disentir de la mayoría emitiendo un voto particular fundado y motivado.

También estatuyó el Reglamento, la existencia de comisiones especiales o transitorias en dos casos: 1. cuando se tratara de auxiliar a las comisiones ordinarias; y, 2. que la celeridad de los asuntos así lo exigiera. En cuanto a su composición, sería de sólo tres miembros, con facultades y obligaciones equivalentes a las de los otros miembros de las comisiones ordinarias.²²

De estas comisiones especiales sobresalían las relativas a:

- *Reconocimiento y Pago del Crédito Público*
- *Premios y Distinciones para Remunerar al Ejército*
- *Deuda Nacional*
- *Establecer la Suerte del Excelentísimo Señor Generalísimo*
- *Estudio de Formación y Reformas del Reglamento para la Junta y la Regencia*
- *Extender el Acta de Independencia*
- *Reglas para el cumplimiento del artículo 16 del Tratado de Córdoba*
- *Proyecto de Ley de Imprenta*

Por lo que corresponde a las transitorias, se distinguían las destinadas a:

- *Analizar la situación de los esclavos en panaderías, obrajes, tlapisqueras y otras oficinas cerradas*
- *Escudo de Armas, sello y moneda del Imperio*
- *Reglamento de la Secretaría y Archivo de la Soberana Junta*
- *Superintendencia de Hacienda*
- *Consultas*
- *Arancel de Comercio y habilitación de puertos*
- *Aranceles sobre sueldos de la Secretaría de la Regencia*
- *Reforma del tabaco*
- *Formalidades de los libros de la Casa de Moneda*
- *Crédito Público*
- *Reglamento de Capitanías Generales*
- *Instalación del Congreso Constituyente*
- *Queja contra un Vocal*
- *Indulto*
- *Código Civil*
- *Código Criminal*
- *Comercio*

²²*Ibidem*, pp. 53-54.

- *Minería*
- *Agricultura*
- *Artes*
- *Plan de Educación*

Es de subrayar, que no se contempló la figura de una diputación o Comisión Permanente que funcionara en los recesos de la Junta.²³

Así, como resultado del Congreso Constituyente, el 24 de febrero de 1822, se instaló el Primer Congreso Nacional que le otorgó al país su propio ordenamiento jurídico, las *Bases Constitucionales*, que abolieron la jurisdicción de la Constitución de Cádiz; se adoptó la forma de gobierno conocida como monarquía constitucional moderada; se nombraron las autoridades que habían de ejercer los poderes; se publicó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 10 de enero de 1823; y se complementó la independencia política de España obtenida en 1821.

No obstante su importancia, este Congreso fue disuelto por Agustín de Iturbide el 31 de octubre de 1822, autoproclamado emperador, y, dio paso a la instalación de una *Junta Instituyente*, integrada por 47 notables afines a *Agustín de Iturbide*. Sin embargo, las reacciones crecientes de la opinión pública, contra la disolución del Congreso, llevaron a *Iturbide* a tener que reinstalar el Congreso disuelto que quedó bajo la Presidencia de *José Mariano Marín*, con *José María Becerra* como Vicepresidente.²⁴

El 1 de marzo de 1822, se nombraron varias comisiones especiales, dentro de ellas la encargada de elaborar el proyecto de Constitución; la de Relaciones Exteriores; de Relaciones Interiores o Gobernación; de Hacienda; de Guerra; de Negocios Eclesiásticos; de Instrucción Pública; de Comercio; de Minas; de Agricultura; de Colonización; de Policía; de Justicia; para el Gobierno Interior del Congreso; de Amnistía e Indulto; de Militares; etc.²⁵

Habría que destacar también que el 16 de abril de 1822, el Congreso ordenó la creación del Reglamento para la Impresión de las Actas y Dictámenes de las Comisiones del Soberano Congreso, que en forma de periódico circulaba los martes y viernes entre los diputados, la Regencia, los secretarios del despacho, los capitanes generales, los jefes políticos e intendentes.²⁶ Esta publicación es en sí el primer antecedente de la actual *Gaceta Parlamentaria*.

²³MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 55

²⁴GONZÁLEZ OROPEZA, *Op. cit.*, p. XIII.

²⁵MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 57.

²⁶MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 58.

El mismo Soberano Congreso, autorizó a las comisiones para solicitar la información necesaria a todas las dependencias gubernamentales, tanto las del sector central como de las provincias.²⁷ Aquí también encontramos el antecedente de la facultad de preguntar qué tienen las Cámaras del Congreso, para requerir información o documentación a los titulares de las dependencias del gobierno federal; de conformidad con lo previsto en el artículo 93, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente.

Continuando con el deseo de fortalecer las funciones del Congreso, el 24 de mayo de 1822 se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior de la Secretaría, integrada por cuatro diputados secretarios, encargados de llevar el control de los documentos, hechos, discusiones, dictámenes, resoluciones, proposiciones y las actas de sesiones; del turno de los asuntos a las comisiones respectivas; vigilar la correspondencia, los decretos y órdenes expedidos, así como los libros de registro correspondientes.²⁸

Con esta organización, el Congreso tenía visos de una operación normal; sin embargo, no duró mucho el gusto, ya que *Agustín de Iturbide* declarado emperador de México y obcecado por el poder, disolvió el Congreso el 31 de octubre de 1822, nombrando en su lugar a una Junta Nacional Instituyente, compuesta por 45 personas afines a él; la Junta quedó instalada el 2 de noviembre de 1822 para dar legalidad al imperio de Iturbide y se encargó de elaborar el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano; su vida fue efímera pues operó hasta los primeros días del mes de marzo de 1823. Sin embargo, durante su corta existencia procedió a realizar varias actividades; así, el 4 de noviembre de 1822 la Junta procedió a nombrar varias comisiones para facilitar sus trabajos, siendo éstas las siguientes: de la Constitución y Convocatoria; de Hacienda; de Reglamento Interior; de Separación de Expedientes; de Patronato y Negocios Eclesiásticos; de Legislación; y de Colonización.²⁹

El 21 de noviembre de 1822, se procedió a discutir el Reglamento Interior de la Junta Nacional Instituyente, la que estatuyó que la Junta sesionaría los días martes, jueves y sábado, con un horario de las nueve a las doce horas.

Adicional a las comisiones ordinarias, ya mencionadas, se podían crear las comisiones especiales que se consideraran, integradas por tres o cinco legisladores, y que estaban facultadas para pedir todo tipo de documentación a las oficinas gubernamentales e incluso a particulares.

²⁷*Ibidem*, p. 58.

²⁸*Ibidem*, p. 58

²⁹*Ibidem*, p. 61.

Dentro de las comisiones especiales, la Junta Nacional Instituyente creó el 10 de enero de 1823, la comisión para dar a conocer el Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que se consideró como una copia de las Constituciones españolas; de igual manera, se estableció el 31 de enero de 1823 la comisión especial que emitió el Reglamento sobre la Contaduría Mayor de Hacienda para revisar las cuentas del erario; sin embargo, su dependencia recayó en la Corte del Imperio, no en la Junta.³⁰

La Junta Nacional Instituyente emitió el 17 de febrero de 1823, la convocatoria para el siguiente Congreso, cesando sus funciones en los primeros días del mes de marzo del mismo año. Así, el 4 de marzo de 1823, se instaló el segundo Congreso Constituyente, quien emitió el Reglamento Interior del Soberano Congreso el 25 de abril de 1823.³¹

El capítulo VI del Reglamento, estipuló tanto la formación de comisiones particulares, así como la forma de elaborar los dictámenes de las comisiones; de esta manera, el artículo 67 del Reglamento no sólo especificaba que para facilitar el despacho de los asuntos se nombrarían comisiones particulares, sino también facultaba a los presidentes de las comisiones para solicitar la información necesaria para ponerlos en estado de resolución; así se instalaron las siguientes 17 comisiones ordinarias:³²

- *Constitución*
- *Legislación*
- *Gobernación*
- *Justicia*
- *Relaciones Exteriores*
- *Guerra y Marina*
- *Negocios Eclesiásticos*
- *Instrucción Pública*
- *Hacienda*
- *Agricultura*
- *Minería*
- *Artes e Industria*
- *Comercio*
- *Infracciones de la Constitución*
- *Libertad de Imprenta*
- *Policia y Gobierno Interior*

³⁰MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 62.

³¹*Ibidem*, pp. 62-63.

³²*Ibidem*, pp. 62-63.

- *Peticiones*

Adicional a éstas, el Congreso aprobó la creación de las siguientes 6 comisiones especiales:

- *Poderes*
- *Patronato y Concordato*
- *Moneda*
- *Colonización o (sic) Población*
- *Manifiesto*
- *Corrección de Estilo*
- *Quejas contra los diputados*

Cada una de las comisiones estaba integrada por un mínimo de cinco diputados y un máximo de nueve. El presidente del Congreso y los cuatro secretarios no podían formar parte de ninguna comisión ordinaria o especial. Era obligatorio para las comisiones llevar un libro de actas.

Si los asuntos lo ameritaban, por su interés y trascendencia, se podían crear otras comisiones, ordinarias y especiales. También se contemplaba el caso de la responsabilidad de los secretarios de despacho, derivada del ejercicio de sus funciones; en esta situación, un diputado podía hacer las reconvenciones al secretario compareciente. De igual manera, había una comisión de policía, encargada de la vigilancia del recinto legislativo, cuidaba también las formalidades de las ceremonias, la impresión de los informes y de los proyectos de ley, así como el manejo del personal y del presupuesto del Congreso.³³

Cuando el Congreso entraba en receso, no se contemplaba una diputación permanente u otro órgano similar. El Reglamento Interior del Soberano Congreso, estableció ciertos principios que se mantienen hasta nuestros días, con algunas variantes, la integración mínima y máxima de diputados en cada comisión; los integrantes de las comisiones eran designados por el presidente. Otra situación a considerar, a favor del trabajo legislativo, lo fue el no permitir que un diputado pudiera pertenecer a más de dos comisiones.

A) La Constitución de 1824.

El Congreso reinstalado inició sus sesiones el 30 de octubre de 1823 y unos cuantos días después, el 5 de noviembre de 1823, se organizó el segundo Congreso Constituyente, mismo que tuvo a su cargo aprobar el *Acta Constitutiva de la Federación*, el 31 de enero de 1824, así como la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 4 de octubre de 1824.

³³MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 65.

Con la Constitución de 1824, se adopta como forma de gobierno la República federal representativa y popular, instituyendo:

El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

El Poder Legislativo quedó integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; los Diputados eran electos popularmente, de manera directa, por los ciudadanos y en un número acorde con la población; en cuanto a los Senadores, éstos correspondían a dos por cada Estado y su designación era producto de la selección de las legislaturas locales correspondientes a través de la mayoría absoluta de votos.

El sistema bicameral fue instituido en nuestro país por los constituyentes de 1824, emulando el modelo americano, atribuyéndole al Senado la representación de las Entidades Federativas.³⁴

El Congreso siguiente fue presidido por *Miguel Valentín* quien presidió el Congreso hasta 1826. A este Congreso le siguió el instalado el 1 de enero de 1827 que concluyó el 27 de diciembre de 1828. Formando parte de esta Legislatura, se encontraba *Andrés Quintana Roo, Manuel Crescencio Rejón, José Joaquín Herrera, Francisco Manuel Sánchez de Tagle y Anastasio Cerecero.*³⁵

La principal característica de estos Congresos, fue la práctica de la reelección de sus integrantes y un período ordinario de sesiones de dos años, que iniciaba el 1 de enero del primer año y concluía el último día hábil del mes de diciembre del segundo año.

La lucha política afectó el funcionamiento de los Congresos que fueron disueltos en varias ocasiones hasta la apertura del sexto Congreso, el 4 de enero de 1835, mismo que el 2 de mayo del mismo año, se instauró como Congreso Constituyente para reformar la Constitución Federal de 1824. Así, se llevó a cabo la discusión de las *Siete Leyes Constitucionales*, que concluyeron el 30 de diciembre de 1836.³⁶

Habiendo triunfado los centralistas, se instaló el primer Congreso que funcionó del 1 de junio de 1837 al 29 de diciembre de 1838. El segundo Congreso Centralista inició sus sesiones el 1 de enero de 1839 y se clausuró en diciembre de 1840, retomando el bienio completo como período normal de sesiones. El tercer Congreso Centralista se vio afectado por el movimiento que promovió las *Bases de Tacubaya*, sesionando del 1 de

³⁴BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, sexta reimpresión, México 2006, p. 278.

³⁵GONZÁLEZ OROPEZA, *Op.cit.*, p. XIV

³⁶*Ibidem*, pp. XIV y XV

enero al 29 de septiembre de 1842; es decir sólo 9 meses; suspendido el Congreso, se convocó a elecciones para un Congreso Constituyente el 10 de diciembre de 1841, instalándose nuevamente el 10 de junio de 1842; sin embargo, sus funciones se empantanaron por la división existente entre sus integrantes. La efervescencia política continuó por la pugna entre federalistas y centralistas; ante este panorama, *Nicolás Bravo* disolvió el Congreso el 19 de diciembre de 1842, designando a una Junta de *Notables*, misma que aprobó las *Bases de Organización Política de la República*, el 12 de junio de 1843. De esta manera y con fundamento en las bases orgánicas, se reinstaló el nuevo Congreso el 1 de enero de 1844, volviendo a ser suspendido el 1 de diciembre de 1844 por el Presidente sustituto *Valentín Canalizo*.³⁷

El siguiente Congreso, que debió constituirse para iniciar sesiones el 1 de enero de 1846, no lo pudo hacer debido a las luchas por el poder existente entre las diferentes facciones políticas; de tal manera que, con carácter extraordinario, el Congreso abrió sus secciones el 6 de junio de 1846, designando a *Anastasio Bustamante* como “presidente perpetuo”; sin embargo, tal “perpetuidad” sólo llegó hasta el 4 de agosto de 1846, por la rebelión de *Mariano Salas* en la Ciudadela quien depuso al Congreso. Así, el 6 de agosto del mismo año, se convocó a un Congreso Nacional Extraordinario que inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846 y aprobó las reformas a la Constitución de 1824, conociéndose como Actas de Reforma, el 18 de mayo de 1847. La invasión americana a nuestro país, provocó que el Congreso dejara de sesionar por falta de *quórum*, desde el 15 de julio hasta el 1 de noviembre de 1847; reanudando las sesiones el 2 de noviembre para concluir las el 5 de diciembre de 1847, en la ciudad de Querétaro.³⁸

Pasada la invasión americana se regresó a la normalidad; así, las reuniones preparatorias del siguiente Congreso se llevaron a cabo en el mes de enero de 1848, reiniciándose las sesiones el 1 de mayo de 1848, para clausurarse el 14 de diciembre de 1849. El siguiente Congreso sesionaría normalmente del 1 de enero de 1850 al 31 de diciembre de 1851. A este Congreso le sucedió el aperturado en enero de 1852 que concluyó el 24 de enero de 1853, mismo que fue disuelto por la fuerza, por órdenes de *Juan Bautista Ceballos*, presidente interino de la República, debido a que el Congreso pretendió iniciarle un proceso de responsabilidad pública para su remoción.³⁹

³⁷*Ibidem*, pp. XIV y XV

³⁸*Ibidem*, p. XV

³⁹GONZÁLEZ OROPEZA, *Op. cit.*, p. XV.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, el 24 de septiembre de 1855, *Juan Álvarez* designó a una junta de 26 representantes para que nombrara al presidente interino; la presidencia de la Junta recayó en *Valentín Gómez Farías*, representante del Estado de Zacatecas, con *Melchor Ocampo* como vicepresidente y *Benito Juárez* como secretario; la Junta nombró a *Juan Álvarez* como presidente interino, quien convocó a elecciones del Congreso Constituyente el 17 de octubre de 1855, determinando sesionar a partir del 18 de febrero de 1856 en la Ciudad de Dolores Hidalgo, Guanajuato. La renuncia de *Juan Álvarez* motivó que *Ignacio Comonfort* tomara posesión de la presidencia de la República y modificara la convocatoria, el 26 de diciembre de 1855, cambiando la residencia del Congreso a la Ciudad de México.⁴⁰

B) El Congreso unicameral.

Los constantes cambios de gobierno, derivados de la lucha permanente de los grupos políticos por el control del poder, durante las primeras décadas de la independencia de México, tuvieron como consecuencia innumerables disoluciones e instalaciones del Congreso, cuyas actividades se tradujeron en cambios a la Constitución de 1824 y a su desconocimiento, hasta la promulgación de la Constitución de 1857, cuya principal característica fue la supresión del Senado estableciendo un Congreso unicameral, pero manteniendo el sistema federal, rechazado por los centralistas. El constituyente de 1857 decidió construir un Poder Legislativo capaz de controlar al Ejecutivo; para ello, el Congreso suprimió al Senado quedando constituido por una sola Cámara, buscando que tuviera la más alta representatividad que las obtenidas en las anteriores Constituciones.

De esta manera, el Congreso Constituyente estuvo integrado por 155 Diputados de todos los Estados y Territorios; cada uno representaba a 50,000 habitantes o fracción que pasara de 35,000, y en caso de que las Entidades Federativas no contaran con esta población, tendrían derecho a un legislador. La forma de elección era indirecta; es decir, 500 personas nombraban a un elector primario y por cada 20 de éstos se nombraba a un elector secundario, quienes reunidos en la capitales políticas de los Estados y Territorios, escogían a los diputados al Congreso, quienes durarían en su encargo dos años; debido a la forma de elección, se dio el caso de que algunos Diputados obtuviesen la representación de más de una Entidad Federativa, tal como sucedió con *Melchor Ocampo*, *Valentín Gómez Farías* y *Ponciano Arriaga*; así, el 18 de febrero de 1856, se iniciaron las sesiones con un *quórum* de 98 Diputados Constituyentes.⁴¹

⁴⁰*Ibidem*, pp. XV y XVI.

⁴¹MURO RUIZ, *Op. cit.*, pp. 85-86.

En las sesiones del 19 y 20 de febrero de 1856, se propuso el *Reglamento Interior del Congreso Constituyente*, creándose la *Comisión de Constitución* y tomándose el acuerdo de que la Gran Comisión presentara un dictamen sobre la integración de las demás Comisiones ordinarias; así pues, se constituyeron las siguientes 13 Comisiones, la primera especial y las otras 12 ordinarias:⁴²

Comisiones	Diputados integrantes
Constitución (encargada de redactar la nueva Constitución)	Propietarios: Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Isidoro Olvera, Mariano Arizcorreta, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero, y los suplentes: José Ma. Mata y José Ma. Cortés.
Gobernación	Mariano Riva Palacio, Ignacio Herrera y José María Barros
Relaciones	Mariano Yáñez, José María del Castillo Velazco y Francisco Zarco
Hacienda	Guillermo Prieto, Pedro Escudero y Echanove, y Ponciano Arriaga
Crédito Público	Marcelino Castañeda, Juan N. Navarro y José Ma. Castañares
Justicia	Joaquín Cardoso, Francisco García Anaya e Ignacio Mariscal
Negocios Eclesiásticos	José M. Romero Díaz, Manuel Buenrostro y Miguel Alatraste
Guerra	Juan B. Ceballos, Francisco de P. Cendejas y José Ma. Mata
Industria	Darío Reyes, Ramón I. Alcaráz e Ignacio Muñoz Campuzano
Libertad de Imprenta	J. de la Luz Rosas, Basilio Pérez Gallardo
Policía	Mariano Viadas, José Ma. Del Río y Vicente López

⁴²GONZÁLEZ OROPEZA, *Op.cit.*, p. XII.

Peticiones	Juan de Dios Arias, Benito Quijano y Luis García de Arellano
Guardia Nacional	Ponciano Arriaga, Miguel Buenrostro y Vicente Riva Palacio

Adicional a las anteriores Comisiones, se propuso integrar otras más denominadas *inquisitivas*, que tenían por objeto supervisar los actos del Poder Ejecutivo; la revisión de la administración de *Antonio López de Santa Anna* para averiguar los actos por los cuales varios ciudadanos fueron confinados y otros desterrados; la de seguimiento al Tratado de la Mesilla; así como la encargada de indagar los contratos de armamentos, vestuario y buques de guerra. De igual manera, se establecieron otras Comisiones especiales, relacionadas con el funcionamiento y facultades del Congreso; por ejemplo, la encargada de redactar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión; la de estudiar si se admitían como facultades del gobierno para hacer observaciones a los decretos y resoluciones del Congreso; y la de estilo, que tenía por objeto revisar la constitucionalidad de los ordenamientos aprobados por el Congreso.⁴³

Terminados los trabajos de la *Comisión de Constitución*, el 5 de febrero de 1857, se sancionó y publicó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que otorgaba al Congreso la totalidad de los actos legislativos, por lo que negó al Ejecutivo el derecho de veto y sólo le otorgaba la facultad de manifestar su opinión a todo proyecto de ley en un término de siete días; también el Congreso se concedió la facultad de control y aprobación de la cuenta pública, la que era revisada por una Comisión que supervisaba el gasto de la cuenta del año anterior y dictaminaba sobre el presupuesto del año siguiente. De esta manera, la Constitución de 1857 no sólo le otorgaba una preponderancia al Legislativo sobre el Ejecutivo, en materia de control, sino que incorporó el principio de inviolabilidad parlamentaria a los legisladores por las opiniones vertidas en el desempeño de su cargo.⁴⁴

La Constitución de 1857 disminuyó el número de habitantes necesarios para tener derecho a una diputación, a 40,000 habitantes o fracción de más de 20,000, bajo el supuesto de que este nuevo requisito permitiría contar con una mejor representación del pueblo; otra facultad a cargo del Congreso lo era la calificación de las elecciones. Para el desarrollo de los

⁴³MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 87.

⁴⁴*Ibidem*, pp. 87-88.

trabajos congresionales, el *quórum* se lograba con la mitad más uno de los Diputados presentes. Los trabajos del Legislativo se desarrollaban en dos períodos de sesiones; el primero, que iniciaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, pudiéndose prorrogarse 30 días más; el segundo período, comprendía del 1 de abril al 31 de mayo, con la posibilidad de ampliarse por 15 días adicionales. De igual manera, estaba prevista la presencia del Presidente de la República en la sesión de apertura del período de sesiones del Congreso, durante el cual presentaba a consideración de la Cámara de Diputados un informe sobre los asuntos de la Nación.⁴⁵

Como se puede observar, hay varias semejanzas entre la Constitución de 1857 y la actual de 1917; verbigracia, los dos períodos de sesiones del Congreso; y el informe del Presidente de la República a la apertura del Congreso, el que por la reforma constitucional del 15 de agosto de 2008, ya no asiste y sólo lo presenta por escrito.

El 4 de diciembre de 1857 se expidió el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión*, que a decir del maestro *Moisés Ochoa Campos*, no sólo fue elaborado con amplitud y detalle, estaba dividido en Secciones, Capítulos y Artículos; sino que contaba con una metodología y sistemática bien diseñadas.⁴⁶

Así, las secciones quedaban integradas de la siguiente manera:

SECCIÓN PRIMERA

De la organización de la Cámara

Capítulo 1º. De las Juntas Preparatorias.

Capítulo 2º. De la Instalación de la Cámara y de la Apertura y Clausura de Sesiones.

Capítulo 3º. De la Presidencia y Vicepresidencia.

Capítulo 4º. De los Secretarios.

Capítulo 5º. De las Comisiones.

Capítulo 6º. Del Tratamiento al Congreso y sus Miembros.

Capítulo 7º. Del Ceremonial.

Capítulo 8º. De la Guardia.

SECCIÓN SEGUNDA

De las Sesiones

Capítulo 1º. De la Naturaleza de las Sesiones.

Capítulo 2º. De la Asistencia de los Diputados y Penas a los que Falten.

Capítulo 3º. De la Asistencia de los Secretarios de Despacho.

⁴⁵*Ibidem*, p. 88.

⁴⁶*Ibidem*, p. 89.

SECCIÓN TERCERA

De las Leyes

Capítulo 1º. De la Iniciativa.

Capítulo 2º. De los Dictámenes de Comisión.

Capítulo 3º. De las Discusiones.

Capítulo 4º. De las Votaciones.

Capítulo 5º. Del Ejercicio de la Facultad del Ejecutivo para opinar sobre los Proyectos de Ley.

Capítulo 6º. De las Dispensas de Trámite.

Capítulo 8º. De la Formación de Leyes.

SECCIÓN CUARTA

De los Asuntos Económicos

Capítulo 1º. De su naturaleza.

Capítulo 2º. De sus Trámites.

SECCIÓN QUINTA

Del gran Jurado

Capítulo 1º. De su Organización.

Capítulo 2º. De las Personas sujetas al Gran Jurado.

Capítulo 3º. De la Manera de Proceder del Gran Jurado.

SECCIÓN SEXTA

De varias facultades constitucionales cometidas al Congreso

Capítulo Único. De la Manera de Ejercerlas.

SECCIÓN SÉPTIMA

De la Diputación Permanente

Capítulo 1º. De su Nombramiento e Instalación.

Capítulo 2º. De sus Atribuciones y Deberes.

Capítulo 3º. De su Régimen Interior

Tal como se aprecia, la estructura del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión*, resultaba muy funcional; por lo que no sólo trascendió al Congreso bicameral, con la nueva instalación del Senado, sino que logró permanecer hasta el 20 de diciembre de 1897.

Dentro de las características del *Reglamento* de 1857, destaca la elección mensual del Presidente, del Vicepresidente y de los Secretarios (dos); actualmente, también se da esta rotación pero por un lapso mayor de un año. A partir de este *Reglamento*, el Congreso realizó un gran activismo por medio de 28 Comisiones Ordinarias que tenían el carácter de permanentes, e integradas por tres diputados, las que efectuaban el trabajo legislativo:

1. *Puntos Constitucionales.*
2. *Relaciones Exteriores.*
3. *Examen de las Disposiciones Legislativas de los Estados.*
4. *Gobernación.*
5. *Libertad de Imprenta y Propiedad Literaria.*
6. *Justicia*
7. *Negocios Eclesiásticos*
8. *Instrucción Pública*
9. *Guerra*
10. *Guardia Nacional*
11. *Marina*
12. *Fomento*
13. *Arreglo del Sistema General de Pesos y Medidas*
14. *Colonización*
15. *Industria Fabril*
16. *Agricultura*
17. *Comercio Extranjero*
18. *Comercio Interior*
19. *Legislación mercantil*
20. *Minería*
21. *Establecimientos de Beneficencia*
22. *Hacienda*
23. *Crédito Público Exterior*
24. *Crédito Público Interior*
25. *Peticiones*
26. *Corrección de Estilo*
27. *Policía Interior de la Cámara*
28. *Inspectora (vigilancia de la Contaduría Mayor)*

Con esta reglamentación, que daba orden a las actividades legislativas, se buscó la eficiencia y calidad de los diputados; de ahí, la limitación de no poder ser miembro de más de dos Comisiones; por su parte, el Presidente y los Secretarios no formaban parte de ninguna Comisión ordinaria; los integrantes de alguna Comisión eran sustituidos de inmediato al separarse de la misma.

Generalmente las sesiones del Congreso eran públicas y se realizaban todos los días, excepto los domingos y días festivos, e iniciaban a las 12 horas, con una duración de cuatro horas. Había sesiones secretas sobre temas relacionados con la responsabilidad de los congresistas; del Presidente de la República; de los secretarios de despacho; los Ministros

de la Suprema Corte; y los Gobernadores; así como las cuestiones eclesiásticas; estas sesiones secretas se celebraban normalmente los días lunes y jueves a las 15.30 horas, pudiendo reunirse en cualquier día y hora si el caso lo ameritaba, siempre que lo dispusiera el Presidente de la Cámara, el jefe del Ejecutivo o un grupo de cinco diputados.⁴⁷

Las faltas injustificadas de los Diputados a las sesiones se castigaban descontándole su dieta diaria, se les suspendían sus derechos políticos y se les imponía, además, una multa de 50 a 500 pesos; y cuando esto sucedía, se llegaba a publicar en los periódicos de la época.⁴⁸

En cuanto al derecho de iniciar leyes, éste estaba otorgado al Presidente de la República, a los Diputados al Congreso Federal y las Legislaturas locales. Presentado un proyecto de ley y hecha la primera lectura, se turnaba a la Comisión correspondiente para su dictamen, el que se formulaba en un término de 15 días, firmado por la mayoría de sus integrantes y se permitía el voto particular del Diputado disidente. Para un mejor desempeño de las Comisiones, los presidentes de las mismas podían solicitar la información necesaria a las oficinas del Ejecutivo relacionadas con el caso a deliberar. Hecho el dictamen se pasaba a la sección de Gran Jurado,⁴⁹ para ser distribuido en la sesión y deliberar sobre su aprobación. La sesión podía suspenderse por desorden en las galerías o en el seno de la Cámara, o por llegarse a la hora de terminación, en cuyo caso volvía a reanudarse la sesión. La votación se realizaba de varias formas: la nominal, la económica y por cédula. Aprobada la iniciativa, se enviaba al Presidente de la República para su sanción, la que podía ser devuelta en ocho días con sus observaciones para ser estudiada nuevamente; en caso contrario, se consideraba aceptada.⁵⁰

Concluidos los trabajos de la última sesión de los periodos ordinarios del Congreso, se instalaba en el mismo día la Comisión Permanente, conformada por un Diputado por cada Estado y Territorio, y otro más por el Distrito Federal. Sus funciones principales eran: 1) hacer uso de

⁴⁷MURO RUIZ, *Op. cit.*, pp. 92-93.

⁴⁸*Ibidem*, p. 93.

⁴⁹El Gran Jurado se constituyó para desempeñar las funciones jurisdiccionales del Congreso; contaba con una sección de instrucción para atender las responsabilidades de los funcionarios públicos; en el caso del Presidente de la República, éste podía ser juzgado por traición a la patria, por violación expresa a la Constitución, por ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común; por su parte los Diputados, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho, todos ellos podían ser acusados por delitos comunes; en tanto que los Gobernadores podían ser acusados además por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales..

⁵⁰MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 93.

la guardia nacional; 2) convocar a sesión extraordinaria del Congreso; y 3) recibir el juramento del Presidente de la República y de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Sesionaba los días lunes, miércoles y viernes, y, podía crear Comisiones especiales integradas por uno a tres Diputados, en apoyo de las funciones de la Comisión Permanente. La jornada de trabajo era normalmente de cuatro horas, de las 13 a las 18 horas, pidiendo alargarse de común acuerdo en caso necesario. Era indispensable la existencia del *quórum*, la mitad más uno de los miembros de la Cámara. Para reducir el rezago legislativo, la Comisión Permanente nombraba Comisiones integradas también por tres Diputados para que presentaran las iniciativas urgentes, así como las que quedaron pendientes de los periodos ordinarios del Congreso.⁵¹

Por primera vez aparece en el Reglamento del Congreso, la obligación de los Secretarios de *obedecer al llamamiento* para recibir informes; se suprime el veto del Ejecutivo y a cambio de ello se le otorga al Presidente de la República la facultad de opinar acerca de los proyectos que se estuvieran discutiendo en el Congreso (Art. 70, frac. IV); es decir, el poder hacer observaciones sobre las leyes antes de su aprobación, facultad que permanece en el art. 72 (fracciones A, B y C), pero sólo para las leyes aprobadas por el Congreso; se trata de una opinión *ex post*. La Constitución de 1857 fue calificada de “congresual”, y desconocida por el Presidente *Ignacio Comonfort* en el mes de diciembre de 1857, después de que él mismo la había promulgado en el mes de marzo del mismo año. Su sucesor, el Presidente *Benito Juárez*, debido a la situación prevaeciente derivada de la guerra civil y de la intervención extranjera, se vio orillado a dotarse de facultades omnímodas; lo que en los hechos le dio una prevalencia al Ejecutivo sobre los demás Poderes.

I. 2 .3 La actividad legislativa en el Imperio de Maximiliano.

Las complicaciones económicas causadas al erario por la Guerra de Reforma y la Revolución de Ayutla, forzaron al gobierno de *Benito Juárez* a suspender unilateralmente la liquidación de las deudas externas por un periodo de dos años. Esta decisión del gobierno juarista provocó la reacción de España, el Reino Unido y Francia, quienes encontraron el pretexto idóneo para intervenir en los asuntos mexicanos. Así, el 31 de octubre de 1861, las tres naciones suscribieron un convenio en la ciudad de Londres, Inglaterra, por el cual adoptaron las medidas necesarias para enviar a las costas de México fuerzas combinadas de mar y tierra, que

⁵¹*Ibidem*, p. 94.

arribaron al puerto de Veracruz en enero de 1862.

Mientras tanto, una comisión encabezada por *José María Gutiérrez de Estrada*, buscó persuadir a Napoleón III de apoyar una nueva intervención armada en México con el objeto de implantar una monarquía. Una vez logrado su propósito, se decidió seleccionar a *Maximiliano de Habsburgo*, quien, después de poner sus condiciones aceptó el ofrecimiento que se le hacía. Ante tal panorama, el presidente *Benito Juárez* llamó a los mexicanos a unirse en contra de los invasores, pero el Congreso, que se encontraba influenciado por los conservadores, opuestos a *Juárez* y que había frenado ya muchas de las iniciativas presidenciales, incluyendo una moción para destituir a *Juárez* por incapaz, fue resuelta en la Cámara de Diputados en una votación histórica de 51 diputados a favor de la destitución del Presidente contra 52 diputados que votaron en contra; es decir, *Juárez* mantuvo el poder por sólo un voto de diferencia. Ante la invasión, el Presidente *Juárez* trató de llegar a un arreglo diplomático luego de recibir el ultimátum de la alianza tripartita e instruyó a su ministro de Relaciones Exteriores, *Manuel Doblado*, para que iniciara un intercambio de notas con los gobiernos demandantes.

Esta situación, propició que *Juárez* solicitara y obtuviera del Congreso facultades extraordinarias para defender la integridad del territorio nacional y mantener la forma de gobierno, prescrita en la Constitución y en las Leyes de Reforma. El gobierno mexicano logró llegar a un acuerdo con el representante español y suscribir el texto conocido como "Los Preliminares de La Soledad". Dicho documento fue avalado por los británicos, pero no así por los franceses. Como consecuencia de este hecho, el 9 de abril de 1862, las potencias suspendieron los acuerdos de la Convención de Londres y las tropas españolas e inglesas se retiraron del país. Por su parte Francia, quien no suscribió el acuerdo propuesto por el gobierno de *Juárez*, envió cerca de 5,000 hombres, bajo el mando de *Carlos Fernando Latrille*, Conde de Lorencez, quienes llegaron a Veracruz el 6 de marzo de 1862. Mientras esa situación acontecía, Juan Nepomuceno Almonte, que al amparo de las fuerzas francesas había llegado a México, tomó el mando del gobierno que defendía la intervención y organizó un gabinete con miembros del partido conservador; al tiempo que el ejército invasor emprendía la marcha hacia la capital del país. En su trayecto, el ejército francés fue derrotado por las fuerzas encabezadas por *Ignacio Zaragoza*, en la célebre batalla de Puebla del 5 de mayo de 1862; sin embargo, la llegada de refuerzos dirigidos por el general *Federico Forey*, le permitiría al ejército invasor llegar a la capital en junio de 1863.

Establecido en la capital el 16 de junio de 1863, el ejército francés

promovió la creación de la Junta Superior de Gobierno, integrada por 35 integrantes quienes nombraron en principio a un Poder Ejecutivo Colegiado y designaron a 215 integrantes de la Asamblea de Notables que sustituyó al Congreso de los Diputados.⁵²

La Asamblea de Notables comenzó a sesionar el 8 de julio de 1863, bajo la presidencia de Teodoro Lares (antiguo lugarteniente de *Antonio López de Santa Anna*), quien había presentando un dictamen sobre la forma de gobierno, que sería de una monarquía moderada hereditaria, bajo el protectorado de Francia.⁵³

La misma Asamblea, el 10 de julio de 1863, emitió el siguiente dictamen:

- 1.- *La nación mexicana adopta por forma de gobierno la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico.*
- 2.- *El soberano tomará el título de Emperador de México.*
- 3.- *La corona imperial de México se ofrece a S. A. I. y R., el príncipe Maximiliano, archiduque de Austria, para sí y sus descendientes.*
- 4.- *En caso que, por circunstancias imposibles de prever, el archiduque Maximiliano no llegase a tomar posesión del trono que se le ofrece, la nación mexicana se remite a la benevolencia de S. M. Napoleón III, emperador de los franceses, para que le indique otro príncipe católico.*

Desde el punto de vista legislativo, la legislación imperial fue muy prolija en la creación de normas legislativas, destacando de ellas: el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el primer Código Civil y otros Códigos según el modelo napoleónico.⁵⁴ Sin embargo, la facultad de formación de leyes y reglamentos recae exclusivamente en el Emperador, oyendo al Consejo de Estado.⁵⁵

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, sancionado el 10 de abril de 1865, señalaba que el Emperador gobierna por medio de un Ministerio compuesto de nueve departamentos ministeriales, encomendados a:⁵⁶

1. *Ministro de la Casa Imperial.*
2. *Ministro de Estado.*
3. *Ministro de Negocios Extranjeros y Marina.*

⁵²GONZÁLEZ OROPEZA, *Op.cit.*, p. XXI.

⁵³*Ibidem*, p. XXII.

⁵⁴*Ibidem*, p. XXVI.

⁵⁵Artículo 6º. del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*.

⁵⁶Artículo 5º. del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*.

4. *Ministro de Gobernación.*
5. *Ministro de Justicia.*
6. *Ministro de Instrucción Pública y Cultos.*
7. *Ministro de Guerra.*
8. *Ministro de Fomento.*
9. *Ministro de Hacienda.*

Destaca también el Título XV, *De las Garantías Individuales*, que establece en el artículo 58 que El Gobierno del Emperador garantiza todos los habitantes del Imperio, conforme a las prevenciones de las leyes respectivas:

La igualdad ante la ley;
La seguridad personal;
La propiedad;
El ejercicio de su culto;
La libertad de publicar sus opiniones.

I. 2.4 La restauración de la República juarista.

El imperio de Maximiliano concluyó el 21 de junio de 1867; un mes después, *Benito Juárez* convocó a elecciones siendo electo nuevamente, por lo que estancia en la Presidencia se prolongó por cuatro años más.⁵⁷

Reinstalada la República, el nuevo Congreso abrió sus sesiones el 8 de diciembre de 1867, siendo considerado el IV Congreso Constitucional; uno de los principales retos fue tratar de reunificar el país después de una prolongada guerra civil; por lo que, la amnistía ocupó gran tiempo de los trabajos de este Congreso.⁵⁸

El V Congreso fue inaugurado por Juárez el 15 de septiembre de 1869, y con ello la tradición de inaugurar las sesiones por el Ejecutivo. La trascendencia de este quinto Congreso, fue su carácter federalista, definiendo las relaciones entre la Federación y los Estados, particularmente en lo referente a la responsabilidad política y al auxilio federal. Nos dice el *Dr. González Oropeza*, que los trabajos legislativos, por primera vez, se realizaron por cuarenta Comisiones integradas por tres miembros, lo cual fue una innovación⁵⁹ y el antecedente más claro de la forma en que actualmente se desarrolla el actual trabajo legislativo.

⁵⁷GONZÁLEZ OROPEZA, *Op.cit.*, p. XXVII.

⁵⁸*Ibidem*, p. XXVII.

⁵⁹*Ibidem*, p. XXVII.

Entre los asuntos relevantes, el V Congreso conoció de acusaciones contra varios gobernadores, entre ellos el de Querétaro, el de Chiapas y el de Oaxaca; así como de un Diputado al Congreso Federal. Este Congreso sesionó en cuatro períodos cuyos trabajos concluyeron el 31 de abril de 1871. El artículo 62 de la Constitución de 1857, determinaba que durante cada año del bienio de las Legislaturas habría dos períodos ordinarios de sesiones; el primero, que iniciaría el 16 de septiembre y concluiría el 15 de diciembre, en tanto que el segundo, comprendería del 1 de abril al 31 de mayo.⁶⁰

I. 2.5 La reinstalación del Senado.

Nos dice *Ochoa Campos*, que fue *Benito Juárez* quien sostuvo la idea de la reinstalación del Senado; sus principios federalistas hicieron que presentase al Congreso la iniciativa para que el Poder Legislativo de la Federación, se depositara en dos Cámaras. *Juárez* hizo figurar las cinco proposiciones en la convocatoria de 14 de agosto de 1867 y que ratificó el 13 de diciembre del mismo año.⁶¹

Siguiendo esta directriz, *Lerdo de Tejada* propuso en la circular de 14 de agosto de 1867 como primera reforma constitucional, la reinstalación del Senado y el regreso al Bicameralismo, fundándose en que sirve:

*...para combinar en el Poder Legislativo elemento popular y el elemento federativo..."*⁶²

En su última presentación ante el Congreso, el 1º de abril de 1872, año de su muerte, recomendó, a la representación nacional, algunas reformas a la Constitución.

*Entre las reformas a que aludo -expresó- figura en primer término la creación de un Senado, que modere y perfeccione la acción legislativa, constituyendo, además, el gran Tribunal para los delitos oficiales de los altos funcionarios.*⁶³

En la sesión del 28 de abril de 1870, se votó por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, la reforma constitucional para reinstalar la Cámara de Senadores; de esta manera, el Congreso retomó su forma bicameral el 13 de noviembre de 1874; el Senado restablecido

⁶⁰GONZÁLEZ OROPEZA, *Op.cit.*, pp. XXVII y XXVIII.

⁶¹OCHOA CAMPOS, Moisés, (Coordinador) *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, México 1973, p. 36

⁶²TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 272.

⁶³OCHOA CAMPOS, *Op. Cit.*, p. 36

y constitucionalmente electo se instaló el 15 de septiembre de 1875, quedando incorporado a la VIII Legislatura, cuya numeración se ha continuado hasta la actual LXI Legislatura (2006-2012).

En virtud de que el Senado representaba un factor de equilibrio político y el medio de representación igualitaria de los Estados en el sistema federal, durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, se reformó la Constitución para restablecer el Poder Legislativo, que estaría dividido en dos Cámaras. La reforma del artículo 51 de la Constitución de 1857, del 13 de noviembre de 1874, decía:

*El Poder Legislativo de la Nación se depositará en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.*⁶⁴

De esta manera, se regresó al sistema bicameral, que permanece hasta nuestros días.

Como las facultades del VIII Congreso debían ejercerse de manera separada por ambas Cámaras, hubo que reformar los artículos 52 y 58 constitucionales, referidos a la forma de elección de diputados y senadores; siendo de elección directa para los Diputados, cada dos años, y un sistema de elección indirecta para los Senadores, los que se integrarían dos por cada Estado y el Distrito Federal, renovables por mitad cada dos años. Instituido el Congreso bicameral, se repartieron las facultades legislativas, estableciendo que en el proceso de formación de leyes, una de ellas fuese la de origen y la otra la revisora. Este Congreso definió los procedimientos legislativos y determinó las normas para regular las relaciones entre ambas Cámaras.⁶⁵

El VIII Congreso inició su primer periodo ordinario de sesiones, creándose en cada una de las Cámaras la figura de la Gran Comisión, cuya principal función era la coordinación de los trabajos legislativos; la Gran Comisión quedó integrada por el Diputado o Senador más antiguo de cada Estado o Territorio. Una de las primeras decisiones tomadas los días 17 y 18 de septiembre de 1875, fue la creación de las Comisiones ordinarias para el apoyo legislativo, cuya característica era de permanencia, siendo éstas las siguientes:⁶⁶

1. *Puntos Constitucionales*
 2. *Gobernación*
 3. *Relaciones*
 4. *Hacienda*
-

⁶⁴*Ibidem*, p. 36

⁶⁵GONZÁLEZ OROPEZA, *Op.cit.*, p. XXIX.

⁶⁶MURO RUIZ, *Op. cit.*, pp. 95-96.

5. *Justicia*
6. *Instrucción Pública*
7. *Industria*
8. *Policía*
9. *Peticiones*
10. *Colonización*
11. *Guerra*
12. *Corrección de Estilo*
13. *De Reglamento e Insaculación del Gran Jurado*

Estas Comisiones ordinarias permanecieron hasta 1898, en que se emitió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expedido el 20 de diciembre de 1897 y que comenzó a regir el 1 de septiembre de 1898, mismo que contenía los siguientes capítulos:

- 1.- *De la instalación de las Cámaras.*
- 2.- *De la Presidencia y Vicepresidencia.*
- 3.- *De los secretarios y Prosecretarios.*
- 4.- *De las sesiones.*
- 5.- *De la iniciativa de las leyes.*
- 6.- *De las Comisiones.*
- 7.- *De las discusiones.*
- 8.- *De la revisión de los proyectos de leyes.*
- 9.- *De las votaciones.*
- 10.- *De la fórmula para la expedición de las leyes.*
- 11.- *De la Comisión Permanente.*
- 12.- *Ceremonial.*
- 13.- *De la Tesorería del Congreso.*
- 14.- *De las galerías.*
- 15.- *Transitorio.*

Este Reglamento contenía 199 artículos más uno transitorio y se caracterizaba porque establecía que el Congreso tendría cada año dos períodos de sesiones ordinarias; el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, del 16 de septiembre al 15 de diciembre; y, el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, del 1 de abril al último día de mayo; la Comisión Instaladora se compondría de cuatro miembros; se nombrarían dos Comisiones Dictaminadoras para integrar la Gran Comisión; en el Senado, se disponía que el senador más antiguo que

estuviese presente representaría a su Entidad. La importancia de este Reglamento se debió a que sentó precedente y su modelo se ha mantenido hasta nuestros días.⁶⁷

En las siguientes Legislaturas se incrementaron algunas Comisiones ordinarias más, siendo éstas:

1. *Instaladora de la Cámara*
2. *Dictaminadoras del Colegio Electoral*
3. *Inspectora de la Contaduría Mayor*
4. *De Presupuesto*

Cada una de las Comisiones estaba integrada por un Presidente, un Vicepresidente, cuatro Secretarios, seis escribientes, dos taquígrafos, un archivista, un redactor, un corrector y varios asistentes administrativos para atender el *Diario de los Debates*. Las Iniciativas de Ley debían sujetarse al dictamen de la Comisión competente, salvo el caso de notoria urgencia, calificada así por dos tercios de los Diputados integrantes de la Comisión.⁶⁸

El 12 de abril de 1875, se presentó el proyecto de ley sobre la Contaduría Mayor de Hacienda, mediante la cual se establecían sus atribuciones y su organización administrativa; destacando dentro de sus funciones, la glosa de las cuentas de la administración federal y municipal; la autorización de todo título que causara sueldo o pensión, conforme al presupuesto y a las leyes vigentes; intervenir en los cortes de caja del presupuesto y cuenta pública, que el Ejecutivo presentara al Congreso; y como consecuencia, constituirse en jurado, sometiendo sus resoluciones a la aprobación del Poder Ejecutivo o del Judicial.⁶⁹

I. 2. 6 La actividad legislativa en el porfiriato.

Hasta antes del largo gobierno de Porfirio Díaz, el Poder Legislativo representaba una de las instituciones con más influencia política en el país, con mayor peso incluso que los poderes Ejecutivo y Judicial.

