

## CAPÍTULO CUARTO

### LAS “PEQUEÑAS LEGISLATURAS”. EL TRABAJO DE LOS LEGISLADORES EN LAS COMISIONES ORDINARIAS

#### I. INTRODUCCIÓN

En dos de los capítulos previos hicimos alusión a las comisiones parlamentarias, a su regulación e integración y a su importancia en el proceso legislativo de nuestro Congreso; con ello ha quedado clara su relevancia en el desarrollo de esta función. No obstante lo anterior, consideramos que es justificable dedicar un capítulo especial a este tipo de órganos parlamentarios que son fundamentales para el desarrollo de todas las funciones que desarrolla un verdadero Parlamento. Como tendremos ocasión de advertir, la evolución de las comisiones fue consolidando el papel de los Parlamentos ya que impusieron en ellos dos principios básicos: el de la división del trabajo y, sobre todo, la especialización.

Si queremos que nuestro Congreso se convierta en un verdadero contrapeso, en un órgano ciertamente controlador, es menester contar con un sistema de comisiones fuerte, robusto en su regulación y preciso en su cumplimiento. Las comisiones son Parlamentos a escala,<sup>115</sup> pues su composición refleja la proporcionalidad del Pleno; son los órganos más adecuados para deliberar, confrontar ideas, en torno a un proyecto de ley o en el ejercicio de un instru-

---

<sup>115</sup> Woodrow Wilson, presidente de los Estados Unidos de América, afirmó en 1885, que las comisiones eran “pequeñas legislaturas” que controlaban al Ejecutivo. Lujambio, Alonso, *La influencia del constitucionalismo anglosajón en el pensamiento de Emilio Rabasa*, México, Escuela Libre de Derecho-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 61.

mento de control, frente a quien piensa diferente, a quienes desde una posición ideológica sostienen puntos de vista diversos sobre una decisión política que será sometida a la aprobación del Pleno. Constituyen un escenario inmejorable para conocer y valorar —al legislador en lo individual— el trabajo de los legisladores, de sus conocimientos en la materia que supone la competencia de sus comisiones.

El objetivo del presente capítulo es contribuir a una mejor comprensión de las comisiones en nuestro Congreso, con el ánimo de que se evidencien sus debilidades y se potencien sus fortalezas. Un mejor entendimiento de estos órganos llevará definitivamente a comprender, también, en su justa dimensión todas las funciones de nuestras asambleas, puesto que son estos microcosmos los que sustancian en una primera instancia los principales procedimientos parlamentarios.

## II. LOS INICIOS: DEL COLEGIO ÚNICO A LAS SECCIONES

En los inicios del régimen constitucional, el Parlamento se organizó de acuerdo con la idea de asamblea única (colegio único), esta forma organizativa presentó, como es fácil de comprender, muchos inconvenientes desde el punto de vista funcional y operativo. El trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil; es por ello que el principio de división del trabajo tuvo, necesariamente, que llegar al Parlamento a efecto de contribuir a que la institución fuese más dinámica y funcional; fue entonces cuando la mayor parte de los parlamentos se organizaron en secciones y/o comisiones.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Es necesario dejar claro que la eficacia no lleva de por sí a la división del Parlamento en comisiones. “La lógica de las eficacias sí impone seguramente la necesidad de que para llevar a cabo la tarea legislativa, el Parlamento se organice de tal modo que se separan la etapa de análisis de la discusión y decisión y que, en la medida en la que la primera de ellas no exige la actuación simultánea de todos los parlamentarios en sesión conjunta, para llevarla a cabo el Parlamento se divida en fracciones que permitan a la vez mayor eficacia y mayor rapi-

El sistema de secciones,<sup>117</sup> de origen francés, que durante el siglo XIX tuvo su época de esplendor, era una división del trabajo realmente elemental. Consistió en dividir al Parlamento en dos, tres, cuatro o más secciones, integradas cada una de ellas por igual número de miembros cuya asignación a una u otra sección se hacía por un procedimiento objetivo, es decir, sin relevancia política.<sup>118</sup> Simultáneamente, todas las secciones estudiaban los asuntos que se incluían en el orden del día y después de la deliberación cada una de éstas nombraba un relator de mayoría y otro de minoría, la deliberación del Parlamento se iniciaba con la exposición de las relaciones de las distintas secciones y quien terminaba decidiendo era el Pleno; esta forma de tramitación de los asuntos se utilizaba principalmente para: a) hacer más fácil el análisis común de los textos, y b) tener un primer debate sobre un proyecto de ley.

