

LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO *

Juan Carlos Córdova González **

Mauricio Hurtado Cisneros ***

SUMARIO: I. *Análisis del sistema de Comisiones en los Congresos locales.* II. *Propuesta.* III. *Bibliografía.*

La perspectiva del Poder Legislativo de nuestro país, se ve encaminada hacia una amplia profesionalización del personal técnico interno. Ya sea por las necesidades que derivan de las funciones inherentes al cargo, como por la cada vez más exigente tarea legislativa, en la que los diputados, requieren de más y mejores apoyos técnicos especializados, se trata de una transformación lenta pero inexorable; el poder legislativo será fundamental para la gobernabilidad democrática de un país plural. Los Congresos estatales están involucrados en esta dinámica, que caracteriza a la última década en el país, resultado de los recurrentes gobiernos divididos que se presentan —actualmente son 19—¹ y que dados los constantes cambios que derivan de las elecciones concurrentes, seguirán siendo un fenómeno merecedor de análisis. El equilibrio de poderes se va consolidando y es una realidad en las distintas entidades federativas. Este trabajo representa un primer ejercicio comparativo de la función de las comisiones, como formadoras técnicas de la voluntad política, en la distribución del trabajo legislativo en los estados.

I. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE COMISIONES EN LOS CONGRESOS LOCALES

Para describir como funciona el sistema de Comisiones Legislativas dentro de los Congresos locales, recurrimos a la consulta de los datos

* Este trabajo es parte del artículo del mismo nombre entregado para su publicación en el libro *El Poder Legislativo estatal en México*.

** Vocal ejecutivo del Instituto de Estudios Legislativos.

*** Secretario técnico del INESLE.

¹ Consultar tabla Gobiernos Divididos en esta obra.

que ofrece la investigación realizada por las instituciones que participan en la edición de esta obra. Encontramos satisfactoriamente un avance importante en la comprensión y desarrollo del trabajo en comisiones. Señalamos que el Estado con menos comisiones es Hidalgo, sólo cuenta con nueve y son integradas por dos diputados,² y quienes más comisiones tienen son los estados de Chiapas y Jalisco con treinta y tres, seguidos por Tamaulipas con treinta y dos.

NÚMERO DE COMISIONES

<i>Estado</i>	<i>Número de Comisiones</i>
Chiapas Jalisco	33
Tamaulipas	32
Durango Tabasco Zacatecas	30
Baja California	29
Oaxaca	28
Aguascalientes Querétaro	27
Guerrero	26
Estado de México Sinaloa Veracruz	25
Michoacán Tlaxcala	24
Sonora	23
Distrito Federal	22
Nayarit	21
Baja California Sur Chihuahua Colima	20

² Artículo 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. Hacemos una reflexión en torno a la integración de las nueve comisiones en el estado de Hidalgo, de los 29 diputados que integran la Legislatura no participan todos en el trabajo legislativo de comisiones, por lo que la repartición de la carga laboral no es equitativa y uno de los principios a los que obedece el establecimiento de comisiones es la división equitativa del trabajo legislativo.

NÚMERO DE COMISIONES

<i>Estado</i>	<i>Número de Comisiones</i>
Guanajuato Quintana Roo San Luís Potosí	19
Morelos	17
Nuevo León	15
Puebla Yucatán	13
Campeche Coahuila	12
Hidalgo	9

Fuente: El Poder Legislativo Estatal en México.

En estos Congresos, observamos que veintidós estados cuentan con un número amplio de comisiones, veinte o más, lo que resulta una diversidad muy amplia en los temas.

Diversificar el trabajo y contar con un mayor número de comisiones, no significa distribuir mejor la tarea legislativa, en virtud de que la carga recae en sólo en algunas comisiones, que son las que regularmente sesionan. Debe existir un equilibrio entre la carga laboral y los integrantes, de modo que a todos los integrantes de la asamblea les sea conferida una responsabilidad, presidiendo una comisión o estar involucrado en el desarrollo del trabajo de por lo menos una.

La eficiencia del trabajo legislativo en comisiones debe valorarse con respecto a la concordancia que existe entre el dictamen presentado al pleno y su aprobación. Si no existe tal concordancia el trabajo desarrollado al interior de la comisión está fallando por diferentes causas. Siendo algunas: la comisión no refleja la pluralidad de la asamblea; las decisiones tomadas no son consultadas o aprobadas mediante consensos o las resoluciones obedecen a intereses personales. Incluso, las deficiencias pueden ser técnicas, en cuyo caso, la falta de apoyos especializados serán determinantes.

Al existir una plena congruencia entre las decisiones que toman la comisión y la ratificación del pleno, la comisión verdaderamente cumple con su función.