Porfirio Díaz asumió el poder en 1877 con la bandera del Plan de Tuxtepec, que defendía el principio de la no reelección; sin embargo, el influjo del poder lo transformó pronto, así que buscó y logró convencer al Congreso, hecho a su modo, para modificar en varias ocasiones el artículo 78 constitucional, eliminando cualquier alusión al *principio de no reelección*. La Constitución del 1857 estipulaba en su artículo 127, que

⁶⁷OCHOA CAMPOS, *Op. cit.*, p. 53.

⁶⁸MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 96.

⁶⁹*Ibidem*, p. 97.

ésta podía ser modificada, o reformada, previa aprobación de dos terceras partes del Congreso y la mayoría de las legislaturas de los Estados. Bajo este precepto, la Carta Magna fue reformada en numerosas ocasiones.

El IX Congreso, ya porfirista, inició el 16 de septiembre de 1878 y concluyó el 31 de mayo de 1880, la injerencia de Porfirio Díaz comenzó a acotar la independencia del mismo, al grado de aprobar la reforma constitucional que le permitiera la reelección mediata después de haber transcurrido un período presidencial intermedio.⁷⁰ Al tratarse de una reforma a la Constitución Federal, los Congresos estatales, controlados por los Gobernadores nombrados por Porfirio Díaz, no dudaron en hacer los ajustes respectivos en sus Constituciones locales, para beneficiarse de lo dispuesto por la Constitución Federal, por lo que en algunos Estados aprovecharon, en su beneficio, las intenciones de Díaz de mantenerse en el poder para hacer lo propio.

Instaurado el gobierno del General Díaz, los trabajos legislativos se vieron frecuentemente influenciados, en cuanto a su autonomía, debido a la enorme injerencia del Ejecutivo; sin embargo, esta situación no limitó la producción de importantes leyes y decretos que se expidieron durante esos años, como tampoco disminuyó la actividad legislativa propiamente dicha, sesionando regularmente.

El porfiriato fue el periodo de los Códigos; así, entre 1877 y 1910 el Congreso legisló varios Códigos cuya pretensión era organizar diversas actividades de la administración pública, así como las relaciones entre los particulares. Los temas más importantes tratados durante el porfiriato, fueron los relacionados con la tierra, los bancos, al derecho privado, penal, mercantil y fiscal, la salubridad y la educación. De esta manera, se crearon o se reformaron, el Código Civil, el Código de Comercio Federal, el Código Penal del Distrito Federal, el Código de Procedimientos Civiles, el Código Postal y el Código Sanitario, entre otros.

Dentro del ámbito económico, el Legislativo hizo un importante esfuerzo en materia fiscal; se trató de poner fin a las alcabalas, que eran los derechos que se cobraban en el interior del país por el tránsito de mercancías de un Estado a otro, que afectaban el comercio nacional.

También fue sobresaliente la labor del Congreso en apoyo a la educación; de esta manera, en 1888 se promulgó la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, la cual decretaba la instrucción elemental, laica y gratuita en el Distrito y los territorios federales. Asimismo, se promulgaron diversas leyes tendentes a mejorar la educación, sobre todo en los niveles medio y superior; en este tenor se creó la Escuela Normal Superior y la

⁷⁰GONZÁLEZ OROPEZA, *Op.cit.*, p. XXIX.

Escuela Nacional Preparatoria; conformándose en 1905, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Del mismo modo, se legisló para favorecer la modernización del país, aprobándose la celebración de contratos para tender vías de ferrocarril, electrificar diversas zonas, o establecer haciendas metalúrgicas, explotar la telegrafía internacional o invertir en industrias nuevas. Se puso en práctica el sistema métrico decimal y el cambio del patrón oro, que insertaron a México dentro de una economía cosmopolita de la cual no le convenía excluirse.

El primer periodo presidencial de don Porfirio, mostró un papel notable en las actividades de la Cámara de Diputados acorde con el funcionamiento general del gobierno. Un buen indicador de la importancia de las actividades legislativas, lo era la atención que la prensa política daba a los avatares de la Cámara.⁷¹

Durante el gobierno de Manuel González (1880-1884), la Cámara de Diputados tuvo una vida más intensa y una participación más activa. Así, el funcionamiento de la Cámara reactualizó algunos de los grandes temas de la historia parlamentaria. Por ejemplo, la renuncia de Francisco Landero y Cos a la Secretaría de Hacienda, en noviembre de 1881, cuestionó si México vivía un régimen parlamentario en sentido estricto, donde la derrota de alguna iniciativa relevante del Ejecutivo debería llevar a la renuncia del gobierno o, en todo caso, del ministro en cuestión.⁷²

Cosío Villegas, en su estudio del porfirismo, resalta la importancia que el General Díaz otorgó a la elección de la XI Legislatura del Congreso (1882-1884). La discusión en la Cámara de Diputados, en relación a la deuda externa (inglesa), fue un evento que presentó una caracterización maniquea de la historia parlamentaria del liberalismo mexicano; resultaba peligrosa en la medida en que presuponía mucho y explicaba poco. Un ejemplo lo fue la aprobación del endeudamiento por 20 millones de pesos, en junio de 1883, donde el dictamen que autorizaba al presidente para atacar el problema de la deuda interna y externa, se consiguió con una ventaja cómoda para el gobierno, 134 votos contra 11. Pero la prensa, por un lado, y la concurrencia inusual de público (sobre todo estudiantes)

⁷¹COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia Moderna de México. El porfiriato. Vida política interior*. Primera parte, Hermes, México, 1970, pp. 492-571.

⁷²RODRÍGUEZ KURI, Ariel, *La Cámara de Diputados y la historia política en el siglo XIX: aproximaciones y comentarios*. PICCATO RODRÍGUEZ, Pablo Atilio, (coordinador), LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Serie I, Historia y desarrollo del Poder Legislativo, Volumen I, Historia del Poder Legislativo, Tomo 3, *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934*, México, 1998, p. 22.

en las galerías, acabó por complicar el asunto para el presidente Manuel González, sobre todo cuando la Cámara revisó los términos de las negociaciones celebradas en Londres en 1883 y 1884. La opinión pública consideraba que se estaba endeudando al país con el único fin de saldar cuentas con los acreedores ingleses; de ahí que en noviembre de 1884, el proyecto de ley que aprobaba las negociaciones celebradas arrojó un resultado más apretado que la aprobación general de junio del año anterior, 93 votos a favor y 58 en contra. Como se originaron disturbios alrededor del edificio de la Cámara, con saldo de muertos y heridos, un diputado solicitó la presencia del Secretario de Gobernación. Esta solicitud fue apoyada por 74 de los Diputados y rechazada por 71. Sin embargo, no se logró la comparecencia del secretario, dado que se necesitaba contar con el voto de las dos terceras partes; no obstante ello, sí se mostró ante la opinión pública que la Cámara estaba partida por la mitad, al menos en lo que se refería al problema de la deuda inglesa y sus consecuencias políticas inmediatas.⁷³ La precariedad de la situación al interior de la Cámara, y la explosividad callejera del asunto, permitieron que se presentara una *moción suspensiva*, según la cual la aprobación de las negociaciones de la deuda o, en su caso, su rectificación, se posponía hasta que Porfirio Díaz asumiese de nueva cuenta la Presidencia en diciembre de 1884.⁷⁴

Cosío Villegas sostiene que hacia 1885 se prefiguraba una franca oposición a Díaz dentro de la Cámara. Así, se propuso acotar las facultades del Ejecutivo sobre el enajenamiento de los terrenos baldíos; de igual manera, se plantearon como temas de la oposición en la Cámara de Diputados: una revisión de la cuenta pública de 1883-1884; el examen en detalle de la ley sobre conversión de la deuda nacional; la suspensión de pagos de la deuda flotante de los tres últimos años; la inamovilidad del Poder Judicial; la reglamentación de la libertad de prensa y la libertad de enseñanza.⁷⁵

La evidencia y los argumentos que presenta Cosío Villegas, en su análisis, nos inducen a pensar que el control efectivo de la Cámara de Diputados por el Ejecutivo, no se logra sino hasta 1888, cuando es electa la XIV Legislatura.⁷⁶

La forma en que la prensa oficial multiplica los puntos de vista sobre ciertos problemas, refleja a su vez la magnitud del conflicto interno en la Cámara. Los temas de la primera mitad de la década de 1880, relativos al

⁷³COSÍO VILLEGAS, *Op. cit.*, pp. 653-687.

⁷⁴*Ibidem*, pp. 796-797.

⁷⁵RODRÍGUEZ KURI, *Op. cit.*, p. 24.

⁷⁶RODRÍGUEZ KURI, *Op. cit.*, p. 24.

asunto de la moneda de níquel y después las algarabías alrededor de la negociación de la deuda, ilustran estas relaciones. La historia de la Cámara de Diputados, puede incorporarse a la historia política del liberalismo mexicano.⁷⁷

El ejercicio del poder, de la coerción, es uno de los fenómenos de la historia política. El análisis sistémico ya sea desde premisas doctrinales o metodológicas, concibe la historia del poder y de la coerción como aquella que debe ser contada.⁷⁸

La periodización de *Carmagnani* del liberalismo mexicano distingue tres fases en la historia del liberalismo mexicano: la revolución liberal (1840-1860); lo que denomina el federalismo de compromiso (1867-1890); y el llamado federalismo conciliatorio (1890-1910). Incorpora la variable de la representación política de intereses territoriales, en el marco del proceso de conformación del Estado liberal. De aquí se desprende, que el papel y funcionamiento de la Cámara de Diputados es más complejo que lo que la versión doctrinaria y sistemática argumenta.⁷⁹

Carmagnani considera que hacia 1898 se había llegado a una forma de *modus operandi* en la designación de los diputados federales, por el Presidente *Díaz*, y no sólo de éstos, sino también de los Gobernadores y los Diputados de sus respectivas Entidades Federativas.⁸⁰

A pesar de los múltiples decretos y leyes emitidos por los Congresos porfirianos, la legislación no logró beneficiar a la mayoría de la población y sus representantes, Diputados y Senadores, se encontraban muy lejos de cuidar los intereses de la mayoría. La sociedad presentaba así un sistema piramidal cuya amplia base eran el pueblo y la clase trabajadora, que vivía en condiciones de extrema pobreza; mientras que en la parte superior se encontraba una pequeña *elite* conformada por *Porfirio Díaz* y su grupo en el poder, así como las clases privilegiadas, la llamada aristocracia porfiriana, los extranjeros y los intelectuales que gozaban de todos los beneficios de un régimen oligárquico que había permitido, por años, todo tipo de abusos sobre la clase trabajadora y campesina, bajo el lema de *poca política y mucha administración*, que se justificaba por los logros económicos alcanzados; el problema residía, como sucede en el México del siglo XXI, en la mala distribución de la riqueza.

De una población que para 1900 se censó en 13 500 000 habitantes, se consideró que tres cuartas partes de ella vivía en rancherías y poblados

⁷⁷*Ibidem*, pp. 24-25.

⁷⁸*Ibidem*, p. 25.

⁷⁹*Ibidem* p. 25.

⁸⁰*Ibidem* p. 26.

dispersos por todo el territorio nacional, y, consecuentemente, distantes de la civilización moderna y progresista que se pregonaba. Durante el gobierno porfiriano las rebeliones indígenas, campesinas y obreras, reclamando justicia fueron constantes. Al final del siglo XIX y principios del XX, existía un profundo malestar social debido a la situación de miseria de gran parte de la población. Entre estas muestras de descontento sobresalieron las del *Club Liberal Ponciano Arriaga*, fundado en 1899, que pretendió unir a la oposición democrática en contra de Díaz, y pugnó por el respeto a la Constitución y por la aplicación de las Leyes de Reforma.

Porfirio Díaz no le dio importancia a estos síntomas, y el peligro de una crisis se hizo más evidente. El Poder Legislativo, contrario a la división de Poderes, se limitaba a acatar las órdenes del Ejecutivo sin poner mayores trabas a sus decisiones. En la entrevista que sostuvo con el periodista *James Creelman* del *Pearson's Magazine*, *Porfirio Díaz* reafirmó que su largo mandato había sido necesario para que México madurara políticamente y estuviera preparado para la democracia; señaló que no se volvería a postular para la presidencia y dijo que vería con agrado el surgimiento de partidos de oposición. Ante la posibilidad de cambio y renovación, las reacciones no se hicieron esperar.

Era tal la inmovilidad en el ejercicio del poder, que hubo algunos casos, de quienes ocupaban puestos clave en la administración porfirista, se mantuvieron en ellos sólo hasta que la muerte los separó de su cargo. Tanto en su gabinete, como en el ejército, e incluso en el gobierno de los Estados, los hombres de confianza de *Don Porfirio* se mantenían en el cargo mediante un juego perverso de concesiones mutuas, donde ambas partes cedían un poco para su provecho; de esta manera, el dictador les permitía algunos excesos y abusos hacia el interior de sus jurisdicciones, a cambio de que ellos controlaran a sus pobladores para permanecer en la silla presidencial; en esto consistía la denominada *pax porfiriana*. En cuanto al ejercicio del poder, era notoria la superioridad del Ejecutivo sobre el Legislativo, donde el Congreso prácticamente realizaba una labor casi protocolaria; las decisiones generalmente se tomaban por unanimidad y siempre favorables al Ejecutivo; un claro ejemplo lo fue la reforma a la Constitución para permitir la reelección sucesiva del Presidente de la República; reforma constitucional que se realizó durante el gobierno de *Manuel González* (su compadre), que le permitió reelegirse por primera vez.

I. 2 7 El breve gobierno de Francisco I. Madero.

En la sucesión presidencial de 1910, Madero propuso a los ciudadanos organizarse en un partido político que escogería a su candidato entre

los miembros de la administración porfirista, pero cuando se anunció la fórmula de *Porfirio Díaz* y *Ramón Corral*, para Presidente y Vicepresidente, respectivamente, los planes de Madero cambiaron y se enfocaron a la creación de un *Centro Antirreeleccionista*, que convocó a una convención y postuló como sus candidatos al propio *Francisco I. Madero* y a *Francisco Vázquez Gómez*, abanderados del *Partido Antirreeleccionista*. Su propuesta proponía básicamente algunos cambios en el orden político.

Al poco tiempo de iniciada su campaña, *Madero* fue aprehendido y enviado a prisión. De ahí que cuando se celebraron las elecciones, el Congreso dio el triunfo nuevamente a *Díaz*. Mientras tanto, *Madero*, que había huido a los Estados Unidos de América, lanzó en San Antonio Texas, el *Plan de San Luis* el 5 de Octubre de 1910, en el que declaró:

Haciéndome eco de la voluntad nacional, declaro ilegales las pasadas elecciones y quedando por tal motivo la República sin gobernantes legítimos, asumo provisionalmente la Presidencia de la República, mientras el pueblo designa conforme a la ley a sus gobernantes.

El Plan de San Luis señalaba en el artículo 7 que:

El 20 de Noviembre, desde las seis de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente nos gobiernan.

Los primeros levantamientos se dieron por parte de *Toribio Ortega* y un grupo de 60 caudillos en la población de Cuchillo Parado, Chihuahua, el día 14 de noviembre y en Puebla el día 18; y el resto de los brotes rebeldes estallaron en los días subsiguientes.

El lema de *Madero*, *Sufragio efectivo, no reelección* atrajo tanto a los sectores medios de las ciudades, hartos de la dictadura porfirista, a los obreros oprimidos que luchaban por el derecho a organizarse y por mejores condiciones de vida, así como a los campesinos explotados que buscaban mejorar su precaria situación y el reparto de tierras. El movimiento revolucionario se extendió en el norte, por *Pascual Orozco* y *Francisco Villa*; mientras que en el sur, en Morelos, los campesinos, encabezados por *Emiliano Zapata*, se levantaron en armas en marzo de 1911. Al fracasar el gobierno de *Díaz*, en su intento de sofocar todos los levantamientos, éste inició el camino de las negociaciones e intentó realizar algunas reformas legales. En este contexto, en el mes de abril, al dar comienzo el segundo periodo de sesiones ordinarias de la XXV Legislatura, *Díaz* informó a los diputados que iniciaría varias reformas en materia agraria y en asuntos políticos y electorales. Sin embargo, estas acciones llegaron demasiado tarde ya que los acuerdos de paz firmados en mayo, en Ciudad Juárez, establecían la renuncia de *Díaz* y del Vicepresidente *Corral*; así como el

nombramiento por el Congreso de un presidente interino y el llamado a elecciones generales. Al concluir el mandato interino de *Francisco León de la Barra*, mayo a noviembre de 1911, asumió la presidencia *Francisco I. Madero*.

A pesar de que el triunfo de *Madero* en las elecciones fue indiscutible, su popularidad había disminuido durante los días del interinato, debido a una serie de problemas que tuvo que enfrentar el nuevo gobierno, entre ellos la continuidad del movimiento zapatista. Además, de que la mayoría de los revolucionarios que ocupaban cargos administrativos no tenían ninguna experiencia en ese campo, por lo que la resolución de los problemas sociales se hizo en forma lenta y cautelosa, lo cual exasperó a la gente y llevó a muchos no sólo a criticar abiertamente sino a volverse contra el Presidente *Madero*. De esta manera, el clima de inquietud y las revueltas serían los principales problemas a los que se enfrentaría el naciente gobierno maderista. Por otra parte, *Madero* heredó un Poder Legislativo porfirista con el que tuvo que trabajar por casi un año; la Cámara de Diputados, autónoma e independiente, por primera vez en mucho tiempo, realizó una fuerte labor de oposición al régimen maderista con una independencia no ejercida antes. A finales de abril de 1912, la mayoría de las legislaturas de los Estados habían aprobado la reforma de la Constitución que establecía el voto directo para las elecciones de Presidente, Vicepresidente, Diputados y Senadores y, como correspondía, de acuerdo a los términos marcados por la Constitución, en junio de 1912, se realizaron elecciones para Diputados y Senadores (voto directo) y ministros de la Suprema Corte de Justicia (sufragio indirecto). Las elecciones se llevaron a cabo en forma tranquila.

El Senado se renovó sólo en parte, y en él quedó un grupo importante de legisladores identificados con el régimen de Porfirio Díaz. La instalación de la Cámara ocupó muchas de las sesiones y dejó poco tiempo para emprender las reformas, debido a que fue escenario de intensos debates entre los nuevos senadores revolucionarios y los porfiristas. La XXVI Legislatura sesionó apenas seis meses efectivos.

Otra característica de la nueva Legislatura fue su composición partidista; en ella tuvieron representación la mayoría de los partidos políticos, por ejemplo: el Partido Constitucional Progresista o *Renovador*, el *Liberal* y el *Católico*; además de los Diputados llamados independientes. El grupo mayoritario de los grupos que integraron la Legislatura fue el *Renovador*, quien a pesar de ser partidario de *Madero* no siempre estuvo de acuerdo con su política conciliadora. Una iniciativa importante fue la de una ley obrera para los trabajadores de las fábricas textiles, que contó con

el consenso de la diputación maderista. La defensa de esta ley la hicieron *Jesús Urueta*, *Heriberto Jara* y *José N. Macías*, quienes se manifestaron por un Estado interventor en la economía y regulador de la riqueza social generada por el trabajo. Tesis que retomó muchos años después el Constituyente Permanente, con las reformas hechas a los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales el 3 de febrero de 1983.

Conforme transcurrió el gobierno de *Madero*, muchos diputados identificados inicialmente con él, pero decepcionados de su política, se fueron alejando y otros radicalizando en sus posturas, al no encontrar una respuesta concreta a sus demandas.

Aunque el Congreso tuvo pocos logros efectivos, marcó un camino al movimiento revolucionario. Los zapatistas continuaron en su lucha por la tierra y al no ver resueltas sus peticiones, en noviembre de 1911, formularon el Plan de Ayala que, en lo político, desconocía a *Madero* como presidente y jefe de la Revolución, y, llamaba a su derrocamiento, mientras que en lo agrario disponía la nacionalización de las tierras de los enemigos de la Revolución y resolvía que los pueblos campesinos entraran en posesión de las mismas y que las conservaran defendiéndolas con las armas.

El clima de inseguridad que se vivía en el país, la rebelión zapatista, las discusiones sobre una reforma agraria en el Congreso, las demandas de los sindicatos y la actitud de los inversionistas extranjeros, empezaron a preocupar a los que tenían el poder económico; es decir, una parte de la población pensaba que *Madero* era incapaz de controlar al país y en consecuencia era necesario se tomaran medidas radicales. Ante esta tesitura, se dio el cuartelazo en contra del Presidente *Madero*, que comenzó con la sublevación de una parte del ejército federal, el 9 de febrero de 1913, y se prolongó durante los diez días conocidos como la *Decena Trágica*. El pacto de los sublevados fue firmado en la embajada de los Estados Unidos de América con la intervención directa de su embajador, *Henry Lane Wilson*; mediante el cual se destituía de su cargo a *Madero*; por lo que él y el Vicepresidente *Pino Suárez*, se vieron obligados a presentar sus renuncias en sesión extraordinaria del Congreso; no obstante que muchos diputados no asistieron y por tanto no se contó con *quórum* legal; sin embargo, el Secretario de Relaciones Exteriores, *Pedro Lascuráin*, protestó como Presidente de la República, con fundamento en la Constitución y designó a su vez a *Victoriano Huerta* como Secretario de Gobernación, para después de realizar el más breve de los períodos presidenciales, sólo 45 minutos, renunciar a la presidencia y dejarla en manos de *Victoriano Huerta*. Los 8 Diputados que votaron en contra de las

renuncias de *Madero* y *Pino Suárez*, fueron asesinados pocos días después.

Al asumir *Huerta* la presidencia, los Diputados fueron abandonándola paulatinamente para unirse al movimiento revolucionario; la fuerza del grupo Renovador disminuyó, pero en lo general todos los legisladores se mostraron preocupados por el papel que desempeñaba la Cámara de Diputados y se manifestaron dispuestos no sólo a defender sus facultades constitucionales sino también el carácter independiente del Poder Legislativo, conforme al principio de *separación de Poderes*; situación que lo enfrentó al Ejecutivo. Lo que llegó al límite fue el asesinato del Senador chiapaneco *Belisario Domínguez*, quien había escrito un valiente discurso contra *Victoriano Huerta*, que no alcanzó a pronunciarlo al ser detenido y privado de la vida por instrucciones del usurpador *Victoriano Huerta*; ante la muerte del Senador *Domínguez*, la Cámara consideró que había que actuar y pedir explicaciones al Presidente y demandó, al mismo tiempo, garantías para todos sus miembros, indicando que sus sesiones se celebrarían en un lugar adecuado, lejos del representante del Ejecutivo. El Consejo de Ministros afines a *Huerta*, solicitó a la Cámara que revocara su determinación y se le informó que en caso de no hacerlo, la disolvería por medio de la fuerza pública. Ante esta disposición, el Presidente de la Cámara se negó y en tal circunstancia 84 Diputados fueron hechos prisioneros y llevados a la penitenciaría. Vista esta situación, el Senado acordó, de inmediato, su propia disolución; así, concluyeron los trabajos del XXVI Congreso en octubre de 1913.

Los trabajos de la XXVI Legislatura que comprendió parte de los gobiernos de *Francisco I. Madero* y de *Victoriano Huerta*, ocuparon un lugar sobresaliente en la historia legislativa nacional; en sus sesiones los legisladores se enfrentaron, con diversas posturas sobre el destino político del país después de la caída de *Díaz*. En este contexto, en septiembre de 1912, se reunieron en la Cámara de Diputados representantes de los grupos políticos porfiristas y maderistas. Por primera y última vez, en mucho tiempo, y a pesar de la exclusión de muchos de sus candidatos en el Colegio Electoral, esta Legislatura contó con una bancada considerable de diputados católicos. Entre los diputados más destacados en la historia de la XXVI Legislatura, se encontraban periodistas como *Luís Cabrera*; experimentados tribunos revolucionarios como *Jesús Urueta* y hábiles oradores de tendencias antimaderistas, como *Querido Moheno* y *José María Lozano* (miembros del llamado Cuadrilátero).⁸¹

Aunque *Huerta* convocó a elecciones de Diputados y Senadores y a una

⁸¹PICCATO RODRÍGUEZ, Pablo Atilio (coord.) en *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Vol. I, tomo 3, Serie I, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1998, p. 68

XXVI Legislatura bis, la que fue inaugurada el 20 de noviembre de 1913, muy pronto tuvo que disolverse. Unos días después del golpe de *Victoriano Huerta*, *Venustiano Carranza*, Gobernador de Coahuila, proclamó un desconocimiento del gobierno de *Huerta* y formó en su contra el *Ejército Constitucionalista* que terminaría derrotando al gobierno de *Victoriano Huerta* el 24 de junio de 1914.

Con el triunfo de *Carranza*, el país regresó al orden constitucional, volviéndose a instalar el Poder Legislativo formal en 1916. La iniciativa más sobresaliente presentada ante ese cuerpo legislativo, fue la del Diputado *Luis Cabrera*, relativa a la dotación y reconstitución de ejidos. Este proyecto fue el punto de partida de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que decretó *Carranza* y que luego se incorporaría al artículo 27 Constitucional el 5 de febrero de 1917.

I. 3 Período posrevolucionario y de Partido dominante.

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, expidió un decreto el 19 de septiembre de 1916, convocando a elecciones de diputados al Congreso Constituyente y dispuso en su artículo 5, que las sesiones de éste se rigiesen por el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión⁸², con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle por razón de su objeto especial. Los artículos 3 al 11 de dicho Reglamento, establecían la manera de proceder en las juntas previas a la instalación de ese Poder; pero por referirse a un Congreso ordinario, podían ofrecer algunas dificultades en la aplicación del Reglamento; sin embargo, su estructura sentó precedente y su modelo se ha mantenido hasta el actual.⁸³

Concluido el movimiento revolucionario y el deterioro de la imagen presidencial por la larga dictadura de *Porfirio Díaz*, crecieron las voces que proponían el establecimiento de un régimen parlamentario. Tanto en la

⁸²El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, fue expedido el 20 de diciembre de 1897 y empezó a regir el 1 de septiembre de 1898 y contenía los siguientes capítulos: 1. De la instalación de las Cámaras; 2. De la Presidencia y Vicepresidencia; 3. De los Secretarios y Prosecretarios; 4. De las Sesiones; 5. De la iniciativa de las leyes; 6. De las Comisiones; 7. De las discusiones; 8. De la revisión de los proyectos de leyes; 9. De las votaciones; 10. De la fórmula para la expedición de las leyes; 11. De la Comisión Permanente; 12. Ceremonial; 13. De la Tesorería del Congreso; 14. De las galerías; 15. Transitorio. Las secciones referidas a la Tesorería, a la Secretaría del Congreso y de la Contaduría Mayor fueron adicionadas posteriormente.

⁸³OCHOA CAMPOS, *Op. cit.*, pp. 52-53.

prensa como en las tribunas del Congreso, se discutió acaloradamente la posibilidad de reformar la Constitución para dar lugar a un gobierno de gabinete, en el que la fuerza definitiva de la política nacional se trasladaría del Poder Ejecutivo a la voluntad colegiada del Poder Legislativo.⁸⁴

El primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, al inaugurar los trabajos del Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, el 1 de diciembre de 1916, se refirió entre otras cosas a la inconveniencia política, en ese momento histórico, de adoptar un sistema parlamentario que debilita al Ejecutivo, cuando lo que se requería, en ese momento después del proceso revolucionario, era fortalecer la figura presidencial, con un liderazgo consistente que vigorice a las nuevas instituciones. Así, expresó:

*¿Qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada "gabinete". En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado. El parlamento se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos; pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal que nos dejaron los constituyentes de 1857.*⁸⁵

Las discusiones de los Constituyentes, en el mes de diciembre de 1916, se enfrascaron alrededor de la presentación de una iniciativa para transformar al Congreso en Parlamento, e integrar un Consejo de Ministros

⁸⁴La Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales define al parlamentarismo como *la forma de democracia constitucional en la cual la autoridad ejecutiva emerge de, y es responsable ante la autoridad legislativa*, León D. Epstein, *Parliamentary Government*, en *Internacional Encyclopedia of the Social Sciences*, David L. Sills (ed), Macmillan-Free Press, 1968, t, XI, pp. 419-425, citado por PICCATO RODRÍGUEZ, Pablo Atilio (coord.) en *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Vol. I, tomo 3, Serie I, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1998, p. 65.

⁸⁵Fragmento del Discurso del Presidente Venustiano Carranza, al inaugurar los trabajos del Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, el 1 de diciembre de 1916.

cuyo presidente sería designado por el Presidente de la República, pero que dependería de la confianza de la Cámara de Diputados. El modelo propuesto conservaba el derecho de iniciativa de leyes para el Presidente de la República y para el Presidente del Consejo de Ministros, y, mantenía el voto del Ejecutivo con relación a las leyes del Congreso; la discusión se prolongó por dos años y tuvo como desenlace mantener el Sistema Presidencial planteado por *Carranza*. En varias ocasiones, se discutieron estas reformas en la XXIX Legislatura de la Cámara de Diputados, y, en la última de ellas, en diciembre de 1921, el intento por imponer un sistema parlamentario se tradujo en un enfrentamiento definitivo entre el presidente Álvaro Obregón y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC).⁸⁶

La propuesta pretendía, como en todo sistema parlamentario, que el Congreso nombrara al Presidente, quien a su vez podría disolver el Congreso si contaba con las dos terceras partes de los miembros del Senado; el período presidencial sería de 6 años y el Presidente nombraría libremente al Jefe de Gabinete. Tal iniciativa no prosperó, pero sí provocó un acalorado debate. La influencia del Presidente sobre muchos Diputados afines a él, hicieron de esto un ensayo infructuoso, puesto que el régimen presidencialista nunca estuvo seriamente amenazado.

I. 3. 1 Congreso de minorías parlamentarias.

El Congreso funcionó de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1917, sin cambio alguno hasta el 14 de agosto de 1928, cuando se reformó por primera vez el artículo 52 Constitucional para fijar los parámetros de representatividad:

Artículo 52. Se elegirá un diputado propietario por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de cincuenta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio: pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados, y la de un Territorio, cuya población fuere menor de la fijada en este artículo, será de un diputado propietario.

Al respecto, es conveniente aclarar que esta disposición constitucional se aplicó a la integración de la XXXIV Legislatura del Congreso de la Unión.

El artículo 52 de nuestra Constitución, ha experimentado ocho modificaciones; la primera, como ya se dijo el 20 de agosto de 1928; la segunda, el 30 de diciembre de 1942; la tercera, el 11 de junio de 1951; la cuarta, el 20 de diciembre de 1960; la quinta, el 14 de febrero de 1972; la sexta, el 8 de octubre de 1974; la séptima, el 6 de diciembre de 1977;

⁸⁶PICCATO RODRÍGUEZ, *Op. Cit.*, p. 65.

y la octava y última el 15 de diciembre de 1986.

Es precisamente este artículo el fundamento constitucional del sistema electoral actual instituido para integrar la Cámara de Diputados, mismo que se encuadra dentro de los sistemas que la teoría política y jurídica han denominado *sistemas mixtos*; debido a que están conformados a su vez por dos sistemas: el *sistema mayoritario* y el *sistema proporcional*, que se utilizan para elegir a los miembros de ese órgano legislativo. Por medio del *sistema mixto*, explícito en el artículo 52 Constitucional, la Cámara de Diputados se integra por 500 legisladores, 300 de los cuales (60%), se eligen mediante el sistema electoral mayoritario y los 200 restantes (40%), son votados por medio del sistema electoral proporcional.⁸⁷

La diferencia esencial entre el sistema electoral mayoritario y el sistema electoral proporcional, consiste en que el primero se basa en la obtención del mayor número de votos; en tanto que el sistema proporcional busca asignar los cargos de representación, de conformidad con la proporción de los votos obtenidos en una determinada demarcación. De esta manera, el sistema proporcional responde a una preocupación que va más allá de la simple elección de representantes y pretende que los diputados elegidos por este sistema correspondan a una sociedad moderna más democrática y plural; es pues, en este contexto, que el sistema proporcional ha permitido reflejar la mayor diversidad ideológica de una sociedad, bajo el supuesto democrático de que todos los individuos gozan de los mismos derechos y, por tanto los votos de las minorías deben contar igual que todos los demás.⁸⁸

En un sistema democrático, los votos de todos los individuos deben valer igual, independientemente de sus diferencias económicas, políticas, sociales, religiosas, raciales, sexuales, etc.; por lo que esas diferencias deben encontrarse representadas en la asignación de escaños en las Cámaras. La principal bondad del sistema electoral proporcional reside en que permite obtener una mejor calidad democrática en la representación política equivalente al porcentaje de los votos obtenidos, convirtiéndose por ello en un reflejo fiel de la pluralidad política existente en la sociedad. No obstante sus ventajas, este sistema no ha logrado obtener todos los consensos políticos y en cambio abundan sus detractores, siendo las principales críticas las siguientes:

⁸⁷CÓRDOVA VIANELLO Lorenzo y MAITRET HERNÁNDEZ, Armando, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, séptima edición, tomo XVII, LIX Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México 2006, p. 1045.

⁸⁸CÓRDOVA VIANELLO, *Op. cit.*, pp. 1045-1046.

- a) *Se genera una gran dificultad para contar con gobiernos estables y eficaces porque ese sistema provoca un nocivo e ingobernable pluripartidismo;*
- b) *La gran fragmentación política que produce, hace que tengan presencia fuerzas políticas a veces irrelevantes;*
- c) *Además, esa pulverización de la representación política tiende a generar situaciones de consociativismo (es decir, de aquellos casos en los que la necesidad de formar mayorías obliga a la formación de coaliciones parlamentarias que dependen de pequeños partidos, los cuales adquieren, mediante la capacidad de manipular a través del chantaje a los grandes partidos, una fuerza política desproporcionada con su verdadero peso electoral, trastocando así la voluntad de los electores expresada en las urnas); y*
- d) *Este sistema atribuye un peso excesivo a los partidos quienes tienen todo el poder para determinar las listas de candidatos que serán presentados en las elecciones sin que medie, en manera alguna, la voluntad popular.⁸⁹*

De las anteriores críticas, vale la pena hacer un análisis, en lo particular, de cada una de ellas.

Así, por ejemplo, cuando se habla de que un pluripartidismo genera una gran dificultad para contar con gobiernos estables y eficaces; esta afirmación puede ser cierta cuando no se alcanzan los acuerdos indispensables entre las partes; sin embargo, la experiencia en el caso del Congreso mexicano y concretamente en la Cámara de Diputados, ha demostrado que es factible llegar a consensos entre los principales Grupos Parlamentarios para crear una mayoría necesaria en algunas materias, como la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y algunas más, que tienen la característica de que se encuentran sujetas a términos fatales para su aprobación; no así en otros asuntos, que se han *mandado a dormir* en las Comisiones, por diversas razones, principalmente la falta de acuerdos entre los grupos parlamentarios, generando lo que se denomina *rezago legislativo* o comúnmente *congeladora legislativa*; la cual es mal vista por la sociedad, en detrimento de la imagen de trabajo de los legisladores en general, acrecentada por las críticas del Ejecutivo, y su partido, cuando sus iniciativas son cuestionadas por los legisladores de la oposición.

Respecto a la crítica de que la fragmentación política hace que tengan representación en el Congreso fuerzas políticas *irrelevantes*;

⁸⁹*Ibidem*, pp. 1047-1048.

no es totalmente verdadera; por ejemplo, en nuestro país para poder acceder a la representación proporcional se requiere que los Partidos Políticos Nacionales registrados, deban participar con candidatos por mayoría relativa uninominales, en cuando menos 200 distritos electorales y obtengan además el 2 % como mínimo de la votación total.

En cuanto a que la pulverización de la representación política tiende a generar situaciones de *consociativismo*, es una situación que se da, de hecho, en todos los Parlamentos del mundo e incluso el *consociativismo* ha sido necesario para la formación de las mayorías necesarias para la integración de los gobiernos; en nuestro caso no sucede así, por tratarse de un régimen presidencial diferente al parlamentario; sin embargo, sí ha contribuido, dentro del Congreso y con mayores casos dentro de la Cámara de Diputados, a constituir mayorías como sucedió en la Legislatura LVII, durante el segundo trienio de *Ernesto Zedillo* (1997-2000), cuando el partido mayoritario pierde por primera vez esa calidad dentro de la Cámara de Diputados; a partir de entonces, los diputados se han visto obligados a trabajar bajo la figura del consenso, así sea entre dos o más fuerzas políticas dentro de la Cámara, para poder aprobar leyes o decretos.

Con relación a que el sistema plurinominal le atribuye un peso excesivo a los partidos, para determinar las listas de candidatos que serán presentados en las elecciones, ésta es en sí una de las críticas con mayor fundamento; sin embargo, no sólo corresponde a esta modalidad de representación plurinominal sino que es aplicable también a los de mayoría; es por ello que los titulares del Ejecutivo no han resistido la tentación de inmiscuirse, en todo tiempo, incluyendo el actual, en la designación de los dirigentes de los Partidos Políticos y en el “palomeo” de los candidatos a Diputados y Senadores; de esta forma, la influencia del Presidente de la República se ramifica como una facultad *metaconstitucional*, al interior del Poder Legislativo e incluso violentando el pacto federal al decidir sobre las candidaturas de Gobernadores y de las principales Presidencias municipales.

Valga la pena comentar también que, derivado de la primera reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 6 de diciembre de 1977, se les dio rango constitucional a los partidos políticos; acción que complementó la reforma constitucional de 1963, cuando se abrió la pluralidad en la Cámara de Diputados a través de los Diputados de Partido.

La adición al artículo 41 constitucional del 6 de diciembre de 1977 expresaba que:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley

determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Se considera en la teoría política a las minorías parlamentarias como una forma de oposición garantizadora, característica que tiene cabida en el ordenamiento constitucional mexicano. A través de esta modalidad, se pretende garantizar en la Carta Magna los derechos de las minorías políticas, para contar con una presencia plural en el Congreso.⁹⁰

El cambio político, presente en México a raíz de la desaparición de un sistema de partido dominante en el Congreso mexicano, en las elecciones intermedias del sexenio de *Ernesto Zedillo*, y la transferencia hacia un sistema pluripartidista; le ha dado al Poder Legislativo una mayor independencia, la que se ha venido consolidando cada día más, sin llegar a ser absoluta, con respecto a los intereses políticos del Poder Ejecutivo, que no ha dejado de mostrar en los hechos una tendencia centralizadora; sin embargo, se puede considerar que actualmente nos encontramos en tránsito lento hacia una democracia participativa y representativa.

Casillas Ortega nos dice que la democracia representativa requiere de una forma de equilibrio nada fácil de alcanzar entre las mayorías y las minorías; sobre todo, cuando las segundas difieren sustancialmente del pensamiento de las primeras; ante esta tesitura, el funcionamiento del orden democrático se percibe como complejo y contradictorio. Complejo, porque su primera misión es la de construir una mayoría en una sociedad heterogénea y diversa, para que gobiernen los más; y contradictorio, porque la misma idea democrática supone el respeto de las minorías, el

⁹⁰ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *Las minorías parlamentarias en la reforma constitucional*, Jurídica Anuario, Universidad de Salamanca, España, pp. 145-146.

derecho de existir y disentir de los menos.⁹¹

Para poder funcionar en una democracia participativa, considero, se requiere sustentarse en la construcción permanente de acuerdos incluyentes entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso; porque en la obtención de consensos las fracciones mayoritarias no siempre incluyen a las minorías.

*De esta manera, la lógica democrática camina en sentido directo de la construcción de mayorías (al menos de mayorías parlamentarias), a fin de que gobiernen quienes tuvieron más votos; mientras que en el pluralismo, la tesis fundacional del derecho de las minorías, avanza en sentido inverso, es decir, que se gobierne también escuchando y atendiendo a quienes tuvieron menos sufragios. El consenso pareciera entonces erigirse como la fórmula política para el funcionamiento de todo orden democrático, pero huelga decir que esto es sólo un estado de cosas deseable, un puerto seguro a donde quisiera llegar, pero no es una regla de decisión sustitutiva del principio mayoritario.*⁹²

Este mismo ensayista, citando a *Giovanni Sartori*, nos dice que hay que distinguir entre el *principio de la mayoría* y la *regla de la mayoría*; mientras el primero tiene lugar en la arena de la contienda electoral, la segunda es un mecanismo para operar los consensos y para hacer procedimentalmente posible la toma de decisiones.

1. 3. 2 Las reformas constitucionales referentes a las minorías en el Congreso.

La apertura en beneficio de las minorías ha sido una preocupación constante en nuestra legislación desde el 22 de junio de 1963, cuando a iniciativa del Presidente *Adolfo López Mateos* se reformó, por primera vez, el artículo 54 de la Constitución vigente, para abrir la posibilidad de ampliar la participación política en la Cámara de Diputados a través de la figura de *Diputados de Partido*; con esta reforma el texto Constitucional establecía:

ARTÍCULO 54.- *La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral*

⁹¹CASILLAS ORTEGA, Carlos Enrique, *Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia*, ensayo ganador del primer lugar en el Certamen Nacional de Ensayo *Francisco I. Madero*, organizado por el Instituto Federal Electoral, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) no. 113 Julio-Septiembre 2001, Universidad de la Rioja, España, p. 77.

⁹²CASILLAS ORTEGA, *Op. cit.*, p. 77.

y, en segundo a las reglas siguientes:

I.- *Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;*

II.- *Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;*

III.- *Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país;*

IV.- *Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad el día de la elección; y*

V.- *Los diputados de mayoría o de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.*

En este mismo tenor, se realizó la segunda reforma al artículo 54 constitucional el 14 de febrero de 1972, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), siendo Presidente *Luis Echeverría*, e introdujo el sistema electoral proporcional para elegir a una parte de los legisladores de la Cámara baja; así se facilitó aún más la participación de las minorías en la Cámara de Diputados, al reducir el requisito exigido anteriormente al uno y medio por ciento de la de votación total en el país, y, aumentar el número de “Diputados de Partido” a veinticinco como máximo.

La tercera reforma a este artículo, se publicó en el DOF el 6 de diciembre de 1977, durante el gobierno de *José López Portillo* y tuvo como fin sustituir los *Diputados de Partido* por *Diputados de Representación Proporcional*; en un número de 100, que se sumarían a los 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales. Para elegir a los 100 Diputados de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirían cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. Para tener derecho a participar de estas diputaciones, los Partidos Políticos Nacionales registrados, deberán obtener un mínimo del 1.5% de la votación total en las cinco circunscripciones.

La cuarta reforma, se publicó en el DOF el 15 de diciembre de 1986, con *Miguel de la Madrid*, y cuya modificación principal fue la de ampliar a 200 el número de Diputados de representación proporcional, manteniendo el requisito de 1.5% de la votación total en las cinco circunscripciones. Ningún partido podrá contar con más de 350 Diputados electos por ambos principios.

La quinta reforma, fue publicada en el DOF el 6 de abril de 1990, por *Carlos Salinas*, y la modificación sustancial correspondió a la necesidad de que los Partidos Políticos Nacionales registrados, deberán participar con candidatos por mayoría relativa uninominales, en cuando menos 200 distritos electorales.

La sexta reforma se publicó en el DOF el 3 de septiembre de 1993, con el propio *Salinas* y consistió fundamentalmente en determinar las bases para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, así como establecer que en ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios.

La séptima y última reforma, entró en vigor el 22 de agosto de 1996, cuya finalidad principal fue la de ajustar a 300 el límite de Diputados, por partido político, por ambos principios; así como, ampliar el porcentaje al dos por ciento del total de la votación obtenida en las elecciones federales, en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, para tener derecho a Diputados según el principio de representación proporcional. Esta disposición es la que prevalece actualmente y fue el sustento para la atribución de Diputados de representación proporcional a los partidos políticos en la LXI Legislatura, que iniciará sus funciones el 1 de septiembre de 2009.

II.- EL PODER LEGISLATIVO.

Sumario: II. 1 La Función Legislativa. 1) Iniciativa. 2) Discusión. 3) Revisión. 4) Aprobación. 5) Sanción. 6) Promulgación. 7) Publicación. 8) iniciación de vigencia. II. 2 Estructura orgánica y funcional del Congreso General. II. 2.1 Concepto de Legislatura. II. 3 Las Facultades Constitucionales exclusivas del Congreso. II. 4 Estructura orgánica y funcional de la Cámara de Diputados. II. 5 Las Facultades Constitucionales exclusivas de la Cámara de Diputados. II. 6 El Ejecutivo como Legislador y su facultad de hacer observaciones.

En el capítulo anterior, vimos los conceptos de *separación de poderes* o de *división de competencias*, así como el desarrollo histórico del Congreso mexicano, que incluyó el transitar de un sistema unicameral a un bicameral en varias ocasiones; ahora, en este capítulo, me referiré principalmente a las facultades del Congreso General como órgano colegiado y las atribuciones exclusivas con que cuenta cada una de las Cámaras que lo integran, la de Diputados y la de Senadores.