En un intento por conciliar dos principios importantes en la organización parlamentaria, como son, por un lado, la agilidad funcional y, por otro, el principio de igualdad que asiste a todo parlamentario, desde finales del siglo antepasado, e incluso ya entrado el presente, el sistema de secciones fue sustituido por el régimen de comisiones que surgiría en el Parlamento inglés. La creación de las comisiones supone, en cierta medida, la quiebra del principio de igualdad en aras del principio de división del trabajo, esto

---

dez”. Rubio Llorente, Francisco, “Las comisiones parlamentarias”, *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1994, p. 214.

<sup>117</sup> Maravall las describe así: “Llámense secciones (*bureaux y uffici*) [a] los grupos en que se distribuyen todos los miembros de una cámara por medio del azar o de otra manera mecánica, con el fin de realizar un estudio previo y somero de los asuntos o de hacer ciertas designaciones”. Maravall, José Antonio, *Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones*, Madrid, s. p. i., 1947, pp. 61 y 62.

<sup>118</sup> Por ejemplo, el orden alfabético de los apellidos, lo que evidentemente garantiza la absoluta igualdad entre todos los parlamentarios. Cfr. Rubio Llorente, Francisco, “Las comisiones parlamentarias”, *Las comisiones parlamentarias...*, cit., p. 214. Incluso la suerte servía para la creación de las secciones, véase artículo 17 del Reglamento Español del Congreso de los Diputados, de 14 de febrero de 1838, que establecía: “...se dividirán por ‘suerte’ en siete secciones de igual número todos los diputados presentes, y los que entren después serán destinados a la sección que le corresponda por turno”. Véase *Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes*, Madrid, Secretaría de las Cortes, 1977, p. 142.

es, de especialización. Las comisiones no son, como las secciones, simples divisiones para la organización del trabajo con el fin de hacer más fácil el análisis en común de los textos o, incluso, un primer debate sobre ellos, sino estructuras diferenciadas en razón de la tarea realizada. Todas las secciones hacían lo mismo, aunque lo hicieran simultáneamente y con resultados distintos; las comisiones tienen, por el contrario, tareas diferenciadas, son órganos especializados, con independencia de que sean o no permanentes. Como señala Rubio Llorente, “lo que hace cada comisión, los temas que estudia, las cuestiones de las que se ocupa, no coinciden con lo que hacen los demás. Los miembros de la comisión son especialistas”.<sup>119</sup> Dicha especialización no deriva, sin embargo, de su formación anterior, aunque ésta puede ser tomada en consideración a la hora de designarlos, sino de la tarea que llevan a cabo en el seno de la propia comisión.

Lo cierto es que en la actualidad nadie entendería un Parlamento sin comisiones, éstas han llegado a convertirse, como sostiene Sánchez Agesta,<sup>120</sup> en “órganos naturales” de las cámaras parlamentarias.<sup>121</sup> Amerita recordar aquí la idea según la cual el Parlamento contemporáneo es el Parlamento de comisiones frente a la asamblea del siglo XIX, que trabajaba generalmente en Pleno.<sup>122</sup> Por tanto, el sistema de comisiones irrumpe en el moderno

---

<sup>119</sup> Cfr. Rubio Llorente, Francisco, “Las comisiones parlamentarias...”, *cit.*, p. 215.

<sup>120</sup> Sánchez Agesta, Luis, “Comisiones Parlamentarias”, *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona, Seix, 1952, t. IV, p. 453.

<sup>121</sup> Es un buen ejemplo destacar cómo, durante el desarrollo del parlamentarismo han tenido cabida en las asambleas representativas las más curiosas comisiones parlamentarias, *u. gr.* el artículo 69 del Reglamento Español del Congreso de los Diputados, de 24 de mayo de 1918, que regulaba la creación de una comisión de doce individuos, cuando ocurriera el fallecimiento de algún diputado para acompañar sus restos a su última morada. Cfr. *Reglamentos del Congreso de los Diputados...*, *cit.*, p. 339. Otra comisión curiosa fue la creada en el Parlamento inglés, cuya finalidad era preparar el ambigü. Cfr. Sir Courtenay P. Ilbert, *El Parlamento. Su historia, constitución y práctica*, Barcelona-Buenos Aires, Labor, 1930, p. 121.

<sup>122</sup> Cfr. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1996, p. 139.

constitucionalismo como la forma más adecuada de organizar el trabajo parlamentario. Dicho sistema no ha sido sustituido por otro distinto hasta nuestros días, su evolución ha consistido, simplemente, en perfeccionarlo y dotar a dichos órgano de mayores facultades.