El trabajo realizado por la comisión es regularmente por materia y de estas materias, las coincidencias de los temas en los diferentes Congresos del país son las siguientes:

COMISIONES POR MATERIA

<i>Nombre de la Comisión</i>	<i>Número de coincidencias</i>
Gobernación y puntos constitucionales	32
Administración o procuración de Justicia	32
Finanzas, hacienda, cuenta pública, fiscalización, vigilancia.	32
Educación, cultura, ciencia, tecnología.	32
Desarrollo económico, industrial.	31
Ecología, medio ambiente, recursos naturales.	29
Derechos humanos.	29
Salud, asistencia social.	28
Desarrollo agropecuario, forestal, ganadero.	28
Trabajo y previsión social.	26
Seguridad pública.	24
Equidad y género.	24
Desarrollo o fortalecimiento municipal.	24
Juventud y deporte.	23
Comunicaciones y transporte.	22
Asuntos indígenas.	20
Turismo.	20
Atención a grupos vulnerables.	14
Asuntos pesqueros, marítimos.	13
Corrección de estilo, editorial.	12
Protección civil.	10

COMISIONES POR MATERIA

<i>Nombre de la Comisión</i>	<i>Número de coincidencias</i>
Legislación.	8
Participación ciudadana.	7
Estudios legislativos.	6
Asuntos patrimoniales.	6
Información.	6
Asuntos electorales.	5
Asuntos fronterizos.	5
Asuntos metropolitanos.	3

Fuente: El Poder Legislativo Estatal en México.

Los temas de mayor coincidencia son 17 (contemplados en 20 o más estados), los cuales se refieren a las materias de: puntos constitucionales, justicia, educación, desarrollo económico, ecología, derechos humanos, salud, trabajo y previsión social, desarrollo agropecuario, seguridad pública, equidad y género, municipio, asuntos indígenas, turismo, entre otros.

Existen temas de suma importancia para varios estados a nuestra consideración que aún no son tratados, como la problemática metropolitana que se observa en Jalisco y Nuevo León y otros estados y dentro de sus comisiones no contemplan una relacionada con el tema. Sin embargo este tema no sólo incumbe a la gran urbe, el Estado de México y el Distrito Federal tienen una comisión que atiende la problemática, además del caso de Aguascalientes.

En cuanto a su integración, encontramos los siguientes datos:

INTEGRACIÓN DE COMISIONES

<i>Número de integrantes</i>	<i>Número de Congresos</i>
Dos	1
Tres	7
Tres a seis (s/d)*	4
Cinco	8
Más de cinco	4
Abierto el margen mayor	6
La asamblea determina	2

Fuente: El Poder Legislativo Estatal en México.

* Número sin determinar.

La Asamblea del Distrito Federal es quien establece el mayor número de diputados que integran las comisiones, las cuales están entre nueve y once diputados; y Aguascalientes las integran sólo dos diputados. Tomando el ejemplo del Distrito Federal, podemos señalarlo como apropiada la distribución del trabajo legislativo en comisiones, en virtud de que existe un equilibrio entre el número de integrantes con el número de comisiones (veintidós).

Por lo que respecta a las materias sobre las cuales dictaminan, encontramos tres grupos:

En razón de la denominación. Son aquellas que por su nombre le asignan el trabajo legislativo. Dentro de la reglamentación interna de los Congresos encontramos 16 casos en el país.

Facultadas por la reglamentación interna. Son aquellas comisiones que la Ley Orgánica o el Reglamento interno de los Congresos, las faculta para dictaminar sobre determinado asunto específico y no pueden conocer de otro diferente a las atribuciones señaladas. Se localizaron 12 estados que trabajan de esta manera.

Mixtas. El sistema de comisiones de un Congreso maneja ambas. Cuatro estados del país internamente se manejan de esta forma.

Otro aspecto importante de la composición de las comisiones, es la pluralidad con la que se integran, es necesario reflejar en cada comisión la representación que cada partido político mantiene en la legislatura, con la finalidad de que el trabajo legislativo sea acorde a los aspectos políticos.

Es importante señalar que una buena integración de las comisiones lleva a desarrollar mejor el trabajo legislativo. Para ello es necesaria la comunicación interna y la fluidez de la información con la que se manejen los grupos parlamentarios.

Para ilustrar este contenido describimos los siguientes datos:

PLURALIDAD

<i>Reglamentada</i>	<i>Número de Congresos</i>
Sí	18
No	14

Fuente: El Poder Legislativo Estatal en México.

Sí: Existe determinación expresa en los ordenamientos jurídicos internos de los Congresos, donde señala que las comisiones son integradas en relación con la proporción que cada grupo parlamentario tiene en el pleno.

No: No se encuentra establecido el precepto de pluralidad en la integración de las comisiones.

Esta reglamentación de la pluralidad al interior de los Congresos, se presenta recurrente en aquellos que han tenido experiencia de gobiernos divididos y los grupos parlamentarios mantienen un equilibrio de fuerzas en la toma de decisiones. Desde luego lo antagónico se localiza en donde aún existe un dominio absoluto del partido político en el poder y coincide la mayoría legislativa con el partido del gobernador.