II. 1 La Función Legislativa.

La función legislativa es la sustantiva de cualquier Parlamento o Congreso y está referida a la creación del Derecho; entendido éste, como *la acción de verter en textos breves, claros, precisos y coherentes, las costumbres o el querer ser de una nación para instituirlos como norma, destinada a regir conductas o relaciones individuales y colectivas.*⁹³

Berlín Valenzuela rescata así el texto de *San Isidoro de Sevilla*, escrito en el siglo VI, y comentado por *Antonio Martínez Bález*:

La Ley debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, no sea que induzca a error por su oscuridad y dada la Ley no para el bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos.

La función legislativa surge como expresión de la voluntad soberana del Estado, la que se realiza por medio del Parlamento, que constituye el órgano representativo de la sociedad. Si bien esta función no fue en sus inicios la actividad central del Parlamento, dado que éste surgió en la Edad Media como una asamblea estamental (clero, nobleza militar y miembros de las ciudades) con el propósito de autorizar los gastos de guerra del

⁹³BERLÍN VALENZUELA, *Op. cit.*, p. 138.

monarca a cambio de privilegios y concesiones; fue en Inglaterra donde se dieron las batallas más francas entre el Parlamento y el rey, determinando en 1649 la ejecución del rey *Carlos I*, el destierro de *Jacobo II* en 1688, y, el llamado a *Guillermo* y *María de Orange* al trono inglés, condicionado al reconocimiento de las conquistas del Parlamento a través de la suscripción del documento *Bill of Rights* en 1689.⁹⁴

Con este origen, se identificó primigeniamente el control del presupuesto; como la principal función del Poder Legislativo. Mientras que en Europa se consolidó el Sistema Parlamentario, en América se inició el Sistema Presidencial con la Constitución de los Estados Unidos de América de 1789, que pretende guardar un equilibrio entre los tres Poderes de Gobierno, siguiendo las ideas del *Barón de Montesquieu*, sobre la división de poderes como mecanismo de *Cheks and Balances*.

Sin embargo, con el advenimiento del Estado social de derecho, se fueron delegando al Ejecutivo atribuciones normativas, por dos vías: la potestad reglamentaria del gobierno, y la facultad de dictar disposiciones administrativas con carácter de ley (decretos ley y decretos legislativos). Como resultado, el Parlamento llegó a producir sólo una parte de las normas que integran el orden jurídico, en tanto que el Ejecutivo gobierna legislando⁹⁵ utilizando la facultad reglamentaria; además de la atribución constitucional de promover iniciativas en todas las materias, excepto la referida a la regulación, estructura y funcionamiento del Congreso; tal como lo establece el artículo 70 de la Constitución.

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

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.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

⁹⁴FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La función actual del Poder Legislativo, El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios doctrinales, no. 162, UNAM, México 1994, pp. 15-16.

⁹⁵FIX-ZAMUDIO, pp. 138-139.

(El énfasis es propio)

Debido a la facultad constitucional de iniciar leyes, prevista en el artículo 71 de la ley Suprema, el Poder Legislativo comparte esta función con el Ejecutivo; y, en un sano ejercicio del federalismo, con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esta última sólo en lo que corresponde a sus materias; aunque también, sin estar contemplado en el artículo referido, este derecho es aprovechado, de manera indirecta, por los Partidos Políticos nacionales, a través de sus legisladores en ambas Cámaras, y también, por medio del denominado *lobby*, por los grupos de presión más importantes del país; un buen ejemplo de ello lo es la conocida como “Ley televisa”.

Visto el sentido material en la función legislativa, sólo nos resta estudiar el sentido formal, que consiste, a grandes rasgos, en la acción de producir leyes a través de un proceso determinado en la Constitución.

La función legislativa, se encuentra regulada por la Constitución en su artículo 72, en relación al 71 y al 122 Constitucionales, así como en lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General⁹⁶ y en el Código Civil.

Esta función, se desarrolla por lo general en 6 etapas, en la mayoría de los países; y en el caso particular de México, el proceso consta de 7 etapas que son: iniciación, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia:

1). Iniciativa. Es la primera etapa del proceso legislativo y se encuentra regulada por el artículo 71 constitucional; consiste en el acto a través del cual los facultados expresamente por la Carta Magna: el Presidente de la República, los Diputados, y los Senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, promueven ante cualquiera de las Cámaras del Congreso Federal, un proyecto de Ley o Decreto. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ, de la Constitución, tiene también la facultad de presentar iniciativas; sin embargo, las mismas sólo pueden versar sobre las materias relativas al Distrito Federal.

Por regla general, cualquiera de las Cámaras puede actuar como Cámara de origen; es decir, recibir las iniciativas de Ley formuladas por todos aquellos que tienen tal facultad; con la excepción establecida en el artículo 72 Constitucional, que estatuye que:

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente

⁹⁶En lo sucesivo nos referiremos como Ley Orgánica o Reglamento, conforme sea el caso.

en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán presentarse primero en la Cámara de Diputados.

Igual disposición se establece en el artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Otra excepción a la regla general, se desprende del artículo 74, fracción IV, y corresponde a la iniciativa del Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, la que debe presentarse por el titular del Poder Ejecutivo junto con la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, así como el resultado de la Cuenta Pública; cuya Cámara de origen será siempre la Cámara de Diputados.

En cualquier otro caso, al recibirse la iniciativa por el Presidente de la Cámara de origen, éste la turnará a la Comisión correspondiente, de conformidad con la naturaleza del tema de que se trate y lo dispuesto por los artículos 56 al 58, 60 y 61, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para su dictamen, mismo que se encuentra regulado por los artículos 87, 88, 91 y 94, del Reglamento.

2). Discusión. Es la segunda etapa del proceso legislativo ordinario, y consiste en el acto por el cual las Cámaras del Congreso de la Unión, deliberan sobre las iniciativas de proyectos de Ley o Decreto, recibidas con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Esta etapa se encuentra regulada por el artículo 72 constitucional y se relaciona con los artículos del 95 al 134 del *Reglamento*.

Aprobado el Dictamen por la Comisión correspondiente, se someterá a la consideración del Pleno, quien podrá aprobarlo o desecharlo, devolviéndolo en su caso a la Comisión, para que la iniciativa sea estudiada de nuevo y se elabore otro dictamen.

Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de un proyecto de ley o decreto, es indispensable en primer lugar contar con el *quórum* necesario para iniciar la sesión; es decir, estar presente en su apertura la mitad más uno de sus integrantes, 251 en el caso de la Cámara de Diputados y 75 en el de la de Senadores. Las iniciativas a discusión se publican íntegra y previamente, acompañadas del dictamen correspondiente, en la Gaceta Parlamentaria. Listado el asunto en el orden del día, la Presidencia de la Mesa Directiva integrará dos listas con los nombres de los legisladores, para que se pronuncien y expresen sus razones para hablar a favor o en contra de la iniciativa presentada a consideración del Pleno; previo a

ello, un miembro de la Comisión que la hubiese dictaminado explicará el contenido y sentido de la iniciativa sujeta a discusión y aprobación. Terminadas las intervenciones de los legisladores, la Presidencia de la Cámara preguntará al Pleno si ya fue suficientemente tratado el asunto y en caso de que así lo determine la mayoría de los presentes se procederá a su votación. (Artículo 58 del Reglamento).

3) Revisión. Las Cámaras harán la revisión de las iniciativas de conformidad con lo preceptuado en el artículo 72 Constitucional y los artículos del 135 al 145 del *Reglamento*. Cuando la Cámara revisora considere que procede realizar observaciones o modificaciones a un proyecto de ley, o éstas se hagan por el Ejecutivo; las observaciones se turnarán a la Comisión que la dictaminó. Sólo se podrán discutir y votar, en lo particular, los artículos observados, modificados o adicionados. Los proyectos que pasen de una Cámara a otra para su revisión, irán firmados por el Presidente y dos secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes; sólo en los casos graves o urgentes, se podrá omitir el extracto referido, pero pasará a una Comisión nombrada por el Presidente.

4). Aprobación. Es el acto legislativo por el cual las Cámaras admiten un proyecto de Ley o Decreto. De conformidad con el artículo 72 Constitucional.⁹⁷

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

El *Reglamento* contempla las votaciones en los artículos 146 al 164, e indican que habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula, prohibiendo las votaciones por aclamación.

Las votaciones para aprobar un presupuesto de Ley o Decreto, serán siempre nominales; actualmente se lleva a cabo la votación utilizando un sistema electrónico, cuyo resultado queda en el Acta de la Sesión correspondiente, consignando los votos en pro, los votos en contra y las abstenciones. Si la aprobación corresponde a una minuta de la Cámara de origen, se incluirán en el Acta las votaciones de ambas Cámaras.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su

⁹⁷Al texto original de este artículo, se le agregaron algunos comentarios del autor con fines didácticos para mejor comprensión.

discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

- B.** *Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.*

Con relación a la fracción B, se encuentra en proceso una reforma a este artículo, para evitar que el Ejecutivo mantenga sin devolver algún proyecto de ley o decreto aprobado por ambas Cámaras, a esta actitud del titular del Ejecutivo se la ha denominado veto *de bolsillo*.

- C.** *El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

- D.** *Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.*

- E.** *Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado*

por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

- F.** *En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.*
- G.** *Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.*
- H.** *La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.*
- I.** *Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.*
- J.** *El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.*

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

El artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, establece que:

Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes.

Se exige la votación calificada, por las dos terceras partes del número total de votos de ambas Cámaras, cuando el Ejecutivo desecha parcial o totalmente un proyecto de ley o decreto aprobado por ambas Cámaras, sea de manera conjunta o sólo por una de ellas cuando se trate de sus facultades exclusivas, tal es el caso del decreto de aprobación del

Presupuesto de Egresos de la Federación, donde la Cámara de Diputados realiza la doble función de *origen y revisora*. Se requiere, de igual manera, una votación calificada en los casos en que se presente una iniciativa para adicionar o reformar algún artículo de la Constitución, sólo que el voto de las dos terceras partes corresponderá a los individuos presentes; suena un poco raro pero el requisito, en este caso, es inferior al de la oposición a las observaciones del Presidente de la República, donde la votación calificada requiere que las dos terceras partes sean sobre el número total de votos.

5). Sanción. Consiste en la aceptación por el Ejecutivo de una iniciativa de Ley o Decreto aprobada por las dos Cámaras del Congreso de la Unión; o bien por la Cámara de Diputados cuando se refiera al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya aprobación compete de manera exclusiva a la Cámara Baja. Si la Iniciativa aprobada, que ha sido enviada al Presidente de la República, no es devuelta por éste a la Cámara de origen, con sus observaciones, dentro de diez días útiles, se entenderá aprobada.

La excepción a esta regla se da cuando coincide el procedimiento con la conclusión de las sesiones ordinarias del Congreso; en tal caso, el plazo se interrumpe y la devolución del proyecto con sus observaciones deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso se reúna. En esta etapa, antes de la sanción, el Ejecutivo puede ejercer el denominado *veto* (observaciones), sobre la iniciativa de Ley o Decreto. La Constitución establece una prohibición expresa a este procedimiento en la fracción "J" del artículo 72:

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Se dice, por sus defensores, que el objeto de la figura del *veto* es que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo; así como que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso. Sin embargo, si el proyecto se devuelve con observaciones a la Cámara de origen, ésta lo discutirá de nuevo y si lo aprobare de nuevo en los términos enviados al Ejecutivo con las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores, se pasará a la Cámara revisora para su discusión y aprobación; si la revisora la aprueba también con la misma mayoría calificada, se

remitirá de regreso al Ejecutivo para que la promulgue inmediatamente y sobre ésta iniciativa el Presidente no tendrá ninguna posibilidad de rechazo total o parcial, es decir se considerará sancionada.

6). Promulgación. Es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo sobre la Ley o Decreto que han sido aprobados de conformidad con el proceso legislativo, y, por tanto, deben ser obedecidos. De esta manera el Ejecutivo certifica su autenticidad.

7). Publicación. Una vez aprobada, sancionada y promulgada la Ley o Decreto, el Ejecutivo la remitirá al Diario Oficial de la Federación para su publicación.

Cumplidas las siete etapas del proceso legislativo encontramos:

8) Inicio de vigencia. Se refiere al día en que debe ser obedecida por los sujetos a los que va dirigida; en este contexto, de conformidad con los artículos 3º y 4º del Código Civil Federal, las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otra disposición de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, excepto cuando se fije específicamente el día en que comenzará a regir; es decir, obliga desde ese día.⁹⁸

II. 2 Estructura orgánica y funcional del Congreso General.

De conformidad con el *principio de división de poderes*, expresado enfáticamente en el artículo 49 constitucional, el Supremo Poder de la Federación conforma la parte orgánica del elemento gobierno que constituye el Estado, y éste, se divide en tres Poderes autónomos que participan coordinadamente en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Las facultades y funcionamiento del Poder Legislativo, del Estado

⁹⁸GONZÁLEZ OROPEZA, *Op.cit.*, pp. XXXIX-XLI.

mexicano, las encontramos establecidas en el Título Tercero, Capítulo II, Del Poder Legislativo, en los artículos 50 al 79 de la Constitución.

De conformidad con el artículo 50 constitucional, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Congreso de la Unión, como también se le denomina, es el órgano depositario del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos. Es una asamblea bicameral; es decir, está compuesta por dos Cámaras, la Cámara de Diputados y la de Senadores. Se le llama también Congreso Federal.

La anterior definición, la localizamos, de igual manera, en el artículo 1º de la *Ley Orgánica*, donde se indica que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Es decir, actualmente nuestro Congreso vigente corresponde a un sistema bicameral, aun cuando en alguna época de la historia funcionó con una sola Cámara, la de Diputados.

En cuanto a su integración, los artículos 52 y 56 de la Carta Magna indican el número de miembros que componen ambas Cámaras:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

De conformidad con el artículo 51 constitucional, la Cámara de Diputados se renovará íntegramente cada tres años y por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Al igual que en el caso de los Diputados, por cada Senador propietario se elegirá un suplente (Art. 57).

II. 2.1 Concepto de Legislatura.

El período de tres años durante el cual las Cámaras de Diputados y de Senadores realizan el ejercicio de sus funciones legislativas, constituye una Legislatura; de ahí que los Diputados lo son de una Legislatura y los Senadores actúan en dos Legislaturas consecutivas. El período legislativo, para ambas Cámaras, se computa del 1 de septiembre al 31 de agosto siguiente (Art. 2º, inciso 2 de la *Ley Orgánica*).

Las Legislaturas llevan un número ordinal en sucesión a partir de que se instaló la I Legislatura del Congreso de la Unión el 8 de octubre de 1857. La LXI Legislatura comprenderá el período del 1 de septiembre de 2009 al 31 de agosto de 2012. Enseguida se muestra un cuadro que comprende los periodos de cada una de ellas:

LEGISLATURA	PERIODO
I Legislatura	8 de oct. al 19 de dic. de 1857
II Legislatura	9 de abr. 1861 al 25 de abr. de 1863
III Legislatura	20 de oct. de 1863 a 1865
IV Legislatura	8 de dic. 1867 al 29 de mayo de 1869
V Legislatura	23 de sep. 1869 al 31 de abr. de 1871
VI Legislatura	31 de sep. 1871 al 15 de sep. de 1873
VII Legislatura	16 de sep. 1873 al 10 de sep. de 1875
VIII Legislatura	10 de sep. 1875 al 15 de sep. de 1878
IX Legislatura	16 de sep. 1878 al 26 de may. de 1880
X Legislatura	16 de sep. 1881 al 15 de sep. de 1882
XI Legislatura	16 de sep. 1882 al 31 de mayo de 1884
XII Legislatura	15 de sep. 1884 al 31 de mayo de 1886
XIII Legislatura	15 de sep. 1866 al 31 de mayo de 1888
XIV Legislatura	16 de sep. 1888 al 31 de mayo de 1890
XV Legislatura	16 de sep. 1890 al 31 de mayo de 1892
XVI Legislatura	16 sep. 1892 a 31 de mayo de 1894
XVII Legislatura	16 de sep. 1894 al 31 de mayo de 1896
XVIII Legislatura	16 de sep. 1896 al 31 de mayo de 1898
XIX Legislatura	16 de sep. 1898 al 31 de mayo de 1900
XX Legislatura	16 de sep. De 1900 al 31 de mayo de 1902

XXI Legislatura	16 de sep. 1902 al 31 de mayo de 1904
XXII Legislatura	16 de sep. 1904 al 31 de mayo de 1906
XXIII Legislatura	16 de sep. 1906 al 16 de junio de 1908
XXIV Legislatura	16 de sep. 1908 al 31 de mayo de 1910
XXV Legislatura	16 de sep. 1910 al 31 de mayo de 1912
XXVI Legislatura	Clausurado por Victoriano Huerta el 1 de octubre de 1913
Congreso Constituyente	Inició el 1 de dic. de 1916 y concluyó el 31 de enero de 1917
XXVII Legislatura	1 de sep. al 24 de dic. de 1917
XXVIII Legislatura	1 de sep. de 1918 al 31 de dic. de 1919
XXIX Legislatura	1 de sep. de 1920 al 31 de dic. de 1921
XXX Legislatura	1 de sep. de 1922 al 15 de ago. de 1924
XXXI Legislatura	1 de sep. de 1924 al 31 de ago. de 1926
XXXII Legislatura	1 de sep. de 1926 al 31 de ago. de 1928
XXXIII Legislatura	1 de sep. de 1928 al 31 de ago. de 1930
XXXIV Legislatura	1 de sep. de 1930 al 31 de ago. de 1932
XXXV Legislatura	1 de sep. de 1932 al 31 de ago. de 1934
XXXVI Legislatura	1 de sep. de 1934 al 31 de ago. de 1937
XXXVII Legislatura	1 de sep. de 1937 al 31 de oct. de 1940
XXXVIII Legislatura	1 de sep. de 1940 al 31 de ago. de 1943
XXXIX Legislatura	1 de sep. de 1943 al 31 de ago. de 1946
XL Legislatura	1 de sep. de 1946 al 31 de ago. de 1949
XLI Legislatura	1 de sep. de 1949 al 31 de ago. de 1952
XLII Legislatura	1 de sep. de 1952 al 31 de ago. de 1955
XLIII Legislatura	1 de sep. de 1955 al 31 de ago. de 1958
XLIV Legislatura	1 de sep. de 1958 al 31 de ago. de 1961
XLV Legislatura	1 de sep. de 1961 al 31 de ago. de 1964
XLVI Legislatura	1 de sep. de 1964 al 31 de ago. de 1967
XLVII Legislatura	1 de sep. de 1967 al 31 de ago. de 1970
XLVIII Legislatura	1 de sep. de 1970 al 31 de ago. de 1973
XLIX Legislatura	1 de sep. de 1973 al 31 de ago. de 1976
L Legislatura	1 de sep. de 1976 al 31 de ago. de 1979
LI Legislatura	1 de sep. de 1979 al 31 de ago. de 1982
LII Legislatura	1 de sep. de 1982 al 31 de ago. de 1985
LIII Legislatura	1 de sep. de 1985 al 31 de ago. de 1988
LIV Legislatura	1 de sep. de 1988 al 31 de ago. de 1991

LV Legislatura	1 de sep. de 1991 al 31 de ago. de 1994
LVI Legislatura	1 de sep. de 1994 al 31 de ago. de 1997
LVII Legislatura	1 de sep. de 1997 al 31 de ago. de 2000
LVIII Legislatura	1 de sep. de 2000 al 31 de ago. de 2003
LIX Legislatura	1 de sep. de 2003 al 31 de ago. de 2006
LX Legislatura	1 de sep. de 2006 al 31 de ago. de 2009
LXI Legislatura	1 de sep. de 2009 al 31 de ago. de 2012

Cuando se reúnen las dos Cámaras para sesionar conjuntamente; es decir, como Congreso General, la sede oficial será la de la Cámara de Diputados, cuyo Presidente presidirá las sesiones del Congreso General.

ARTICULO 5º. (Ley Orgánica)

1. *El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.*

2. *Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta lo será de aquél.*

Si bien este artículo hace referencia sólo a algunos actos del Congreso General, relacionados con algunos asuntos, por ejemplo el informe presidencial, las faltas temporales y absolutas del Presidente, su renuncia por causa grave y la protesta al cargo de Presidente de la República, la Constitución prevé otros casos más de gran trascendencia, que estimo deberían ser agregados al artículo 5º de la *Ley Orgánica*, tales como los relativos a los artículos Constitucionales: 29, 37, 65, 73, 89, 93, 102, 118, 122, 131 y 135.

Es importante subrayar, que dentro del *principio de división de poderes*, el artículo 70 de la Constitución, en sus párrafos, segundo y cuarto, marca la independencia del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo, tal como se aprecia en los textos referidos.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

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.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. (El énfasis es propio)

II. 3 Las Facultades Constitucionales exclusivas del Congreso.

La Constitución le otorga al Poder Legislativo ciertas atribuciones, ya sea cuando actúa como una sola unidad, el Congreso General, compuesto por la actividad secuencial de ambas Cámaras, o bien cuando cada una de ellas ejercita de manera separada sus facultades exclusivas.

El término *Congreso*, deviene de los primeros delegados de las colonias americanas, que discutían sus relaciones con la Corona británica en 1774; de esta actividad se ha desprendido el concepto actual de Congreso.⁹⁹

El *Congreso* es pues una figura jurídica dentro del Poder Legislativo, que a través del tiempo se ha identificado con el trabajo legislativo o parlamentario, mismo que se desarrolla por una Cámara (unicameral) o por dos Cámaras (bicameral); así en nuestro país, la creación del primer Congreso mexicano fue bicameral, el 24 de febrero de 1822,¹⁰⁰ teniendo períodos de Congreso unicameral, desde la Constitución de 1857 hasta el *VIII Congreso Constitucional* en 1875, cuando se reinstaló el Senado.

La Cámara de Diputados se relaciona con la representatividad de la población, en tanto que la Cámara de Senadores se identifica con los Estados de la República y del Distrito Federal; se trata de un sistema federalista; instituido en nuestro país por los constituyentes de 1824, emulando el modelo americano, que le atribuye al Senado la representación de las Entidades Federativas.

Por lo que respecta al Congreso, las facultades exclusivas Constitucionales están determinadas en el artículo 73.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. Derogada.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos

⁹⁹PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E varios, núm. 81, UNAM, México, 1997, p. 24

¹⁰⁰Este es de hecho el primer Congreso que funcionó en nuestro país, puesto que el parlamento derivado de las Cortes de Cádiz, del que la Nueva España formó parte, correspondía al parlamento de la nación española.

bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

IV. Derogada.

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI. Derogada;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan

restricciones.

- X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123:
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
- XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.
- XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
- 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
- 2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.
- 3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.
- 4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.
- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. *Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;*

XIX. *Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.*

XX. *Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.*

XXI. *Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.*

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. *Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.*

XXIII. *Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.*

XXIV. *Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;*

XXV. *Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.*

XXVI. *Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.*

XXVII. *Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.*

XXVIII. *Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;*

XXIX. *Para establecer contribuciones:*

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B. *Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.*

XXIX-C. *Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.*

XXIX-D. *Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y*

geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación,

Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

De las facultades anteriores descritas, nos interesa, sólo para efectos de este trabajo de investigación, las relativas a la función legislativa, dejando a un lado las funciones de control, fiscalización, investigación y las jurisdiccionales.

El Congreso tiene como función formal la legislativa, que en términos generales consiste en la creación de leyes, cuyas características corresponden a ser: generales, impersonales y abstractas.

La función legislativa federal puede iniciar en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, al recibir estos órganos una Iniciativa de Ley o Decreto proveniente tanto del Presidente de la República como de los Diputados y Senadores, así como de las Legislaturas de los Estados y del Distrito Federal; aclarando que esta última sólo podrá iniciar leyes en materias de su competencia. El artículo 122, que regula constitucionalmente al Distrito Federal, establece la distribución de competencias y la coordinación entre la federación y el Distrito Federal; en su apartado "A"

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

Como se ha expresado, el Congreso es una figura jurídica y representa en la práctica un sistema de operación coordinado del trabajo de las dos Cámaras que lo integran, donde cualquiera de ellas puede ser indistintamente de origen y/o revisora; con las excepciones previstas en la fracción "H" del artículo 72, comentada:

Adicional a su función sustantiva, el Congreso cuenta con otras atribuciones específicas, que la propia Constitución establece para este cuerpo colegiado, tales como: dar su aprobación al Presidente de la República en el caso de la suspensión de garantías, prevista en el artículo 29; el otorgamiento de permisos a los ciudadanos mexicanos para aceptar y usar condecoraciones, conforme el artículo 37; constituirse en Congreso para dar inicio a los períodos ordinarios de sesiones, señaladas en los

artículos 65 y 69; la admisión de nuevos Estados y la revisión de las medidas sanitarias en casos de epidemias de acuerdo al artículo 73; constituirse en Colegio Electoral ante la falta del Presidente de la República, en los dos primeros años, para convocar a elecciones y nombrar al Presidente interino, y, si la falta fuese en los cuatro últimos años, nombrar a un Presidente provisional, así como constituirse en Colegio Electoral para elegir al presidente sustituto, todos esto con fundamento en el artículo 84; si la falta fuese temporal y se diese al iniciar un período constitucional el Congreso designará a un Presidente interino, siguiendo lo establecido en el artículo 85; la calificación de renuncia del Presidente de la República por causa grave, acorde al artículo 86; tomar la protesta al cargo de Presidente de la República, sustentado en el artículo 87; autorizar al Presidente de la República la declaración de guerra, según el artículo 89; recibir los informes de rendición de cuentas de los Secretarios de Estado, en consonancia con el artículo 93; recibir la comparecencia del Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos fundado en el artículo 102; autorizar a las Entidades federativas la aplicación de contribuciones en atención al artículo 118; facultar al Presidente de la República para aumentar, disminuir o suprimir las tarifas de comercio exterior así como crear otras, con arreglo al artículo 131; declarar las reformas y adiciones a la Constitución, en relación con el artículo 135.

La forma en que opera el Congreso se encuentra regulada por la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Orgánica)*, y por el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Reglamento)*. La *Ley Orgánica*, establece la organización y funcionamiento de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como de la Comisión permanente; en tanto que el *Reglamento*, indica la mecánica de operación de cada una de las Cámaras, en lo general; y, en lo particular, las funciones tanto de sus órganos de gobierno como de las unidades administrativas en el trabajo legislativo.

II. 4 Estructura orgánica y funcional de la Cámara de Diputados.

De conformidad con el *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados*,¹⁰¹ la estructura de este órgano legislativo se conforma de la siguiente manera:

En la parte superior se encuentra el *Pleno* de la Cámara de Diputados, que es la reunión en Asamblea de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado de la República, en su totalidad o en el número mínimo

¹⁰¹Publicado por la LX Legislatura, en enero de 2009.

*establecido para la integración del quórum (más de la mitad de sus integrantes), a fin de que puedan sesionar, conocer y decidir sobre los asuntos de su competencia.*¹⁰²

En un segundo plano, a nivel *staff*, se encuentran los *Grupos Parlamentarios*, así como las *Comisiones* y los *Comités*.

Un *Grupo Parlamentario*, está conformado por un conjunto de legisladores afiliados a un mismo partido y agrupados en torno a un coordinador, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas dentro de la Cámara respectiva. Para poder constituir un Grupo Parlamentario, es indispensable contar por lo menos con cinco legisladores (diputados o senadores); no pudiendo reconocerse a más de uno por cada partido político que cuente con representación en la Cámara en que actúen. Una de las obligaciones de los Grupos Parlamentarios, consiste en que al inicio de cada período ordinario deberán presentar a la consideración de la Junta de Coordinación Política, la agenda legislativa que abordarán durante el transcurso de éste.¹⁰³

Las *Comisiones*, son órganos especializados constituidos por el Pleno, que tienen por objeto la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyendo a que las Cámaras del Poder Legislativo cumplan con sus atribuciones constitucionales y legales. Se integran por diputados o senadores de los diversos grupos parlamentarios, buscando que en su seno se refleje lo más fielmente posible la composición política del Pleno (criterio de proporcionalidad) y toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros.¹⁰⁴

Formando parte de la estructura orgánica operacional de la Cámara de Diputados se encuentran 44 Comisiones Ordinarias; 39 Comisiones Especiales y 4 Comisiones Bicamarales y una Comisión Jurisdiccional, pudiendo el Pleno crear las Comisiones de Investigación que considere necesarias, en los términos del artículo 93, último párrafo.

Por su parte, la colegisladora cuenta con 57 Comisiones Ordinarias, dentro de las cuales se encuentra la Jurisdiccional; 8 Comisiones Especiales; y 5 Bicamarales; teniendo la facultad de poder constituir Comisiones de investigación por el Pleno.

Como se puede apreciar en el cuadro comparativo siguiente, no existe

¹⁰² *Glosario de términos parlamentarios*, página web de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

¹⁰³ Artículo 26 de la Ley Orgánica.

¹⁰⁴ Las Comisiones se encuentran reguladas en el capítulo sexto, artículos 39 al 45 de la Ley Orgánica; y por los artículos del 65 al 71, así como del 78 al 94 del Reglamento. Por lo que respecta a los Comités, éstos se ajustarán a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Orgánica.

un criterio homogéneo en las Comisiones Ordinarias, ni en el número ni en los asuntos a discutir en el seno de las mismas, independientemente de las facultades exclusivas de cada Cámara. Por su participación dentro del proceso legislativo de formación de leyes, sólo nos referiremos a las Comisiones Ordinarias.

COMISIONES ORDINARIAS

Cámara de Diputados¹⁰⁵

1. Agricultura y Ganadería
2. Asuntos Indígenas
3. Atención a Grupos Vulnerables
4. Ciencia y Tecnología
5. Comunicaciones
6. Cultura
7. Defensa Nacional
8. Derechos Humanos
9. Desarrollo Metropolitano
10. Desarrollo Rural
11. Desarrollo Social
12. Distrito Federal
13. Economía
14. Educación Pública y Servicios Educativos
15. Energía
16. Equidad y Género
17. Fomento Cooperativo y Equidad Social
18. Fortalecimiento del Federalismo

Cámara de Senadores¹⁰⁶

1. Administración
2. Agricultura y Ganadería
3. Asuntos Fronterizos Norte
4. Asuntos Fronterizos Sur
5. Asuntos Indígenas
6. Atención a Grupos Vulnerables
7. Biblioteca y Asuntos Editoriales
8. Ciencia y Tecnología
9. Comercio y Fomento Industrial
10. Comunicaciones y Transportes
11. Cultura
12. Defensa Nacional
13. Derechos Humanos
14. Desarrollo Municipal
15. Desarrollo Social
16. Desarrollo Regional
17. Desarrollo Rural
18. Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial

¹⁰⁵ Artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁶ Artículos 89 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- | | |
|---|--|
| 19. Función Pública | 19. Distrito Federal |
| 20. Gobernación | 20. Educación |
| 21. Hacienda y Crédito Público | 21. Energía |
| 22. Jurisdiccional | 22. Equidad y Género |
| 23. Justicia | 23. Estudios Legislativos |
| 24. Juventud y Deporte | 24. Estudios Legislativos Primera |
| 25. Marina | 25. Estudios Legislativos Segunda |
| 26. Medio Ambiente y Recursos Naturales | 26. Federalismo |
| 27. Participación Ciudadana | 27. Fomento Económico |
| 28. Pesca | 28. Gobernación |
| 29. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios | 29. Hacienda y Crédito Público |
| 30. Presupuesto y Cuenta Pública | 30. Jurisdiccional |
| 31. Puntos Constitucionales | 31. Justicia |
| 32. Radio, Televisión y Cinematografía | 32. Juventud y Deporte |
| 33. Recursos Hidráulicos | 33. Límites de las Entidades Federativas |
| 34. Reforma Agraria | 34. Marina |
| 35. Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias | 35. Medalla Belisario Domínguez |
| 36. Relaciones Exteriores | 36. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca |
| 37. Salud | 37. Población y Desarrollo |
| 38. Seguridad Pública | 38. Puntos Constitucionales |
| 39. Seguridad Social | 39. Radio, Televisión y Cinematografía |
| 40. Trabajo y Previsión Social | 40. Recursos Hidráulicos |
| 41. Transportes | 41. Reforma Agraria |
| 42. Turismo | 42. Reforma del Estado |

- | | |
|---|--|
| <p>43. Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación</p> <p>44. Vivienda</p> | <p>43. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias</p> <p>44. Relaciones Exteriores</p> <p>45. Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe</p> <p>46. Relaciones Exteriores Asia-Pacífico</p> <p>47. Relaciones Exteriores Europa</p> <p>48. Relaciones Exteriores Organismos Internacionales</p> <p>49. Relaciones Exteriores Organismos no Gubernamentales</p> <p>50. Relaciones Exteriores África</p> <p>51. Relaciones Exteriores América del Norte</p> <p>52. Salud</p> <p>53. Seguridad Pública</p> <p>54. Seguridad Social</p> <p>55. Trabajo y Previsión Social</p> <p>56. Turismo</p> <p>57. Vivienda</p> |
|---|--|

Los *Comités*, son órganos de apoyo técnico al trabajo legislativo, creados por disposición del Pleno, que complementan la función primordial de las Comisiones, y, al igual que éstas, se integran por legisladores de todos los partidos representados en la Cámara respectiva. En el caso de la Cámara de Diputados, los Centros de Estudios se encuentran presididos por un Comité integrado sólo por diputados.

COMITÉS

Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
<p>1. Administración</p>	<p>Esta función corresponde a una Comisión</p>

2. Centro de Estudios Sociales Carece de Centros de Estudio y de Opinión Pública
3. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
4. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
5. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad y Género
6. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
7. Competitividad
8. Información, Gestoría y Quejas

En tercer nivel, conforme al *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados*, nos encontramos, incorrectamente, a los órganos de dirección, siendo éstos: la *Mesa Directiva*, la *Junta de Coordinación Política*, así como la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*; esta última corresponde a una figura colegiada compuesta por los integrantes de la *Junta de Coordinación Política* más el *Presidente de la Mesa Directiva*, quien también la preside.

La *Mesa Directiva* de la Cámara de Diputados, es electa por el *Pleno* y se encuentra integrada por un presidente, tres vicepresidentes y varios secretarios; uno por cada Grupo Parlamentario. Los integrantes de la *Mesa Directiva* son elegidos mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos. Los Grupos Parlamentarios postularán a quienes consideren deben integrar la *Mesa Directiva*. No podrán coincidir como Presidentes de la *Mesa Directiva* y de la *Junta de Coordinación Política*, dos miembros del mismo Grupo Parlamentario.¹⁰⁷

La *Mesa Directiva* es dirigida y coordinada por el Presidente de la misma, siendo la encargada de conducir las sesiones de la Cámara, asegurando el adecuado desarrollo de las sesiones del *Pleno*.¹⁰⁸

¹⁰⁷La integración, elección y duración de la Mesa Directiva se encuentran reguladas por los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica; y, por los artículos 15 al 17 del Reglamento.

¹⁰⁸Las atribuciones de la Mesa Directiva se encuentran previstas en los artículos 20 y 21

El *Presidente de la Mesa Directiva* de la Cámara de Diputados, lo es también del Congreso General. Entre sus principales atribuciones están: presidir las sesiones del Congreso General; las de la propia Cámara y las de la *Comisión Permanente*, cuando le corresponda a la Cámara de Diputados; asimismo, presidir la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*; de igual manera, firmar junto con uno de los Secretarios de la Cámara de Diputados y con el Presidente y uno de los Secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General; así como los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara de Diputados; otra de las atribuciones importantes del Presidente de la Mesa Directiva, es la de disponer la elaboración y publicación del Bando solemne que declara al Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰⁹

La *Junta de Coordinación Política*, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos y consensos, en apoyo a los trabajos legislativos. La *Junta* deberá instalarse a más tardar en la segunda Sesión ordinaria de la Cámara al inicio de la Legislatura y sesionará por lo menos una vez a la semana; estará integrada por los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario; la sesión de instalación de la misma será convocada por el *Coordinador del Grupo Parlamentario* que cuente con el mayor número de diputados; las decisiones se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema del voto ponderado. Será Presidente de la *Junta*, el *Coordinador del Grupo Parlamentario* que tenga la mayoría absoluta dentro de la Cámara; de no ser así, como ha sucedido en las últimas Legislaturas, la Presidencia será alternada, por cada año legislativo, entre los tres Coordinadores de los Grupos Parlamentarios mayoritarios. Entre las principales atribuciones de la *Junta*, están la de proponer al *Pleno* la integración de las *Comisiones* con sus respectivas *Mesas Directivas* y presentar al *Pleno* para su aprobación, el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara. A las reuniones de la *Junta*, que sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos y conforme lo acordado durante los recesos, concurrirá siempre el *Secretario General* de la Cámara, con voz pero sin voto, siendo el encargado de preparar la documentación para las reuniones de la misma. Las facultades del *Presidente de la Junta* se encuentran previstas en el artículo 36 de la *Ley Orgánica*, destacando la de poner a consideración de la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*, los criterios para la elaboración del programa de cada período de sesiones, con base en las agendas legislativas

de la *Ley Orgánica*.

¹⁰⁹Las atribuciones y obligaciones del Presidente de la Cámara de Diputados se derivan de los artículos 22 y 23 de la *Ley Orgánica* y de los artículos 21 y 22 del Reglamento.

presentadas por cada Grupo Parlamentario.¹¹⁰

La *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*, está considerada como el máximo órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, dado que se encuentra integrada por el Presidente de la Mesa directiva y todos los miembros de la Junta de Coordinación Política. Al día siguiente de haberse constituido la Junta, deberá quedar integrada la Conferencia. Sus reuniones serán cada quince días en períodos de sesiones y la periodicidad que acuerden durante los recesos. Podrán convocar a reunión el Presidente y cuando menos tres Grupos Parlamentarios. Las resoluciones serán por consenso y en caso de no poderse alcanzar éste, se aplicará el voto ponderado; el Presidente sólo votará en caso de empate. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones cuando se presente un asunto de su competencia. El Secretario General de la Cámara será el encargado de supervisar el cumplimiento de los acuerdos de la Conferencia; asistirá con voz pero sin voto. Las facultades de la Conferencia se derivan del artículo 38 de la Ley Orgánica y destacando de ellas las siguientes atribuciones: establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, partiendo de las agendas legislativas de los Grupos Parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración del orden del día de las sesiones; así como las forma que seguirán los debates y las discusiones; de igual manera, proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de los órganos administrativos de la Cámara de Diputados, así como los servicios de carrera.

Respecto al organigrama VI. Estructura General de Organización, inserto en la página 47 del *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados*, de enero de 2009, sugiero se haga una adecuación al mismo, separando la parte administrativa y financiera de la Cámara de las funcionales en el proceso legislativo, para no confundir a los diputados; dado que presenta dentro de la denominada: Estructura General de Organización, una mezcla de los órganos de gobierno de la Cámara con las unidades administrativas de apoyo que se encuentran formando parte de la *Secretaría General* y la *Contraloría* Interna; además de que coloca a las *Comisiones* y *Comités*, que son formas colegiadas utilizadas por los propios diputados para facilitar el trabajo legislativo, en un segundo nivel después del *Pleno*, al igual que a los Grupos Parlamentarios y los *diputados sin partido*, que sólo corresponden a un requisito de identificación y de organización para poder participar dentro de los órganos de gobierno

¹¹⁰Las facultades y el funcionamiento de la Junta de Coordinación Política, se encuentran establecidos en los artículos 31 al 35 y las de su Presidente en el artículo 36 de la Ley Orgánica.

de la Cámara de Diputados, que son: el *Pleno*, la *Mesa Directiva*, la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos* y la *Junta de Coordinación Política*; aparentemente por encima de los tres órganos de gobierno, lo que es incorrecto. Las Comisiones y Comités informan y atienden a los órganos de gobierno; en tanto que los Grupos Parlamentarios son parte de los mismos en su conformación y operación.

II. 5 Las Facultades Constitucionales exclusivas de la Cámara de Diputados.

Desde el inicio del Estado Constitucional, como forma de organización política, se planteó el principio de la *División de Poderes*, que se conoce como *checks and balances*, y se refiere a los controles que los Poderes tienen entre sí, en un ejercicio establecido competencialmente en la Constitución. Si bien el Poder Legislativo —el Parlamento—, se establece de común acuerdo con el Estado, al ser producto de una elección por el pueblo en un ejercicio democrático; la soberanía nacional, que reside en la población, se traslada a sus representantes, y es a través de este proceso como se deposita en el Poder Legislativo.¹¹¹

Para algunos analistas, la verdadera soberanía se encuentra en los Diputados, por ser éstos los verdaderos representantes de la población —contrario a lo que sucede con los Senadores, que representan a los Estados en un ejercicio de gobierno federalista—; de ahí la importancia de sus atribuciones constitucionales.

En el punto II.3, *supra*, señalamos las facultades exclusivas del Congreso como órgano colegiado del Poder Legislativo; en esta ocasión, nos referiremos a la actuación particular de la Cámara de Diputados; así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa en su artículo 71, numeral II, que la Cámara de Diputados cuenta con la facultad expresa de iniciar leyes.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

...

*II. A los **Diputados** y Senadores al Congreso de la Unión; y*

...

De igual manera, estas facultades se complementan con la preferencia indicada en la fracción “H” del artículo 72 de la *Ley Suprema* (*supra* II. 1 La Función Legislativa), al referirse a las iniciativas para la formación

¹¹¹DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Quinta reimpresión, Ediciones Ariel. Barcelona España, 1996, p. 25, citado por VALERO FLORES, Carlos Norberto, en *Instrumentos Constitucionales de Control Legislativo en Materia Económica*, Expediente 15, CEDIP, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, marzo 2007, p. 32.

de leyes o decretos en las materias de deuda pública, contribuciones y reclutamiento de tropas, las que deberán considerar invariablemente como Cámara de origen a la de Diputados.

En forma específica, en el artículo 74 Constitucional encontramos las atribuciones generales de ésta; sin embargo, estas facultades exclusivas son de diverso tipo y no solamente de carácter legislativo, como se verá a continuación:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. Derogada

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Quinto párrafo.- (Se deroga)

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de

Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de

fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII. (Se deroga).

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Además, hay otra potestad exclusiva expresa en el artículo 41, fracción V, tercer párrafo, de la Carta Magna, relativa al nombramiento de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral:

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

También, existe una prerrogativa más en el artículo 75 de la Constitución, importante por su trascendencia en la administración pública; y, es la relacionada con la determinación de los emolumentos de los funcionarios públicos federales.

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Las facultades exclusivas otorgadas por la Constitución a la Cámara de Diputados, obligan a este órgano legislativo a contar con una organización mayor que la de su legisladora, sobre todo en materias que requieren de personal especializado de apoyo al trabajo legislativo; es el caso de algunas comisiones como la de Presupuesto y Cuenta Pública, la de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de los Centros de Estudio, de los que carece la Cámara de Senadores.

II. 6 El Ejecutivo como Legislador y su facultad de hacer observaciones.

El Constituyente de 1857 decidió construir un Poder Legislativo capaz de controlar al Ejecutivo; para ello, el Congreso quedó constituido por una sola Cámara, en donde se buscó la más alta representatividad planteada

hasta entonces por cualquier Constitución Mexicana: un diputado por cada 40,000 habitantes.¹¹²

Esa prevalencia permaneció hasta que las circunstancias políticas derivadas de la guerra civil y de la intervención extranjera, obligaron al Presidente Benito Juárez a asumir facultades omnímodas; así pues, en los hechos se da una prevalencia del Ejecutivo sobre los demás Poderes. Aspecto que se asentaría al máximo durante la dictadura de Porfirio Díaz, donde el Congreso realizaba una labor sólo protocolaria; las decisiones se tomaban por unanimidad y siempre favorables al Ejecutivo; un claro ejemplo lo fue la modificación a la Constitución para permitir la reelección sucesiva; cuando, cuidando las formas legales, la reforma constitucional se realizó durante el gobierno de su compadre el General Manuel González.¹¹³

No obstante haberse combatido el gobierno autoritario de Don Porfirio, ya con el triunfo de la Revolución y concretamente en los trabajos del constituyente de 1917, Venustiano Carranza al inaugurar los trabajos de la convención, en diciembre de 1916, se refirió a la inconveniencia, en ese momento histórico, de adoptar un sistema parlamentario y que por el contrario se requería fortalecer la figura presidencial; es decir, se opuso al control por parte del Legislativo, manteniendo facultades extraordinarias.¹¹⁴

El Poder Ejecutivo tuvo desde sus inicios una marcada supremacía sobre los otros dos Poderes; basta leer, nos dice Fix-Zamudio, el artículo 89 en su redacción original. El predominio del Ejecutivo, es una de las características que más ha llamado la atención de los estudiosos nacionales y extranjeros ¹¹⁵

Cuando el artículo 80 de la Constitución expresa que el Presidente es el titular del Supremo Poder Ejecutivo, implica con tal declaración que está a cargo del ejercicio fundamental de la función administrativa, aunque también hay que considerar que posee atribuciones de naturaleza legislativa o relacionadas con la actividad judicial.¹¹⁶

El presidencialismo en México, se caracterizó por mantener una serie de particularidades que lo hacían incompatible con la idea de una democracia formal. La preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los demás Poderes y su posición como pieza central del sistema político mexicano, se explican, en gran medida, por el enorme poder político que le ha dado el

¹¹²VALERO FLORES, *Op. cit.*, p. 118.

¹¹³*Ibidem*, p. 118.

¹¹⁴*Ibidem*, p. 118.

¹¹⁵FIX-ZAMUDIO, *Op. cit.*, p. 781.