### III. EL RELEVO: DE LAS SECCIONES A LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS. FRANCIA, INGLATERRA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tal vez pueda apreciarse, en todos los Parlamentos, una evolución similar en la aparición de las comisiones vamos a centrar nuestro examen histórico en los tres sistemas que parecen más relevantes. Nos referiremos, por un lado y muy brevemente, a las secciones en la Asamblea Francesa y a su influencia en los parlamentos europeos; por otro lado, al sistema inglés, en donde se encuentra el antecedente más remoto de las comisiones parlamentarias; por último, al sistema de comisiones de los Estados Unidos, ya que ha sido en ese país en donde las mismas se han desarrollado de una manera muy especial.

#### 1. *Las secciones francesas*

La tendencia, de la Asamblea Francesa, a constituir comisiones o comités se percibió desde el momento mismo de la instauración de la Asamblea Constituyente de junio de 1789, ya que dos días después de establecerse la misma, 19 de junio, se nombraron cuatro *comités de travail* por los *bureaux*. Así, las comisiones parlamentarias pasaron a ser una institución tradicional del sistema político francés, si bien en algunas ocasiones suprimidas ya que su evolución no fue, precisamente, rectilínea.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Véase Prélot, Marcel, *Droit parlementaire français*, París, 1957-1958, t. 1, p. 102.

El pensamiento liberal e individualista de la época sería un factor determinante para suprimir a dichas comisiones en la Asamblea Francesa,<sup>124</sup> pues según la concepción de la época no eran necesarios cuerpos intermedios con vinculaciones duraderas en el seno de los Parlamentos;<sup>125</sup> en este escenario nacería el modelo o sistema de *bureaux*, secciones o subdivisiones de las cámaras, que muy pronto se extendería a gran parte del continente europeo. En Bélgica y en los Países Bajos se les conoció como *Afdelingen*, en la Alemania del II Reich como *Abteilungen* y en España por *secciones*.<sup>126</sup> Todas ellas discutían, como ya hemos señalado, simultáneamente el mismo asunto; era una especie de *Committees of the Whole House* inglés dividido varias veces.

En Francia, las comisiones parlamentarias no se consolidarían sino hasta la promulgación de la Constitución de 1848 y durante las III y IV repúblicas. En tanto que, en la V República, el decaimiento de la importancia del Parlamento llevó consecuentemente al debilitamiento de las comisiones y sus labores se vieron reducidas a tareas puramente técnicas. Desde 1958 hay seis comisiones permanentes en cada cámara por limitación expresa del texto constitucional según dispone el artículo 43 y obedecen a los mismos principios de organización y competencia en ambas. Su tarea fundamental consiste en llevar a buen fin proyectos de ley puestos a su disposición, pero sus tareas son esencialmente preparatorias (e incluso auxiliadas por subcomisiones técnicas) a las que desempeña el Pleno. No obstante, las reformas que se hicieran al

---

<sup>124</sup> Incluso la Constitución del Directorio del año III, quiebra de manera rotunda el sistema de comisiones parlamentarias, al disponer expresamente en su artículo 67 la prohibición absoluta de formar comités permanentes, reconociendo la posibilidad de formar comisiones especiales encargadas de su objeto determinado, las cuales se disolvían tan pronto como se hubiera terminado su misión.

<sup>125</sup> En España, las Cortes siguieron funcionando por secciones hasta ya entrado el presente siglo. Véase sobre el tema Maravall, José Antonio, *Los reglamentos de las cámaras...*, cit., p. 63.

<sup>126</sup> Cfr. Villacorta Mancebo, Luis, *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros y MP de Salamanca, 1989, p. 114.

Reglamento de la Asamblea en octubre y diciembre de 1969, ha propiciado la constitución de comisiones especiales.

## 2. *Las comisiones en el Parlamento de Westminster*

Se ha repetido con tanta insistencia la frase “madre de todos los Parlamentos” cuando se hace referencia al Parlamento de Westminster, que cualquiera se abstiene de repetirla. Sin embargo, expresa una gran realidad histórica. Es un hecho que la constitución y los procedimientos de las legislaturas en casi todos los países han sido copiados directa o indirectamente o, al menos, basadas en ideas sugeridas por el estilo británico. El Parlamento inglés ha sido siempre un guardián constante de sus funciones sobre todo de la función legislativa, de la cual debe ejercer siempre lo esencial de la misma, sin delegar poder efectivo a otros cuerpos, incluso, creados en su propio seno y por él mismo. Pese a lo anterior, esta asamblea no ha podido eludir un proceso, inevitable, de la división del trabajo parlamentario que la abundante carga de asuntos ha acentuado en el transcurso del tiempo y ha tenido que ir evolucionando, en la medida en que el tiempo se lo ha exigido.