Una característica importante con las que deben contar las comisiones es la de autonomía y tiene mucho que ver con la pluralidad en su integración. Estos grupos colegiados internos de los Congresos deben tener una autonomía plena en el trabajo legislativo que desarrollen, por ello es importante que dentro de sus atribuciones y facultades tengan la de citar o invitar a sus reuniones a todas aquellas personas que siendo funcionarios públicos, académicos, líderes sociales, empresariales o líderes de opinión, sea necesario escuchar su punto de vista en relación con algún tema específico, la comisión a través de su presidente, tenga la facultad de hacerle la invitación, y participe en la reunión, a beneficio de la mejor toma de decisiones.

Revisando las facultades con las que cuentan las comisiones, encontramos que tiene expresa la facultad para solicitar información a los diferentes entes públicos en 22 Congresos, y en los demás no se cuentan, considerándose una herramienta democrática básica.

En cuanto al apoyo técnico y financiero de las comisiones encontramos, que en 22 Congresos se establece y en 10 no está determinado por la reglamentación interna. Estos aspectos son de necesidad elemental para el mejor desarrollo de la actividad.

Por lo que respecta a realizar un plan de trabajo en comisiones, 6 entidades ven necesario establecer un trabajo planificado y en los 26 restantes no existe un orden claro, más bien, el trabajo legislativo se ajusta a las iniciativas presentadas y que deben ser estudiadas, sin preocuparse por iniciar conjuntamente el estudio de un tema para mejorar la legislación o crear un nuevo ordenamiento.

Consideramos necesario redimensionar el trabajo que realizan las comisiones y estamos seguros que el fortalecimiento de estos grupos colegiados especializados, traerá mayores beneficios para nuestra sociedad.

II. PROPUESTA

Después de analizar los números arrojados del comparativo realizado al sistema de comisiones legislativas de los Congresos locales, podemos proponer un modelo de comisiones básico, a través de una serie de recomendaciones que a manera de propuesta establecemos. Tratamos de incorporar diferentes aspectos para integrar una propuesta acorde a las necesidades técnicas y financieras, además de la incorporación de instituciones democráticas para hacer más efectivo el quehacer parlamentario. Nuestras aportaciones son las siguientes:

- El número de comisiones con las que debe contar un Congreso deben ser 19 (son las comisiones con mayor interés por parte de los Congresos locales).
- Integradas por un mínimo de 5 y un máximo de 9 diputados (en los Congresos pequeños tomar el número mínimo como máximo).
- Conformadas de manera plural, reflejando el porcentaje representado por cada partido político en la integración de la Legislatura.
- Con autonomía en el trabajo legislativo que desarrollan y de ser posible en el aspecto financiero.
- Contar con apoyo técnico.
- Establecer anualmente un plan de trabajo.
- El trabajo de la comisión debe crear un sistema de comunicación pleno y constante con los actores políticos.
- Los acuerdos deben sustentarse en una legitimidad real y respaldarse por consensos claros, que generen una gobernabilidad democrática. Ni la mayoría que calle el disenso, ni el disenso que obstruya el consenso.
- Dictaminar respetando la jerarquía de las normas, las reglas generales de técnica legislativa y redacción.
- Las resoluciones que tomen deben buscar siempre el bien común.

Bajo estas recomendaciones queremos contribuir al fortalecimiento del trabajo en comisiones y a su vez fortalecer al Poder Legislativo en México. Son algunas consideraciones que esperamos sirvan de reflexión y que lleven a la consolidación de un trabajo legislativo profesional y eficiente.

III. BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 2a. ed. México, Oxford, 1999.
- BENTHAM, Jeremy, *Tácticas parlamentarias*, México, Comité de Biblioteca e Informática, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, FCE, 2000.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1990.
- CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000.
- DAHL, Robert A., *La poliarquía. Participación y oposición*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1997.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1998.
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Congreso de la Unión, México, 1997.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, t. 9.
- Enciclopedia Parlamentaria*, México, Instituto de Investigaciones Parlamentarias, Congreso de la Unión, 1997, S. I, V. I, t. 2.
- FILANGIERI, Cayetano (trad.), *La ciencia de la legislación*, Estado de México, Comité de Biblioteca e Informática del Congreso de la Unión e Instituto de Estudios Legislativos, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1988.
- LUJAMBIO, Alfonso *et al.*, *El proceso presupuestal y las relaciones entre los órganos del poder*, México, UNAM, 2001.

- MERINO, Mauricio (comp.), *La ciencia política en México*, Biblioteca Mexicana-FCE, 1999.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Porrúa, 2001.
- MORALES, Isidre y PITARCH, Ismael E., *Las cortes generales en el sistema parlamentario de gobierno*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1997.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997.
- PUNSET, Ramón, *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- RONALD, Matthews, *U.S. Senators & their World*, Nueva York, Vintage Book, 1960.
- SEMPÉ MINVILLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 2002.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-LVII Legislatura-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- VILLEGAS M., Francisco Gil y HERNÁNDEZ R., Rogelio, *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2001.