¹¹⁶FIX-ZAMUDIO, *Op. cit.*, pp. 781-782.

texto constitucional al Presidente de la República, y el que se ha tomado a través del control indirecto del Congreso.¹¹⁷

Anteriormente, dado el control político que por muchas décadas tuvo sobre la mayoría de los Legisladores, el Presidente era capaz de legislar iniciativas de ley y reformas constitucionales, prácticamente por sí solo, y con poca resistencia de un Congreso controlado y por tanto complaciente. No obstante que la Constitución de 1917, aun con todas las reformas que han acrecentado el poder del Ejecutivo Federal, enfatiza la separación de poderes entre las tres ramas de gobierno, así como el hecho de que los poderes legislativos formales del Presidente (facultad de iniciativa, veto y decreto) son relativamente limitados especialmente cuando se comparan con otros gobiernos de América Latina. La realidad es que los Presidentes mexicanos dominaron no únicamente el proceso legislativo, sino que influían notoriamente sobre el Poder Judicial y los gobiernos estatales, además de poder nominar a sus sucesores.¹¹⁸

*Con algunas pequeñas excepciones, el presidente y sus principales secretarios han preparado e iniciado toda la legislación adoptada por el Congreso desde 1920. Raras veces los miembros del Congreso de manera individual propusieron legislación de importancia. Ningún diputado puede esperar que el Congreso apruebe una iniciativa propuesta por él, no importando qué tan insignificante sea, sin la aprobación de la rama ejecutiva del gobierno.*¹¹⁹

La tesis de *Goodspeed*, permaneció vigente prácticamente hasta la LVI Legislatura, cuando el partido del Presidente mantuvo la mayoría relativa; es decir, más del 50 por ciento del total de los Diputados.

El Presidente tiene diversas facultades en materia de creación normativa, ya sea para dictar normas jurídicas, reglamentos, o bien para el efecto de concurrir a procedimientos de creación normativa a través de iniciativas de leyes o decretos presentadas a las Cámaras del Congreso General.¹²⁰

¹¹⁷VALERO FLORES, *Op. cit.*, p. 123.

¹¹⁸Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 155, citado por WELDON, Jeffrey A., *El presidente como legislador; 1917-1934*, El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934, Enciclopedia Parlamentaria de México, volumen I, tomo 3, serie I, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LVI Legislatura, México 1997, pp. 117-118.

¹¹⁹GOODSPEED, Stephen Spencer, *The Role of the Chief Executive in Mexico: Politics, Powers and Administration*, tesis de doctorado, University of California, 1947, citado por WELDON, *Op. cit.*, p. 119.

¹²⁰*Ibidem*, p. 133.

Con fundamento en el texto constitucional, el Presidente de la República puede realizar su facultad legislativa en cinco supuestos:¹²¹

a) En las *situaciones de emergencia*, y previa suspensión de las garantías individuales, con el objeto de poder superar dicha emergencia. (Art. 29)

b) Las *medidas de salubridad*, que son de dos órdenes: 1) las que establece el Consejo de Salubridad General, y 2) las que dicte la Secretaría de Salud. (Art. 73, fracc. XVI, prevenciones 1ª a 4ª)

c) Los *Tratados internacionales*. El Presidente al celebrar los Tratados, que estén de acuerdo con la Constitución y aprobados por el Senado, los incorpora al orden jurídico mexicano y son por tanto de observancia general. (Art. 133)

d) La *facultad reglamentaria*. Si bien la Constitución no es explícita al referirse a esta potestad, la Suprema Corte de Justicia ha interpretado que se deriva del artículo 92, que complementa a la fracción I del artículo 89; aun cuando se refiere a las leyes que expida el Congreso.

e) La de *regulación económica, de la producción nacional y del comercio exterior*. Cuando se considere necesario en beneficio del país, debiendo estar facultado por el Congreso de la Unión. (Art. 133).

Para efectos comparativos, vale la pena mencionar que el Presidente de los Estados Unidos de América no tiene facultad para presentar iniciativas de ley; sin embargo, existe la forma de hacerlo a través de un favor solicitado por el Presidente a alguno de los miembros del Congreso para que lo haga por él.¹²² Aun cuando en lo que respecta al régimen presidencial mexicano, no es una práctica común, por no estar el Presidente limitado constitucionalmente como ya se ha mencionado, podría darse el caso de no querer asumir algún costo político directamente y por tanto delegar la responsabilidad de alguna iniciativa impopular en cualquier miembro del Legislativo; lo mismo también podría suceder, pero en sentido inverso, con una iniciativa favorable que el Presidente desee compartir el beneficio con algún legislador en especial, con el fin de darle proyección política.

Afirma el Doctor González Oropeza que el presidencialismo en exceso, desquició los procedimientos normales, e incluso las normas técnicas, al sustituir en los hechos al proceso deliberatorio propio de las funciones

¹²¹CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Sexta edición, Edit. Porrúa, UNAM, México 1998, pp. 341-342.

¹²²WELDON, Jeffrey A., *El presidente como legislador, 1917-1934, El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Enciclopedia Parlamentaria de México, volumen I, tomo 3, serie I, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LVI Legislatura, México 1997, p. 128.

de los Congresos. Lo anterior trajo consigo, por mucho tiempo, una gran dependencia del trabajo legislativo; es decir, el Ejecutivo monopolizaba las Iniciativas y la formación de leyes, dejando al Legislativo, en los hechos, como un apéndice del Presidente de la República, convirtiéndose en una simple oficialía de partes en el proceso legislativo.

Esta situación se ha venido modificando a favor del Legislativo, desde que el partido del Presidente de la República perdió el control absoluto del Congreso; esto es, a partir de la LVII Legislatura, y que requirió obtener el apoyo de congresistas de otros partidos para poder sacar adelante la aprobación de las leyes que le interesaban al gobierno en turno; sobre todo si se pretendía hacer reformas a la Constitución, lo que requería contar con una mayoría calificada.

Actualmente, el proceso democrático ha convertido al Poder Legislativo en un órgano pluripartidista, donde ninguno de los partidos cuenta, por sí mismo, con una mayoría para imponerse dentro de los recintos camarales. No obstante, la influencia del Ejecutivo sobre los miembros de su partido en el Congreso, ha sido manifiesta, no obstante el cambio del partido en el poder. Las prácticas disciplinarias de apoyo al Presidente dentro de las dos Cámaras, se pueden ver compensadas, en los hechos, con posiciones dentro de la Administración Pública Federal o bien como candidato a algún otro puesto de representación popular, incluyendo presidencias municipales y gobiernos estatales e incluso delegaciones federales.

El Jefe del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus facultades, interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de *veto* (hacer observaciones) y la promulgación y publicación de la ley.¹²³

La facultad de iniciativa del Presidente de la República es muy relevante, porque convierte al Presidente en parte del órgano legislador,¹²⁴ o como diría *André Hauriou* en *el animador y director del trabajo parlamentario*.¹²⁵

Durante mucho tiempo, el Presidente de la República contó con el apoyo de la mayoría absoluta de legisladores afines en el Congreso General; de esta manera, se había convertido en una tradición que una parte importante de las iniciativas de ley dictaminadas positivamente por el Congreso de la Unión, provinieran del Presidente de la República, cuyos proyectos no eran ni siquiera discutidos, sino que se aprobaban

¹²³CARPISO, *Op. cit.*, p. 340.

¹²⁴CARBONELL, Miguel, *Comentarios al artículo 89 Constitucional*, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, séptima edición, tomo XIX, p. 32.

¹²⁵CARBONELL, *Op. cit.*, p. 32.

invariablemente por el voto mayoritario de los legisladores de su partido en ambas Cámaras.¹²⁶ Así, el Ejecutivo se mantuvo como la principal fuente generadora de iniciativas; situación que se vio modificada sustancialmente a partir de la LVII Legislatura, cuando se perdió primero, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y después, en ambas Cámaras; siendo necesario realizar alianzas con otro u otros partidos, se dice que mediante el otorgamiento de ciertas prebendas a los legisladores coadyuvantes, para lograr la aprobación de leyes consideradas de gran interés por el Ejecutivo, incluyendo, por supuesto, reformas a la Constitución que requieren de una votación calificada de los miembros del Congreso.¹²⁷

Si bien la iniciativa de ley otorgada al Presidente es un derecho Constitucional, en algunas materias la Constitución dispone que se ejerza como una obligación y en un tiempo determinado. Tal es el caso de las iniciativas de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales el Presidente debe presentar a más tardar el 8 de septiembre de cada año, o el 15 de diciembre en el año en el que tome posesión del cargo, según lo dispone la fracción IV del artículo 74 Constitucional.¹²⁸

Para evitar que un Poder se sobreponga sobre otro, la Constitución establece un sistema de pesos y contrapesos; uno de ellos, es el denominado *veto* otorgado al Ejecutivo; si el Legislativo tiene asignada la facultad de legislar, mediante la cual puede darse la posibilidad de que rebase su campo de acción en detrimento de los demás Poderes; de ahí que se le haya dado la potestad de hacer observaciones (*veto*) para contrarrestar cualquier acto lesivo por parte del Legislativo tendente a afectar sus atribuciones.¹²⁹

Es en este sentido, que dentro del proceso legislativo el Presidente de la República cuenta con la facultad de hacer observaciones (*veto*) a un proyecto aprobado por ambas Cámaras, potestad inserta en los incisos "A" y "B" del artículo 72 Constitucional, inspirada en la Constitución de los Estados Unidos de América (Art. I, sección 7, párrafo segundo) y en diversos precedentes del constitucionalismo histórico mexicano.¹³⁰ Conforme a la

¹²⁶*Ibidem*, p. 32.

¹²⁷Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

¹²⁸VALERO FLORES, *Op. cit.*, p. 142.

¹²⁹ARTEAGA NAVA, ARTEAGA, *Op. cit.*, p. 459.

¹³⁰Véanse los artículos 144 al 150 de la Constitución gaditana de 1812 y 55 a 57 de la Constitución de 1824, citado por Carbonell, *Op. cit.*, p. 30.

Constitución, el Presidente cuenta con 10 días útiles (hábiles) para hacer sus observaciones; transcurrido este plazo, opera una especie de sanción tácita del proyecto; se entiende pues que el Ejecutivo está obligado a publicarlo; sin embargo, en la práctica esto no sucede así, puesto que la Constitución no expresa qué hacer cuando el Presidente deja de hacerlo. Carpizo considera que al darse esta situación, el Presidente incurre en una responsabilidad política al incumplir una obligación constitucional, quebrando el equilibrio de la división de poderes y anulando las funciones del Poder Legislativo.¹³¹

El Congreso pretendió corregir esta falla procedimental estableciendo un plazo de 30 días como máximo, para que el Presidente devolviera los decretos de ley aprobados por ambas Cámaras, con o sin observaciones; en caso contrario, la Cámara de origen procedería a ordenar al Diario Oficial de la Federación (DOF) su publicación. Esta iniciativa de la Cámara de Diputados fue aprobada con observaciones por unanimidad en el Senado, remitiendo la Minuta correspondiente a la Cámara de Diputados.¹³²

Las constituciones de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y Venezuela, facultan al Presidente del Congreso, al Presidente del Senado, al Presidente de la Asamblea o al Presidente de la Comisión Permanente, según sea el caso, para llevar a cabo la promulgación y publicación, transcurridos los términos señalados en las mismas, de aquella ley en la que se ha actualizado el supuesto. Los términos que estos países señalan van desde las 48 horas que dispone la Constitución de Brasil hasta los treinta días que delimita la Constitución de Panamá.

Como se ha visto, nuestra Constitución carece de una indicación expresa y clara para evitar que se rompa el orden jurídico, derivado de la actitud omisa del Presidente; al respecto, el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional indica exclusivamente que:

¹³¹CARPIZO, *Op. cit.*, p. 341.

¹³²La reforma al artículo 71 constitucional, propuesta en la Minuta del Senado, precisa que: *b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo, el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere este inciso no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.* Minuta dictaminada en la Comisión de Puntos Constitucionales en Primera Lectura, el 20 de junio de 2008.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Es decir, nada qué ver con las obligaciones constitucionales del Presidente, derivadas de la protesta hecha ante el Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 87 Constitucional que a la letra dice:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la Nación me lo demande."

En cuanto a las observaciones, éstas pueden ser en su totalidad o parcialmente, en virtud de que el inciso "C" del artículo 72 dispone que el Presidente pueda devolver todo o una parte del proyecto. La observación presidencial no es absoluta ya que puede ser superada por el voto de las dos terceras partes del total de votos de ambas Cámaras. En ese caso, el Presidente está obligado a publicar la ley tal como fue aprobada por el Congreso de la Unión. Lo que no prevé la Constitución, es el caso de que el Presidente no devuelva el decreto de ley, lo que se le ha denominado *veto de bolsillo* y que se pretende corregir con las reformas antes mencionadas. Curiosamente, el texto original de la Constitución de 1857 no contenía el derecho de *veto* otorgado al Presidente de la República, el cual se introdujo en la reforma de 1874 a la Carta Magna. Detrás de su incorporación en la Constitución de 1917 seguramente pesaron, a decir de Carbonell, además de los diversos antecedentes señalados, las palabras de Emilio Rabasa, quien advertía que *no hay que ser pesimista para prever que un Congreso libre sería implacable con un Presidente desarmado, y el arma es el veto fuerte, sólo subordinado al voto de los dos tercios de representantes de cada Cámara.*¹³³

Es importante mencionar que la Constitución enuncia en su artículo 72, fracción "J", que el Presidente no tiene facultad de hacer observaciones al Congreso o alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales y tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. Al respecto, convendría estudiar la posibilidad de agregar a estas excepciones, la de que el Ejecutivo no podrá, sin autorización previa de la Cámara de Diputados, modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

¹³³CARBONELL, *Op. cit.*, pp. 32-33.

En concordancia con esta prohibición expresa al Ejecutivo, se tendrá que reformar la fracción I, cuarto párrafo del artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, requiriéndose la previa autorización del Pleno de la Cámara de Diputados, no sólo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que es la facultada actualmente para emitir opinión sobre las adecuaciones hechas al Presupuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando éstas representen una variación mayor al 5 por ciento.¹³⁴

De la misma forma, el Ejecutivo tampoco puede vetar una reforma constitucional aprobada por el poder reformador en los términos del artículo 135 de la Carta Magna.¹³⁵

Sin embargo, habrá que reconocer que ni en el artículo 135, ni en el 89 y menos en el 72, se hace expresa tal prohibición, por lo que también debería explicitarse en su fracción “J” o bien en cualquiera de los otros artículos referidos. No obstante ello, tal prohibición, se puede derivar del texto del artículo 87 Constitucional, donde el Presidente protesta respetar la Constitución, que se entiende en su integridad, que incluye por supuesto el procedimiento estatuido en el artículo 135, referido a las reformas y adiciones a la Constitución, donde el Ejecutivo no es parte, es decir no tiene la facultad, que sí se le otorga en el artículo 71 para intervenir sólo en las iniciativas de ley o decreto.¹³⁶

Con la publicación de la ley o decreto, a cargo del Ejecutivo, se permite su entrada en vigor, con lo cual se completa el procedimiento legislativo.¹³⁷ El Presidente manda publicar la ley o decreto en el DOF, que, por mandato del artículo 27 fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está a cargo de la Secretaría de Gobernación. El DOF se encuentra también regulado por la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1986). Es muy importante subrayar que la publicación de la ley o decreto no es una facultad del Presidente sino una obligación, pues si no se interpone una observación, o si habiéndola interpuesto es superada por el voto necesario de las Cámaras, no existe constitucionalmente la posibilidad de que la ley deje de ser publicada así *el Presidente está obligado a publicar la ley*. Esto significa que en México no está permitido lo que se conoce

¹³⁴VALERO FLORES, *Op. cit.*, p. 144.

¹³⁵CARBONELL, *Op. cit.*, p. 33.

¹³⁶VALERO FLORES, *Op. cit.*, p. 144.

¹³⁷BIGLINO, Paloma, *La publicación de la ley*, Madrid, Tecnos, 1993, citado por CARBONELL, *Op. cit.*, p. 35.

como *veto de cajón* o *veto de bolsillo*.¹³⁸

El Presidente también interviene, en colaboración con el Senado de la República, en el procedimiento para crear tratados internacionales o para incorporar al orden jurídico nacional los ya existentes. De acuerdo con las previsiones de los artículos 76, fracción I; 89, fracción X, y 133 Constitucionales, los tratados internacionales son firmados por el Presidente y ratificados por el Senado.¹³⁹

Una vez que se cumple con ambos requisitos, son publicados y entran en vigor; en ese momento, los Tratados pasan a formar parte de la ley suprema de toda la Unión (art. 133) y tienen aplicabilidad plena en el ordenamiento jurídico mexicano. Incluso, de acuerdo con una reciente tesis jurisprudencial aislada de la Suprema Corte, prevalecen sobre el derecho local y el derecho federal; es decir, se encuentran en un segundo plano jerárquico, subordinados solamente al texto constitucional (véase la tesis LXXVII/99 del Pleno de la Suprema Corte).¹⁴⁰

Las facultades constitucionales del Jefe del Poder Ejecutivo, que lo habían convertido en el gran legislador, se han visto disminuidas sensiblemente; baste para ello señalar que durante las dos últimas Legislaturas, el Presidente de la República presentó sólo 36 iniciativas, de un total de 1,891 durante la LIX Legislatura; en tanto que en la Legislatura LX, las iniciativas del titular del Poder Ejecutivo fueron 37, de un universo de 2,811.¹⁴¹

Es decir, el Congreso ha venido recuperando su función originaria que había sido avasallada en gran medida por el Ejecutivo, sobre todo en las materias sustantivas de gobierno. Sin embargo, es conveniente aclarar que en su mayoría las iniciativas del Presidente son aprobadas y son pocas las rechazadas, atendiendo fundamentalmente a temas de carácter sustantivo.

¹³⁸CARBONELL, *Op. cit.*, p. 35.

¹³⁹MÉNDEZ Silva, Ricardo *La firma de los tratados*. Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 3, México, julio-diciembre de 2000, pp. 209 y ss., citado por CARBONELL, *Op. cit.*, p. 36.

¹⁴⁰VALERO FLORES, *Op. cit.*, p. 149.

¹⁴¹Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) de la Cámara de Diputados.

Iniciativas presentadas en la LIX Legislatura

Ejecutivo Federal	36	21 aprobadas	3 desechadas
Senadores	65	39 aprobadas	2 desechadas
Diputados	2,677	487 aprobadas	220 desechadas
Legislaturas de los Estados	108	16 aprobadas	14 desechadas
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	5	0 aprobadas	0 desechadas
Total	2,891	563 aprobadas	239 desechadas

Iniciativas presentadas en la LX Legislatura

Ejecutivo Federal	37	32 aprobadas	0 desechadas
Senadores	127	26 aprobadas	2 desechadas
Diputados	2,554	358 aprobadas	312 desechadas
Legislaturas de los Estados	83	10 aprobadas	6 desechadas
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	10	0 aprobadas	1 desechadas
Total	2,811	426 aprobadas	321 desechadas

III.- El trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados.

Sumario: III. 1. Concepto de Comisión. III. 2. Antecedentes del trabajo en Comisiones. III. 2.1 Ventajas y desventajas del trabajo en Comisiones. III. 2. 2 Tipos y características de las Comisiones. a) Comisiones permanentes u ordinarias. b) Comisiones Especiales. c) Otras Comisiones. d) De Gobierno Interior de las Cámaras. e) Comisiones Protocolarias o de Cortesía. III. 2. 3. Estructura y funcionamiento de las Comisiones III. 3. El Procedimiento Legislativo en las Comisiones. III. 3.1 Los Dictámenes.

Al inicio del Constitucionalismo, el Parlamento se organizó como una Asamblea; sin embargo, su operación como tal presentaba una desorganización en su funcionamiento, por lo que, sus integrantes, se vieron obligados a dividir el trabajo, encargando los diferentes asuntos a secciones o comisiones para su estudio. España, Francia e Inglaterra, fueron los pioneros de este tipo de organización del trabajo legislativo. Los comisionados estudiaban los asuntos y nombraban a un relator para que diera cuenta ante la Asamblea de los resultados o resoluciones que actualmente se conocen como *Dictámenes*.¹⁴²

A través del trabajo en Comisiones, se cumplen las funciones legislativas de las Cámaras del Congreso de la Unión; su fundamento práctico se deriva de la simple división del trabajo, necesario para especializar el estudio de los diversos temas y facilitar las actividades de la asamblea legislativa (Pleno); quien deberá votar los dictámenes que las Comisiones le someten a su consideración. Para el desarrollo de sus trabajos, las Comisiones cuentan con una estructura de asesores especialistas, que facilitan el trabajo político de los legisladores. En la actualidad, no se puede concebir la existencia de un órgano legislativo sin el apoyo técnico de las Comisiones y Comités ¹⁴³.

III. 1. Concepto de Comisión.

La palabra *Comisión* tiene su origen etimológico en el término latino *commissio-commissionis*, que según el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, significa: *encargar o encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Facultad que se da o se concede a*

¹⁴²MURO RUIZ, *Op. cit.*, p 47.

¹⁴³*Ibidem*, pp. 135-136.

*una persona para ejercer, durante cierto tiempo, una función. También se alude a un conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición; prepara una resolución; realiza un estudio o asiste a actos honoríficos honoríficos.*¹⁴⁴

De lo anterior, se desprende que las Comisiones son órganos deliberativos especializados, que tienen por objeto la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, sobre las iniciativas de leyes o decretos, así como de las minutas recibidas por parte de la legisladora; presentadas a su consideración.

III. 2. Antecedentes del trabajo en Comisiones.

El sistema de Comisiones, originado en el Parlamento inglés, se trasplantó al Congreso de los Estados Unidos de América y ya había experimentado un cierto desarrollo para cuando México logró su independencia. En la unión americana, en 1802, se había instaurado la primera Comisión con carácter de permanente, y para 1816 se habían creado igual número de Comisiones acordes con las áreas de la administración pública, con el fin de vigilar el ejercicio presupuestal de las seis dependencias administrativas.¹⁴⁵

Nos dice González Oropeza, que la existencia de las Comisiones en el trabajo legislativo desarrollado en las Cámaras del Congreso de la Unión, obedece a los criterios de división del trabajo y a su especialización; de ahí que los proyectos legislativos sean en su mayoría producto de un grupo de especialistas, asesores técnicos, en las Comisiones, y no sólo iniciativa de los legisladores.¹⁴⁶

El Congreso General, desde siempre, se ha desenvuelto bajo una normatividad propia que regula su funcionamiento general así como de su sistema interno de Comisiones. Las Comisiones camarales son pues un elemento connatural al funcionamiento de los trabajos legislativos; de ahí que se encuentren contemplados en la reglamentación del Congreso. Su antecedente primario a decir de Muro Ruiz, se localiza en la *Junta Central de Gobierno*, próxima a las Cortes de Cádiz, cuyos trabajos iniciaron el 24 de septiembre de 1810; siendo estas Cortes el antecedente inmediato del Poder Legislativo mexicano.¹⁴⁷

¹⁴⁴BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica. México, 1995, p. 234.

¹⁴⁵GONZÁLEZ OROPEZA, Op. cit., XXXI.

¹⁴⁶*Ibidem*, Op. cit., XXX.

¹⁴⁷MURO RUIZ, Op. cit., p 47.

Ya como órgano netamente mexicano, encontramos el primer ordenamiento del Congreso, para regir el funcionamiento del Congreso del Anáhuac, celebrado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813; mismo que emitió un reglamento para regir las actividades de ese órgano representativo nacional; y como resultado de este Congreso se sancionó el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingán, el 22 de octubre de 1814; la duración de esta Constitución estuvo condicionada al triunfo de la independencia. Por lo que considerando los acontecimientos prevalecientes durante su divulgación, previa a la declaración de independencia y a la expedición de la Constitución de 1824, no puede afirmarse que existiera un trabajo legislativo; la única Comisión conocida de este Congreso fue de carácter jurisdiccional, para resolver acusaciones contra congresistas por hechos contrarios a la Patria y a la religión católica; con la característica de ser una Comisión conformada por cinco sabios seculares, electos en una *Junta General Provincial*, independiente de los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo.¹⁴⁸

Con la consumación de la independencia en 1821 y la instauración del imperio de Agustín de Iturbide, se creó la *Soberana Junta Provisional Gubernativa*, integrada por 38 miembros que se encargarían de ejercer el Poder Legislativo y gobernó interinamente conforme a las leyes vigentes mientras se formulara la nueva Constitución. El Reglamento para el gobierno interior de la *Soberana Junta*, establecía en el capítulo séptimo (artículos del 1º al 11) las Comisiones ordinarias para el trabajo legislativo, que eran:

1. Comisión de Relaciones Interiores
2. Comisión de Relaciones Exteriores
3. Comisión de Justicia y Negocios Eclesiásticos
4. Comisión de Hacienda
5. Comisión de Guerra
6. Comisión de Policía
7. Comisión de Sueldos
8. Comisión encargada de la Convocatoria a las Cortes

Cada Comisión estaba integrada por 3 ó 5 miembros, cuya duración era de dos meses; el reglamento especificaba que las Comisiones numerosas eran inconvenientes; y las decisiones se tomaban por mayoría, pudiendo el discordante emitir un voto razonado.

Adicional a las Comisiones ordinarias, se crearon Comisiones

¹⁴⁸*Ibidem*, p. 51.

especiales o transitorias, constituidas por tres personas cada una, con las mismas obligaciones y facultades que las ordinarias; dentro de las especiales estaban: la De Reconocimiento y Pago del Crédito Público; Sobre Premios y Distinciones para Remunerar al Ejército; De la Deuda Nacional; la Autorizada de Establecer la Suerte del Excelentísimo Señor Generalísimo; la Que Estudiará la Formación y Reformas de Reglamentos para la *Junta* y la *Regencia*; Para extender el Acta de Independencia; Sobre el Proyecto de la Ley de Libertad de Imprenta; y la que Proveería las Reglas para el cumplimiento del artículo 16 del Tratado de Córdoba; dentro de las Comisiones transitorias destacaban: la Encargada de Analizar la Situación de los Esclavos en Panaderías, Obrajes, Tlapisqueras y otras Oficinas Cerradas; Sobre Escudo de Armas, Sello y Moneda del Imperio; la Encargada de Discutir sobre el Reglamento de la Secretaría y el Archivo de la Soberana Junta; Sobre la Superintendencia de Hacienda; la De Consultas; Sobre el Arancel de Comercio y Habilitación de Puertos; Aranceles Sobre Sueldos de las Secretarías de la Regencia; Sobre la Reforma del Tabaco; Sobre las Formalidades de los Libros de la Casa de Moneda; De Crédito Público; Sobre el Reglamento de Capitanías Generales; Para atender los preparativos de Instalación del Próximo Congreso Constituyente; la de Poderes para las Sesiones Extraordinarias del 20, 21, 22 y 23 de febrero de 1822. La De Indulto, encargada del desafuero de eclesiásticos que violaran la Ley de Imprenta. También fueron nombradas otras Comisiones relacionadas con el trabajo legislativo como: la encargada de integrar el Código Civil; la del Código Criminal; la de Comercio; la de Minería; la de Agricultura; la de Artes; la de lo Militar, que englobaba la de Marina; del Sistema de Hacienda Nacional y la del Plan de Educación.

Respecto a la figura de una Diputación Permanente u órgano similar que funcionara en los recesos de la *Junta*, ésta no fue considerada.¹⁴⁹

La *Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*, se ocupó de convocar al Congreso Nacional Constituyente, para ello nombró una Comisión integrada por Matías Montigudo, Felipe Neri, Manuel Martínez Mansilla, Juan Horbegoso y José Manuel Velásquez de la Cadena.

El *Soberano Congreso Constituyente del Imperio Mexicano*, por Decretos del 25 y 26 de febrero de 1822, cesó las funciones de la *Junta*, declarando que los generales residentes en México, los tribunales, el jefe político, la diputación provincial, los ayuntamientos y demás autoridades reconocieran y juraran obediencia al nuevo Congreso Constituyente Nacional, denominado Magestad (sic).¹⁵⁰

¹⁴⁹MURO RUIZ, *Op. cit.*, pp. 54-55.

¹⁵⁰MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 56.

El 1 de marzo de 1822 se nombraron varias Comisiones especiales, entre ellas, la encargada de elaborar el proyecto de Constitución; la de Relaciones Exteriores; de Gobernación o Relaciones Interiores; de Hacienda; de Guerra; de Justicia; de Negocios Eclesiásticos; de Instrucción Pública; de Comercio; de Minas; de Agricultura; de Colonización; de Policía; para el Gobierno Interior del Congreso; de Amnistía e Indulto; de Militares; Encargada de Ofrecer la Corona del Imperio Mexicano a los Príncipes llamados en el Tratado de Córdoba; y la Encargada de Proponer las Festividades Nacionales.¹⁵¹

Del 1º de marzo al 12 de septiembre de 1822, se crearon varias Comisiones transitorias: de Premios militares; de Memoriales; de Agricultura e Industria; Especial para Dictaminar sobre la Ceremonia y el Juramento sobre la toma de posesión del Emperador; Especial de Moneda; Especial para los Gastos de la Casa Imperial; Extraordinaria de Hacienda; de Infracciones a la Constitución y demás Legislación, entre otras.

En apoyo a las tareas legislativas, el 16 de abril de 1822 se creó el Reglamento para la Impresión de las Actas y Dictámenes de las Comisiones del Soberano Congreso; la Actas del Congreso Constituyente Mexicano circulaban los martes y viernes, entre los Diputados, la Regencia, los secretarios de despacho, los capitanes generales, los jefes políticos e intendentes, Otro aspecto interesante, lo fue la creación de las Comisiones para pedir información a todas las dependencias gubernativas del ámbito federal, estatal y municipal. Con estas acciones y otras más, como la emisión del Reglamento para el Gobierno Interior de la Secretaría del Congreso, se trató de dotar al Poder Legislativo de varios instrumentos para su buen funcionamiento.¹⁵²

La Secretaría del Congreso, dispuso de seis oficiales, el 1º y el 2º, conocían de las Relaciones Interiores y Exteriores; el oficial 2º, se encargaba además de los asuntos de justicia y negocios eclesiásticos, que englobaba a la judicatura y magistratura; de las infracciones a la ley y sus aclaraciones; de los asuntos contenciosos y de ceremonia; así como de las misiones y patronato eclesiástico; el oficial 3º, vigilaba el ramo de hacienda, acerca de los ingresos y egresos del erario; del cobro e inversión de las contribuciones ordinarias y extraordinarias, de los impuestos y las rentas necesarias para cubrir las cargas del Estado; de las casas de moneda y de los medios de contener el contrabando; el 4º oficial, fijaba diariamente, en la puerta de la Secretaría, los memoriales despachados; el 5º oficial, cuidaba el ramo de guerra, los negocios de la milicia y la marina;

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 57-58.

¹⁵² *Ibidem*, p. 58.

y el 6º oficial, tenía a su cargo la impresión de las actas.¹⁵³

El trabajo congresional iba viento en popa hasta la noche del 18 de mayo de 1822, cuando Iturbide se proclamó Emperador de México y juró observar la Constitución española de Cádiz de 1812; en consecuencia, el 31 de octubre del mismo año, disolvió el Congreso y lo sustituyó por una *Junta Nacional Instituyente*, integrada por 45 miembros nombrados por Iturbide, que fue instalada el 2 de noviembre de 1822, que funcionó hasta los primeros días del mes de marzo de 1823.¹⁵⁴

El 4 de noviembre de 1822, la *Junta Nacional Instituyente*, procedió a conformar las Comisiones para los trabajos legislativos; así entre el 6 y el 16 del mismo mes y año, se integraron las Comisiones de Constitución y Convocatoria; de Hacienda; de Manifiesto; de Reglamento Interior; de Separación de Expedientes; de Patronato y Negocios Eclesiásticos; de Legislación y de Colonización. El 21 de noviembre de 1822, se empezó a discutir el *Reglamento Interior de la Junta Nacional Instituyente*; la que estableció que las sesiones se realizarán los días martes, jueves y sábados, de las 9 a las 12 horas, pudiéndose prorrogar una hora más.¹⁵⁵

La *Junta Nacional Instituyente* nombró dos Comisiones especiales: la primera, el 10 de enero de 1823, encargada de dar a conocer el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que fue una copia de las Constituciones españolas; la segunda, el 31 de enero de 1823, responsable de formular el Reglamento para la Contaduría Mayor de Hacienda con residencia en la Corte del Imperio, con el objeto de revisar la Cuenta Pública.¹⁵⁶

El 17 de febrero de 1823, la *Junta Nacional Instituyente* procedió a emitir la convocatoria para el siguiente Congreso, y con la instalación del segundo Congreso constituyente, el 4 de marzo de 1823, cesó en sus funciones. Este Congreso se encargó de sancionar el *Acta Constitutiva de la Federación*, el 31 de enero de 1824.¹⁵⁷

Para desarrollar el trabajo legislativo, el Congreso expidió el *Reglamento del Soberano Congreso* del 25 de abril de 1823, que contemplaba la existencia de Comisiones permanentes y especiales. Este Reglamento instituía en su artículo 67 la esencia de las funciones de este órgano legislativo al señalar:¹⁵⁸

¹⁵³ *Ibidem*, pp. 58-59.

¹⁵⁴ MURO RUIZ, *Op. cit.*, pp. 60-61.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 61-62.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 62.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 63.

¹⁵⁸ GONZÁLEZ OROPEZA, *Op. cit.*, p. XXX.

Para facilitar el curso y despacho de los negocios se nombrarán Comisiones particulares que las examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución, a este efecto se le pasarán todos los antecedentes, pudiendo ellos pedir por medio de sus presidentes las noticias, pendientes o constancias que necesiten, no siendo de aquellos que exijan secreto, cuya violación pudiera ser perjudicial al servicio público.

Las Comisiones contempladas en el Reglamento, que más bien debería habersele llamado Ley Orgánica, fueron 23, de las cuales 17 eran ordinarias con el carácter de permanentes¹⁵⁹ y 6 Comisiones especiales, con la característica de ser temporales.

Las Comisiones Ordinarias se referían a los siguientes asuntos:

1. Constitución
2. Legislación
3. Gobernación
4. Justicia
5. Relaciones Exteriores
6. Guerra y Marina
7. Negocios Eclesiásticos
8. Instrucción Pública
9. Hacienda
10. Agricultura
11. Minería
12. Artes e Industria
13. Comercio
14. Infracciones de la Constitución
15. Libertad de Imprenta
16. Policía y Gobierno Interior
17. Peticiones

En cuanto a las Comisiones especiales, éstas contemplaban los temas de:

1. *Poderes*
2. *Patronato y Concordato*
3. *Moneda*
4. *Colonización o Población*
5. *Manifiesto*
6. *Corrección y Estilo*

¹⁵⁹La denominación actual de las Comisiones Permanentes es la de Comisiones Ordinarias.

El *Reglamento del Soberano Congreso* estableció las directrices generales del funcionamiento del Congreso en los artículos 71 al 77, de los cuales el Dr. González Oropeza destaca lo siguiente:¹⁶⁰

- a) *Creación y supervisión flexible de comisiones, tanto permanentes como especiales, por parte de las Cámaras (Art. 71).*
- b) *Integración mínima y máxima de las comisiones, con cinco y nueve miembros respectivamente.*
- c) *Designación de los integrantes de las comisiones por parte del presidente y cuatro secretarios del Congreso.*
- d) *Membresía limitada a dos comisiones permanentes como máximo (arts. 74 y 75)*
- e) *Libre asistencia de los miembros del Congreso a las sesiones de trabajo de cualquiera de las comisiones (art. 77)*
- f) *Uniformidad de comisiones en ambas cámaras.*

El segundo antecedente de la Ley Orgánica del Congreso General mexicano, se llamó *Reglamento Parcial del Gobierno Interior*, publicado el 23 de diciembre de 1824, introduciendo por primera vez la figura de un órgano de gobierno que se denominó *Gran Comisión*, misma que perduró hasta la reforma de 1989, cuando se transformó en las actuales *Junta de Coordinación Política y Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*.

La integración de la primera *Gran Comisión* correspondió a los legisladores, Diputados o Senadores más antiguos de cada Estado o Territorio. La principal función consistía en nombrar a los integrantes de las comisiones permanentes y especiales (Art. 58) mediante la votación mayoritaria de sus integrantes.

Otra característica esencial de este Reglamento, lo fue la de establecer que las Comisiones estarían subordinadas al Pleno; situación que persiste actualmente en la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* vigente. En el caso de los Estados Unidos de América, se permite a las Comisiones *meter los proyectos* y no someter los dictámenes correspondientes al Pleno del Congreso.¹⁶¹

La práctica parlamentaria en nuestro país, ha observado que las Comisiones pueden de hecho no rendir algunos dictámenes y sólo los reviven decenas de años después, para el solo efecto de archivarlos por *extemporáneos*; la regulación del Congreso prescribe desde 1824, como regla, que:

¹⁶⁰GONZÁLEZ OROPEZA, *Op. cit.*, p. XXX.

¹⁶¹GONZÁLEZ OROPEZA, *Op. cit.*, p. XXXI.

Cuando alguna Comisión creyere que conviene demorar o suspender el curso de algún negocio, nunca podrá hacerlo por sí mismo, sino que abrirá dictamen exponiendo esa conveniencia a la cámara en sesión secreta y la resolución será publicada (Art. 69).

Esta disposición se complementó 73 años después, en el artículo 86 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* del 20 de diciembre de 1897, que vinculó a las Comisiones para que rindieran su dictamen dentro de los quince días posteriores a la recepción del proyecto.¹⁶²

Al respecto, el artículo 87 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, vigente al inicio de la LXI Legislatura, determina que:

Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido.

Considero que cinco días es un término muy corto para hacer un examen adecuado de cualquier iniciativa; aun cuando el artículo 91 del Reglamento referido, prevé que:

Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento.

Ningún otro artículo del Reglamento indica un plazo máximo para presentar el dictamen, ocasionando con ello un gran cúmulo de Iniciativas pendientes de dictaminar, lo que se la dado en llamar la *congeladora legislativa*; sólo escapa a esta situación, el dictamen que debe rendir la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, cuyo término lo señala el artículo 81, que establece:

La Comisión de Presupuestos y Cuenta tendrá obligación, al examinar dichos documentos, de presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes.

El *Reglamento Parcial del Gobierno Interior* de 1824, fue adicionado el 2 de febrero de 1828, para incluir la figura del *Gran Jurado*, que si bien fue considerado como una Comisión, por estar constituido por miembros designados por la *Gran Comisión*; y confirmado con el carácter de Comisión Permanente en la *Ley Orgánica* del 20 de noviembre de 1897, en su artículo 68. La Comisión Permanente, hay que aclararlo, no es una típica Comisión ordinaria, sino que fue creada para desarrollar ciertas actividades propias del Congreso previstas en el *Reglamento Provisional para el Gobierno de*

¹⁶²*Ibidem*, p. XXXI.

la *Diputación Permanente* del 30 de marzo de 1844. Este Reglamento introdujo la posibilidad de crear subcomisiones que coadyuvaran al trabajo de las Comisiones, con base en los principios de división del trabajo y de especialidad.¹⁶³

Esta tendencia se consolidó a partir de la ley de 1897, la que en su artículo 79, previno que las Cámaras del Congreso podrían aumentar o disminuir el número de Comisiones, así como subdividir las en los ramos correspondientes.

Sin embargo, las decisiones políticas, con frecuencia polarizadas, en la lucha por el poder entre los grupos parlamentarios, se han traducido en una centralización de acuerdos coaligados de los grupos parlamentarios, en pos de los dictámenes que consideran de su interés; lo que ha dejado sin materia a las subcomisiones que han ido desapareciendo paulatinamente.

Terminado el proceso revolucionario, Venustiano Carranza, como complemento a la convocatoria al *Congreso Constituyente* del 19 de septiembre de 1916, propuso el 27 de octubre de 1916, el *Reglamento para el Congreso Constituyente* que fue discutido y aprobado en las sesiones del 4 al 6 de diciembre de 1916. Una vez instalado el *Congreso Constituyente* se procedió a organizar el estudio y discusión de la reforma a la Constitución de 1857; así se creó el 2 de diciembre de 1916, la Comisión de Reglamento, con el fin de analizar la normatividad del *Congreso Constituyente*; la Comisión encargada de redactar los artículos 27 y 123, respecto a la propiedad de la tierra y los derechos laborales; de Administración; del Diario de Debates; de Corrección de Estilo; de Peticiones, para atender las relaciones interinstitucionales del Congreso con grupos de la sociedad; de Archivo y Biblioteca; de Gran Jurado; todas las Comisiones estaban integradas por tres miembros. Adicional a estas Comisiones, y vista la necesidad, ya no de reformar la Constitución de 1857, sino la de crear otra Constitución, se planteó la integración de la Comisión de Constitución 6 de diciembre de 1916, que fue impugnada porque sus integrantes estaban ligados al Jefe del Ejecutivo y después de las deliberaciones quedó constituida por cinco diputados para realizar sus trabajos.¹⁶⁴

Después de un largo proceso, que comprendió la aprobación de la Constitución de 1917; el 20 de marzo de 1934 se promulgó el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, nombre que se mantiene hasta la fecha. Con fundamento en este Reglamento, se crearon dos Comisiones muy importantes

¹⁶³GONZÁLEZ OROPEZA, *Op. cit.*, XXXI.

¹⁶⁴MURO RUIZ, *Op. cit.*, pp. 102-105.

relacionadas con las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en las materias del control del Presupuesto y de la revisión de la Cuenta Pública; siendo éstas: la Comisión de Presupuesto y Cuentas, así como la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.¹⁶⁵ Comisiones que permanecen en la actualidad, con ciertas adecuaciones en sus nombres, siendo éstas: la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

El *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, de 1934, indicaba la existencia de 53 Comisiones, denominadas 49 de ellas como permanentes, debido a que el artículo 94 del Reglamento permitía que durante los recesos del Congreso, las Comisiones continuaran con el Estudio de los asuntos hasta producir el dictamen correspondiente.¹⁶⁶

Las Comisiones permanentes contempladas en el Reglamento de 1934, en cada una de las Cámaras del Congreso, eran:

1. *Agricultura y Fomento.*
2. *Asistencia Pública.*
3. *Aranceles y Comercio Exterior.*
4. *Asuntos Agrarios.*
5. *Asuntos Indígenas.*
6. *Bienes y Recursos Nacionales.*
7. *Colonización.*
8. *Comercio Exterior e Interior.*
9. *Corrección de Estilo.*
10. *Correos y Telégrafos.*
11. *Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito.*
12. *Defensa Nacional.*
13. *Departamento del Distrito Federal.*
14. *Economía y Estadística.*
15. *Educación Pública.*
16. *Ejidal.*
17. *Ferrocarriles.*
18. *Fomento Agrícola.*
19. *Fomento Cooperativo.*
20. *Gobernación.*
21. *Gran Comisión.*

¹⁶⁵GONZÁLEZ OROPEZA, *Op. cit.*, p. XXXII.

¹⁶⁶MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 107.

22. *Hacienda.*
 23. *Impuestos.*
 24. *Industria Eléctrica.*
 25. *Industrias.*
 26. *Primera Insaculación de Jurados.*
 27. *Segunda Insaculación de Jurados.*
 28. *Justicia.*
 29. *Justicia Militar.*
 30. *Marina.*
 31. *Materiales de Guerra.*
 32. *Migración.*
 33. *Minas.*
 34. *Obras Públicas.*
 35. *Pesca.*
 36. *Petróleo.*
 37. *Planeación del Desarrollo Económico y Social.*
 38. *Previsión Social.*
 39. *Puntos Constitucionales.*
 40. *Reglamentos.*
 41. *Recursos Hidráulicos.*
 42. *Relaciones Exteriores.*
 43. *Salubridad.*
 44. *Sanidad Militar.*
 45. *Seguros.*
 46. *Servicio Consular y Diplomático.*
 47. *Tierras Nacionales.*
 48. *Turismo.*
 49. *Vías Generales de Comunicación.*
- Así como 4 Comisiones llamadas ordinarias:*
50. *Administración.*
 51. *Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda (sólo Diputados)*
 52. *Presupuestos y Cuentas(sólo Diputados)*
 53. *Revisora de Credenciales.*

Otra importante innovación, lo fue ampliar las facultades de las Comisiones de requerir documentos oficiales, para que pudieran citar a los secretarios de Estado, así como poder entrevistarse con otras Comisiones de su colegisladora.

El 25 de mayo de 1979, se expidió la Primera *Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos*, que incorporó la relación de Comisiones

del Reglamento de 1934, donde la Cámara de Senadores mantuvo la clasificación, no así la de Diputados, quien introdujo la figura del Comité para las funciones operativas de la propia Cámara. En ambas Cámaras se formaron Comisiones transitorias para investigar el funcionamiento del sector paraestatal, producto de la reforma política de 1977.¹⁶⁷

En cuanto a la *Gran Comisión* que había sido creada en 1934, se reguló en la *Ley Orgánica* de 1979 y se le otorgaron funciones administrativas y de protocolo político, al ser su presidente el representante del Poder Legislativo ante los otros Poderes de la Unión. Su integración incorporaba a un coordinador por cada Entidad Federativa y el Distrito Federal, y dentro de sus funciones destacaban la de poder presentar opiniones e Iniciativas sobre asuntos concernientes de las Entidades Federativas; proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités, la designación del Oficial Mayor y del Tesorero, así como plantear el presupuesto de la Cámara.¹⁶⁸

En la *Ley Orgánica* de 1979, a las llamadas Comisiones permanentes en el Reglamento de 1934, se les denominó Comisiones ordinarias y a las demás Comisiones especiales o transitorias.

Las Comisiones ordinarias o de dictamen legislativo, en el caso de la Cámara de Diputados se enlistan en el artículo 54 de la *Ley Orgánica*, siendo éstas las siguientes:

1. *Agricultura y Recursos Hidráulicos.*
2. *Asentamientos Humanos y Obras Públicas.*
3. *Comercio.*
4. *Comunicaciones y Transportes.*
5. *Defensa Nacional.*
6. *Distrito Federal.*
7. *Educación Pública.*
8. *Energéticos,*
9. *Gobernación y Puntos Constitucionales.*
10. *Hacienda y Crédito Público.*
11. *Justicia.*
12. *Marina.*
13. *Patrimonio y Fomento industrial.*
14. *Pesca.*
15. *Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.*
16. *Reforma Agraria.*
17. *Relaciones Exteriores.*

¹⁶⁷MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 109.