Diversos autores suelen coincidir que fue en la Inglaterra de 1340 cuando por vez primera se hacía alusión, en un documento, a una comisión parlamentaria.<sup>127</sup> Desde su aparición y hasta 1547, el Parlamento británico desarrolló la práctica de los *Select Committees* o comisiones especiales<sup>128</sup> para, a partir del inicio del siglo

---

<sup>127</sup> Es el antecedente más remoto de las comisiones no permanentes. *Cf.* Redlich, Joseph, *The Procedure of the House of Commons*, Londres, Archibald Constable, 1908, t. II, p. 204. Sin embargo, hay que tener en cuenta la precisión que hace Friedrich en el sentido de que la palabra “committee” se utiliza en el primer lenguaje parlamentario no tanto para designar un cuerpo colegiado cuanto para referirse a cada miembro al que la cámara le confiaba un encargo. Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 158 y ss.

<sup>128</sup> Hay rastros también de las comisiones constituidas en los Parlamentos Tudor creadas durante el siglo XVI, *cf.* *The Tudor Parliaments. Crown, Lords and Commons, 1485-1603*, Londres-Nueva York, Logman, 1986, p. 27.

XVII (1607), comenzar a utilizar la comisión de cámara entera y dar entrada, más tarde, al sistema de comités permanentes, que derivó de las reformas de la década de 1880-1890.

Durante el siglo XX, el Parlamento anglosajón experimentaría diversas reformas. La primera de ellas, en 1907, transformaría considerablemente las actividades cotidianas del Parlamento de Westminster, a ella le sucederían otras muy diversas que irían configurando el actual rostro del Parlamento inglés.<sup>129</sup> Las comisiones parlamentarias, creadas en el seno del Parlamento anglosajón según ha señalado Fraga Iribarne, siguiendo a Lord Hemmingford, hasta antes de la reforma de 1907, podían dividirse en “comisiones de toda la cámara<sup>130</sup> y otras comisiones”. Los primeros *Committees of the Whole House* fueron los comités de toda la cámara o de la cámara entera, institución típicamente británica, que se caracteriza porque podían tomar parte en ellos cualquier miembro del Parlamento que así lo solicitara, diferenciándose del pleno sólo en la presidencia (que no era ejercida por el *speaker*), en las reglas del debate (que son más flexibles) y en ciertas manifestaciones rituales (la maza, como símbolo del poder de la cámara, se colocaba más abajo).<sup>131</sup>

Dos eran los momentos en los que se constituían los *Committees of the Whole House*, a saber: cuando la materia no iba a discutirse, es decir, que existía consenso en torno a la misma y cuando la cuestión era tan importante que los miembros del Parlamento consideraban que debía revisarse la labor de las comisiones de la

---

<sup>129</sup> Datos muy importantes sobre la evolución del Parlamento inglés podemos encontrarlos en Felicetti, Franceso, *Evolucione storica del Parlamento Inglese*, Pellegrini, 1983.

<sup>130</sup> El fundamento de este comité, más que práctico es de tipo histórico, ya que de esta manera la cámara aseguraba su independencia de la tutela del poder real, del que el *speaker* —un oficial real— era su representante, *cf.* Sir Courtenay P. Ilbert, *El Parlamento. Su historia...*, *cit.*, pp. 29 y ss.

<sup>131</sup> Estos comités plenarios se constituían para considerar proyectos de ley o para asuntos financieros, por ejemplo: presupuestos (*Committee of Supply*) o impuestos (*Committee of Ways and Means*). *Cf.* Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, p. 222.

Cámara de los Lores.<sup>132</sup> La gran flexibilidad de este “gran comité” permitía que todos los miembros del Parlamento pudieran contribuir y aportar algo a la discusión.