¹⁶⁸*Ibidem*, p. 111.

18. *Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.*
19. *Salubridad y Asistencia.*
20. *Seguridad Social.*
21. *Trabajo y Previsión Social.*
22. *Turismo.*
23. *De Vigilancia de la Contaduría Mayor*

El artículo 59 de la *Ley Orgánica*, contemplaba también para la Cámara de Diputados una Comisión de Vigilancia, en concordancia con su facultad fiscalizadora, prevista en la fracción II del artículo 74 Constitucional, vigente hasta el 29 de julio de 1999, cuando se crea la Auditoría Superior de la Federación que sustituye a la Contaduría Mayor.

De conformidad con el artículo 65 de la *Ley Orgánica*, se crearon en la Cámara Baja los siguientes Comités:

1. *De Administración.*
2. *De Biblioteca.*
3. *De Asuntos Editoriales.*

Dentro de las Comisiones transitorias se encontraban las de *Investigación* y las *Jurisdiccionales*, previstas en los artículos 50, 52 y 61 de la *Ley Orgánica*.¹⁶⁹

El 6 de julio de 1994 se aprobó la *Ley Orgánica del Congreso General*, que sustituyó a la de 1979; y fue la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000) la que inició, al amparo de la nueva *Ley Orgánica* un importante proceso de modernización, sobresaliendo el equipamiento al Sistema Integral de Información y Documentación, al área de servicios para legisladores y al de sistematización de bases de datos y publicaciones legislativas; en junio de 1999, se concursaron plazas de investigadores parlamentarios y asistentes de investigación, en apoyo a los trabajos de los Diputados.¹⁷⁰

III. 2.1 Ventajas y desventajas del trabajo en Comisiones.

El sistema de Comisiones, nos dice Daniel Basterra, ofrece una serie de ventajas, aunque también tiene una serie de inconvenientes; sin embargo, las primeras superan a los segundos, vistos todos en su conjunto.¹⁷¹

¹⁶⁹MURO RUIZ, *Op. cit.*, pp. 115-116.

¹⁷⁰*Ibidem*, pp. 120-121.

¹⁷¹BASTERRA MONTSERRAT, Daniel, *Las Comisiones Legislativas con Delegación*

Siguiendo el orden de Paniagua Soto¹⁷², podemos enumerar las principales ventajas:

- 1ª. Agilizan el procedimiento legislativo; por cuanto no es lo mismo que debatan todos los miembros de una Cámara, que dos o tres decenas de los mismos, en los temas concretos que se tratan en cada Comisión.
- 2ª. Lleva a la especialización de los miembros de cada Comisión, sea porque ya están preparados previamente, en razón de sus estudios o profesiones, o bien porque en su actuación pueden alcanzar dicha especialización por medio de la praxis.
- 3ª. Permite mayores posibilidades de control, en dichas Comisiones, del Gobierno y de la Administración; siempre que en la integración de las Comisiones las minorías puedan ejercer ese derecho.

En cuanto a las desventajas, la doctrina considera las siguientes:

- 1º. Las Comisiones pueden llegar a suplantar al Pleno en sus competencias tradicionales, puesto que fueron concebidas como órganos de preparación del trabajo del Pleno. Sobre todo en el caso de las Comisiones legislativas con delegación plena.
- 2º. La especialización creciente de las Comisiones y de sus miembros, ha incidido en el marcado carácter reglamentista de las leyes, llegándose a señalar que las fronteras materiales entre legislativo y ejecutivo tienden a desaparecer.
- 3º. Con el sistema de Comisiones se ha producido un menor enfrentamiento entre la mayoría y las minorías, así como entre el Legislativo y el Ejecutivo; en razón de un menor distanciamiento y de los posibles consensos; perdiéndose en bastante proporción, las funciones de control y fiscalización que corresponden a la oposición.

III. 2. 2 Tipos y características de las Comisiones.

De conformidad con el artículo 39, numeral 1 de la *Ley Orgánica del Congreso General*:

Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Plena, Ciencia Política y Derecho Constitucional, Biblioteca Comares de Ciencia Política, Granada, España, 1997, pp. 9-10.

¹⁷²PANIAGUA SOTO, Juan Luis, *El sistema de comisiones en el Parlamento español*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 10, marzo 1986, citado por: BASTERRA MONTSERRAT, *Op. Cit.*, pp. 9-10.

La *Ley Orgánica* de 1994, presentaba la siguiente clasificación:

a) Comisiones permanentes u ordinarias.

1. Se establecían para cada Legislatura, en paralelo a las áreas de la Administración Pública Federal. Su función consiste en: estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decretos para su votación en el Pleno. Las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, se constituían en el primer mes de inicio de la Legislatura y sus integrantes permanecían por un año:

1. *Agricultura.*
2. *Artesanías.*
3. *Asentamientos Humanos y Obras Públicas.*
4. *Asuntos Fronterizos.*
5. *Asuntos Hidráulicos.*
6. *Asuntos Indígenas.*
7. *Bosques y Selvas.*
8. *Ciencia y Tecnología.*
9. *Comercio.*
10. *Comunicaciones y Transportes.*
11. *Corrección de Estilo.*
12. *Cultura.*
13. *Defensa Nacional.*
14. *Deporte.*
15. *Derechos Humanos.*
16. *Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios.*
17. *Distrito Federal.*
18. *Ecología y Medio Ambiente.*
19. *Energéticos.*
20. *Fomento Cooperativo.*
21. *Ganadería.*
22. *Gobernación y Puntos Constitucionales.*
23. *Hacienda y Crédito Público.*
24. *Información, Gestoría y Quejas.*
25. *Justicia.*
26. *Marina.*
27. *Patrimonio y Fomento Industrial.*
28. *Pesca.*
29. *Población y Desarrollo.*

30. *Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.*
31. *Radio, Televisión y Cinematografía.*
32. *Reforma Agraria.*
33. *Relaciones Exteriores.*
34. *Salud.*
35. *Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social.*
36. *Turismo y Vivienda.*

En diferencia a las anteriores, los integrantes de las siguientes Comisiones se designaban para toda la Legislatura:

1. *Régimen Interno y Concertación Política.*
2. *Dictamen Legislativo.*
3. *Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.*
4. *Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.*

b) Comisiones especiales.

Se integraban para atender asuntos determinados por el Pleno, por lo que una vez resueltos, estas Comisiones desaparecerían. Sólo en algunas ocasiones, debido a la permanencia del tema, la transitoriedad podría volverse indefinida. Dentro de éstas Comisiones se ubican las Jurisdiccionales y las de Investigación. Las de Investigación se han creado para conocer el funcionamiento de la Administración Pública Federal y de cualquier asunto de interés público.¹⁷³

c) Otras Comisiones.

Aquí se ubican las Comisiones Conjuntas o de Conferencia, integradas por Comisiones de ambas Cámaras, para facilitar consensos en asuntos de interés común. En la Cámara de Diputados, la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*, creada por la *Ley Orgánica* de 1994, se integraba mediante un sistema que privilegiaba a la mayoría, en aras de su gobernabilidad interna. Estaba considerada como un órgano de gobierno; y en los hechos asumió las atribuciones que antes había usufructuado

la Gran Comisión,¹⁷⁴ llegando a colocarse incluso por encima de la Mesa Directiva, aun cuando sus acuerdos debían recibir la aprobación del Pleno.

¹⁷³MURO RUIZ, *Op. cit.*, pp. 125-127.

¹⁷⁴La Gran Comisión era el órgano exclusivo de la mayoría en el Congreso y se integraba con los coordinadores de los Diputados de cada Estado y del Distrito Federal, así como por dos Diputados de representación proporcional del grupo mayoritario, que encabezaba cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, más aquellos Diputados cercanos al presidente de la Gran Comisión.

Dentro de las principales facultades de la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*, destacan las de suscribir acuerdos entre los Grupos Parlamentarios y con el Pleno; junto con la Mesa Directiva, organizar los trabajos camarales, como la agenda legislativa y el orden del día, de cada sesión; proponer a los integrantes de las Comisiones; formular el proyecto de presupuesto de la Cámara; seleccionar al Oficial Mayor y al Tesorero; presentar al Pleno los nombramientos de los Consejeros del IFE; como se puede observar, por todas las atribuciones otorgadas a esta Comisión se le conocía como la *mesa de dirección política* de la Cámara de Diputados.¹⁷⁵

Es de destacar también la Comisión de Reglamentos y *Prácticas Parlamentarias*, integrada por 20 Diputados de todos los grupos parlamentarios, cuyo objetivo era el de perfeccionar la normatividad interna de la Cámara de Diputados y servir de intérprete de la misma. Esta función, en el caso de la Cámara de Senadores, se efectuaba por medio de la Comisión de Estudios Legislativos.

La función de control financiero, por parte de la Cámara de Diputados, contaba con el apoyo de dos Comisiones: la *Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública* y la *Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor*. La *Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública*, compuesta por 5 Diputados, ejercía sus funciones con fundamento en la normatividad presupuestaria y en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, tendente a supervisar el adecuado ejercicio presupuestal. En cuanto a la *Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor*, ésta se conformaba por 17 Diputados y entre sus principales funciones estaba: proponer una terna ante el Pleno de la Cámara de Diputados para que de ella se seleccionara al Contador Mayor; atender el buen funcionamiento de la Contaduría Mayor.¹⁷⁶

En la Cámara de Diputados, coadyuvaban al apoyo técnico del trabajo legislativo, los Comités de: Administración; Bibliotecas e Informática; Asuntos Editoriales; y el Instituto de Investigaciones Legislativas.

d) De gobierno interior de las Cámaras.

En la Cámara de Diputados, las Comisiones que intervenían en su gobierno interior eran: la de *Régimen Interno y Concertación Política*, la de *Gobernación y Puntos Constitucionales* y la *Gran Comisión*. En el caso de la Cámara de Senadores, las relacionadas con su gobierno eran: la *Comisión de Gobernación* y la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*.

A partir de la LVII Legislatura, se presentó una pluralidad en la

¹⁷⁵MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 128.

¹⁷⁶*Ibidem*, p. 129.

presidencia de las Comisiones de la Cámara de Diputados, así el PRI encabezó 28; el PAN 14; el PRD 14; el PT 2; y el PVEM 2.¹⁷⁷

e) Comisiones protocolarias o de cortesía.

Son de carácter ceremonial y se formaban para recibir la visita de miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, y del Senado; a visitantes distinguidos y a parlamentarios extranjeros; así como a Diputados o Senadores suplentes que protesten su cargo como sustitutos.

En cuanto a la integración de las Comisiones, la *Ley Orgánica* de 1994, establecía para la Cámara de Diputados un mínimo de tres legisladores y un máximo de treinta. Para el Senado no había esta disposición.¹⁷⁸

La *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*,¹⁷⁹ reformada el 3 de septiembre de 1999, vino acompañada de una serie de acciones de carácter administrativo que comprendió la supresión de Comisiones; se impulsó el servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados; se fortalecieron los Grupos Parlamentarios coordinando sus trabajos dentro de la *Junta de Coordinación Política*; se crearon cuerpos técnicos de apoyo; así como nuevos órganos de dirección y de gobierno; y el Canal del Congreso, para transmitir las sesiones en vivo hacia el público.¹⁸⁰

La *Junta de Coordinación Política, de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica, es:*

... la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

La *Ley Orgánica* de 1999, vigente, ha sido reformada y adicionada en 16 ocasiones, desde que entró en vigor el 3 de septiembre de 1999 hasta el 5 de marzo de 2009; cuando se reformaron los artículos 112 y 113, relativos al nombramiento del Contralor Interno y a las atribuciones de la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores.

La gran mayoría de las reformas y adiciones se han realizado en el Título Primero (Del Congreso General) y en el Título Segundo (De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados); destacando los temas relativos a: la Mesa Directiva y el Presidente de la misma; la Junta

¹⁷⁷MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 130.

¹⁷⁸*Ibidem*, p. 131.

¹⁷⁹Se le denominará en lo sucesivo *Ley Orgánica* o LOCG.

¹⁸⁰MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 133.

de Coordinación Política y su presidente; la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y sus atribuciones; los grupos parlamentarios; las Comisiones ordinarias; la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y los Comités.

El numeral 2 del artículo 39 la *Ley Orgánica*, nos indica que las Comisiones Ordinarias son aquellas que guardan una permanencia; es decir, se mantienen de Legislatura a Legislatura.

Las funciones de las Comisiones Ordinarias se encuentran descritas en el numeral 3, del artículo 39 de la *Ley Orgánica*, que indican que éstas tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio; conforme a lo dispuesto por el artículo 93 constitucional,¹⁸¹ y su competencia mantiene una correspondencia, en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; debiendo aclarar que algunas Comisiones Ordinarias se han mantenido, no obstante que las dependencias con la que mantenían relación y que les dieron origen, hayan desaparecido.

Desde el 5 de marzo de 2009 (última reforma) son 40 las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados vigentes hasta la LX Legislatura:

- I. Agricultura y Ganadería;*
- II. Asuntos Indígenas;*
- III. Atención a Grupos Vulnerables;*
- IV. Ciencia y Tecnología;*
- V. Comunicaciones;*

¹⁸¹ Artículo 93 (CPEUM).- *Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción. El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

- VI. Cultura;*
- VII. Defensa Nacional;*
- VIII. Derechos Humanos;*
- IX. Desarrollo Metropolitano;*
- X. Desarrollo Rural;*
- XI. Desarrollo Social;*
- XII. Economía;*
- XIII. Educación Pública y Servicios Educativos;*
- XIV. Energía;*
- XV. Equidad y Género;*
- XVI. Fomento Cooperativo y Economía Social;*
- XVII. Fortalecimiento al Federalismo;*
- XVIII. Función Pública;*
- XIX. Gobernación;*
- XX. Hacienda y Crédito Público;*
- XXI. Justicia;*
- XXII. Juventud y Deporte;*
- XXIII. Marina;*
- XXIV. Medio Ambiente y Recursos Naturales;*
- XXV. Participación Ciudadana;*
- XXVI. Pesca;*
- XXVII. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;*
- XXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública;*
- XXIX. Puntos Constitucionales;*
- XXX. Radio, Televisión y Cinematografía;*
- XXXI. Recursos Hidráulicos;*
- XXXII. Reforma Agraria;*
- XXXIII. Relaciones Exteriores;*
- XXXIV. Salud;*
- XXXV. Seguridad Pública;*
- XXXVI. Seguridad Social;*
- XXXVII. Trabajo y Previsión Social;*
- XXXVIII. Transportes;*
- XXXIX. Turismo, y*
- XL. Vivienda.*

También el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*, en su artículo 65, hace una descripción sobre el funcionamiento de las Comisiones:

Para el despacho de los negocios se nombrarán, de cada una de

las Cámaras, Comisiones Permanentes y especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución.

Las Comisiones Permanentes se elegirán en la primera sesión que verifiquen las Cámaras después de la apertura del período de sesiones de su primer año de su ejercicio.

Es conveniente hacer la aclaración que el *Reglamento* en su artículo 66,¹⁸² a las Comisiones Ordinarias señaladas en la *Ley Orgánica*, las denomina como Comisiones Permanentes.

Artículo 66. (Reglamento)- Las Comisiones Permanentes (sic), serán: Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Agrarios; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Pesca; Petróleo; Planeación del Desarrollo Económico y Social; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Recursos Hidráulicos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Turismo; y Vías Generales de Comunicación.

Es conveniente señalar que la última reforma al *Reglamento* data del 27 de noviembre de 1981, motivo por el cual presenta muchas diferencias en el contenido del artículo 66 con respecto al artículo 39 de la *Ley Orgánica*, creando una confusión que debe ser corregida. Esta es una de las materias pendientes del Congreso, que no requiere Iniciativa del Ejecutivo, sólo la voluntad del Legislativo para reformar el *Reglamento*, con el fin de que guarde congruencia con la *Ley Orgánica* de la cual deriva.

El uso del concepto Comisión Permanente en el *Reglamento*, como sinónimo de Comisión Ordinaria, puede propiciar confusión con la Comisión Permanente, cuyas facultades se derivan del artículo 78 de la Constitución Política; es una sola, y funciona en los períodos en que no se encuentran en sesión las Cámaras de Diputados y de Senadores; y está integrada por Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

Artículo 78. (CPEUM) Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19

¹⁸²La última reforma a este artículo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1975.

serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Con relación a este asunto, el 31 de agosto de 1999, se publicó la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, que abrogó a la Ley del mismo nombre, del 25 de mayo de 1979, y sus reformas y adiciones, de fechas 28 de diciembre de 1981 y 20 de julio de 1994; la que estableció en su artículo quinto transitorio, un mandato al Congreso que no se ha cumplido hasta la fecha de esta publicación.

Artículo quinto.- En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la Ley materia del Presente Decreto, las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.

Es decir, ha habido una omisión legislativa, que debe atenderse, sobre la facultad exclusiva del Congreso, prevista en el artículo 70 Constitucional.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

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.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Si bien la característica principal de las Comisiones Ordinarias es su permanencia; es decir, que se conservan de una Legislatura a otra, es más conveniente llamarles Comisiones Ordinarias, de conformidad con la *Ley Orgánica*; otra característica más, es que normalmente tienen una identificación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con el numeral 3 del artículo 39 de la *Ley Orgánica*:

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior (numeral 2), tienen 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 su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, lo que ha venido sucediendo es que no obstante que la Administración Pública Federal, ha sufrido muchas transformaciones, se han mantenido, a criterio del Legislativo, algunas Comisiones Ordinarias, cuyas competencias ya no corresponden con las dependencias federales, por haber sido fusionadas a otras, que también cuentan con sus respectivas Comisiones Ordinarias. Valdría la pena también que la nueva Legislatura (LXI), revise esta situación, sobre todo en los actuales tiempos donde la actividad económica y por ende los recursos presupuestales derivados de la menor recaudación, deben optimizarse.

Las Comisiones Especiales normalmente se aprueban por el Pleno, a propuesta de la *Junta de Coordinación Política*, y tienen como fin la atención de asuntos específicos de interés general. Las propuestas para

la creación de Comisiones Especiales deben estar acompañadas de un documento que precise su objeto, el número de integrantes que las conformarán y el plazo requerido para realizar las actividades que se le encomienden. En el caso de la Cámara de Diputados, cumplido el objeto para el que fueron creadas o, en su defecto, al final de la Legislatura que las instauró, quedarán extinguidas mediante un informe que la Secretaría General dirija a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, para que ésta emita la declaración de extinción correspondiente.

Artículo 42 (LOCG).

1. El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

Las Comisiones de Investigación, Jurisdiccional y las Especiales, se constituyen con carácter transitorio y también requieren del acuerdo del Pleno; tienen por objeto investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Su alcance se limita a hacer del conocimiento del Ejecutivo federal los resultados de sus investigaciones.

Artículo 40, numeral 5 (LOCG).

La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Artículo 41 (LOCG).

1. Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

III. 2. 3. Estructura y funcionamiento de las Comisiones.

En la conformación de las Comisiones en el Congreso mexicano, confluyen varios factores: en primer lugar, el factor político, producto de

la correlación de fuerzas dentro de las Cámaras, que es el determinante; y el segundo, el factor de la experiencia legislativa y la profesión de los congresistas.

La estructura y funciones de las Comisiones se encuentran reguladas por la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*; en el caso de la Cámara de Diputados por los artículos 39 al 45; y en lo que respecta a la Cámara de Senadores por los artículos 85 al 105.

Las Comisiones son órganos operativos de apoyo al trabajo legislativo que desarrollan las Cámaras del Congreso de la Unión, cuyas características son: de carácter permanente, en el caso de las Comisiones Ordinarias; o por un tiempo determinado, como acontece con las Comisiones Especiales, Jurisdiccionales y de Investigación; y se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura de la Cámara de los Diputados, que es la manera en que se contabilizan; es decir, cada tres años, por lo que el período de seis años de los Senadores corresponde a dos Legislaturas.

El artículo 40 de la *Ley Orgánica*, precisa las funciones de las Comisiones Ordinarias, así como las de las Comisiones de la Cámara de Diputados: de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; del Distrito Federal; y Jurisdiccional.

Artículo 40 (LOCG).

1. *Las comisiones ordinarias que se establecen en este artículo desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan.*

2. *La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma. Se encargará de:*

- a) Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales;
- b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento; y
- c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

3. *La Comisión del Distrito Federal tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.*

4. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realiza las tareas que le marca la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria.

5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen, a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En cuanto a la integración de las Comisiones, la Ley Orgánica procura que en su interior se refleje la composición política de cada una de las Cámaras del Congreso General, aplicando en su conformación el criterio de proporcionalidad. Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, la conformación de las Comisiones se encuentra normada en el artículo 43.

Artículo 43 (LOCG).

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.

2. Las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, podrán tener más de treinta miembros; se incrementarán para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ellas.

3. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.

4. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

5. En caso de que la dimensión de algún Grupo Parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el

Coordinador del Grupo correspondiente.

Ningún Diputado podrá pertenecer a más de 3 Comisiones; en tanto que en el caso de los Senadores, el límite será de 4. (*Arts. 43 y 104 de la Ley Orgánica respectivamente*). Los integrantes de la Mesa Directiva no podrán formar parte de las Comisiones.

Del artículo 44 de la *Ley Orgánica*, se desprenden varias disposiciones de carácter general, relacionadas con la asistencia, integración, apoyos materiales y la creación de subcomisiones o grupos de trabajo en la Cámara de Diputados.

Artículo 44 (LOCG).

1. *Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.*

2. *El Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva.*

3. *Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de su Mesa Directiva y para la celebración de sus reuniones plenarias.*

4. *Las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. En la constitución de las subcomisiones se buscará reflejar la pluralidad de los Grupos Parlamentarios representados en la Comisión.*

Una modalidad adicional, de gran relevancia, sin duda alguna, lo es la facultad de preguntar (*pregunta parlamentaria*) que tienen las Comisiones de ambas Cámaras para cuestionar al Ejecutivo; a través de los secretarios de Estado sobre asuntos de su competencia, facultad derivada del artículo 93 Constitucional (*Supra, nota de pié de página 179*).

Artículo 45 (LOCG).

1. *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.*

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

3. *El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia*

o al C. Presidente de la República.

4. Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la Dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el Secretario del Despacho o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

5. Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

De conformidad con el artículo 45, numeral 6, las Comisiones tienen las siguientes obligaciones:

6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes:
- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
 - b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
 - c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
 - d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
 - e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
 - f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y

g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

En cuanto a las decisiones dentro de las Comisiones, éstas se toman por mayoría de votos de los miembros presentes, previo estudio y discusión del proyecto de ley o decreto, y el cumplimiento indispensable del *quórum* legal para poder sesionar.

7. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el Pleno, dando cuenta de ambas posiciones, escuchando a los oradores a favor y en contra que determine el Presidente de la Mesa Directiva y conforme a las reglas del debate que rigen a la Asamblea.

Los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento de responsabilidades, así como de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

En síntesis, las Comisiones son órganos deliberativos de preparación de las decisiones del *Pleno*; y sólo en casos muy especiales pueden sustituir a la *Asamblea*.

Las decisiones de las Comisiones pueden ser: *de dictamen legislativo, de información y de evaluación.*

Las Comisiones están integradas hasta por 30 Diputados y, en el caso del Senado por 15 Senadores; cuya Presidencia, Secretario y miembros de las mismas, se distribuyen entre los Grupos Parlamentarios en proporción a su participación dentro de las Cámaras; de esta forma, las Comisiones reflejan la composición política de la Cámara. Los Grupos Parlamentarios tienen la facultad de sustituir libremente a los integrantes de las Comisiones, por las causas que fueren.

Las Comisiones Ordinarias son preferentemente de *dictamen legislativo*, por lo que están consideradas como necesarias en el funcionamiento de la Cámara; mientras que las Especiales, se crean eventualmente para un trabajo concreto y terminado éste se extinguen, pudiendo permanecer sólo hasta el final de la Legislatura que las autorizó; por lo general no trascienden, salvo que se conviertan en Ordinarias por la decisión del Pleno, debiendo adecuarse en este caso, la Ley Orgánica. Las Comisiones

Ordinarias, según la índole de sus funciones, cuentan por lo general con un Secretario Técnico y un número de asesores especializados, de conformidad con la materia;¹⁸³ en cuanto a los Diputados que la integran, uno de ellos la preside y otros más son nombrados como Secretarios por cada uno de los Grupos Parlamentarios, no debiendo sobrepasar el tope establecido en la *Ley Orgánica*.

Debido a la gran cantidad de competencias otorgadas por la Constitución al Congreso, es indispensable que las Comisiones cuenten con el apoyo de personal técnico especializado de carrera, para poder atender eficazmente las Iniciativas relacionadas con su materia, tomando en cuenta la amplitud de tareas que atiende la Administración Pública Federal.

Para poder sesionar requieren contar con el *quórum* respectivo; es decir, más del 50% del total de miembros (16 de los 30, en las Comisiones diputariales).

En el trabajo de las Comisiones, se confrontan las ideas, ideologías y experiencias, para luego emitirse un *Dictamen Legislativo* que engloba cuestiones de interés nacional para ser aprobadas, modificadas o desechadas por el *Pleno*. Su importancia se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituye la base jurídica del sistema de Comisiones.¹⁸⁴

La Constitución contempla también varias funciones de las Comisiones Legislativas, como son: la de comunicación entre ambas Cámaras, y de éstas con el Ejecutivo de la Unión, prevista en la fracción II del artículo 77; la de continuidad y vigilancia de los trabajos parlamentarios durante los recesos, a cargo de la Comisión Permanente, plasmada en el artículo 78; y las de investigación del desempeño de la Administración Pública, derivadas del artículo 90; así como de las Comisiones de Investigación para efectos del juicio político, con base en el Título Cuarto de la Constitución.

III. 3. El procedimiento legislativo en las Comisiones.

El procedimiento legislativo dentro de las Comisiones del Congreso de la Unión, tiene como fundamento general, los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como fundamento particular, la normatividad del Congreso General, compuesta por la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* y el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁸³El Secretario Técnico y los asesores de las Comisiones, pertenecen al personal técnico que coadyuva a los trabajos de las Comisiones; el resto de los miembros de las Comisiones son todos Legisladores.

¹⁸⁴MURO RUIZ, *Op. cit.*, p. 174.

Principia a partir de que los que tienen el derecho de iniciar leyes o decretos: el Presidente de la República; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y las Legislaturas de los Estados, presentan alguna Iniciativa ante cualquiera de las Cámaras del Congreso General.

La Iniciativa recibida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 constitucional, se incluirá en el Orden del Día, que se pondrá a consideración del *Pleno* por el Presidente de la Mesa Directiva, proponiendo su Primera Lectura o su dispensa; si es aprobada, se enviará desde luego a la Comisión correspondiente, y si la Iniciativa comprende más de un tema que deba conocer otra Comisión, también se dará vista a aquélla. En este procedimiento, se contará con el apoyo de los Secretarios, quienes asistirán al Presidente de la Mesa Directiva conforme lo estatuido en el artículo 25 de la *Ley Orgánica*.

Artículo 25.

1. Los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara tendrán las atribuciones siguientes:

a) Asistir al Presidente de la Cámara en las funciones relacionadas con la conducción de las sesiones del Pleno;

b) Comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, llevar a cabo el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas. Al efecto, tendrán a su cargo la supervisión del sistema electrónico de asistencia y votación;

c) Dar lectura a los documentos y desahogar los trámites parlamentarios, en los términos dispuestos por el Presidente de la Cámara;

d) Supervisar los servicios parlamentarios relacionados con la celebración de las sesiones del Pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los diputados las iniciativas y dictámenes; se elabore el acta de las sesiones y se ponga a la consideración del Presidente de la Cámara; se lleve el registro de las actas en el libro correspondiente; se conformen y mantengan al día los expedientes de los asuntos competencia del Pleno; se asienten y firmen los trámites correspondientes en dichos expedientes; se integren los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara, y se imprima y distribuya el Diario de los Debates;

e) Firmar junto con el Presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara y, en su caso, por el Congreso, así como los acuerdos y demás resoluciones de la propia Cámara;

f) Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Cámara; y

g) Las demás que se deriven de esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria, o que les confiera el Presidente de la Cámara.

2. La Mesa Directiva acordará el orden de actuación y desempeño de los Secretarios en las sesiones del Pleno.

Recibidas las Iniciativas, las Comisiones tienen un plazo exageradamente corto de sólo cinco días para dictaminarlas, de conformidad con el artículo 87 del *Reglamento*; plazo que puede modificarse (no se dice hasta por cuántos días más) cuando la Comisión considera necesario o conveniente demorar o suspender los dictámenes de los negocios asignados; en tal situación, deben plantear dentro de dicho término al Presidente de la Cámara, conforme el artículo 91 del *Reglamento*.

Artículo 87.- Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Artículo 91.- Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cinco días la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente.

Sobre este plazo, conviene hacer mención que la fracción I del artículo 72 constitucional, indica un plazo de un mes (28 a 31 días).

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Existe una excepción a la regla de cinco días, implícita en la fracción IV, segundo párrafo, del artículo 74 Constitucional, referido a la aprobación del Presupuesto y las contribuciones que se aplicarán en el año inmediato siguiente.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

De lo anterior, se desprende la necesidad de reformar el *Reglamento* para adecuarlo al término constitucional, que es más razonable aunque

impreciso; dada la cantidad de Iniciativas que se presentan en las Cámaras; por ejemplo, durante la LX Legislatura, la Cámara de Diputados recibió 2,853 Iniciativas que fueron turnadas a la diferentes Comisiones, de las cuales se aprobaron sólo 426; se desecharon 321 y quedaron pendientes 2,106.¹⁸⁵

Recibidas las Iniciativas, las Comisiones proceden a entregar copia de las mismas a cada uno de sus integrantes para que puedan realizar su estudio.

Hecho lo anterior, el Presidente de la Comisión, señalará día y hora para llevar a cabo la reunión de análisis de la Iniciativa turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva, convocando a los integrantes de la Comisión y remitiéndoles el Orden del Día que contiene los asuntos a discutir.

Artículo 93. (Reglamento)- Para el despacho de los negocios de su incumbencia, las Comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos Presidentes, y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las forman.

Llegado el día y la hora de la reunión, el Secretario procede a pasar lista de asistencia para comprobar el *quórum* necesario e iniciar los trabajos de análisis de las Iniciativas a dictaminar; acto seguido, se da lectura al Acta de la sesión anterior y se inicia el análisis de las Iniciativas a discutir, tomando en consideración las situaciones de orden político, social, económico, cultural o jurídico, que los Diputados miembros de la Comisión creen importantes.¹⁸⁶

En este ejercicio de discusión de la Iniciativa, el Secretario de la Comisión debe tomar nota de las coincidencias y de las divergencias expresadas sobre la Iniciativa, y hacer un resumen de las mismas para ir determinando las primeras conclusiones que ayuden a la redacción final del documento, que se pondrá a consideración de los Diputados asistentes a la reunión para su opinión final y la redacción definitiva del *Dictamen*, el que se someterá a votación de los miembros presentes; siempre y cuando se haya corroborado el cumplimiento del *quórum* necesario.

El *Reglamento* nos da los lineamientos para el funcionamiento de las Comisiones, como se aprecia en los siguientes artículos:

Artículo 93.- Para el despacho de los negocios de su incumbencia, las Comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos Presidentes, y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las forman.

Artículo 94.- Las Comisiones, durante el receso, continuarán el estudio

¹⁸⁵Fuente: *Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL)*, Cámara de Diputados.

¹⁸⁶CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Lógica Parlamentaria, Propuesta para una teoría*, primera edición del autor, México 1996, pp. 144-145.

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

Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las Comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere, y se remitirán a los Diputados o Senadores según corresponda, para su conocimiento y estudio.

Al abrirse el período de sesiones, se tendrá por hecha la primera lectura de todo dictamen que se remita a los Legisladores antes del 15 de agosto de cada año.

Los dictámenes que las Comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos.

Es importante señalar también, que cualquier Diputado que haya presentado una Iniciativa que deba conocer una Comisión de la cual no forma parte, tiene el derecho de asistir a la sesión donde ésta se esté discutiendo y dar, si es necesario, mayores argumentos a favor de su Iniciativa; sin embargo, no podrá tener derecho a emitir su voto para resolver sobre la misma.

Artículo 92.- Cualquier miembro de la Cámara, puede asistir sin voto a las conferencias de las Comisiones, con excepción de las Secciones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

Si hubiese algún Diputado inconforme con el texto del *Dictamen*, podrá formular por escrito su voto particular de disenso debidamente razonado.

Artículo 88.- Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.

III. 3. 1 Los Dictámenes.

Nos dice Miguel Ángel Camposeco, que el antecedente en el sistema legislativo mexicano donde se utiliza por primera vez el término *Dictamen*, se encuentra en el *Diario de Sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*, instalada de conformidad con el Plan de Iguala y los Tratados de la Villa de Córdoba; donde se refieren los trabajos para la formación de los reglamentos de dicha Junta y de la Regencia del Imperio. En la Segunda Sesión Preparatoria, celebrada el 25 de septiembre de 1821, los Vocales integrantes de la Junta al resolver sobre las exposiciones de las Comisiones de la Junta y las bases de sus reglamentos,

acordaron ocho puntos sobre los cuales debía funcionar este órgano considerado como legislativo, y que tuvo a su cargo la representación nacional (hasta la reunión de las Cortes) para redactar los Reglamentos. En el acta de dicha sesión, se establece que las Comisiones deben rendir un informe al *Pleno*, denominado *Dictamen*, y de conformidad con éste, la *Asamblea* debe tomar por votación mayoritaria la decisión respectiva. Así, en detalle, se refiere lo siguiente:

La Comisión sobre el reconocimiento y pago del crédito público, expuesto así mismo su dictamen, y de conformidad con él, se acordó...¹⁸⁷

Por el sentido de la redacción, se puede colegir que se trató de un *Dictamen* cuya proposición fue votada afirmativamente. En otra parte, se aprecia el antecedente de un *Dictamen* negativo:

La Comisión, sobre si se deba o no, dar paso a las cédulas y órdenes relativas a empleos, fue de dictamen, que no se diese a ninguna, reservando a la Junta el resolver lo conveniente con presencia de las circunstancias, que en cada caso pudieran ocurrir, y así quedó acordado.

En el *Reglamento Interior del Soberano Congreso Mexicano* de 1823, se determinó que para facilitar el curso y despacho de los negocios, se deberían nombrar Comisiones que los examinaran e instruyeran hasta ponerlos en estado de resolución.

Que para ese efecto, se les pasarían todos los antecedentes, pudiendo ellas pedir por medio de sus Presidentes, las noticias, expedientes o constancias que necesitaran, no siendo de aquellas que exigían secreto y cuya violación pudiera ser perjudicial al servicio público.¹⁸⁸

Las Comisiones deberían extender su dictamen, en el que, después de referir lo que estimaran conducente para la clara inteligencia de la materia, debería proponer la resolución que en su concepto debía tomarse, reduciéndola por último a proposiciones simples que pudieran sujetarse a votación en la Asamblea (arts. 67 y 68).

Así, se pueden encontrar referencias a partir del segundo *Reglamento del Congreso Mexicano*, decretado el 25 de abril de 1823, después de consumada la independencia nacional. En diciembre del año siguiente, el propio *Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos*, aprobó un reglamento que contuvo las bases esenciales para normar la

¹⁸⁷*Actas Constitucionales Mexicanas (1921-1824)*, Tomo I. ediciones facsimilar. Pág. 6. Compilación de José Barragán. 2ª edición. UNAM, México, 1980, citadas por CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El Dictamen Legislativo*, 1a edición, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura México 1998, p. 47.

¹⁸⁸Imprenta Nacional del Supremo Gobierno Mexicano, en Palacio, citada por CAMPOSECO CADENA, *Op. cit.*, p. 48.

actividad parlamentaria y, por ello, formalmente se considera como el primer antecedente de las instituciones reglamentarias actuales.¹⁸⁹

Posteriormente, la institución documental, denominada *Dictamen*, se ha regulado en las diferentes normas de los Reglamentos para el Gobierno Interior, que el Congreso de la Unión o, en su tiempo, la Cámara de Diputados, dictaron para regular su propio trabajo legislativo; y constituyen los documentos fuente en los cuales se puede explorar y comparar la evolución de esta institución procesal.

El *Dictamen* es el documento que formula la *Comisión Dictaminadora*, a quien el Presidente de la Mesa Directiva le ha turnado una proposición, negocio o iniciativa de ley, para que lo estudie y determine su viabilidad, analice su texto y establezca la adecuada correlación y coherencia con otras leyes, así como la califique en sentido positivo o negativo, en calidad de posible ley, después del estudio y discusión correspondiente.¹⁹⁰

Al documento que producen las Comisiones Ordinarias, conocidas también como de *Dictamen Legislativo*, por disposición reglamentaria se le conoce con el nombre de: *Dictamen con proyecto de Ley*, *Dictamen con proyecto de Decreto* o *Dictamen con proyecto de Resolución*, según sea el caso.¹⁹¹

*El Dictamen en sí es una resolución que se dicta por un órgano colegiado competente pero cuyo ámbito de validez queda restringido al interior y a una fase precisa de la secuela del procedimiento.*¹⁹²

Para la elaboración del *Dictamen Legislativo*, se requiere de la aplicación de elementos de técnica legislativa; que van desde el uso de un lenguaje adecuado, la ordenación y numeración del articulado, así como de las partes que lo componen, hasta los elementos más complejos como: el uso de la lógica interna de las normas; la revisión de su fundamento (*exposición de motivos*) su constitucionalidad (*que no se oponga a la norma fundamental*); el costo social; su viabilidad financiera; su armonización con los ordenamientos vigentes; y la articulación de las complejas conexiones de la sistemática jurídica; así como de la posibilidad de resolver las contradicciones

¹⁸⁹Sucesivas reformas en 1828, permitieron la inclusión del procedimiento del gran jurado y el 29 de octubre de 1840 se perfeccionó decretando el Congreso el reglamento para el gran jurado del Congreso Nacional. En 1844 se expidió un reglamento provisional destinado al Gobierno de la diputación permanente.

¹⁹⁰CAMPOSECO CADENA, *Lógica Parlamentaria*, p. 141.

¹⁹¹CAMPOSECO CADENA, *El Dictamen Legislativo*, p. 24.

¹⁹²CAMPOSECO CADENA, *Lógica Parlamentaria*, p. 149.

sociales que se produzcan por la aplicación de las nuevas normas.¹⁹³

El trabajo interno de las Comisiones se desarrolla regularmente siguiendo ciertos lineamientos, que se pueden enumerar de la siguiente manera, a partir de que les fue turnada una Iniciativa o proposición por la Mesa Directiva de la Cámara:

1. Recepción de la Iniciativa o proposición, por parte de la Mesa Directiva de la Cámara.
2. Elaboración del programa de trabajo para el estudio y resolución de la Iniciativa objeto del *Dictamen*.
3. Invitación para llevar a cabo una reunión de trabajo con el objeto de distribuir la Iniciativa entre los integrantes de la Comisión; si el asunto requiere de una atención urgente, se anexa la Iniciativa a la invitación, solicitándoles a los integrantes de la Comisión preparen sus comentarios y entregarlos, de ser posible, antes de la Reunión.
4. Recopilación, por cada uno de los integrantes de la Comisión, de la información especializada respecto de la Iniciativa, que ayude a su mejor comprensión.
5. Solicitud por escrito al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 'por la presidencia de la Comisión, sobre el posible impacto presupuestal derivado de la Iniciativa, con fundamento en el artículo 18, penúltimo y último párrafos, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.¹⁹⁴
6. Llegado el momento de la Reunión de trabajo, se da una breve explicación de la Iniciativa o Iniciativas a discutir; así como un análisis de la información y de los antecedentes, si los hubiere.
7. Celebración de reuniones de trabajo con los representantes de las entidades públicas vinculadas con la Iniciativa; si ésta proviniera del Ejecutivo.
8. Reuniones de trabajo con especialistas y representantes de grupos sociales interesados en la Iniciativa.
9. Celebración de conferencias con las Comisiones interesadas (unidas) de la propia Cámara u homólogas de la Colegisladora.

¹⁹³CAMPOSECO CADENA, *El Dictamen Legislativo*, p. 25.

¹⁹⁴Las Comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría (SHCP) sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

El Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión.

10. Integración de la subcomisión de redacción del *Dictamen*.
11. Formulación del proyecto de *Dictamen*.
12. Reunión de la Comisión, para la explicación detallada del proyecto de *Dictamen* a los integrantes de la Comisión o Comisiones unidas, si fuese el caso; para su análisis y discusión del proyecto de *Dictamen*, considerando la valoración del impacto presupuestal.
13. Aprobación o devolución, en su caso, a la subcomisión de redacción, para que realice las adecuaciones necesarias acordadas por la mayoría presente en la reunión de discusión del *Dictamen*.
14. Firma del *Dictamen* aprobado por los integrantes de la Comisión presentes, incorporando los votos particulares, debidamente razonados, de los legisladores del disenso.
15. Aprobado el *Dictamen*, se informará a la Mesa Directiva de la Cámara de la conclusión del trabajo de estudio trasladado por la Presidencia de la Cámara, para su inclusión en el orden del día y su presentación ante el *Pleno* para su determinación.
16. Votado en sentido positivo por la mayoría del *Pleno*, se preparará la *Minuta* para su envío a la Cámara revisora y su estudio por la Comisión correspondiente, y de resultar su *Dictamen* en sentido positivo, éste sea puesto a consideración del *Pleno* de la Colegisladora.

Como se puede observar, el *Dictamen* resume el trabajo de las Comisiones en un documento, constitutivo de una instancia procesal del procedimiento general para la creación de la ley; para su reforma; su adición o derogación, e incluso la abrogación total de la misma. Por tanto, el *Dictamen* debe elaborarse aplicando estrictamente la técnica lógica-jurídica, y contener todas las consideraciones de referencia constitucional; de homologación funcional con otros ordenamientos; de viabilidad e impacto presupuestario de la iniciativa que se discute; del posible conflicto de leyes, en su caso; así como de un esbozo de la prospectiva de cómo se habrá de regular la materia; de igual manera, las relaciones, los derechos y las obligaciones, que la nueva ley impondrá a los sujetos de la misma.¹⁹⁵

En la realidad parlamentaria, el *Dictamen* refleja los aspectos más sutiles de la negociación política dentro de la Cámara, en la inclusión de propuestas, enmiendas, adiciones, o sugerencias, formuladas por los Grupos Parlamentarios que participan en el seno de la Comisión de *Dictamen* legislativo, y que se incorporan implícita o explícitamente en las conclusiones y acuerdos tomados con base en la ideología, o la manera en que los Grupos Parlamentarios analizan la realidad social imperante y

¹⁹⁵CAMPOSECO CADENA, *El Dictamen Legislativo*, p. 40.

proyectan la necesidad de la norma jurídica.¹⁹⁶

El *Dictamen* legislativo, es una instancia integrante de un sistema procesal especial, de base constitucional y reglamentaria, aplicable para la creación o supresión de las normas; en el que se presentan dos acciones fundamentales: una positiva que condensa el ejercicio de iniciar con su aprobación; y una negativa, que se constituye por el derecho de oposición, rechazo o enmienda a la norma, dentro del proceso legislativo.¹⁹⁷

Camposeco expresa que hay algunos principios sobre los cuales descansa la elaboración de la hipótesis de exploración jurídica; siendo éstos:¹⁹⁸

a) En primer lugar, la existencia del derecho extensivo—subsidiario—del derecho de iniciativa; es decir, del derecho de y para continuar los trámites legales, en sentido positivo, en cumplimiento y en ejecución de la iniciativa para que se constituya una regla final o norma final de derecho;

b) en segundo lugar, la existencia de un derecho de oposición o rechazo, para negar su tramitación y pertenencia, así como el derecho negativo—extensivo—para negarle trámite ulterior positivo a dicha iniciativa;

c) en tercer lugar, el derecho de enmienda que tiene por objeto alterar el texto de la propuesta (original o la contenida en el Dictamen) para suprimir, agregar, o modificar los planteamientos que en él se incorporan; y,

d) cuarto, por último, el derecho de suprimir los trámites o de reservar la iniciativa que, peyorativamente se conoce como “congelar” la iniciativa.

El ejercicio del derecho subsidiario de extensión y promoción de la iniciativa original, se realiza por la intervención de una voluntad colegiada, expresada en votos por los miembros de la Comisión, para que la iniciativa continúe o se rechace su tramitación formal. En cualquiera de los casos, se requiere el voto mayoritario de los miembros que componen dicho órgano, tal como lo previenen la *Ley Orgánica* y el *Reglamento*.¹⁹⁹

¹⁹⁶*Ibidem*, pp. 40-41.

¹⁹⁷*Ibidem*, p. 41.

¹⁹⁸*Ibidem*, pp. 41-42.

¹⁹⁹*Ley Orgánica*, Art. 45, numeral 7. (Diputados) *Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata,*

Si el *Dictamen* se da en sentido positivo, en su parte expositiva, se explican las razones que la fundan, las cuales deben ser claras y sencillas, para que la iniciativa o la propuesta de ley o decreto ya dictaminada, pueda sujetarse a votación en el *Pleno*, quien puede todavía ratificarla o rechazarla.²⁰⁰

Toda proposición o Iniciativa que enuncie un legislador, tiene un valor relativo y por tanto cuestionable frente al proceso lógico de la construcción de la norma; esto resulta cierto, porque la conclusión previa a la que arribe el Legislador al formular su Iniciativa, no necesariamente debe estimarse como verdadera o falsa, sino únicamente como una premisa nueva, desafectada de verdad o de falsedad-, que quedará necesariamente sujeta a prueba, debido a la importancia que tiene como función formativa del Derecho. Es decir, que una vez aprobada la validez o certeza de la premisa en la que se sustenta el Legislador, se parte de ella para constituir la base fundante que crea una hipótesis normativa en la cual, además, se incluye un supuesto y una sanción (en su caso), a cargo de los titulares de los derechos y obligaciones que la misma genera o establece.

Vale la pena comentar, que mientras que el autor de una Iniciativa no incurre en ninguna responsabilidad de carácter legal por el contenido de la misma, puesto que lo hace en el ejercicio de su derecho constitucional; en cambio, el *Dictamen* que produce la Comisión dictaminadora, sí implica una responsabilidad frente al orden jurídico externo, por constituir el *Dictamen* la fuente jurídica documental primaria de la cual dimana la norma -para el caso de que el *Pleno* la apruebe-; puesto que encierra en su estructura los razonamientos, la fundamentación, la redacción de los contenidos y la previsión legal anticipada de sus efectos; así como la

pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el Pleno, dando cuenta de ambas posiciones, escuchando a los oradores a favor y en contra que determine el Presidente de la Mesa Directiva y conforme a las reglas del debate que rigen a la Asamblea.

Los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento de responsabilidades, así como de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

Ley Orgánica, Art. 94, numeral I. (Senadores) Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan 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.

Reglamento, Art. 88.- (ambas Cámaras) Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.

²⁰⁰CAMPOSECO CADENA, *El Dictamen Legislativo*, p. 43.

realización de los valores fundamentales del derecho y la justicia.²⁰¹

Los elementos formales que deben integrar el documento denominado *Dictamen*, según la opinión de Camposeco²⁰² y la propia, son los siguientes:

a) Un *Proemio*, en el cual se explican los antecedentes, incluyendo el nombre del promovente y el de la Comisión que emite el *Dictamen*. b) El nombre de la Iniciativa o de la proposición, indicando si crea, reforma, adiciona o abroga alguna normatividad vigente. c) Las *Consideraciones*, relacionadas con la *Exposición de Motivos* y el texto de la Iniciativa; que muestran las concordancias y las discrepancias, así como los nuevos elementos de juicio aportados por los Diputados miembros de la Comisión, que incluyen replanteamientos o posicionamientos sobre los problemas que se pretende normar o modificar, en su caso. d) Los *Razonamientos*, es decir los elementos jurídicos, sociales, económicos y culturales, según sea el caso, que la Comisión consideró indispensables para emitir su *Dictamen*. e) Las *Conclusiones* de la Comisión, debidamente fundadas y motivadas, indicando el sentido aprobatorio o negativo del *Dictamen*; al que deben agregarse los votos particulares disidentes debidamente razonados, si los hubiera. f) El *Acuerdo*, propuesto al Pleno para la aprobación o el rechazo del proyecto de decreto que acompaña a la Iniciativa objeto del *Dictamen*.

²⁰¹CAMPOSECO CADENA, *El Dictamen Legislativo*, pp. 45-46.

²⁰²CAMPOSECO CADENA, *Lógica Parlamentaria*, pp. 149-150.

IV.- UNA APROXIMACIÓN AL DERECHO COMPARADO DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS Y DE LAS COMISIONES EN LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS.

SUMARIO: IV. 1 El Proceso Legislativo en el Derecho Comparado. IV. 1. 1 El Proceso Legislativo en el Reino Unido. IV. 1. 2 El Proceso Legislativo en Italia. IV. 1. 3 El Proceso Legislativo en Alemania. IV. 1. 4 El Proceso Legislativo en España. IV. 1. 5 El Proceso Legislativo en Francia. IV. 1. 6 El Proceso Legislativo en los Estados Unidos de América. IV. 2 El trabajo de las Comisiones en el Derecho Comparado. IV. 2.1 El trabajo de los Comités en el Parlamento del Reino Unido. a) Los Comités Permanentes (Standing Committees). b) Los Comités Selectos (Select Committees). c) Los Comités Permanentes Especiales. d) El Comité Plenario (Whole House). e) Las sesiones de trabajo de los Committees. IV. 2. 2 El trabajo de las Comisiones en el Parlamento Italiano. a) La Mesa Directiva. b) La Conferencia de Presidentes. c) Las Comisiones. d) El Comité de Legislación. IV. 2. 3 El trabajo de los Comités en el Parlamento Alemán. a) Los Comités. b) Su clasificación. c) Los Comités Permanentes. d) Estructura y funcionamiento. e) Los Comités Permanentes con tareas específicas. 1. El Comité Conjunto. 2. El Comité de Mediación. 3. El Comité para la Elección de Jueces. f) Los Comités Especiales. g) La Asesoría a los Comités. IV. 2. 4 El trabajo de las Comisiones en las Cortes Generales de España. IV. 2. 4. 1 La Mesa del Congreso. IV. 2. 4. 2 La Junta de Portavoces. IV. 2. 4. 3 Las Comisiones. a) Su Integración. b) Su Clasificación. c) Las Comisiones Permanentes. d) Las Comisiones no permanentes. e) Las Comisiones Mixtas. f) La Comisión de Peticiones. g) De la Competencia de las Comisiones. h) De la Competencia Legislativa Plena de las Comisiones. i) Creación y disolución de las Comisiones. j) La caducidad de las Iniciativas. IV. 2. 5 El trabajo de los Comités en el Parlamento Francés. IV. 2. 5. 1 Los Comités. a) Los Comités Permanentes. b) Los Comités Especiales. c) Los Comités de Investigación. d) Los Comités Mixtos Paritarios. e) Sus Competencias. f) Su Integración. g) De la rendición de conclusiones o Dictamen. h) La Resolución de la Asamblea. IV. 2. 6. El trabajo de los Comités en el Congreso Americano. a) Los Comités. b) Los Comités o Comisiones Permanentes. c) Su Competencia y funcionamiento. d) Las Iniciativas archivadas. e) Los Comités de Conferencia.

En las democracias desarrolladas, los Poderes Legislativos desempeñan funciones de gran importancia, tanto para el establecimiento y protección de los derechos humanos como para la elaboración de las políticas estatales o políticas públicas. No cabe duda, subraya, que la ley es el vehículo por antonomasia para fijar las decisiones políticas de una comunidad.²⁰³

El Trabajo de las Comisiones o los Comités, en el Proceso Legislativo, como ya fue expuesto en el capítulo anterior, reviste la mayor relevancia; de ahí, la conveniencia de conocer las experiencias en otros países, independientemente de sus sistemas de gobierno: *Presidencial*, *Semipresidencial* o *Parlamentario*.

IV. 1 El Proceso Legislativo en el Derecho Comparado.

Utilizando la técnica del Derecho Comparado, se hace un estudio de los principales elementos del proceso legislativo en varios países europeos con sistemas parlamentarios o semipresidencial; tal es el caso del Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia, así como en el sistema presidencial de los Estados Unidos de América.

IV. 1. 1 El Proceso Legislativo en el Reino Unido.²⁰⁴

En el Reino Unido, tienen derecho a presentar Iniciativas de la Corona

1. El Gobierno
2. Los Ministros
3. Los Diputados y los Lores.

Los pasos del proceso Legislativo en el Reino Unido son análogos en cada Cámara:

- a) Se empieza con una Primera Lectura formal; que consiste en leer el título e imprimirlo.
- b) Se pasa a una Segunda Lectura; donde se debate sobre los principios de la Iniciativa presentada.
- c) Después de la Segunda Lectura se llega a la Etapa de Comisiones:
En el caso de la Cámara de los Comunes, por regla general, las Iniciativas

²⁰³ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, El poder Legislativo en la actualidad, LV Legislatura del H. Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie G: Estudios doctrinales, núm. 162, México, 1994, pp. 81-86.

²⁰⁴ GONZÁLEZ CHAVEZ, Jorge. El Sistema Parlamentario en cinco países de Europa. Estudio Comparativo: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia. Serie Reportes DPI, 12 de junio de 2000, pp. 1-37.

se envían a una Comisión Permanente.

En la Cámara de los Lores, sobre todo en los años recientes, también se ha dado este procedimiento.

Las Comisiones pueden modificar las iniciativas mientras no cambie el sentido (el fondo) y principios de éstas.

d) Una vez terminada la Etapa de Comisiones, se reporta para su Tercera Lectura y se da el debate final en la Asamblea de la Cámara de Origen (generalmente estos debates suelen ser cortos o no darse).

Una vez aprobada la Iniciativa en la Cámara de origen, se manda a la Cámara revisora y en ésta se siguen los mismos pasos: Si la Cámara revisora no hace modificaciones a la Iniciativa proveniente de la Cámara de origen, se envía a la Corona como aprobada; pero si se realizan cambios al texto de la misma, se regresa a la Cámara de origen, hasta lograr un acuerdo entre ambas Cámaras.

Dentro del proceso legislativo en el Reino Unido, se encuentra establecido un límite para la aprobación de las actas; dándose un *voto suspensivo* cuando se presenta dilatación en la aprobación de las actas del Parlamento, por parte de la Cámara de los Lores o por retraso en la entrada en vigor de las leyes aprobadas por la Cámara de los Comunes; los plazos establecidos para la aprobación de los Dictámenes son de:

1. Treinta días para la legislación en materia económica.
2. Un año para el resto de los temas legislativos.

Estos términos, seguramente le permiten a los legisladores ingleses estudiar con mayor profundidad y cuidado las iniciativas; dando, sin embargo, un tratamiento preferencial a la atención de los temas económicos, a los que les otorgan un plazo de 30 días, por su trascendencia en el funcionamiento del gobierno.

Como se puede apreciar en el sistema parlamentario inglés, los integrantes de Poder Ejecutivo, los Ministros, también tienen capacidad legal para presentar iniciativas

La Cámara de los Comunes se encuentra integrada por 659 miembros, electos por voto directo, mediante un sistema de mayoría simple a una vuelta y por un mandato de 5 años. La Cámara de los Lores se integra por 100 miembros, compuestos por Nobles; Pares hereditarios de Inglaterra y Reino Unido; Pares Vitalicios; Lores Escoceses; Lord de Apelación; Lores Espirituales; y ex Primeros Ministros; salvo los espirituales, los vitalicios y los judiciales, el cargo de Lord es hereditario.

IV. 1. 2 El Proceso Legislativo en Italia.

El derecho a presentar Iniciativas le corresponde a:

- 1.El Gobierno
- 2.Los Diputados y Los Senadores, en grupo o en lo individual.
- 3.Los Ciudadanos, siempre y cuando reúnan un mínimo de 50,000 firmas.
- 4.Los Consejos locales, pero sólo para temas de su región.

En Italia, el proceso Legislativo se desarrolla de la siguiente manera:

- 1.La iniciativa presentada se somete al Consejo de Ministros correspondiente, luego la sanciona el Presidente y posteriormente se envía al Parlamento.
- 2.Casi toda la legislación, con algunas excepciones, tiene que ser aprobada tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado. En algunos casos, es necesaria la aprobación del Pleno para que una iniciativa sea promulgada, y en otros, basta la aprobación del Comité. Esta situación la define la Conferencia de Gobierno. Existe el voto secreto para los temas de *conciencia*; y para aprobar una ley se necesita sólo contar con la mayoría absoluta.

Los límites establecidos para el funcionamiento del Parlamento son:

- a) La *Revisión Jurídica*.
- b) El *Referéndum Revocador*; que consiste en una consulta pública para preservar o abolir una legislación, y se dará: en caso de que una propuesta haya sido aprobada por 5 de 20 Consejos regionales, o reunidas 50,000 firmas para hacer alguna petición.
- c) *Veto presidencial*, aunque puede ser superado por el legislativo en una segunda vuelta.

Resulta interesante ver que en el sistema parlamentario italiano existe la figura de iniciativa popular ciudadana, condicionada a ser suscrita por 50,000 ciudadanos como mínimo.

La Cámara de Diputados italiana, se integra por 630 Diputados electos por voto directo, universal y secreto y por representación proporcional, por un mandato de 5 años; pudiendo ser reelectos. Por su parte el Senado de la República se compone por 235 Senadores, de los cuales 315 son electos

mediante sufragio universal; 8 son designados; 2 por exoficio; algunos de sus miembros son vitalicios y su mandato es por 5 años.

IV. 1. 3 El Proceso Legislativo en Alemania.

1. En Alemania, el derecho de presentar iniciativas le corresponde a los Grupos Parlamentarios (*Fraktionenparlament*)
2. Al 2.5% de los miembros del Parlamento.

Es decir, no pueden presentarse Iniciativas de manera individual; este método me parece muy práctico, sobre todo porque evita las iniciativas de ocurrencia, que por lo general nunca prosperan pero le quitan mucho tiempo al trabajo legislativo; teniendo además, a mi manera de ver, la ventaja de contar con un consenso, aun cuando éste sea pequeño cuando procede de un número menor de legisladores; es decir, cuando la Iniciativa sólo la suscriban el 2.5% de los miembros del Parlamento; en cambio si está apoyada por los integrantes del Grupo Parlamentario se tiene, por ese hecho, una gran posibilidad de llegar a aprobarse.

En Alemania existen 3 clases de procedimientos para aprobar las leyes, dependiendo de su naturaleza:

1. La Constitución, cuyas enmiendas constitucionales requieren de la aprobación de una mayoría calificada, equivalente a las 2/3 partes del Parlamento.
2. Las leyes simples, cuya aprobación es resuelta por el *Bundestag* puede ser motivo del *veto de suspenso* por parte del *Bundesrat*, lo cual retrasa dicha ley; sin embargo, puede ser vencida por la mayoría absoluta del *Bundestag*.²⁰⁵

²⁰⁵El *Bundestag* es la Cámara Baja del Parlamento Alemán, con mayores funciones que las del *Bundesrat* (Cámara Alta y órgano de representación de los Estados federados). Es ante él donde normalmente comparecen el Canciller y los Ministros. Se compone de por lo menos 598 diputados elegidos para cuatro años, a través de lo que se llama *elección proporcional parcialmente personalizada*. Los diputados son representantes de todo el pueblo y no están ligados a ningún mandato más que el de su propia conciencia; es decir, prohibición del mandato imperativo. Su labor se garantiza mediante la inviolabilidad y la inmunidad. En la práctica, en el *Bundestag* se trabaja mediante comisiones parlamentarias y grupos parlamentarios. Los grupos parlamentarios son formados por al menos un 5% de los miembros de la Cámara que pertenezcan a un mismo partido o partidos diferentes con objetivos comunes, pero que no compitan en ningún Estado (es el caso de los dos partidos cristiano-demócratas). El *Bundestag* tiene funciones legislativas, funciones electorales (tales como la elección del Canciller Federal, la moción de censura y la moción de confianza son funciones de control del Gobierno (como las comisiones de investigación,

3. Las Leyes de consenso: son las que afectan las relaciones de la Federación con los Estados y para ser aprobadas requieren del consentimiento del *Bundestag*; en caso contrario, pueden ser objeto de un *veto absoluto*, el cual no puede ser superado por el *Bundestag* como sucede en el caso de las leyes ordinarias.

Las iniciativas propuestas por el Gobierno son revisadas, en primera instancia, en el *Bundesrat*. De ahí pasan al *Bundestag* junto con la opinión (Dictamen) del *Bundesrat*.

Las iniciativas propuestas por el *Bundesrat* van primero al Gobierno Federal, el cual las envía al *Bundestag* acompañada de su opinión respectiva.

Las Iniciativas propuestas por al menos una parte del Parlamento (2.5%) deben ser introducidas primero en el *Bundestag*.

El procedimiento legislativo dentro del *Bundestag* se divide en tres lecturas para la mayoría de los casos:

La Primera Lectura, corresponde al envío de la iniciativa, por parte del Presidente del *Bundestag* al Comité permanente competente por su análisis. A diferencia de la práctica parlamentaria generalizada, el debate sobre los méritos de una Iniciativa en el *Bundestag*, raramente tiene lugar antes de que la Iniciativa sea enviada a Comités. Después de un examen detallado el Comité que conoció la Iniciativa la devuelve al Pleno, donde recibe su Segunda Lectura. Si de la Segunda Lectura el Pleno considera que presenta deficiencias, la Iniciativa es enviada nuevamente al Comité antes de ser votada por el pleno en la Tercera Lectura.

Para ser aprobada una Iniciativa no es necesario el visto bueno del *Bundesrat*; sin embargo, éste puede vetar la Iniciativa en un término de dos semanas.

De lo anterior se puede apreciar, que el proceso legislativo en el Parlamento alemán muestra un juego de contrapesos, donde la función de la Cámara Alta (*Bundesrat*) ejerce un control sobre la Cámara Baja (*Bundesrag*).

El *Bundestag* elige al Canciller Federal (jefe de gobierno) y a continuación le mantiene en el cargo si aprueba su política. Sólo se admite excepcionalmente la disolución anticipada de la Cámara, la cual en todo caso corresponde al Presidente Federal. El procedimiento legislativo alemán no contempla la iniciativa popular.

El *Bundesrag* se integra por 598 Diputados, de los cuales la mitad es

preguntas y revisión de cuentas) y funciones de representación y de formación de la voluntad pública.

elegida en forma directa y la otra mediante fórmulas de proporcionalidad en 299 circunscripciones, por un mandato de 4 años.

IV. 1. 4 El Proceso Legislativo en España

De conformidad con la Constitución Española, el Poder Legislativo recae en las Cortes Generales, las cuales se integran por el Congreso de los Diputados y el Senado.

Artículo 66.

- 1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.*
- 2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.*
- 3. Las Cortes Generales son inviolables.*

El trabajo legislativo se desenvuelve regularmente en dos periodos de sesiones, pudiendo abrirse sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o por decisión de la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso de los Diputados o del Senado.

Artículo 73.

- 1. Las Cámaras se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio.*
- 2. Las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que este haya sido agotado.*

Las Legislaturas coinciden con el ejercicio de las Cámaras que es de cuatro años.

En España, el derecho de presentar iniciativas le corresponde a:

1. El Gobierno
2. El Congreso de los Diputados y al Senado
3. Los Grupos Parlamentarios
4. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas
5. Los Ciudadanos (Iniciativa Popular acompañada de por lo menos 500,000 firmas)

El procedimiento común: se utiliza en los proyectos del Gobierno y en las proposiciones de origen parlamentario para leyes ordinarias. Da inicio cuando la Mesa del Congreso publica un proyecto de ley; hecho esto, enseguida:

- a) Se abre un período de 15 días para la presentación de enmiendas, que pueden referirse a la totalidad del texto legal o sólo a parte del articulado.
- b) Si la enmienda es sobre la totalidad del texto legal, el Pleno de la Cámara deberá debatirla y en su caso aprobarla o bien rechazarla.
- c) Salvo que se haga la devolución del texto al Gobierno, el proyecto pasa a ser dictaminado por la Comisión legislativa correspondiente, quien designa a un ponente para que emita un primer informe (dentro de 15 días).
- d) La Comisión debate el proyecto junto con las enmiendas presentadas y propone el correspondiente Dictamen, al cual podrán agregársele los votos particulares, siempre que éstos no se hayan incorporado al Dictamen.
- e) Se abre la fase final de debate en el Pleno de la Cámara con la consiguiente aprobación o rechazo del proyecto por una mayoría simple.
- f) En las materias regulables por ley ordinaria, las Comisiones legislativas tienen la presunción de competencia legislativa plena; es decir, pueden aprobar el proyecto de Iniciativa (o la proposición) sin que sea necesario el debate por el Pleno de la Cámara.
- g) Aprobado el Proyecto por el Congreso de los Diputados, se envía al Senado, quien con idéntica tramitación, podrá aprobarlo en su integridad, proponer modificaciones o vetarlo.
- h) En caso de modificaciones hechas por el Senado, el Congreso de los Diputados podrá aceptarlas o rechazarlas por mayoría simple.
- i) Si el Senado decide vetar el texto enviado por el Congreso de los Diputados, habrá de hacerlo por mayoría absoluta, en cuyo supuesto éste último puede:
 1. Ratificarlo por mayoría absoluta en su texto inicial.
 2. Ratificarlo por mayoría simple si han transcurrido dos meses desde que el Senado interpuso el veto.

En ambos casos de ratificación, el texto del Congreso de los Diputados se considera aprobado como ley.

En cuanto a las proposiciones de ley (que pueden ser del Congreso de los Diputados o del Senado), el procedimiento es el mismo que en el caso anterior, con algunas variaciones importantes a destacar:

1. Para tramitar las proposiciones, éstas tienen que ser aprobadas por el Pleno de la Cámara de la que hayan surgido, superando la llamada *toma en consideración*, fase que consiste en que el Pleno conceda su *placet* para que la tramitación continúe.
2. No se aceptará ninguna proposición de ley si el Gobierno no presenta un proyecto sobre la misma materia.
3. El Gobierno puede impedir la tramitación de una proposición, si ésta supone aumento de gastos o disminución de ingresos.
4. Las proposiciones de ley que surjan del Senado, tras su *toma en consideración*, pasan a ser tramitadas directamente por el Congreso. En España existen también algunos procedimientos especiales, siendo éstos los siguientes:
 - a) Se dan en los casos de las Leyes Orgánicas; de los Estatutos de Autonomía; de la Ley de Presupuestos Generales del Estado; de tramitación de urgencia; y de aprobación de proyectos de ley en lectura única.
 - b) En la aprobación de los proyectos de ley orgánica, se encuentran los establecidos para los supuestos de disconformidad entre Congreso y Senado:
 - c) En caso de *veto senatorial*,²⁰⁶ su levantamiento y ratificación del texto inicial por el Congreso de los Diputados deberá efectuarse siempre por mayoría absoluta.
5. En caso de introducción de modificaciones:
 - a) Éstas deberán ser aceptadas por el Congreso de los Diputados mediante votación favorable de la mayoría absoluta.
 - b) Si no se consigue la mayoría, se ratifica el texto del Congreso de los Diputados y se rechazan todas las enmiendas formuladas por el Senado.

El sistema parlamentario español cuenta, al igual que el italiano, con la figura de iniciativa popular ciudadana, la que debe ser suscrita en el caso español por 500,000 ciudadanos como mínimo; además de permitirle a las Asambleas de las Comunidades Autónomas este derecho legislativo.

Dentro del procedimiento legislativo, le corresponde al Rey la

²⁰⁶El *veto senatorial*, es un derecho de devolución, que tiene el Senado, del texto del proyecto de ley para que el Congreso de los Diputados reconsidere su anterior aprobación.

promulgación de las leyes, pero también, en caso necesario, disolver a las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y el Senado).

Artículo 62.

- a. *Corresponde al Rey: Sancionar y promulgar las Leyes.*
- b. *Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.*
- c. *Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.*
- d. *Proponer el candidato a Presidente del Gobierno, y en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.*
- e. *Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.*
- f. *Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las Leyes.*
- g. *Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente de Gobierno.*
- h. *El mando supremo de las Fuerzas Armadas.*
- i. *Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la Ley, que no podrá autorizar indultos generales.*
- j. *El Alto Patronazgo de las Reales Academias.*

El Congreso de los Diputados se compone actualmente por 350 miembros electos por voto universal en circunscripciones electorales provinciales y por 264 Senadores votados en sufragio universal, ambos por un período de 4 años.²⁰⁷

²⁰⁷ *Artículo 69. (Constitución)*

1. *El Senado es la Cámara de representación territorial.*
2. *En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una Ley Orgánica.*
3. *En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores - Gran Canaria, Mallorca y Tenerife - y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.*
4. *Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.*
5. *Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo*

IV. 1. 5 El Proceso Legislativo en Francia.

El proceso legislativo en Francia, se encuentra descrito en la Constitución, en los Títulos IV y V, referidos a *Del Parlamento*, artículos 24 al 33; y *De las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno*, artículos 34 al 51; en ellos, se detalla el procedimiento de la elaboración de las leyes; las competencias y limitaciones para los que tienen el derecho de iniciarlas, así como el desarrollo del proceso. Al igual que el caso mexicano las dos asambleas cuentan con su normatividad interna, la que en el caso de Francia se norma a través de un Reglamento; otra de las diferencias consiste en que los miembros del Senado son elegidos por sufragio indirecto, no así los Diputados a la Asamblea Nacional.

Artículo 24

El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado.

Los diputados de la Asamblea Nacional serán elegidos por sufragio directo.

El Senado será elegido por sufragio indirecto. Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República. Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en el Senado.

Artículo 25

Una ley orgánica fijará la duración de los poderes de cada asamblea, el número de sus miembros, su retribución, las condiciones de elegibilidad y los regímenes de inelegibilidad e incompatibilidad.

También fijará el modo de elección de las personas llamadas a cubrir las vacantes de diputados y de senadores hasta la renovación parcial o total de la asamblea a la que pertenecían.

Las sesiones del Parlamento, así como los diferentes períodos se encuentran previstos en los artículos 28 al 30 de la Constitución francesa, en los que destaca el límite de 120 sesiones para el período ordinario, no así para los períodos extraordinarios; los cuales podrán ser

Artículo 28

El Parlamento se reunirá de pleno derecho en un período ordinario de sesiones que comienza el primer día laborable de octubre y termina el último día laborable de junio.

El número de días de sesión que cada asamblea podrá celebrar en el transcurso del período ordinario de sesiones no podrá exceder de ciento veinte. Se fijarán las semanas de sesión por cada asamblea.

caso, la adecuada representación proporcional.

6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

El Primer Ministro, previa consulta con el Presidente de la asamblea correspondiente, o la mayoría de miembros de cada asamblea, podrá decidir la ampliación de los días de la sesión.

Los días y los horarios de las sesiones serán determinados por el reglamento de cada asamblea.

Artículo 29

El Parlamento se reunirá en período extraordinario de sesiones a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional, sobre un orden del día determinado.

Cuando el período extraordinario de sesiones se celebre a petición de los miembros de la Asamblea Nacional, se dictará decreto de clausura en cuanto el Parlamento haya agotado el orden del día para el que fue convocado y, a más tardar, doce días después de la fecha de su reunión.

Sólo el Primer Ministro podrá pedir una nueva reunión antes de la expiración del mes siguiente a la fecha del decreto de clausura.

Artículo 30

Al margen de los casos en los que el Parlamento se reúna de pleno derecho, los períodos extraordinarios de sesiones serán abiertos y clausurados por decreto del Presidente de la República.

Francia a diferencia de los Parlamentos anteriores, tiene un sistema mixto; es decir, semipresidencial. El derecho de presentar iniciativas conforme el artículo 39 de la Constitución le corresponde a:²⁰⁸

- 1.El Primer ministro.
- 2.Los Miembros del Parlamento.

Un proyecto de ley gubernamental puede depositarse indistintamente en la Mesa de la Asamblea General o en la Mesa del Senado. (Art. 39, segundo párrafo).

Las proposiciones de los miembros del Parlamento, se encuentran acotadas en lo que respecta a los temas tributarios y de gasto público.

²⁰⁸Artículo 39. La iniciativa legislativa pertenece conjuntamente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento.

Los proyectos de ley serán deliberados en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado y presentados ante la Mesa de una de las dos asambleas. Los proyectos de ley de Presupuestos y de ley de financiación de la seguridad social serán sometidos, en primer lugar, a la Asamblea Nacional. Sin perjuicio del primer párrafo del artículo 44, los proyectos de ley que tengan como principal objeto la organización de las colectividades territoriales y los proyectos de ley relativos a las instancias representativas de los franceses establecidos fuera de Francia serán tramitados en primer lugar por el Senado.

Artículo 40

No se admitirán a trámite las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público.

Al igual que sucede con el procedimiento legislativo mexicano, el estudio de las proposiciones o iniciativas de ley se da de manera secuencial como se aprecia en el artículo 42 de la Constitución Francesa.

Artículo 42

La discusión de los proyectos de ley versará, en la primera asamblea a la que sean sometidos, sobre el texto presentado por el Gobierno.

La asamblea que reciba un texto votado por la otra asamblea deliberará sobre el texto que le haya sido trasladado.

Recibidas las proposiciones o iniciativas, se turnará a una de las seis Comisiones con que cuenta cada Asamblea, para su examen y Dictamen correspondiente.

Artículo 43

A petición del Gobierno o de la asamblea a la que hayan sido sometidos, los proyectos y las proposiciones de ley serán enviados para su examen a comisiones especialmente designadas al efecto.

Los proyectos y proposiciones respecto de los cuales no se haya formulado tal petición serán enviados a una de las comisiones permanentes, cuyo número queda limitado a seis en cada asamblea.

La Constitución francesa le da gran relevancia al examen de las enmiendas por parte de las Comisiones; pudiendo oponerse el Gobierno a éstas si no fueron sometidas a la Comisión que deba conocer de las mismas.

Artículo 44

Los miembros del Parlamento y el Gobierno tendrán derecho de enmienda.

Una vez abierto el debate, el Gobierno podrá oponerse al examen de cualquier enmienda que no haya sido previamente sometida a la comisión.

Si el Gobierno lo pide, la asamblea que esté entendiendo en el asunto se pronunciará mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto en discusión sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno.

El procedimiento deliberativo de las Iniciativas, después de haber sido examinadas por las Comisiones respectivas se desarrolla de manera tradicional; es decir, se incluyen en el orden del día; se deliberan en sesión pública; el proyecto aprobado por la Asamblea de origen pasa a discusión

a la revisora, para que en caso de aprobarse también se elabore el texto definitivo (aprobación del proyecto o iniciativa por las dos asambleas).

Como podemos observar, el proceso legislativo francés guarda una gran similitud con el del Congreso mexicano; salvo el caso de los que tienen derecho a iniciar leyes, sobre todo en el derecho individual de los legisladores mexicanos y que cualquiera de las dos Asambleas pueden conocer de todos los temas, incluidos los relativos a los impuestos, a la deuda y el reclutamiento de tropas, que en el caso mexicano debe conocer primero la Cámara de Diputados.

Dentro del proceso legislativo francés, se cuenta con algunos medios de presión sobre las Asambleas, por parte del Gobierno (Primer Ministro), para obtener la votación de los textos que juzgue necesarios:

1. El Primer Ministro puede plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea, en la votación de un proyecto o de una proposición de ley. En este caso, el texto se considera aprobado sin haber sido votado; salvo una *moción de censura*, la cual debe presentarse dentro de las 24 horas siguientes a que sea aprobada. Los Diputados que no hayan aprobado la *moción de censura* se considera que han aceptado de modo implícito el texto sobre el que el Gobierno planteó su responsabilidad.²⁰⁹

²⁰⁹Francia es el arquetipo y prototipo del *Sistema Semipresidencial*, implantado con la V República Francesa, cuyas características principales son:

1. El Ejecutivo es dual, hay un Jefe de Estado, denominado Presidente de la República y un Consejo de Ministros o Gabinete, presidido por su Primer Ministro como Jefe de Gobierno.
2. El Gabinete es políticamente responsable; en consecuencia, es susceptible de ser interpelado y censurado por el Parlamento.
3. El Jefe de Estado es elegido por sufragio universal. Tal precepto fue incluido en la Constitución Francesa a partir de la Reforma de 1962; elección directa que equipara al Presidente de la República con el Parlamento, en lo que a representatividad política se refiere.
4. El Poder Ejecutivo tiene la facultad de disolver la Cámara Baja o la Asamblea Nacional, en caso de grave controversia que ponga en riesgo la gobernabilidad de la Nación.
5. Existen ciertos actos del Presidente de la República que no requieren el refrendo del ministro del ramo para su validez, como la disolución parlamentaria o las facultades contraídas mediante el artículo 16º de la Constitución que establece:

Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las asambleas y el Consejo Constitucional.

Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje.

Dichas medidas deberán estar inspiradas por la voluntad de garantizar a los poderes públicos constitucionales, en el menor plazo, los medios para cumplir su misión. El

2. El veto Presidencial, ante las resoluciones del Legislativo, que puede ser superado con una segunda aprobación del Legislativo.

La Asamblea Nacional se elige por 5 años. Sin embargo, este período puede reducirse cuando la Asamblea es disuelta por el Presidente de la República. La Asamblea Nacional se compone por 577 Diputados electos por sufragio universal representando a igual número de circunscripciones electorales por un período de 5 años; el Senado se integra actualmente por 343 Senadores, elegidos cada 6 años.²¹⁰ Con la reforma aprobada en julio de 2003, los Senadores serán elegidos por un período de 6 años y se renovarán por mitad cada 3 años a partir de 2011.

IV. 1. 6 El Proceso Legislativo en los Estados Unidos de América.

El proceso legislativo en los Estados Unidos de América, tiene como fundamento, en lo general las Secciones primera a Novena del artículo Uno, y en lo particular las Secciones Séptima y Octava del artículo referido.

Artículo Uno. Sección Séptima (apartados 2 y 3)

1. Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos.

Aun cuando las leyes fiscales deben tener como Cámara de origen a la de Representantes, el Senado tiene la facultad de revisar y modificarlas, en su caso.

2. Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario, lo devolverá junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, la que insertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado

Consejo Constitucional será consultado sobre ello.

El Parlamento se reunirá de pleno derecho.

No podrá ser disuelta la Asamblea Nacional durante el ejercicio de los poderes extraordinarios.

²¹⁰*Artículo 24. (Constitución).*

El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado.

Los diputados de la Asamblea Nacional serán elegidos por sufragio directo.

El Senado será elegido por sufragio indirecto. Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República. Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en el Senado.

de las objeciones, a la otra Cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la Cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de 10 días (descontando los domingos) después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley.

De acuerdo con el procedimiento legislativo americano, cuando un proyecto de ley es aprobado por las dos Cámaras del Congreso, éste es enviado al Presidente de los Estados Unidos de América para que lo firme. Si el Presidente decide no aprobar el proyecto de ley remitido por el Congreso, dispone de diez días hábiles para devolverlo a la Cámara de origen, junto con sus observaciones. Acción que recibe el nombre de *veto*. Sin embargo, el Congreso puede aprobar una ley a pesar del *veto* del Presidente, con los votos de dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. El Presidente puede también dejar que el proyecto se convierta en ley sin firmarlo; si deja que pasen 10 días, dentro del período ordinario de sesiones. No obstante, un proyecto de ley enviado al Presidente durante los últimos 10 días de un periodo de sesiones del Congreso no podrá convertirse en ley, a menos que sea firmado. Cuando el final del periodo de sesiones está próximo y el Presidente recibe un proyecto de ley que le desagrade, es probable que simplemente lo deje sin firmar. Una vez que el Congreso cierra sus sesiones, tal proyecto queda cancelado. Esta práctica se conoce como el *veto implícito*.

3. Toda orden, resolución o votación para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en materia de suspensión de las sesiones), se presentará al Presidente de los Estados Unidos y no tendrá efecto antes de ser aprobada por él o de ser aprobada nuevamente por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes, en el caso de que la rechazare, de conformidad con las reglas y limitaciones prescritas en el caso de un proyecto de ley.

Dentro del procedimiento legislativo constitucional, se abre la posibilidad para el Congreso, de hacer prevalecer sus resoluciones, conforme el apartado 3, del artículo Uno, siempre y cuando se logre obtener el apoyo de cuando menos dos terceras partes de los miembros de las dos Cámaras; en tal situación, se considerará aprobada.

Complementa la función legislativa, lo estatuido en la Octava Sección del artículo Uno, que dispone las facultades del Congreso; y en especial lo indicado en el apartado 18 que indica la potestad:

Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios.

El número de miembros de la Cámara de Representantes es de 435, elegidos cada dos años. En cuanto a los Senadores son 100, correspondiendo 2 por cada Estado de la Unión, elegidos cada seis años. La reelección no está limitada.

IV. 2 El trabajo de las Comisiones o Comités en el Derecho Comparado.²¹¹

Siguiendo el método del Derecho Comparado, veremos en los siguientes puntos cómo se desarrolla el trabajo interno legislativo dentro de los órganos especializados, las Comisiones o Comités, con que cuentan los Poderes Legislativos en los países estudiados, independientemente de su sistema político.

IV. 2.1 El trabajo de los Comités en el Parlamento del Reino Unido.²¹²

Los *Committees* se encargan de estudiar las Iniciativas de leyes presentadas a su consideración.

El trabajo legislativo en el Reino Unido se desarrolla con el apoyo de cuatro tipos de Comités:

1. Los *Comités Permanentes*, conocidos como *standing committees*.
2. Las *Comités Selectos*, denominadas *select committees*, los que se dividen a su vez en:
 - i. *Los Comités Comisiones Domésticos*, y
 - ii. *Los Comités de Investigación*.
3. *Los Comités Permanentes Especiales*.
4. El *Comité Plenario* o *Whole House*.

a) Los Comités Permanentes (*Standing Committees*).

Desde el inicio de la sesión parlamentaria (Legislatura) 2006-2007,

²¹¹GONZÁLEZ CHÁVEZ, *Op. Cit.*, pp. 1-38.

²¹²www.parliament.uk

los *Standing Committees* cambiaron su nombre a *General Committees* (Comités de Asuntos Generales). La mayoría de las leyes son analizadas por las Comisiones Permanentes u Ordinarias, que están conformadas por un número de representantes que van de 16 como mínimo, a 50 miembros como máximo. La representación en cada *Comité* Permanente guarda relación con el número de parlamentarios que cada partido tiene en la Cámara. Cada *Comité* elige a su Presidente.

La integración de los Comités Permanentes puede modificarse dependiendo de los temas a tratar relacionados con la ley a estudiar; incluso, una vez que se ha terminado con la tarea encomendada, generalmente se desintegran. No existe un límite formal en cuanto al número de *Comités* Permanentes, aunque últimamente es de 45; sin embargo, sólo 13 tienen programadas sesiones de trabajo durante este período de sesiones, de conformidad con el calendario de sesiones de la *House of Commons* del 12 de octubre al 12 de noviembre de 2009.

Los Comités Permanentes sobre proyectos de Ley, ahora tienen el nombre de *Public Committees Bill* y su facultad consiste en recabar las pruebas o evidencias necesarias, de parte de los funcionarios, así como de expertos externos al Parlamento, sobre los asuntos estudiados.

El funcionamiento de *Committees* en el Parlamento británico se realiza de la siguiente manera:²¹³

Hasta que un proyecto es turnado a un Comité se constituye un Comité Permanente (*Standing Committee*); cuya denominación parece un contrasentido porque su permanencia dura sólo hasta que concluyen sus deliberaciones y emiten su resultado, mismo que remiten a la Mesa para determinación final; hecho esto se desintegran. Cuando se vuelve a presentar otro proyecto vuelven a integrarse. Los participantes varían dependiendo de la importancia del asunto, de 16 como mínimo a 50 como máximo; 2/5 partes son nombrados por un Comité de selección, siendo sugeridos por los *whips* (líderes) de los partidos y participan en la sesión completa, no así las 3/5 partes restantes, que regularmente son sustituidos en el estudio de cada proyecto de ley; por ser considerados, estos últimos, como especialistas. Normalmente incluyen, en las sesiones de estudio, uno o varios Ministros relacionados con los asuntos a estudiar, así como a portavoces de la oposición y a los jefes de los Grupos Parlamentarios.

Internamente, cada Comité estará presidido por un miembro del Parlamento que saldrá de un panel seleccionado por el *Speaker*.²¹⁴

²¹³GONZÁLEZ CHÁVEZ, *Op. Cit.*, pp. 7-20.

²¹⁴El *Speaker* es el Presidente de la *Cámara de los Comunes*; preside los debates y otorga la palabra a los miembros; es el responsable de mantener el orden durante las sesiones y puede

Los miembros del panel son usualmente los parlamentarios más antiguos y debido a su experiencia son seleccionados para actuar, debiendo hacerlo imparcialmente, en los procedimientos de los *Comités*.

En cuanto a la competencia de los *Comités*, éstos atienden iniciativas de asuntos o temas relacionados.

Los asuntos se tramitan por el *Speaker*, quien les somete el proyecto o proposición de ley, que habiendo pasado la segunda lectura, no haya sido enviado a un *Comité* de toda la Cámara -a un *Comité* especial (*Select Committee*)- o bien a un *Comité* mixto de las dos Cámaras.

Respecto a su funcionamiento, cada *Comité* determina su agenda y puede decidir sobre la duración de sus estudios. De igual manera tiene la facultad de hacer enmiendas a las *Iniciativas*, pero no debe rechazar o enmendar en sentido contrario a los principios determinados por la Cámara de los Comunes. Es indispensable que el *Comité* haga un examen detallado del proyecto, cláusula por cláusula; y pueden fundar sus resoluciones en Instrumentos Estatutarios y Documentos de la Comunicad Europea, remitidos por la Cámara.

b) Los Comités Selectos (*Select Committees*).

En los países que se ha copiado o adaptado el sistema británico de procedimiento legislativo, hay algunos *Comités* denominados *Select Committee* que se refieren a cualquier *Comité* que sea menos numeroso que el *Comité* de la Cámara entera (Pleno). Se trata de *Comités* que son designados para que se encarguen de estudiar un tema concreto de interés general; y muy raramente examinan un proyecto en el curso de un proceso legislativo. Son los más antiguos de los *Comités* del Parlamento inglés y anteriormente se constituían para informar sobre proyectos de ley determinados o para llevar a cabo una encuesta. En algunas ocasiones, estos *Comités* pueden ser elegidos para toda una Legislatura y, en tal caso, se le denominan *Sessional Select Committees*, (*Comités* Especiales de la Sesión). Sus funciones se asemejan a los *Comités* Permanentes, pero en realidad, si se hace alguna comparación, se trata de *Comités* muy similares a los *Comités* Especiales de otros Parlamentos.²¹⁵

La Cámara de los Comunes cuenta con varios *Comités* Departamentales, castigar a los miembros que incumplen las normas de la Cámara. Convencionalmente, la presidencia de la Cámara se considera no-partidaria, por lo que el *Speaker* debe renunciar a toda afiliación con su partido político al asumir el cargo. El *Speaker* no participa en el debate ni en la votación (excepto para romper el empate, sujetándose a los convenios que mantienen su condición no partidista). Aparte de las funciones vinculadas a presidir la Cámara, el *Speaker* también realiza funciones administrativas y de procedimiento.

²¹⁵BASTERRA MONTSERRAT, *Op. Cit.*, pp. 14-15.

los que en forma similar a los Comités Permanentes reflejan la composición de los partidos en dicha Cámara. La función primaria de un Comité Departamental es analizar e investigar las actividades de una entidad gubernamental en lo particular; para realizar estas investigaciones, el Comité está habilitado para llevar a cabo audiencias con funcionarios públicos a fin de obtener las evidencias necesarias. Las leyes también pueden ser estudiadas por Comités Departamentales, pero tal procedimiento se utiliza muy raramente.

Hay también un tipo distinto de Comité, que es el Doméstico; éste se encarga de supervisar la administración de la Cámara y de los servicios proporcionados a los miembros. Otros Comités de la Cámara de los Comunes, incluyen a los Comités mixtos (que también incorporan a miembros de la Cámara de los Lores); el Comité sobre Estándares y Privilegios (que considera cuestiones de privilegio parlamentario, así como problemáticas relacionadas con la conducta de los miembros), y el Comité de Selección (que determina la membrecía de otros Comités).

c) Los Comités Permanentes Especiales.

Sólo en circunstancias muy definidas, una ley puede ser confiada a un Comité Permanente Especial, para que actúe como un Comité Permanente; investigue y realice audiencias sobre los temas en estudio. Por ejemplo, de las 19 reuniones que tendrá el *Committee of Public Accounts*, 9 serán de comparecencias de funcionarios relacionados con los temas a discusión.

Los Comités Permanentes Especiales, son una amalgama de Comité Selecto y de Comité Permanente; por medio de los cuales se puede celebrar un número limitado de sesiones para la obtención de evidencias, antes de que se adopte el procedimiento normal de Comité Permanente.

Los proyectos de ley relacionados con estos Comités pueden referirse a cuestiones políticas, complejas y originales. Los miembros son nombrados por un Comité de Selección y normalmente incluyen algunos miembros del Comité Selecto pertinente.²¹⁶

Dentro de esta categoría se puede considerar a los Comités Permanentes sin Proyectos de Ley: éstos existen para debatir asuntos que les envía la Cámara. No toman evidencia como lo hacen los Comités Selectos. No rinden ningún tipo de informes importantes. Los asuntos que se les turnan son de especial interés para los miembros de grupos limitados. Se aplica particularmente a los Comités Escoceses y de *Welsh Grand* y los Comités Permanentes de Irlanda del Norte y de Asuntos Regionales. Los Comités que discuten estos asuntos no pueden debatir

²¹⁶GONZÁLEZ CHÁVEZ, *Op. Cit.*, p. 12.

otra propuesta que no sea la expresada, y si se está de acuerdo se informa oficialmente a la Cámara de los Comunes al final de los procedimientos.²¹⁷

d) El Comité Plenario (*Whole House*).

El Comité Plenario o *Whole House*, que se traduce como el Comité de toda la Cámara, forma parte del sistema parlamentario británico, y, con algunas variantes, también de los sistemas que siguen el modelo del Reino Unido.

Es un órgano de trabajo legislativo que agrupa a todos los miembros de la Cámara, encabezado por un Presidente que reemplaza al *Speaker*, lo que permite conducir el procedimiento con un menor rigor formalista; pero, en verdad, no puede decirse que tenga el carácter de un auténtico Comité parlamentario. El *Whole House*, sólo participa en la fase de examen de algunos proyectos de ley o parte de ellos; interviene después de la *segunda lectura* realizada por el Pleno, antes de que el proyecto de ley sea enviado a la Comisión correspondiente; lo que sería prácticamente un mero formulismo, dada la previa aprobación del Pleno. El *Whole House* participa en los proyectos considerados de gran importancia; por ejemplo, el examen del gasto público y su fiscalización (*Public Accounts*).²¹⁸

Se puede considerar como un Comité Plenario, cuando la Cámara de los Comunes se constituye en Comité, y funciona para los proyectos de ley públicos en la fase de Comités.

Los proyectos de ley que se encuentran en la etapa de Comités, entran generalmente dentro de una de las siguientes categorías:²¹⁹

- i. Proyectos de ley de mayor importancia constitucional
- ii. Iniciativas del Gobierno de carácter urgente.
- iii. Iniciativas de naturaleza poco controversial, en las que la intervención de los Comités es muy corta, por lo que no es necesario establecer un Comité permanente (*Standing Committee*).
- iv. Iniciativa de miembros privados, en la que las etapas del Comité se realizan fuera de debate.

Las iniciativas gubernamentales polémicas ocasionalmente son asumidas por el Comité Plenario; en cambio, las Iniciativas sobre proyectos de ley anuales (finanzas públicas), son consideradas por el Comité Plenario;

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 13-14.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 15.

²¹⁹ *Ibidem*, pp. 12-13.

el resto de las iniciativas generalmente son turnadas a la atención de un Comité Permanente.

e) Las sesiones de trabajo de los Committees.

De conformidad con la información obtenida de la página web de la *House of Commons*, existe, al mes de septiembre de 2009, una amplia lista de Committees (45), mismos que se enlistan en orden alfabético:

1. *Administration Committee*
2. *Armed Forces Bill*
3. *Business and Enterprise Committee*
4. *Children, Schools And Families Committee*
5. *Committees on Arms Export Controls (formerly the Quadripartite Committee)*
6. *Communities and Local Government Committee*
7. *Culture, Media & Sport Committee*
8. *Defense Committee*
9. *East of Midlands Committee*
10. *East of England Committee*
11. *Energy and Climate Change Committee*
12. *Environment Food and Rural Affairs Committee*
13. *Environmental Audit Committee*
14. *European Scrutiny Committee*
15. *Finance and Services Committee*
16. *Foreign Affairs Committee*
17. *Health Committee*
18. *Home Affairs Committee*
19. *Innovation, Universities, Science and Skills Committee*
20. *International Development Committee*
21. *Justice Committee*
22. *Liaison Committee*
23. *Members' Allowances Committee*
24. *Modernization of the House of Commons (Select Committee)*
25. *North East Committee*
26. *North West Committee*
27. *North Ireland Affairs Committee*
28. *Privilege Committee (Police Searches on the Parliamentary State)*
29. *Procedure Committee*
30. *Public Accounts Committee*
31. *Public Administration Select Committee*
32. *Reform of the House of Commons Committee*

33. *Regional Select Committees*
34. *Regulatory Reform Committee*
35. *Scottish Affairs Committee*
36. *South East Committee*
37. *South West Committee*
38. *Statutory Instruments (Select Committee on Statutory Instruments)*
(Select Committee on Statutory Instruments)
39. *Standards & Privileges Statutory Instruments*
40. *Transport Committee*
41. *Trasury Committee*
42. *Welsh Affairs Committee*
43. *West Midlands Committee*
44. *Work and Pensions Committee*
45. *Yorkshire and The Humber Committee*

Sin embargo, es preciso señalar que no obstante considerarse Comités permanentes, no lo son en estricto sentido, puesto que su vigencia termina con el reporte o Dictamen correspondiente.

Los Comités se reúnen en las salas de trabajo de la Cámara de los Comunes (*House of Commons*).

Dependiendo de los temas a analizar, las sesiones pueden ser todos los días, de lunes a viernes durante el período ordinario; por ejemplo, de conformidad con el calendario para el período ordinario que va del 12 de octubre al 12 de noviembre de 2009, se tenían programadas sesiones con los 13 Comités siguientes:²²⁰

1. *Public Accounts* (diecinueve reuniones).
2. *Public Administration* (cuatro reuniones).
3. *Defense* (dos reuniones).
4. *Environmental Audi* (dos reuniones).
5. *International Development* (dos reuniones).
6. *Environment, Food and Rural Affairs* (dos reuniones).
7. *Business & Enterprise* (dos reuniones).
8. *Foreign Affairs* (una reunión).
9. *Energy and Climate Change* (una reunión).
10. *Culture, Media and Sport* (una reunión).
11. *Communities and Local Government* (una reunion).
12. *Work and Pensions* (1 reunión).
13. *Yorkshire and the Humber* (una reunion).

²²⁰ www.parliament.uk. *How Parliament work*.

De los temas a discutir para este período ordinario de sesiones, se aprecia claramente el interés de la Cámara de los Comunes en el control del gasto público (*Public Accounts*) por el número de sesiones programadas y la administración gubernamental (*Public Administration*), que le sigue en importancia.

De los temas a discutir para este período ordinario de sesiones, se aprecia claramente el interés de la Cámara de los Comunes en el control del gasto público (*Public Accounts*) por el número de sesiones programadas y la administración gubernamental (*Public Administration*), que le sigue en importancia.

IV. 2. 2 El trabajo de las Comisiones en el Parlamento Italiano.

La *Camera dei Deputati e Senato della Repubblica* componen el *Parlamento della Repubblica Italiana*; sus órganos de Gobierno se integran por la Conferencia de Presidentes, la que es presidida por el Presidente de la Cámara y por los presidentes de los grupos parlamentarios.

a) La Mesa Directiva

La Cámara de Diputados está representada por el Presidente de la Mesa Directiva, mismo que es elegido por votación secreta, conforme el artículo 4, apartado 2.

2. La elección del Presidente se hará por votación secreta y mayoría de dos tercios de los componentes de la Cámara. A partir de la segunda votación se requerirá mayoría de dos tercios de los votos, computándose también entre éstos las papeletas en blanco. A partir de la tercera bastará la mayoría absoluta de los votos.

La Mesa Directiva de la Cámara estará integrada también por varios Vicepresidentes y Secretarios, los que son elegidos entre los Diputados, de acuerdo al artículo 5 del Reglamento.

Artículo 5

1. Una vez elegido el Presidente, se procederá a la elección de cuatro Vicepresidentes, tres Cuestores²²¹ y ocho Secretarios para constituir la Mesa.

²²¹*Artículo 10 (Reglamento)*

1. Los Cuestores proveerán colectivamente a la buena marcha de la administración de la Cámara, velando por la aplicación de las normas correspondientes y de las directrices del Presidente.

2. Supervisarán los gastos de la Cámara y redactarán el proyecto del presupuesto, así como las rendiciones de cuentas. Supervisarán asimismo el ceremonial y el mantenimiento del orden en la sede de la Cámara conforme a lo que disponga el Presidente.

Las facultades de la Mesa Directiva, representada por el Presidente de la misma, que también es el de la Cámara, se encuentran descritas en el artículo 12 del Reglamento; destacando los asuntos relacionados con la aprobación del presupuesto y la rendición de cuentas de la propia Cámara; así como de la organización, desarrollo y orden de las sesiones del Pleno.

Artículo 12

1. El Presidente de la Cámara convocará la Mesa y fijará su orden del día.

2. La Mesa aprobará el proyecto de presupuesto, así como la rendición de cuentas, de la propia Cámara preparados por los Cuestores; resolverá los recursos contra la constitución o primera convocatoria de los Grupos, así como los recursos de los Grupos sobre composición de las Comisiones parlamentarias; aprobará el reglamento de la biblioteca de la Cámara y velará por el funcionamiento de ésta mediante un comité que se constituirá con este fin.

3. La Mesa aprobará los reglamentos y demás normas relativas a:

a) las condiciones y trámites para la entrada de personas ajenas en la sede de la Cámara;

b) la administración y la contabilidad interna;

c) la regulación de los servicios y las tareas asignadas a cada uno y de índole instrumental para el ejercicio de las funciones parlamentarias;

d) el régimen jurídico, los sueldos y pensiones y el régimen disciplinario del personal de la Cámara, incluidas las obligaciones relativas al secreto profesional;

e) los criterios para confiar a personas extrañas a la Cámara actividades no directamente instrumentales para el ejercicio de las funciones parlamentarias, así como los deberes de reserva y otras obligaciones de esas personas, incluso frente a órganos ajenos a la Cámara;

f) los recursos sobre materias de la letra d), así como los recursos y cualesquiera impugnaciones, incluso las presentadas por personas ajenas a la Cámara, contra los demás actos administrativos de la propia Cámara.

4. La Mesa, a propuesta del Presidente, nombrará al Secretario General de la Cámara.

5. Los acuerdos de la Mesa a que se refieren los apartados 3 y 4 cobrarán fuerza ejecutiva por decreto del Presidente de la Cámara.

6. La Mesa resolverá en última instancia los recursos a que se refiere la letra f) del apartado 3.

7. La Mesa resolverá, convocado el diputado de que se trate, sobre

las sanciones propuestas por el Presidente en los casos previstos en los apartados 3 y 4 del artículo 60.

8. La Mesa seguirá en funciones, cuando se renueve la Cámara, hasta que celebre su primera sesión plenaria la nueva Cámara.

La Cámara de Diputados se regula a través del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, el que en su artículo 8, apartado 2, señala que el Presidente es quien da la palabra, dirige, modera el debate, mantiene el orden, propone los asuntos de la Agenda Legislativa, decide la forma de votación, aclara el significado de la votación y anuncia el resultado de la misma.

b) La Conferencia de Presidentes.

La Conferencia es el máximo órgano político-administrativo de la Cámara de Diputados, integrada por el Presidente de la Mesa Directiva y por los presidentes de los grupos parlamentarios²²²

El Gobierno estará siempre informado de las reuniones de la Conferencia, pudiendo tener un representante (artículo 13 apartado 1, del Reglamento).

Artículo 13

1. La Conferencia de Presidentes de Grupo será convocada por el Presidente de la Cámara cuantas veces éste juzgue necesario, y también a petición del Gobierno o de un presidente de Grupo, para examinar el desarrollo de los trabajos del Pleno y de las Comisiones. El Gobierno será siempre informado por el Presidente del día y hora de la reunión para que pueda intervenir un representante suyo.

A las reuniones de la Conferencia de Presidentes, se puede invitar a los Vicepresidentes de la Cámara y a los Presidentes de los Comités, si la importancia del tema a tratar lo requiere; también pueden ser invitados los representantes de las corrientes políticas de aquellos grupos mixtos a los que pertenecen por lo menos diez diputados; así como un representante de los Diputados miembros de las minorías lingüísticas (artículo 13, apartado 2, del Reglamento).

2. Podrán ser invitados a la Conferencia los Vicepresidentes de la Cámara y los Presidentes de los Comités parlamentarios. El Presidente

²²²*Artículo 14 (Reglamento)*

1 .Se requerirá un mínimo de veinte diputados para constituir un Grupo parlamentario.

2 Podrá la Mesa autorizar la constitución de un Grupo con menos de veinte inscritos con tal que aquél represente a un partido organizado en el país que haya presentado con el mismo distintivo en un mínimo de veinte distritos listas propias de candidatos y que éstas hayan obtenido por lo menos un cociente en un distrito y una cifra electoral de trescientos mil votos válidos de lista como mínimo.

podrá asimismo, cuando lo exija la extraordinaria importancia de la cuestión, invitar a participar a un representante de cada uno de los componentes políticos del Grupo Mixto a los que pertenezcan como mínimo diez diputados, así como a un representante del componente formado por los diputados pertenecientes a las minorías lingüísticas a que se refiere el apartado 5 del artículo 14. Para los acuerdos sobre organización de los trabajos a que se refieren los artículos 23 y 24, sólo se tendrá en cuenta la posición expresada en nombre del Grupo Mixto por su Presidente.

c) Los Comités.

El artículo 72 de la Constitución Italiana, establece que:

Todo proyecto de ley presentado a una de las Cámaras será examinado, según lo que disponga el Reglamento de ésta, por un Comité y luego por la Cámara misma, que lo aprobará artículo por artículo y con una votación final.

Los Comités son órganos deliberativos de apoyo al trabajo del Pleno y son indispensables para el desarrollo de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados. Los Comités previstos son:

1. *Permanentes.*
2. *Especiales.*
3. *Bicamerales.*
4. *Comité de Investigación.*

Adicional a estos Comités, la Cámara de Diputados cuenta con un *Comité de Legislación*, cuyas facultades se fundamentan en el artículo 16 bis del Reglamento de la Cámara. El Comité está compuesto por diez miembros designados por el Presidente de la Cámara en números iguales entre los miembros de la mayoría y la oposición, y será presidido durante seis meses y de manera alternativa por cada uno de ellos. Expresa opiniones sobre la calidad de los proyectos de ley, y evalúa la homogeneidad, simplicidad, claridad y propiedades de la formulación y la eficacia en la simplificación y la reorganización de la legislación vigente. Al examinar el decreto-ley, también evalúa el cumplimiento de las normas sobre la unidad y la homogeneidad y los límites de contenido.

Artículo 16 - bis (Reglamento)

El Comité de Legislación estará compuesto por diez diputados, elegidos por la Presidencia de la Cámara a fin de garantizar la igualdad de representación de la mayoría y de la oposición.

El Comité de las salas estará presidido, a su vez, por uno de sus

componentes, por un período de seis meses cada uno.

El Comité expresará su opinión sobre los proyectos de ley, examinándolos, de conformidad con el párrafo 4. La opinión será expresada dentro de los términos fijados en el artículo 73, apartado 2, a partir del día de la solicitud presentada por el Comité. En el proceso de revisión del Comité participarán el ponente y el representante del Gobierno.

Si la solicitud se realiza por lo menos por una quinta parte de sus componentes, se presentará al Comité el proyecto de ley para que emita un dictamen sobre la calidad de los textos, con respecto a su homogeneidad, la sencillez, la claridad y la propiedad de su formulación, y sobre todo la eficacia de ellos para la simplificación y la reorganización de la legislación vigente. El dictamen no es necesario antes de elegir el texto aprobado como base para un examen más detenido. La solicitud deberá formularse en términos compatibles con la planificación de los trabajos del Comité y la Asamblea sobre el proyecto de ley a la que se informa, y no dará lugar a modificaciones en el calendario de la Asamblea o el Comité. Tras examinarlas, el Comité emitirá un dictamen sobre la base de los criterios y requisitos técnicos definidos por las constitución, las leyes ordinarias y las Reglas

La opinión emitida por el Comité de las salas se imprimirá y se adjuntará al informe de la Cámara. A petición de uno o más miembros del Comité que han expresado diferentes puntos de vista, el dictamen da cuenta de ellos y sus motivos.

Si los Comités que actúan en una presentación de informes no tienen intención de adaptar el texto del proyecto de ley a las condiciones que figuran en nuestra opinión, deberá explicar sus razones en el informe a la Cámara. Si el proyecto se considera en su capacidad legislativa o de redacción, se aplicarán, respectivamente, las disposiciones de los artículos 93, apartado 3, y 96, párrafo 4.

El Comité, inmediatamente después, procederá a la elección del texto aprobado como base para una mayor reflexión o, en su defecto, en la conclusión del examen preliminar con fundamento en el artículo 79, apartado 2, presentará al Comité el proyecto de ley que contiene las disposiciones sobre la delegación o disposiciones legislativas para la transferencia de la potestad reglamentaria del gobierno o de otras entidades, respecto a materias ya reguladas por la ley. El Comité expresará su opinión de conformidad con los párrafos 3, 4 y 5 y con los efectos mencionados en el párrafo 6.

El Presidente de la Cámara, si lo considera necesario, podrá convocar conjuntamente al Comité de Legislación y al Comité de Reglamento.

Del análisis del Reglamento de la Cámara de Diputados, se desprende que los Comités Permanentes son 14 y se encuentran regulados por los artículos 19 al 22; el numeral 3, del artículo 19, limita a un solo Comité la participación de los Diputados; en cuanto a su integración, el numeral 5, del artículo 20, indica que se renovarán cada dos años, pudiendo sus integrantes ser confirmados en sus cargos; respecto a sus competencias, las mismas se derivan del numeral 1, del artículo 22, teniendo el Presidente de la Cámara la facultad de fijar otras competencias, de conformidad con el numeral 1 bis de este mismo artículo; también se precisa en el numeral 2 del artículo multicitado, que la Cámara podrá crear Comités Especiales.

De los Comités Permanentes

Artículo 19

- 1. Cada Grupo parlamentario, inmediatamente después de su constitución, designará a sus propios miembros en los Comités Permanentes, distribuyéndolos en número igual en cada uno, y dará conocimiento inmediatamente al Secretario General de la Cámara.*
- 2. El Presidente de la Cámara, sobre la base de las propuestas de los Grupos, distribuirá entre los Comités, de tal modo que se refleje en cada uno la proporción de los diversos Grupos, a los diputados que no hayan entrado en el reparto conforme al apartado antecedente, así como los que pertenezcan a Grupos cuyos efectivos sean inferiores al número de Comités.*
- 3. Ningún diputado podrá ser designado para formar parte de más de un Comité. Todo Grupo podrá, sin embargo, sustituir a sus diputados que formen parte del Gobierno en funciones por otros que pertenezcan a un Comité distinto. Podrá además cualquier Grupo, para un proyecto de ley determinado, sustituir a uno de sus comisionados por otro de un Comité distinto, previa comunicación al presidente del Comité.*
- 4. Podrán los diputados que no puedan intervenir en una reunión de su Comité ser sustituidos, por toda la duración de éste, por un colega de su respectivo Grupo que pertenezca a otro Comité o que forme incluso parte del Gobierno en funciones. La sustitución deberá ir precedida de una comunicación del diputado interesado o, en su defecto, del Grupo al que pertenezca, dirigida al presidente del Comité.*
- 5. El Presidente dará conocimiento al Comité de las sustituciones ocurridas conforme a los apartados anteriores.*
- 6. La facultad de sustitución no se admitirá en ningún caso, tratándose de pareceres consultivos, para diputados pertenecientes al Comité a la que fuere destinado el parecer.*
- 7. Podrán varios diputados pertenecientes al mismo Grupo, si bien*

sólo una vez cada uno en el transcurso de un mismo año, pedir a la presidencia del Grupo que se les autorice a sustituirse recíprocamente en los Comités de las que formen parte. Si la presidencia del Grupo estuviere de acuerdo, lo comunicará al Presidente de la Cámara, el cual lo justificará, a su vez, a los presidentes de los Comités correspondientes.

Artículo 20

1. El Presidente de la Cámara convocará a cada una de los Comités Permanentes para su constitución, la cual tendrá lugar mediante elección de la mesa, que estará compuesta de un presidente, de dos vicepresidentes y de dos secretarios.

2. En la elección del presidente, si nadie obtuviere la mayoría absoluta de los votos, se procederá al desempate entre los dos candidatos que hayan conseguido más votos. En caso de empate será proclamado electo o entrará en el desempate el diputado de más antigüedad y, entre diputados de igual antigüedad, el de mayor edad.

3. Para la designación respectivamente de los dos vicepresidentes y de los dos secretarios, cada miembro del Comité escribirá en su papeleta un solo nombre, y saldrán elegidos quienes hayan obtenido más votos; en caso de empate se procederá del modo dispuesto en el apartado 2.

4. Las mismas normas se aplicarán para las elecciones supletorias.

5. A partir de la fecha de constitución, los Comités Permanentes se renovarán cada dos años y sus miembros podrán ser confirmados en el cargo.

Artículo 21

1. El presidente del Comité lo representa, lo convoca y elabora su orden del día, preside sus reuniones, convoca la mesa, y podrá convocar, cuando lo estime oportuno o así se le pida, a los representantes designados por los Grupos.

2. Los vicepresidentes sustituirán al presidente en caso de ausencia o impedimento. Los secretarios comprobarán los resultados de las votaciones y controlarán la redacción del acta.

Artículo 22

1. Los Comités Permanentes tendrán competencia respectivamente sobre las materias siguientes:

I - Asuntos constitucionales, de la Presidencia del Consejo y de Interior;

II - Justicia;

III - Asuntos exteriores y comunitarios;

IV - Defensa;

- V - Presupuestos, tesoro y programación;*
- VI - Hacienda;*
- VII - Cultura, ciencia e instrucción;*
- VIII - Medio ambiente, territorio y obras públicas;*
- IX - Transportes, correos y telecomunicaciones;*
- X - Actividades productivas, comercio y turismo;*
- XI - Trabajo público y privado;*
- XII - Asuntos sociales;*
- XIII - Agricultura;*
- XIV - Políticas de la Unión europea.*

1-bis. El Presidente de la Cámara especificará en lo sucesivo el ámbito de competencia de cada Comité Permanente.

2. La Cámara podrá proceder en todo momento a la constitución de Comités especiales, que estarán compuestas de tal modo que se refleje la proporción entre los Grupos.

3. Los Comités se reunirán como órganos dictaminadores para el examen de las cuestiones sobre las cuales deban elevar dictamen ante el Pleno; como órganos consultivos para emitir parecer; con capacidad legislativa para el examen y aprobación de proyectos de ley, y como órganos de redacción en los supuestos del artículo 96. Se reunirán además para escuchar y discutir comunicaciones del Gobierno, así como para ejercitar las funciones de orientación, de control y de información según lo dispuesto en la Parte Tercera del presente Reglamento.

4. Los Comités podrán crear en su seno Comités permanentes para el examen de los asuntos de su competencia. Los informes de cada Comité se repartirán a todos los miembros del Comité y se mencionarán en el orden del día de la reunión siguiente. Todo miembro del Comité podrá pedir, dentro de la segunda reunión siguiente al reparto, que esos informes se sometan a deliberación del pleno del Comité.

Los Comités serán convocadas a reunión por conducto del Secretario General de la Cámara (Art. 30, apartado 1, del Reglamento). De igual manera, podrá el Gobierno pedir que los Comités sean convocadas para que él efectúe comunicaciones ante ellas (Art. 30, apartado 4, del Reglamento). Salvo autorización expresa del Presidente de la Cámara, no podrán las Comisiones reunirse en las mismas horas en que haya sesión plenaria. Podrá además el Presidente de la Cámara revocar las convocatorias de los Comités en cualquier momento si así lo exigen los trabajos del Pleno (Art. 30, apartado 5, del Reglamento).

De las sesiones de los Comités se levantará acta por los funcionarios

adsritos a cada Comité. Una vez aprobadas las actas, serán firmadas por el Presidente y por uno de los Secretarios y se guardarán en los archivos de la Cámara (Art. 34, apartados 1 y 2, del Reglamento).

Curiosamente, en ninguno de los 154 artículos del Reglamento, incluyendo los desagregados como *bis*, *ter*, *quater*, etc., hacen referencia a la cantidad mínima o máxima de los miembros integrantes de los Comités; sólo se menciona que todos los Grupos Parlamentarios superiores a 20 deben de participar y su integración debe guardar una relación directa con la del Pleno; sólo en el caso del Comité de Legislación, su integración, se dice, será de 10 Diputados (Art. 16 bis del Reglamento).

d) El Comité de Legislación.

Se le atribuye al Comité de Legislación, para su Dictamen, los decretos leyes presentados por el Gobierno. Las salas también están obligadas a buscar asesoramiento sobre proyectos de ley que contienen normas de delegación legislativa o de desregulación. En todos los otros proyectos de ley, el Dictamen se emite a petición del Comité para su examen, ya sea a iniciativa de una minoría (al menos una quinta parte de sus componentes).²²³

La Presidencia del Comité de Legislación es rotativa entre sus miembros, cada seis meses, conforme el párrafo 2 del artículo 16-bis del Reglamento.

2. El Comité será presidido por turnos por uno de sus miembros durante seis meses cada uno.

IV. 2. 3 El trabajo de los Comités en el Parlamento Alemán.

Como ya fue comentado, el Parlamento Alemán está compuesto por la Cámara de Diputados (*Bundestag*) y el Senado (*Bundesrat*). En el caso de los Diputados del *Bundestag* Alemán (622), éstos son elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto.

Al estar considerados como representantes del pueblo no están ligados por mandato imperativo a ningún grupo parlamentario; por lo tanto, en caso de expulsión o abandono de un partido no repercute en su condición de Diputado, manteniendo todas las prerrogativas que el cargo le da. No obstante, en la práctica, la pertenencia a un partido puede ser determinante, sobre todo para aquellos Diputados que deseen constituirse en Grupos Parlamentarios cuando existe una condicionante de un número

²²³www.parlamento.it/ -

mínimo de escaños; cuyo protagonismo en la vida parlamentaria es innegable.

a) Los Comités.

Los Comités del *Bundestag* son órganos colegiados y plurales del Parlamento; realizan los trabajos preparatorios para las deliberaciones del *Bundestag*; examinan los proyectos de ley en presencia de los representantes del gobierno y del *Bundesrat* y, en lo posible, arreglan las discrepancias entre el gobierno y la oposición.²²⁴

Los Comités representan un foro donde los Diputados pueden concentrarse para el estudio de una materia, lo que les permite obtener una especialización en el trabajo legislativo. Dentro de los Comités se deliberan todos los proyectos de ley, facilitando la labor del Pleno. Para el buen desempeño de sus funciones, los Comités tienen la facultad de solicitar información a las diversas áreas del gobierno, así como contar con la asesoría de especialistas externos, que les permitan allegarse de suficientes elementos al momento de deliberar y llegar a conclusiones.

En el actual 17º período legislativo, el Parlamento cuenta con 34 Comités de diferentes tipos; de los cuales algunos son considerados obligatorios.²²⁵

- 1.- *Comité para los Asuntos de la Unión Europea.*
- 2.- *Comité de Presupuesto.*
- 3.- *Comité de Asuntos Culturales y de Medios de Comunicación.*
- 4.- *Comité de Defensa.*
- 5.- *Comité de Cooperación Económica y Desarrollo.*
- 6.- *Comité de Economía y Tecnología.*
- 7.- *Comité de Educación, Investigación y Desarrollo Tecnológico.*
- 8.- *Comité de Medio Ambiente, Conservación de los Recursos Naturales y Seguridad Nuclear.*
- 9.- *Comité de Asuntos de la familia, de las personas mayores, de las mujeres y de la juventud.*
- 10.- *Comité de Finanzas.*
- 11.- *Comité de Alimentos, Agricultura y Protección a los Consumidores.*
- 12.- *Comité de Asuntos Exteriores.*
- 13.- *Comité de Salud.*
- 14.- *Comité de Derechos Humanos y Ayuda en Monitoria.*
- 15.- *Comités de Investigación.*

²²⁴ www.bundestag.de

²²⁵ *Ibidem.*

- 16.- *Comité de Asuntos Internos.*
- 17.- *Comités Mixtos.*
- 18.- *Comité de Trabajo y Asuntos Sociales*
- 19.- *Comité de Asuntos Legales.*
- 20.- *Comités de Mediación.*
- 21.- *Comité de Peticiones.*
- 22.- *Comité de Escrutinio y de Elecciones.*
- 23.- *Comité del Deporte.*
- 24.- *Comité de Transporte, Construcción y Asuntos Urbanos.*
- 25.- *Comité de Turismo.*
- 26.- *Comité de Organismos.*
- 27.- *Comité del Presídium.*
- 28.- *Comité del Consejo de Ancianos (Mesa de decanos)*
- 29.- *Comité de los Grupos Parlamentarios.*
- 30.- *Comisionado de las Fuerzas Armadas.*
- 31.- *Comité de la Unión Europea.*
- 32.- *Comité de Asuntos Internacionales.*
- 33.- *Comité de Administración.*
- 34.- *Comité de los Símbolos Nacionales.*

Con fundamento en la Constitución, es obligatorio establecer los Comités de: *Asuntos Exteriores; Para los Asuntos de la Unión Europea; Defensa y Peticiones.* Con base en otras disposiciones legales, el Parlamento deberá instituir el *Comité de Asuntos Internos* y el *Comité de Deportes.*

b) Su clasificación.

El *Bundestag* desarrolla sus actividades a través de diferentes tipos de Comités, los cuales se clasifican en:

1. Comités Permanentes.
2. Comités de Investigación.
3. Comités Especiales.
4. Comités de Investigación.
5. Comités Mixtos:
 - i. Comité Conjunto.
 - ii. Comité de Elección de Jueces.

c) Los Comités Permanentes.

Los Comités Permanentes, desde el punto de vista de la función

legislativa, constituyen los órganos de operación más importantes en cualquier Poder Legislativo; de ahí que una proporción importante de la labor realizada en el Parlamento Alemán se desarrolla en los Comités Permanentes; cada uno de ellos se constituye por la decisión de la Asamblea y tiene la misma duración de la Legislatura, pudiendo trascender a las siguientes.

Los Comités Permanentes son diferentes a los otros órganos del *Bundestag*, y pueden llegar a confundirse con los Comités de Mediación, Mixto y de Investigación.

El *Bundestag* establece un Comité de forma paralela a cada uno de los ministerios del Gobierno. Se considera que un Comité ha sido constituido por la mayoría de sus miembros presentes, una vez que su instalación es comunicada por el Presidente del Comité a la oficina del Presidente de la Mesa Directiva

d) Estructura y funcionamiento.²²⁶

La integración de los Comités guarda, por lo general, la misma relación proporcional que los Grupos Parlamentarios tienen dentro del Pleno. Cuentan con un Presidente, un Vicepresidente y sus integrantes van de un mínimo de 13 hasta 41 miembros como máximo.

Un Grupo Parlamentario puede quitar a un miembro del Comité y reemplazarlo por otro del mismo Grupo. Los miembros que no pertenecen a un Grupo Parlamentario o agrupación tienen un *status* especial.

La forma para alcanzar los acuerdos dentro de los Comités, es la de la aplicación del sistema de ponderación de los votos dentro del Comité por la representación, conocida como el método de SAINTE-LAGUE/SHEPERS.

Es costumbre en el Parlamento Alemán, que los Grupos Parlamentarios designen voceros en los Comités, quienes actúan como representantes de los Grupos Parlamentarios ante los Comités.

Derivado de su creación, paralela a las entidades gubernamentales, la competencia de los Comités está claramente definida; por tanto, conocerán de tales asuntos pudiendo formar de entre sus miembros subcomités para tareas específicas.

Si las deliberaciones de un Comité tardan más de 10 semanas sin poder concluir con un Dictamen, un Grupo Parlamentario o por lo menos 34 miembros del Parlamento podrán exigirle que envíe un reporte con los avances de sus discusiones. El informe solicitado se pondrá en la agenda del *Bundestag*.²²⁷

²²⁶www.bundestag.de

²²⁷GONZÁLEZ CHÁVEZ, *Op. Cit.*, p. 10.

La principal función de los Comités consiste en preparar las deliberaciones del *Bundestag*. En cuanto a sus prohibiciones, no están autorizados para tomar decisiones sobre otras materias; por tanto, sólo pueden hacer recomendaciones para las decisiones del Pleno, relacionadas con los temas sometidos a su consideración, o derivadas de preguntas al Ejecutivo directamente relacionadas.

e) Los Comités Permanentes con tareas específicas.²²⁸

1.- El Comité Conjunto.

En el Parlamento Alemán existen algunos Comités Permanentes con ciertas tareas determinadas, por ejemplo el *Comité Conjunto*, que es un órgano Constitucional, considerado como un Parlamento que reemplaza al *Bundestag* y al *Bundesrat* sólo en el caso de un estado de emergencia nacional o de defensa, por lo que también se trata de un órgano mixto.

Para la integración de éste, se parte de los 16 Estados Federados (Lander) que componen al Estado Alemán; así, por cada Lander participan dos miembros de *Bundestag*, y uno del *Bundesrat*, dando un total de 48 miembros. Es presidido por el Presidente del *Bundestag*.

Las decisiones del *Comité Conjunto* son tomadas por mayoría simple. Y dada su naturaleza, no tiene virtualmente ninguna función en tiempos de paz; por lo que sus reuniones pasan inadvertidas para el público. El Gobierno Federal debe informarle de su política y planes de defensa por lo menos dos veces al año.

2.- El Comité de Mediación.

Otro Comité importante en el sistema parlamentario alemán, lo es el *Comité de Mediación*; se trata de un órgano que actúa entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*. Su función radica en buscar soluciones de compromiso en caso de conflictos legislativos entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*. Al igual que el *Comité Conjunto*, su integración es mixta y se encuentra formado por 32 miembros, uno por cada *Lander* tanto para el *Bundesrat* como para el *Bundestag*.

3.- El Comité para la Elección de Jueces.

Este Comité es considerado mixto; sin embargo, se diferencia de los dos anteriores porque en su integración incorpora a miembros del Poder Judicial, que actúan conjuntamente con los Diputados en la toma de decisiones. Su función radica en elegir a los Jueces de las Cortes

²²⁸GONZÁLEZ CHÁVEZ, *Op. Cit.*, pp. 12-14.

Federales. Comprende 16 ministros de la Corte uno por cada *Lander* y 16 miembros elegidos por el *Bundestag*. No necesariamente son miembros de éste pero deben tener experiencia legal. En cuanto a quién compete la presidencia, ésta está asignada al ministro federal responsable de la corte correspondiente, con la modalidad de que no tiene derecho a voto; asimismo participarán los ministros de dicha materia de los demás *Lander*.

f) Comités Especiales.

Los Comités Especiales se crean para atender los asuntos específicos, distintos a las competencias de los Comités Permanentes, sin mayor trascendencia para el trabajo legislativo, pero sí considerados de cierta importancia; de ahí que concluidos sus Dictámenes, se disuelven por acuerdo del Pleno.

g) Asesoría a los Comités.

Los asesores, conocidos en el lenguaje parlamentario como Letrados, forman parte del personal de carrera parlamentaria y su función consiste en prestar a los Comités del Parlamento, el asesoramiento técnico jurídico necesario para el cumplimiento de las tareas encomendadas, y participan en la redacción de los informes y dictámenes, recogiendo los acuerdos adoptados en las sesiones de los Comités.

IV. 2. 4 El trabajo de las Comisiones en las Cortes Generales de España.

Como hemos visto, el uso de los términos Comités y Comisiones se maneja indistintamente en los Parlamentos europeos; en el sistema español se utiliza el de Comisiones.

IV. 2. 4. 1 La Mesa del Congreso.²²⁹

Es el órgano rector y de representación colegiada del Congreso de los Diputados. Está integrada por el Presidente del Congreso, que la preside, por cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Todos ellos son elegidos por la Cámara al comienzo de la Legislatura, utilizando un sistema que favorece su distribución entre los distintos grupos parlamentarios (arts. 36 al 38 del Reglamento).

A la Mesa le corresponde el gobierno interior y la organización del trabajo parlamentario. Dentro del primer aspecto asume la elaboración del presupuesto del Congreso, la dirección y control de su ejecución, la

²²⁹ www.congreso.es/

ordenación de gastos y diversas competencias en materia de personal (art. 31 del Reglamento).

En cuanto a la organización del trabajo parlamentario, le compete la programación de las líneas generales de actuación de la Cámara, la coordinación de los trabajos de sus distintos órganos, la calificación sobre los escritos y documentos parlamentarios, la decisión sobre su admisibilidad y procedimiento de tramitación y otras funciones previstas en los artículos 30 al 38 del Reglamento. La Mesa está asistida y asesorada por el Secretario General.

Artículo 30

1. La Mesa es el órgano rector de la Cámara y ostenta la representación colegiada de ésta en los actos a que asista.

2. La Mesa estará compuesta por el Presidente del Congreso, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios.

3. El Presidente dirige y coordina la acción de la Mesa.

El Presidente de la Mesa representa al Congreso de los Diputados (art. 32 del Reglamento). La Mesa se reunirá a convocatoria del Presidente y estará asesorada por el Letrado Secretario General, que redactará el Acta de las sesiones y cuidará, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los acuerdos. El Secretario General es nombrado por la Mesa del Congreso a propuesta de su Presidente, entre los Letrados de las Cortes con más de cinco años de servicios efectivos (art. 35 del Reglamento).

IV. 2. 4. 2 La Junta de Portavoces.

La Junta de Portavoces es una figura semejante a la que existe en la Cámara de Diputados mexicana, con el nombre de Junta de Coordinación Política.

Esta Junta está integrada por los representantes de los grupos parlamentarios y el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de los Diputados, a la que podrá asistir un representante del Gobierno y sus resoluciones se tomarán aplicando el criterio del voto ponderado.

Artículo 39

1. Los portavoces de los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente del Congreso. Éste la convocará a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara.

2. De las reuniones de la Junta se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante, que podrá estar

acompañado, en su caso, por persona que le asista.

3. A las reuniones de la Junta deberán asistir, al menos, un Vicepresidente, uno de los Secretarios de la Cámara y el Secretario General. Los portavoces o sus suplentes podrán estar acompañados por un miembro de su Grupo que no tendrá derecho a voto.

4. Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderado.

IV. 2. 4. 3 Las Comisiones.

Las Comisiones son órganos deliberativos especializados de apoyo a las decisiones del Pleno, y en determinados casos pueden llegar a tomar determinaciones en representación de este último. Los Grupos Parlamentarios tienen la facultad de poder sustituir libremente a los miembros de las Comisiones.

Su regulación se sustenta en el artículo 75 de la Constitución Española, así como en el Capítulo Tercero. De las Comisiones, artículos 40 al 53 del Reglamento del Congreso.

De conformidad con lo previsto en el artículo 75, numeral 1 de la Constitución Española, el Congreso de los Diputados y el Senado, funcionarán en Pleno y por Comisiones.

Artículo 75.

1. Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones.

2. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de Ley que haya sido objeto de esta delegación.

3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

Artículo 76.

1. El Congreso y el Senado, y en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La Ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.

a) Su Integración.

Las Comisiones están integradas por un número plural de miembros fijado por la Mesa del Congreso, que se distribuye entre los Grupos Parlamentarios en proporción a su participación dentro de la asamblea; así, las Comisiones reflejan la composición política de la Cámara.²³⁰

Entre los Diputados miembros de una Comisión se elige a la Mesa que presidirá los trabajos deliberativos sobre los temas asignados, y estará compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

b) Su Clasificación²³¹

Las Comisiones del Congreso de los Diputados se clasifican en:

1. Comisiones Permanentes Legislativas.
2. Comisiones Permanentes no Legislativas.
3. Comisiones no Permanentes.
4. Comisiones Mixtas Permanentes.
5. Comisiones Mixtas no Permanentes.

c) Las Comisiones Permanentes.

Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley. Las Comisiones Permanentes pueden ser, a su vez, legislativas o no legislativas, según la índole de sus funciones. Pudiéndose crear dentro de las Comisiones Permanentes, Subcomisiones específicas; así como la figura denominada Ponencia, sobre un tema particular a atender dentro de las Comisiones.

Las Comisiones Permanentes están previstas explícitamente en la Constitución y expresamente en el Reglamento del Congreso.

De esta manera, el Artículo 46 del Reglamento del Congreso señala que son Comisiones Permanentes Legislativas las siguientes:

1ª Constitucional

2ª Asuntos Exteriores

3ª Justicia

4ª Interior

5ª Defensa.

²³⁰Ni el Reglamento del Congreso, ni las normas interpretativas y supletorias del Reglamento, indican el número mínimo o máximo que deberán integrar las Comisiones Permanentes del Congreso de los Diputados.

²³¹www.congreso.es/

- 6ª Economía y Hacienda*
- 7ª Presupuestos*
- 8ª Fomento*
- 9ª Educación, Política Social y Deporte*
- 10ª Trabajo e Inmigración*
- 11ª Industria, Turismo y Comercio*
- 12ª Medio Ambiente, Agricultura y Pesca*
- 13ª Administraciones Públicas*
- 14ª Cultura*
- 15ª Sanidad y Consumo*
- 16ª Vivienda*
- 17ª Ciencia e Innovación*
- 18ª Igualdad*
- 19ª Cooperación Internacional para el Desarrollo*

Haciendo la aclaración en su numeral 2, que son también Comisiones Permanentes aquellas que deban constituirse por disposición legal y las relativas a las siguientes materias del Congreso:

- 1ª Reglamento.*
- 2ª Estatuto de los Diputados.*
- 3ª Peticiones.*

En cuanto a su constitución, el numeral 3, del artículo 46, determina que las Comisiones Permanentes Legislativas a que se refieren los apartados 1 y 2, deberán constituirse dentro de los diez días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso.

Conforme lo establecido en el Reglamento, la IX Legislatura del Congreso de los Diputados, que inició en septiembre de 2008 y concluye en agosto de 2012; cuenta al mes de septiembre de 2009 con las siguientes treinta y tres Comisiones, de las cuales diecinueve corresponden a Comisiones Permanentes Legislativas; seis a Comisiones Permanentes no Legislativas; dos a Comisiones no Permanentes; cuatro a Comisiones Mixtas Permanentes y dos a Comisiones Mixtas no Permanentes:

Las Comisiones Permanentes Legislativas, así como las Subcomisiones vigentes en la actual Legislatura son:

- 1. Comisión Constitucional.*
Subcomisión sobre posibles modificaciones al Régimen Electoral.
- 2. Comisión de Asuntos Exteriores.*

3. *Comisión de Justicia.*
4. *Comisión de Interior.*
5. *Comisión de Defensa.*
6. *Comisión de Economía y Hacienda.*
7. *Comisión de Presupuestos.*
8. *Comisión de Fomento.*
9. *Comisión de Educación, Política Social y Deporte.*
Subcomisión sobre el Deporte Profesional en España.
10. *Comisión de Trabajo e Inmigración.*
11. *Comisión de Industria, Turismo y Comercio.*
Subcomisión análisis estrategia energética próximos 25 años.
Ponencia encargada de las relaciones con el Consejo de Seguridad Nuclear.
12. *Comisión de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca.*
13. *Comisión de Administraciones Públicas.*
14. *Comisión de Cultura.*
Subcomisión de reforma a Ley de Propiedad Intelectual.
15. *Comisión de Sanidad y Consumo.*
Subcomisión para el Pacto de Estado en la Sanidad.
16. *Comisión de Vivienda.*
17. *Comisión de Ciencia e Innovación.*
18. *Comisión de Igualdad.*
Subcomisión para el Estudio de la Ley Integral Contra la Violencia de Género.
19. *Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*

De las seis Comisiones Permanentes no Legislativas, con que cuenta actualmente el Congreso de los Diputados, sólo las tres primeras deben constituirse por disposición legal; siendo éstas las siguientes:

1. *Comisión de Reglamento.*
2. *Comisión del Estatuto de los Diputados.*
3. *Comisión de Peticiones.*
4. *Comisión para las políticas integrales de la Discapacidad.*
5. *Comisión Consultiva de Nombramientos.*
6. *Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados.*

d) Las Comisiones no permanentes.

Las Comisiones no permanentes se crean eventualmente para un trabajo concreto, terminado el cual se extinguen; dentro de las mismas destacan las Comisiones de Investigación, que son creadas por el Congreso por sí solo, o por el Congreso y el Senado, de manera conjunta, para

investigar cualquier asunto de interés público.

Las Comisiones no Permanentes, vigentes en la IX Legislatura, son actualmente:

1. *Comisión no permanente para el seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.*
2. *Comisión no permanente para la Seguridad Vial y Prevención de Accidentes de Tráfico.*

e) Las Comisiones Mixtas.

Las Comisiones Mixtas se compondrán de 43 miembros designados por los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados (23) y del del Senado (20).²³² Las Comisiones Mixtas son aquellas cuya finalidad es distinta a las otras Comisiones y cuya característica principal es la de estar constituida por miembros del Congreso de los Diputados y del Senado.

Las Comisiones Mixtas Permanentes, aprobadas por el Pleno del Congreso son actualmente las siguientes cuatro:

1. Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.
2. Comisión Mixta para la Unión Europea.
Ponencia para el estudio de los efectos de las Cortes Generales del Tratado de Lisboa.

Ponencia sobre aplicación en España de la Estrategia de Lisboa.

3. Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.
4. Comisión Mixta para el Estudio del Problema de las Drogas.
Ponencia sobre Tratamiento y Atención en Drogodependencia.

Por su parte, las Comisiones Mixtas no Permanentes, integradas dentro de las Cortes Generales son:

1. Comisión Mixta no permanente de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus sociedades.
2. Comisión Mixta no permanente para el Estudio del Cambio Climático.

²³²Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado, reunidas en sesión conjunta, de 26 de mayo de 2008, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, Núm. 4, de 30 de mayo de 2008.

f) La Comisión de Peticiones.

La Comisión de Peticiones estará compuesta por un miembro de cada uno de los Grupos Parlamentarios del Congreso. Tendrá un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, que corresponderán, por su orden, a los representantes de los tres Grupos Parlamentarios de mayor importancia numérica al comienzo de la Legislatura. Se encuentra regulada por el artículo 49 del Reglamento del Congreso y tiene como función, la de examinar cada petición, individual o colectiva, no necesariamente una iniciativa, que reciba el Congreso de los Diputados y acordar su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la Cámara:

1. *Al Defensor del Pueblo.*
2. *A la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trate.*
3. *Al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda.*

La Comisión también podrá acordar, si no procediere su remisión, el archivo de la petición sin más trámites. En cualquier caso, la Comisión de Peticiones acusará recibo de la petición y comunicará al peticionario el acuerdo adoptado.

g) De la Competencia de las Comisiones.

Las Comisiones, por disposición del artículo 43 del Reglamento del Congreso, y de acuerdo con la competencia de cada una, conocerán de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende la Mesa del Congreso; de igual manera, si ésta considera que el tema es de interés de otra Comisión, por propia iniciativa o a petición de alguna otra Comisión, podrá acordar que sobre la cuestión informe previamente las Comisiones que hayan manifestado su interés.

Para la rendición de sus conclusiones o la emisión del Dictamen correspondiente, las Comisiones deberán concluir la tramitación de cualquier asunto en un plazo máximo de dos meses, excepto en aquellos casos en que la Constitución o este Reglamento impongan un plazo distinto o la Mesa de la Cámara, en caso contrario y sólo por circunstancias excepcionales, deberá justificarse ante la Mesa del Congreso para que se acuerde lo conducente.

De conformidad con el artículo 44 del Reglamento, las Comisiones, para facilitar sus funciones y darle mayor sustento a los exámenes de los asuntos turnados por la Mesa, podrán solicitar por conducto del Presidente

del Congreso:

- 1. La información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, siendo aplicable lo establecido en el apartado 2 del artículo 7º (en plazo no superior a treinta días).*
- 2. La presencia ante ellas de los miembros del Gobierno para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos.*
- 3. La presencia de autoridades y funcionarios públicos por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión.*
- 4. La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión.*

En esta labor, las Comisiones recibirán el apoyo de personal especializado del Congreso, de acuerdo con lo estatuido en el artículo 45 del Reglamento:

Los Letrados prestarán en las Comisiones y respecto de sus Mesas y Ponencias el asesoramiento técnico jurídico necesario para el cumplimiento de las tareas a aquellas encomendadas, y redactarán sus correspondientes informes y dictámenes, recogiendo los acuerdos adoptados.

h) De la Competencia Legislativa Plena de las Comisiones.

El Pleno podrá determinar, con fundamento en los artículos 148 y 149 del Reglamento, la conveniencia de delegar competencia legislativa plena en las Comisiones para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación del debate y votación del Pleno o de toma en consideración de proposiciones de ley. En los demás casos y antes de iniciarse el debate en Comisión, el Pleno podrá pedir la aprobación final, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta se someterá a votación sin debate previo.

Sin embargo, las Comisiones carecerán de competencia para conocer con plenitud legislativa de los proyectos o proposiciones de ley que hubieren sido vetados o enmendados por el Senado, siempre que el veto o las enmiendas hubieran sido aprobados por el Pleno de dicha Cámara.

i) Creación y disolución de las Comisiones.

Con fundamento en el artículo 50 del Reglamento, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, escuchando a la Junta de Portavoces, podrá acordar la creación de otras Comisiones que tengan el carácter de Permanente; y siguiendo este mismo procedimiento, podrá acordar su disolución. Por lo que respecta a las Comisiones no Permanentes, el artículo

51 del mismo Reglamento, indica que las Comisiones no Permanentes se crean para un trabajo concreto y se extinguen a la finalización del trabajo encomendado o bien al concluir la Legislatura que las creó.

Las Comisiones de Investigación podrán ser creadas por el Pleno del Congreso de los Diputados, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, sobre cualquier asunto de interés público.

En cuanto a otro tipo de Comisiones no Permanentes, el Reglamento en su artículo 53, indica que la creación de éstas, distintas de las de Investigación, de carácter mixto o de conjunto, podrá acordarse por la Mesa del Congreso, a iniciativa propia, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara y previa audiencia de la Junta de Portavoces.

j) La Caducidad de las Iniciativas.

Este es un asunto de trascendencia en el procedimiento legislativo, que le permite al Congreso Español depurar aquellas Iniciativas que por cualquier causa no llegaron a ser resueltas durante el término de una Legislatura y que le denomina *De los asuntos en trámite a la terminación del mandato del Congreso*:

Artículo 207. Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente.

Es decir, todas aquellas Iniciativas que no fueron desahogadas por las Comisiones durante el término de la Legislatura pierden su vigencia y sólo pueden ser retomadas si otro promovente la utiliza como antecedente.

IV. 2. 5 El trabajo de las Comisiones en el Parlamento Francés.

Francia es un país de sistema semipresidencial. El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado. Conforme el artículo 32 de la Constitución Francesa, el Presidente de la Asamblea Nacional será elegido para toda la legislatura. El Presidente del Senado será elegido después de cada renovación parcial de sus miembros.

IV. 2. 5. 1 Las Comisiones.

Al igual que en los Parlamentos antes estudiados, las Comisiones desarrollan un trabajo considerado fundamental en el proceso legislativo

francés. Así la Constitución Francesa en su artículo 43, precisa la participación de las Comisiones en la elaboración de las leyes:

A petición del Gobierno o de la asamblea a la que hayan sido sometidos, los proyectos y las proposiciones de ley serán enviados para su examen a comisiones especialmente designadas al efecto.

Los proyectos y proposiciones respecto de los cuales no se haya formulado tal petición serán enviados a una de las comisiones permanentes, cuyo número queda limitado a seis en cada asamblea.

Siguiendo el criterio usado en los Parlamentos estudiados, me referiré en esta ocasión también sólo a las Comisiones que corresponden a la Asamblea Nacional.

El Reglamento de la Asamblea Nacional contempla los siguientes tipos:

- a) Comisiones Permanentes*
- b) Comisiones Especiales.*
- c) Comisiones de Investigación.*
- d) Comisiones mixtas paritarias.*
- e) Comisión del artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Nacional.*
- f) Comisiones designadas especialmente para el examen de los acuerdos del Pleno sobre acusación ante el Alto Tribunal de Justicia.*

a) Las Comisiones Permanentes.

Las Comisiones Permanentes, se les denomina así por su permanencia en el tiempo y persisten como mínimo de Legislatura a Legislatura; en el caso del Parlamento francés, el artículo 43, segundo párrafo, de la Constitución Francesa, dicta que cada Asamblea Nacional contará con seis Comisiones Permanentes.

El artículo 36 del Reglamento estatuye que la Asamblea en Pleno nombrará a las seis Comisiones Permanentes que son:

- 1° Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales:*
- 2° Comisión de Asuntos Económicos, Medioambientales y del Territorio:*
- 3° Comisión de Asuntos Exteriores:*
- 4° Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas:*
- 5° Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan:*
- 6° Comisión de las Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República:*

b) Las Comisiones Especiales.

Además de las Comisiones Permanentes, existen en el Parlamento francés Comisiones temporales; a las que se les conoce también como Especiales; su presencia la encontramos en la mayoría de los países, como hemos visto en este trabajo de investigación.

Las Comisiones Especiales se encuentran reguladas por los artículos 30 al 35 del Reglamento de la Asamblea Nacional.

Las Comisiones Especiales se constituirán, previa aprobación de la Asamblea y a reserva de la Ley Orgánica relativa a las Leyes de Presupuestos, por iniciativa del Gobierno o de la Asamblea, para el examen de proyectos y proposiciones de ley. La petición deberá formularse, si se trata de proyectos de ley, en el momento de su remisión a la Asamblea Nacional y, si se tratare de proposiciones de ley, en un plazo de dos días a partir del siguiente a su distribución.

También podrá acordarse por la Asamblea la creación de una Comisión Especial a petición del Presidente de una Comisión Permanente, del presidente de un grupo parlamentario o bien de un mínimo de 30 Diputados, la cual se publicará en el *Journal Officiel* con el acta de la sesión donde se presentó. La petición deberá presentarse dentro de dos días a partir de la distribución del proyecto o proposición de ley. En caso de declaración de urgencia, formulada por el Gobierno antes de la distribución, el término se reducirá a un día.

La solicitud será notificada inmediatamente al Gobierno, a los Presidentes de los grupos parlamentarios y a los de las Comisiones Permanentes.

Se considerará aceptada, si al inicio de la segunda sesión siguiente a dicha exposición, el Presidente de la Asamblea no hubiere recibido ninguna muestra de oposición por parte del Gobierno, del Presidente de una Comisión Permanente o bien del Presidente de un grupo parlamentario. En caso contrario, se incluirá en el orden del día un debate al final de la primera sesión que se celebre con posterioridad al anuncio de la oposición en el Pleno. Sólo podrán hacer uso de la palabra en este debate el Gobierno y, por un lapso no superior a cinco minutos, el autor de la oposición, el autor o el primer firmante de la petición y los Presidentes de las Comisiones Permanentes interesadas.

Sólo cuando se trate de un proyecto de aprobación de las opciones del Plan o del Plan mismo, de un tratado o de un acuerdo internacional, o bien si la Asamblea ya hubiere rechazado la constitución de una Comisión Especial, será preceptiva tal constitución, a iniciativa de la propia Asamblea, cuando sea solicitada, dentro de los plazos antes señalados, por

uno o más Presidentes de grupos parlamentarios cuyos efectivos globales representen la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

Cuando hubiere lugar a constituir una Comisión Especial, el Presidente de la Asamblea notificará a los Presidentes de los grupos parlamentarios, la petición del Gobierno o el acuerdo de la Asamblea de crear dicha Comisión, indicando el título del proyecto o de la proposición que se le someta. El Presidente de la Asamblea señalará a los grupos parlamentarios el plazo para dar a conocer el nombre de los candidatos que propongan, plazo que no excederá de dos días completos durante los períodos de sesiones ni de cinco días cuando la Asamblea no esté en período de sesiones.

A partir de su designación, las Comisiones Especiales serán convocadas por el Presidente de la Asamblea Nacional para proceder a la designación de ponente (art. 39, apartado 1).

La presidencia de una Comisión Especial será incompatible con la de una Comisión Permanente (art. 39, apartado 7).

c) Las Comisiones de Investigación.

De conformidad con el artículo 140 del Reglamento, las Comisiones de Investigación se constituirán por la Asamblea como consecuencia del voto de una propuesta de resolución presentada, remitida a la Comisión Permanente competente, examinada y discutida. La propuesta deberá determinar con precisión los hechos que dieron lugar a la investigación, los servicios públicos o las empresas estatales, cuya gestión haya de indagar la Comisión de Investigación. El informe correspondiente deberá entregarse en el mes siguiente, dentro del período ordinario de sesiones, a la distribución de la propuesta.

Si se abre una instrucción judicial después de haberse creado la Comisión de Investigación, el Presidente de la Asamblea, requerido por el Guardasellos, lo notificará al Presidente de la Comisión de Investigación, dando por terminados sus trabajos (art. 141, apartado 3, del Reglamento).

El Presidente de la Asamblea declarará inadmisibles a trámite toda propuesta de resolución en orden a la constitución de una Comisión de Investigación con el mismo objeto que alguna misión llevada a cabo, o que una Comisión de Investigación anterior, antes de que expire un plazo de doce meses contados a partir de la terminación de los trabajos de una u otra. En caso de duda, resolverá el Presidente previa opinión de la Mesa de la Asamblea (art. 144, apartados 1 y 2).

d) Las Comisiones Mixtas Paritarias.

Estatuye el artículo 45 de la Constitución francesa, que todo proyecto

o proposición de ley será examinado sucesivamente en las dos Asambleas del Parlamento para aprobar un texto idéntico. Cuando, a causa de un desacuerdo entre las dos asambleas, un proyecto o una proposición de ley no haya podido ser aprobado después de dos lecturas en cada Asamblea o si el Gobierno ha declarado su urgencia, después de una sola lectura en cada una de ellas, el Primer Ministro estará facultado para provocar la reunión de una Comisión Mixta Paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir.

La decisión del Gobierno de promover ante el Parlamento la reunión de una Comisión Mixta Paritaria, según lo previsto en el artículo 45 de la Constitución, será comunicada al Presidente de la Asamblea, quien la notificará inmediatamente a la Asamblea Nacional. Si en ese momento se estuviere discutiendo el texto ante la Asamblea Nacional, se interrumpirá el debate en el acto (art. 110, del Reglamento).

e) Sus Competencias.

Las Comisiones son autónomas en sus trabajos y conocerán de los proyectos y proposiciones de ley que les sean asignadas para su examen de acuerdo a su competencia.

De conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Asamblea Nacional, toda Comisión Especial seguirá siendo competente hasta que el proyecto o proposición que haya dado lugar a su creación haya sido objeto de acuerdo definitivo.

Cuando el Pleno esté en sesión, las Comisiones Permanentes sólo podrán reunirse para deliberar sobre asuntos que les turne el Pleno para su examen inmediato o sobre asuntos incluidos en el orden del día del propio Pleno (art. 41 del Reglamento).

El artículo 36 del Reglamento, estatuye que la Asamblea en Pleno nombrará seis Comisiones Permanentes; cuya denominación y competencias serán las siguientes:

1° Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales:

Que estará encargada del estudio de los temas relativos a: la Enseñanza e investigación; formación profesional, promoción social; juventud y deportes; actividades culturales; información; trabajo y empleo; sanidad pública, familia, población; seguridad social y ayuda social; pensiones civiles, militares, de retiro y de invalidez.

2° Comisión de asuntos económicos, medioambientales y del territorio:

Que tendrá como objeto el examen de las materias relacionadas con: la Agricultura y pesca; energía e industria; investigación

técnica; consumo; comercio interior y exterior; aduanas; medios de comunicación y turismo; ordenación del territorio y urbanismo; infraestructura y obras públicas; vivienda y edificación.

3° Comisión de Asuntos Exteriores:

Cuya competencia corresponderá al análisis de las Relaciones internacionales: política exterior, cooperación, tratados y acuerdos internacionales.

4° Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas:

La que atenderá lo relacionado con los temas de: Organización general de la defensa; política de cooperación y asistencia en el ámbito militar; planes a largo plazo de los ejércitos; industrias aeronáutica, espacial y de armamento; instalaciones militares y arsenales; bienes militares; servicio nacional y leyes de reclutamiento; personal civil y militar de los ejércitos; gendarmería (*gendarmérie*) y justicia militar.

5° Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan:

Responsable del análisis de: los Ingresos y gastos del Estado; ejecución del Presupuesto; moneda y crédito; actividades financieras interiores y exteriores; control financiero de las empresas nacionales; dominio del Estado.

6° Comisión de las Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República:

Relacionada con la atención de los temas sobre: Leyes constitucionales, orgánicas y electorales; Reglamento de la Asamblea Nacional; organización judicial; legislación civil, administrativa y penal; peticiones; administración general de los territorios de la República y de las entidades locales.

Las Comisiones Mixtas Paritarias se reunirán, convocadas por su Presidente, alternativamente por asunto en los locales de la Asamblea Nacional y en los del Senado. Elegirán su propia Mesa, cuya composición fijarán ellas mismas. Examinarán los textos que se les encomienden conforme al procedimiento ordinario de las Comisiones previsto por el Reglamento de la Cámara (art. 112, apartados 1 al 3).

f) Su Integración.

Ningún Diputado podrá ser miembro de más de una Comisión Permanente; sin embargo, podrán éstos asistir a las reuniones de aquellas Comisiones de las cuales no sean miembros (art. 38, apartado 1, del Reglamento).

Las Mesas de las Comisiones se integran por un Presidente, y un

Vicepresidente y un Secretario por cada fracción de 30 miembros, del número máximo de componentes de las Comisiones que es de 70 cada una; de ahí que por lo general las Mesas de las Comisiones cuentan con dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Los Integrantes de las Mesas serán elegidos mediante votación secreta por cada categoría de cargo.

Las Comisiones Especiales estarán compuestas por 57 miembros designados en proporción a la importancia numérica de los grupos parlamentarios dentro de la Asamblea; sin embargo, no podrán tener más de 28 Diputados que pertenezcan al momento de su constitución a una misma Comisión Permanente. Las Comisiones Especiales, podrán cooptar como máximo a dos miembros elegidos entre los Diputados que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario (art. 33, apartados 1 y 2, del Reglamento).

Los nombres de los comisionados, propuestos por los Presidentes de los grupos parlamentarios, serán expuestos y publicados en el *Journal Officiel*. La designación surtirá efectos inmediatamente después de dicha publicación (art. 34, apartado 3, del Reglamento).

De conformidad con el artículo 34, apartados 4 y 5, del Reglamento de la Asamblea Nacional, el Diputado que deje de pertenecer al grupo parlamentario del que formaba parte en el momento de su designación como miembro de una Comisión especial, cesará de pleno derecho de pertenecer a ésta. Debiéndose publicar en el *Journal Officiel* los nombres de los sustitutos del grupo en cuestión. La sustitución surtirá efectos inmediatamente después de la publicación.

Las Comisiones de investigación no podrán estar integradas por más de 30 Diputados. No podrán ser designados miembros de una Comisión de Investigación los diputados que hayan sido objeto de sanción penal o disciplinaria por violación del deber de secreto con motivo de trabajos no públicos de alguna Comisión constituida durante la misma Legislatura (art. 140, apartados 3 y 4 del Reglamento).

Conforme al artículo 140-1, del Reglamento, la Mesa de las Comisiones de Investigación estará formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. La función de Presidente o la de ponente, corresponderá de pleno derecho a un miembro del grupo al cual pertenezca el primer firmante de la propuesta de resolución o en caso de que se trate de varias propuestas, de aquella que se haya presentado en primer lugar, salvo que este grupo haga saber al Presidente de la Asamblea su decisión de no reivindicar ninguna de las dos funciones. Los miembros de la Mesa y, en su caso, los ponentes serán elegidos mediante votación secreta por cada categoría de cargo.

Respecto a la Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan; por su relativa importancia, el número de Vicepresidentes y de Secretarios que las integran en ningún caso podrá ser inferior a tres. Cada Comisión nombrará un ponente (art. 39, apartado 1 del Reglamento).

Por lo que respecta a la integración de la Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales y de la Comisión de Producción e Intercambios, será equivalente a dos octavos (145 Diputados) respectivamente del total de miembros de la Asamblea (577). Las Comisiones de Asuntos Exteriores, de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas; de Presupuestos, Economía General y del Plan y de Leyes Constitucionales, Legislación y Administración General de la República, se compondrán por un octavo (73 Diputados) respectivamente del total de miembros de la Asamblea.

Los nombramientos de Diputados a las Comisiones, se realizan por representación proporcional de los grupos que integran la Asamblea Nacional; de esta manera, cada Comisión refleja la composición política de la misma.

Los miembros de las Comisiones serán nombrados a comienzos de la Legislatura y cada año sucesivo, salvo el que preceda a la renovación de la Asamblea, al comienzo del periodo ordinario de sesiones. La organización interna de las Comisiones principia con la convocatoria hecha por el Presidente de la Asamblea Nacional, para proceder al nombramiento de las Mesas.

En el caso de las Comisiones Mixtas Paritarias, el artículo 111 del Reglamento, indica que estarán conformadas por 7 representantes de cada Cámara, con sus respectivos suplentes.

g) De la rendición de conclusiones o Dictamen.

Los Dictámenes se presentarán, imprimirán y distribuirán a todos los Diputados. La no presentación o la no distribución de un Dictamen, no será óbice para que no se discuta un asunto; pudiendo la Comisión que haya elaborado un Dictamen, exponerlo verbalmente el día señalado para el debate sobre el texto.

Las funciones de las Comisiones, tienen por objeto, asegurar que la Asamblea esté bien informada para que pueda fiscalizar la política del Gobierno.

Respecto a la entrega de las conclusiones, el artículo 143, apartado 1, del Reglamento, prevé que si la Comisión de Investigación no hubiere entregado su informe, a la expiración del plazo de seis meses, establecido en el último párrafo del apartado 1 del artículo 6, de la citada Ordenanza nº 58-1100, de 17 de noviembre de 1958, su Presidente entregará al

Presidente de la Asamblea Nacional los documentos que tenga en su posesión, los cuales no podrán, sin embargo, dar lugar a publicación ni a debate alguno.

Todo informe elaborado por una Comisión de Investigación se entregará al Presidente de la Asamblea. El acto de entrega de dicho informe se publicará en el *Journal Officiel* y se anunciará asimismo al abrirse la siguiente sesión. Al término de un plazo de seis meses a partir de la publicación del informe de una Comisión de Investigación, el miembro de la Comisión Permanente competente designado por ésta con este fin, le presentará un informe sobre la aplicación de las recomendaciones de dicha Comisión (artículo 143, apartado 2, del Reglamento). Salvo acuerdo en contrario, en sesión secreta, el informe será impreso y distribuido, y podrá dar lugar a debate sin votación en sesión pública. Deberá presentarse en un plazo de cinco días completos a partir de la publicación de la entrega en el *Journal Officiel*, toda petición de que el Pleno delibere en sesión secreta para decidir, en votación especial, que no se autorice la publicación de la totalidad o una parte del informe (art. 143, apartados 2 y 3, del Reglamento).

Respecto a las conclusiones de los trabajos de las Comisiones Mixtas Paritarias serán objeto de informes impresos, los cuales se repartirán en cada una de las dos Cámaras y se remitirán oficialmente al Primer Ministro por orden de su respectivo Presidente (art. 143, apartado 4, del Reglamento).

En caso de que el Gobierno no someta el texto elaborado por la Comisión Mixta Paritaria a la aprobación del Parlamento dentro de los quince días siguientes a la presentación del informe, la Cámara que haya examinado en último lugar el texto objeto de discusión, podrá reanudar su estudio al amparo del artículo 45, párrafo primero, de la Constitución (art. 113, apartado 1, del Reglamento).

Cuando la Asamblea reciba el texto elaborado por la Comisión Mixta Paritaria, las enmiendas presentadas serán sometidas al Gobierno antes de su reparto y sólo se distribuirán si el Gobierno les diere su conformidad (art. 113, apartado 2, del Reglamento).

h) La Resolución de la Asamblea.

La Asamblea en Pleno se pronunciará en primer lugar sobre las enmiendas y tras aprobarlas o rechazarlas o, en caso de que no se hayan presentado, se pronunciará en votación única sobre el conjunto del texto (art. 113, apartado 3).

El artículo 114 del Reglamento, señala que la Asamblea Nacional sólo

podrá deliberar después de haber examinado el texto de la Comisión Mixta Paritaria y en caso de que éste no se haya aprobado, o si la Comisión Mixta Paritaria no hubiere llegado a la aprobación de un texto común.

Cuando la Asamblea Nacional proceda a nueva lectura, aquélla tendrá por objeto el último texto que hubiere debatido la Asamblea antes de crearse la Comisión Mixta Paritaria. Cuando tras esta nueva lectura, la Asamblea Nacional reciba del Gobierno un requerimiento para pronunciarse de modo definitivo, la Comisión determinará en qué orden se votarán el texto de la Comisión Mixta Paritaria y el último votado por la propia Asamblea Nacional; modificado, en su caso, por una o más enmiendas aprobadas por el Senado. Si se rechazare uno de estos dos textos, se someterá inmediatamente el otro a votación, y en caso de rechazarse ambos, quedará definitivamente rechazado el proyecto o la proposición.

Si el Gobierno no hubiere pedido a la Asamblea Nacional que resuelva definitivamente, dentro de los quince días siguientes a la comunicación del texto aprobado en nueva lectura por el Senado, podrá la Asamblea Nacional reanudar el examen y resolver de manera definitiva.

IV. 2. 6. El trabajo de los Comités en el Congreso Americano.²³³

Resulta interesante ver que el Artículo Uno, dividido en diez secciones, de la Constitución de los Estados Unidos de América, se refiere al Poder Legislativo; es decir, le da al Congreso una relevancia constitucional en la integración y funcionamiento de la Unión Americana.

El trabajo legislativo se realiza por medio de Comités; estos órganos son realmente considerados como los forjadores de las políticas públicas.²³⁴

a) Los Comités.

La Constitución americana no menciona en forma específica a los Comités del Congreso como parte del proceso legislativo; pero sí .

El sistema de Comités tuvo su origen en 1789, cuando los miembros de la Cámara de Representantes se vieron enfrascados en discusiones, que parecían no tener fin, en torno a las nuevas leyes propuestas. Los primeros Comités se ocuparon de temas muy diferentes, por ejemplo: las reclamaciones derivadas de la Guerra; sobre los caminos de posta; los

²³³Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Sitio Web:<http://usinfo.state.gov/esp>).

²³⁴DE GREGORIO, Christine. *Leadership Approaches in Congressional committee Hearings*, The Western Political Quarterly, vol. 45, December 1992, p. 981.

territorios; y el comercio con otros países. Con el paso del tiempo se han creado y disuelto muchos Comités, en respuesta a los cambios políticos, sociales y económicos del país.

Los tipos de Comités existentes en el Congreso Americano son:

1. Permanentes.
2. Selectos o Especiales.
3. Conjuntos.

b) Los Comités o Comisiones Permanentes.

Los Comités Permanentes, son aquellos que se constituyen por regla general para conocer los asuntos de la Administración Pública Federal y que actúan como una forma de control político y legislativo del Gobierno; su presencia durante toda la Legislatura es lo que le da el carácter de permanencia de ahí el origen de su nombre; indistintamente se le da el nombre de Comisión o de Comité.

El CXI Congreso (2009-2011)²³⁵ tiene en la Cámara de Representantes 27 Comités o Comisiones Permanentes, de los cuales cinco son Comités Bicamerales (con miembros de ambas Cámaras) para los siguientes temas: Comisión de Ceremonial, Comisión de Publicaciones, Comité de Tributación y Comité de Economía; cuenta además con Comités Especiales o Selectos para el estudio de problemas específicos; por ejemplo el Comité Selecto de Independencia Energética y Calentamiento Global y el Comité Especial Permanente de Inteligencia.²³⁶

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Comité Offices:

1. Committee on Agriculture
Está integrado por 45 miembros, lo preside un demócrata y cuenta con 6 subcomités.
2. Committee on Appropriations
59 miembros, lo preside un demócrata y tiene 13 subcomités.
3. Committee on Armed Services
60 miembros, lo preside un demócrata y 7 subcomités.
4. Committee on the Budget

²³⁵La Legislatura actual en los Estados Unidos de América es la CXI, cuyo período inició el 3 de enero de 2009 y concluye el 3 de enero de 2011.

²³⁶www.house.gov/house/

39 miembros, lo preside un demócrata, no tiene subcomités.

5. Committee on Education and Labor
49 miembros, lo preside un demócrata, 5 subcomités.

6. Committee on Energy and Commerce
59 miembros lo preside un demócrata, 5 subcomités

7. Committee on Financial Services
71 miembros, lo preside un demócrata, 6 subcomités.

8. Committee on Foreign Affairs
46 miembros, lo preside un demócrata, 7 subcomités.

9. Committee on Homeland Security
34 miembros, lo preside un demócrata, 6 subcomités.

10. Committee on House Administration
9 miembros, lo preside un demócrata, 2 subcomités.

11. Committee on the Judiciary
39 miembros, lo preside un demócrata, 7 subcomités.

12. Committee on Natural Resources
48 miembros, lo preside un demócrata, 4 subcomités.

13. Committee on Oversight and Government Reform
41 miembros, lo preside un demócrata, 5 subcomités.

14. Committee on Rules
13 miembros, lo preside un demócrata, 2 subcomités.

15. Committee on Science and Technology
42 miembros, lo preside un demócrata, 5 subcomités.

16. Committee on Small Business
28 miembros, lo preside un demócrata, 5 subcomités.

17. Committee on Standards of official Conduct
10 miembros, lo preside un demócrata, no tiene subcomités.

18. Committee on Transportation and Infrastructure
75 miembros, lo preside un demócrata, 6 subcomités.

19. Committee on Veterans ' Affairs
29 miembros, lo preside un demócrata, 4 subcomités.
20. Committee on Ways and Means
41 miembros, lo preside un demócrata, 7 subcomités.
21. Joint Economic Committee
Es bicameral, 10 miembros del Congreso quien lo preside siendo demócrata y 10 senadores, no cuenta con subcomités.
22. Joint Congressional Committee on Inaugural Ceremonies
Es bicameral, 3 miembros del Senado quien preside y 3 del Congreso, no tiene subcomisiones.
23. Joint Committee on Taxation
Es un comité no partidista, opera con profesionistas expertos en política fiscal: economistas, contadores y abogados, la presidencia del Comité es rotativa cada periodo de sesiones entre los presidentes de los Comités de Finanzas del Senado y del Congreso.
24. House Permanent Select Committee on Intelligence.
22 miembros, lo preside un demócrata, no tiene subcomités.
25. House Select Committee on Energy Independence and Global Warming
15 miembros, lo preside un demócrata, no cuenta con subcomités.
26. Committee of Library
Sin designación.
27. Committee on Ceremonial
Sin designación.

Como se puede apreciar, no existe una regla para el número de integrantes de los representantes de los Comités, a tal grado que nos encontramos en la *LIST OF STANDING COMMITTEES AND SELECT COMMITTEES AND THEIR SUBCOMMITTEES OF THE DE LA HOUSE OF REPRESENTATIVES*, del mes de septiembre de 2009, a 2 Comités Permanentes que no tienen registrado a ningún miembro; y en las 25 restantes, la participación va de un mínimo de 9 en la Comisión de Administración de la Cámara hasta 75 en el caso de la Comisión de Transporte e Infraestructura; llama también la atención que la Comisión de Banca y Servicios Financieros tiene registrados a 71 Representantes,

quizás debido al interés que ha presentado en los dos últimos años la crisis financiera que ha afectado tanto a la Banca como a las constructoras por el problema de las viviendas.

En vista del aumento de la carga de trabajo, los Comités Permanentes del Congreso americano han creado, a su vez, unos 100 subcomités internos que le han permitido una mayor especialización de los temas de su competencia.

c) Su Competencia y funcionamiento.

Por cada proyecto de ley -primera versión preliminar de una ley que se presenta al Congreso-, el Comité competente es el responsable de realizar una investigación minuciosa sobre la propuesta o iniciativa.

El Comité, por regla general, celebra audiencias para oír la opinión de expertos, los cuales pueden ser desde miembros del Congreso que no forman parte del Comité, funcionarios de la rama ejecutiva, representantes de organizaciones del sector privado y ciudadanos expertos o interesados en los temas que actúan a título personal.

Una vez que se han recabado todos los datos necesarios, el Comité decide si habrá de rendir un informe favorable del nuevo proyecto de ley o si recomendará que éste sea desechado o aprobado con algunas enmiendas.

d) Iniciativas archivadas.

A veces, el proyecto de ley es pasado por alto o se queda en espera de solución; con lo cual finaliza de hecho el proceso de consideración de la Iniciativa; esta situación la encontramos también en el Congreso mexicano cuando los *Dictámenes* de las Iniciativas se mantienen en suspenso, conocido como la *congeladora legislativa*.

e) Comités de Conferencia.

Cuando los proyectos de ley se presentan al margen del Comité y son aprobados por el Pleno de la Cámara de Representantes o del Senado, con diferencias significativas entre ellas, es necesario que otra Comité entre en acción para tratar de llegar a un consenso que resuelva las diferencias entre los dos dictámenes, el de la Cámara de Representantes y el del Senado. Este Comité se le conoce como Comité de Conferencia, que se integra por miembros de ambas Cámaras propuestos por sus Mesas Directivas; que tiene como función única, la redacción conjunta y consensuada de un Dictamen único y definitivo que considere la opinión de de los Comités que conocieron de las Iniciativas; logrado lo anterior, con la aprobación de

la mayoría de sus miembros, se envía a las Asambleas de ambas Cámaras para su discusión final y votación. Si el proyecto es aprobado, se envía al Presidente de los Estados Unidos de América para que lo firme.

Es en las sesiones de de los Comités y los subcomités, donde realmente se discuten y se consensuan las Iniciativas, tanto las propias como las provenientes de las minutas de la legisladora y sus productos; es decir, los *Dictámenes* se llevan al *Pleno* de las respectivas Cámaras para ser votados en definitiva, de acuerdo con el proceso legislativo de formación de leyes.

Es por ello que dada su importancia, los Comités y subcomités se convierten en el primer objetivo perseguido por los grupos de presión y los intereses económicos, políticos y sociales del vecino del norte.²³⁷ Así pues, en los Estados Unidos de América, es sobradamente conocido cuáles legisladores representan a ciertos sectores, grupos o actividades económicas; claramente conocidos por la permanencia dentro de las Cámaras, debido a la posibilidad de reelegirse indefinidamente sobre todo en el Senado.

De lo anterior se deduce, que aun cuando los Estados Unidos de América cuentan con una larga historia democrática, los miembros de su Congreso y por ende de sus Cámaras, buscan afanosamente conseguir un fin, que no es necesariamente sólo el de representar al pueblo y al Estado que los eligió, sino que el objetivo, y de ahí la explicación formal de su conducta, sea la de avanzar a favor de sus intereses propios; y no tanto tratar de armonizarla con los deseos de sus representados; aun cuando podría restarle los méritos suficientes ante el electorado para buscar y conseguir la reelección.²³⁸ Sin embargo, no se puede hacer una generalización de esta actitud, ya que la posibilidad de reelegirse también constituye un muy buen incentivo, si se sirve a los intereses de su comunidad.

Ha sido muy notoria la actitud de los congresistas americanos que algunos estudiosos del tema como *Niskanen*, quien explicó, en 1971, que el voto de los congresistas se negocia por favores y por otros votos en cuestiones que le son más cercanas. La motivación de los congresistas, comenta este analista, se puede caracterizar, en consecuencia, como la de la generalidad de los políticos, en un *do ut des; es decir*, votar a favor en

²³⁷HALL, Richard L., y Frank W. Waymas, *Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional. Committees*, American Political Science Review, vol. 84, numb. 3, september 1990, p. 798.

²³⁸La bibliografía clásica de la década de los setenta ha demostrado esta tesis: David Mayhew (1974) y Richard Fenno Jr. (1973).

un dictamen, aunque no esté convencido de ello, e incluso pueda llegar a afectar a los intereses de sus representados, negociando a cambio el voto favorable de aquellos miembros comprometidos en otros asuntos, que sean más atractivos a sus intereses políticos.²³⁹ Como quien dice, en el desarrollo de su actividad están dispuestos a intercambiar los favores personales; lamentablemente esto sucede.

Si bien es cierto, que para lograr estos objetivos se requiere no sólo pertenecer a un grupo influyente de congresistas, sino tener una gran habilidad negociadora, contar con apoyo partidista, y muchas veces financiero; además de un adecuado equipo de asesores y ayudantes, preparados y bien pagados, los que por lo general son abogados con amplia experiencia en las oficinas de la administración pública, en primer lugar, y en el propio Congreso, como segundo.²⁴⁰

²³⁹KREHBIEL, Keith, *Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers*, *American Political Science Review*, vol. 84, numb. 1, March 1990, p.150.

²⁴⁰HENSCHEN. Beth M. y Edgard I. Sidlow, *The Recruitment and Career Patterns of Congressional Committee Staffs: an Exploration*, *The Political Quarterly*, vol. 39, numb. 4, December 1986, pp. 702 y ss.

CONCLUSIONES

El procedimiento legislativo es, en sí, un conjunto de actos, de tracto sucesivo, por medio de los cuales el Parlamento o el Congreso, crean modifican o extinguen una Ley; incluyendo la Constitución.

Una de las etapas fundamentales de este procedimiento, es la que se realiza dentro de las Comisiones o Comités, que consiste en el estudio, a fondo, de los proyectos de Iniciativas que le son turnadas por la Mesa Directiva por acuerdo del Pleno y sobre las cuales deben pronunciarse en un plazo determinado, a través de la emisión de un Dictamen, que apruebe, modifique o rechace el proyecto.

En los Parlamentos analizados, en este trabajo de investigación, nos encontramos diversas formas de Comisiones o Comités legislativos, con diferentes matices en su actuación y conformación; de ellos, la mayoría como órganos de apoyo a la Asamblea que tendrá que resolver por el voto mayoritario, si aprueba confirmando el Dictamen, o desaprueba devolviéndolo a la Comisión con sus observaciones; procedimiento que se presenta en la mayoría de los procedimientos legislativos; sin embargo, en algunos contados Parlamentos como los de España e Italia, hallamos la figura de las *Comisiones de Delegación Plena*, que resuelven en definitiva algunos casos previstos en la norma legislativa.

En los sistemas estudiados, el trabajo de los legisladores cuenta con el apoyo de personal especializado y con amplia experiencia en el examen y creación de leyes. En nuestro país, se ha criticado mucho que en el Congreso de la Unión, el trabajo legislativo, que se desarrolla en nuestras Cámaras, comienza con el problema de la carencia de un servicio profesional de carrera, que le dé fortaleza a la actividad parlamentaria, dentro de las Comisiones Ordinarias; sin embargo, tal situación no es completamente cierta, sobre todo en la Cámara de Diputados, donde se han venido creando órganos especializados que desarrollan trabajos de investigación, de manera permanente y sistemática, sobre temas legislativos, tal es el caso de los denominados Centros de Estudios, que se adicionan, en los hechos, a la experiencia parlamentaria que algunos legisladores han acumulado, en su paso por las diferentes Cámaras, Federales o Locales; no obstante, considero que lo anterior no es suficiente para lograr la optimización del trabajo legislativo, por lo que es indispensable retomar el programa de consolidación del personal de apoyo parlamentario con fundamento en el *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*, en el caso de la Cámara Baja, objeto de este trabajo de investigación.

El que la Cámara de Diputados no cuente con personal calificado, implica que la labor de los legisladores aparente una baja productividad en el trabajo legislativo, mostrando una supuesta deficiencia en su calidad, sobre todo en las Comisiones, que son el motor de la función sustantiva del Congreso; esta carencia de personal especializado en el interior de las Comisiones, no sólo le da una mala imagen pública a la actividad congresional, sino que la ha exhibido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando ésta tiene que enmendar la plana, sobre todo en materia constitucional; de ahí, la necesidad de que ambas Cámaras del Congreso, pugnen por fortalecer a sus órganos técnicos, asesores de las Comisiones Ordinarias y a los Centros de Estudios, en el caso de la Cámara de Diputados, y la del Instituto Belisario Domínguez, en el Senado, para que contribuyan a robustecer la actividad del Poder Legislativo, acorde con la Agenda Legislativa.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, los Centros de Estudios y las Comisiones Ordinarias, deberán contar, indiscutiblemente, con personal plenamente calificado, sujeto a concursos de oposición, y con programas de capacitación permanente, para evitar la tentación de proponer, por razones diferentes a la especialización, su inclusión a las tareas que deben ser fundamentales; el no hacerlo, estará condenando a las dos Cámaras del Congreso a una esclerosis, nada recomendable en esta etapa donde el Congreso debe recuperar sus atribuciones en un sano equilibrio de Poderes; además del debido cumplimiento de los postulados constitucionales.

Hay otras situaciones dentro del procedimiento legislativo que deben ser también motivo de atención; tal es el caso de los plazos establecidos en la normatividad legislativa que van desde los escasos cinco días para dictaminar, previstos en el artículo 87 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso*, y que a todas luces resulta insuficiente; no obstante que el artículo 91 del *Reglamento* citado, prevé que puede suspenderse o demorarse el despacho de algún asunto, lo que deberá manifestarse a la Cámara, antes de que expire el plazo de cinco días.

Sobre este plazo, conviene hacer mención que la fracción I del artículo 72 Constitucional, indica un plazo de un mes (28 a 31 días).

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Existe otra excepción más a la regla, de cinco días, implícita en la

fracción IV, segundo párrafo, del artículo 74 Constitucional, referido a la aprobación del Presupuesto y las contribuciones que se aplicarán en el año inmediato siguiente.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

De lo anterior, se desprende la necesidad de reformar el *Reglamento* para adecuarlo al término constitucional, que es más razonable aunque impreciso, dada la cantidad de Iniciativas que se presentan en las Cámaras; por ejemplo, durante la LX Legislatura, la Cámara de Diputados recibió 2,853 Iniciativas que fueron turnadas a la diferentes Comisiones, de las cuales se aprobaron sólo 426; se desecharon 321; y quedaron pendientes 2,106. Conviene comentar, de igual manera, que los plazos con que cuentan órganos semejantes dentro de los Parlamentos y Congresos estudiados, son sensiblemente más amplios; por ejemplo, en el Reino Unido, están establecidos 30 días para la legislación en materia económica, y un año para el resto de los temas legislativos; en el caso de Alemania, las Comisiones deben resolver los asuntos recibidos dentro del término de 10 semanas, de no ser así, un Grupo Parlamentario o una minoría de 34 legisladores puede solicitar un reporte sobre sus avances; por lo que respecta a España, las Comisiones deben presentar sus Dictámenes en un plazo máximo de sesenta días.

Finalmente, se hacen las siguientes propuestas concretas para hacer más eficaz el procedimiento legislativo:

PRIMERA. Ampliar el término para que las Comisiones presenten sus *Dictámenes*, de 5 a 30 días hábiles, en concordancia con la fracción I, del artículo 72 Constitucional; en caso contrario, deberá justificarse por escrito ante el Pleno de la Cámara, de los motivos por los que no se ha podido concluir su estudio, solicitando, por única vez, una ampliación del plazo que no podrá ser mayor a otros 30 días hábiles. No obstante ello, el promovente podrá, si lo considera pertinente, hacer uso del derecho de presentar su Iniciativa a la consideración de la otra Cámara; salvo que se trate de aquellas materias expresas en el inciso H del artículo 72.

SEGUNDA. Las Iniciativas presentadas en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, que cuenten con el aval del Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenezca el promovente, o bien esté suscrito cuando menos por el diez por ciento del total de miembros de una Cámara,

tendrá el carácter de preferente y no estará obligada a la prelación.

TERCERA. El promovente de la Iniciativa, tendrá derecho a la excitativa escrita ante la Comisión que está conociendo de la misma, si dentro del término de los treinta días calendario, la Comisión responsable no ha emitido el Dictamen correspondiente, en cuyo caso podrá solicitar un informe justificado y el retiro de su Iniciativa para presentarla en la otra Cámara del Congreso; excepto que se trate de una facultad exclusiva, en cuyo caso deberá emitirse forzosamente el Dictamen correspondiente en el sentido que sea.

CUARTA. Todas las Iniciativas que por cualquier causa no hayan podido dictaminarse dentro de los ejercicios legislativos, se considerarán caducadas perdiendo su vigencia; y sólo podrán ser retomadas por otros promoventes si se utilizan como antecedentes, debiendo señalarse expresamente en la nueva Iniciativa.

QUINTA. Para facilitar el trabajo de las Comisiones Ordinarias, se podrá solicitar ante la Mesa Directiva que presente a la aprobación del Pleno, la creación de subcomisiones que permitan cumplir en tiempo con el estudio de las Iniciativas turnadas.

SEXTA. Estudiar la posibilidad de autorizar a algunas Comisiones la resolución de asuntos no significativos, bajo la figura de Delegación Plena.

SÉPTIMA. Disminuir el número de Comisiones Permanentes, reagrupándolas por tipo de materias afines en aras de hacer más eficaz el trabajo legislativo.

OCTAVA. Ampliar el número de especialistas y capacitar permanentemente al personal de confianza adscrito a las Comisiones, creando el Programa de Profesionalización Legislativa, al que se accedería sólo por oposición.

NOVENA. Fortalecer a los Centros de Estudios, en recursos humanos y materiales, para que amplíen su capacidad de investigación y de asesoría en apoyo al trabajo legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, volumen 1, Oxford, México 1999.

BASTERRA MONTSERRAT, Daniel, *Las Comisiones Legislativas con Delegación Plena*, Ciencia Política y Derecho Constitucional, Biblioteca Comares de Ciencia Política, Granada, España, 1997.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Lógica Parlamentaria, Propuesta para una teoría*, primera edición del autor, México 1996.

CARBONELL, Miguel, *Comentarios al artículo 89 Constitucional*, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, séptima edición, tomo XIX.

-----SALAZAR, Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, no. 96, México 2006.

CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Quinta edición, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1996.

CASILLAS ORTEGA, Carlos Enrique, *Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia*, ensayo ganador del primer lugar en el Certamen Nacional de Ensayo *Francisco I. Madero*, organizado por el Instituto Federal Electoral, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) no. 113 Julio-Septiembre 2001, Universidad de la Rioja, España.

CÓRDOVA VIANELLO Lorenzo y MAITRET HERNÁNDEZ, Armando, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, séptima edición, tomo XVII, LIX Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México 2006.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia Moderna de México. El porfiriato. Vida política interior*. Primera parte, Hermes, México, 1970.

De GREGORIO, Christine. *Leadership Approaches in Congressional*

committee Hearings, The Western Political Quarterly, vol. 45, December 1992.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Quinta reimpresión, Ediciones Ariel. Barcelona España, 1996.

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *Las minorías parlamentarias en la reforma constitucional*, Jurídica Anuario, Universidad de Salamanca, España.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La función actual del Poder Legislativo*, El Poder Legislativo en la actualidad, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura-Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G, Estudios Doctrinales, núm. 162, México 1994.

GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, *El sistema Parlamentario en cinco países de Europa. Estudio comparativo: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia*, Serie Reportes, DPI, 12 de junio de 2000.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El poder Legislativo en la actualidad*, LV Legislatura del H. Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie G: Estudios doctrinales, núm. 162, México, 1994.

----- *Los Diputados de la Nación*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura. Secretaría de Gobernación México 1994.

HALL, Richard L., y Frank W. Waymas, *Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees*, American Political Science Review, vol. 84, numb. 3, september 1990.

HENSCHEN. Beth M. y Edgard I. Sidlow, *The Recruitment and Career Patterns of Congressional Committee Staffs: an Exploration*, The Political Quarterly, vol. 39, numb. 4, December 1986.

HUERTA OCHOA Carla. *Mecanismos Constitucionales para el control Político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, segunda edición, Serie Estudios Jurídicos, no. 1, México 2001.

KREHBIEL, Keith, *Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers*, American Political Science Review, vol. 84, numb. 1, March 1990.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio, *Evolución Constitucional Mexicana*, Editorial Porrúa, México 2002.

MÉNDEZ Silva, Ricardo “*La firma de los tratados*”. Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 3, México, julio-diciembre de 2000.

MORALES BECERRA, Alejandro, *El Poder Legislativo y la convocatoria para la elección de Senadores en 1877*, Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XLVIII, septiembre-diciembre 1998, nos. 221-222, UNAM.

OCHOA CAMPOS, Moisés, (Coordinador) *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, México 1973.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E varios, núm. 81, UNAM, México, 1997.

PICCATO RODRÍGUEZ, Pablo Atilio (coord.) *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Vol. I, tomo 3, Serie I, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1998.

RODRÍGUEZ KURI, Ariel, *La Cámara de Diputados y la historia política en el siglo XIX: aproximaciones y comentarios*. PICCATO RODRÍGUEZ, Pablo Atilio, (coordinador), LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Serie I, Historia y desarrollo del Poder Legislativo, Volumen I, Historia del Poder Legislativo, Tomo 3, *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934*, México, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

VALERO FLORES, Carlos Norberto, *Instrumentos Constitucionales de Control Legislativo en Materia Económica*, Expediente 15, CEDIP, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, marzo 2007.

WELDON, Jeffrey A., *El presidente como legislador, 1917-1934*, *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Enciclopedia Parlamentaria de México, volumen I, tomo 3, serie I, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LVI Legislatura, México 1997.

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, Núm. 4, de 30 de mayo de 2008.

Páginas web:

Alemania: <http://www.bundestag.de>

Francia: <http://www.assemblee-nat.fr/>

España: <http://www.congreso.es/>

Italia: <http://www.camera.it/index.asp>

Reino Unido: www.parliament.uk

Estados Unidos de América: <http://www.house.gov/>

ISSN 1875-2594



Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Av. Congreso de la Unión, 66; Col. El Parque; C.P. 15960 México, D.F.
Edificio I, Nivel 2; Tel. 5036-0000 ext. 58140
www.diputados.gob.mx
cedip@congreso.gob.mx