Los otros comités tenían composición restringida, no pudiendo tomar parte en los trabajos de los mismos más que los parlamentarios designados al efecto; éstos podían ser de tres tipos: el *General Standig Committees* fue el comité en donde todos los proyectos legislativos eran revisados, a menos que el Pleno solicitara su envío a un comité especial, cosa que sólo ocasionalmente sucedía. Normalmente había siete *General Standig Committees*, pero el número podía variar según las necesidades; uno de ellos estaba reservado para los *Bill Private*, fuera de este tipo no existía ninguna otra especialidad en razón de la materia, por lo cual las leyes le llegaban arbitrariamente de acuerdo con el calendario y el desarrollo del trabajo parlamentario. Hasta 1960 estaban compuestos por 20 miembros, posteriormente su composición se hizo más flexible. Para ello era necesario que el portavoz solicitara al presidente de la cámara la integración de un *General Standig Committees*, con mayor número de miembros (que oscilaba entre 20 y 50); esta práctica favoreció la especialización de los miembros por materias. Aunque en realidad, como señala Crick, la verdadera razón de buscar la especialización, fue que no encontraban miembros suficientes para trabajar en los comités.<sup>133</sup>

Sin embargo, dos comités nunca tuvieron problemas de personal. El Gran Comité para Escocia, constituido por todos los miembros escoceses del Parlamento y diez o quince miembros más para mantener el equilibrio entre partidos, y el Comité Permanente para Escocia,<sup>134</sup> integrado por 30 miembros escoceses nominados para cada ley y no más de 20 miembros del Parlamen-

---

<sup>132</sup> Cfr. Crick, Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfel and Nicolson, 1968, p. 83.

<sup>133</sup> *Ibidem*, pp. 87 y 88.

<sup>134</sup> Las funciones principales de este comité fueron la tramitación de los presupuestos, de las leyes exclusivamente aplicables y las sesiones especiales sobre asuntos de Escocia.

to, nombrados en atención a sus cualidades y proporcionalidad entre los partidos.

Hay que señalar que este tipo de comités no tenían poderes ejecutivos, ni podían llamar personas o requerir papeles, como tampoco podían debatir o discutir materias que no tuvieran que ver con el texto de la ley que estaban debatiendo y, por tanto, no podían entrar en controversias políticas. Sin embargo, esto que estaba prohibido, se convirtió en regla general a partir de 1906 y los *General Standig Committees* fueron la manera normal de tratar los asuntos políticos.

Los *Sessional Committees* o comités especiales de sesión, como su nombre lo indica, eran comités designados para el transcurso de una legislatura o para el estudio de un aspecto particular, pero su duración, muchas veces, era prolongada para todo el periodo de sesiones por nuevas resoluciones de las siguientes. Sus tareas no eran propiamente legislativas, sino organizativas.<sup>135</sup>

Finalmente, los *Select Committees* que, como ya hemos señalado, constituyeron la primera de las formas en que el Parlamento inglés comenzó a operar, son los más antiguos de la Cámara de los Comunes inglesa y eran comités no permanentes constituidos para un trabajo específico que se extinguían al término del mismo. Coinciden en lo general con las comisiones especiales continentales.<sup>136</sup>

El objeto fundamental de la reforma de 1907 fue buscar el reforzamiento de los *Standing Committees* y en consecuencia se experimentaría una descarga considerable de trabajo para los *Select Committees*. A partir de entonces, los primeros realizarían una deliberación más precisa y profunda sobre los proyectos de ley, pero siempre atendiendo a las instrucciones del Pleno, no pudiendo sustituir el proyecto que se discutía con un contraproyecto propio, ni siquiera enmendar las partes esenciales del mismo. Se trataba más de comités técnicos que de comités deliberantes.

---

<sup>135</sup> Cfr. Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento...*, cit., pp. 222 y 223.

<sup>136</sup> Sobre la forma en que inician cada una de estos comités en el proceso de creación de leyes, véase Sir Courtenay P. Ilbert, *El Parlamento. Su historia...*, cit., p. 57.

Con el reforzamiento de las labores de los *Standing Committees*, se introdujo también el principio de publicidad de los debates en los comités, frente a la costumbre de que en los *Select Committees* aquéllos no eran nunca públicos. Por lo que hace a estos últimos, desde entonces su forma y funciones han permanecido casi inalterables, oscilando su composición entre diez y quince miembros. La reforma de 1945 afectó también la configuración de los comités, no tanto en sus facultades como en su integración o composición. Los cuatro existentes (aparte del Comité para Escocia) se convirtieron en cinco más pequeños. Antes de la segunda guerra mundial cada comité tenía de 60 a 85 miembros; después de 1945 quedaron reducidos entre 40 y 50 (salvo el escocés, que comprendía a todos los miembros del Parlamento que representaban distritos en Escocia, más otros diez o quince de otro origen).<sup>137</sup>

Todavía el Parlamento inglés experimentaría una reforma que afectaría de manera muy sustancial a los comités creados en su seno. Nos referimos a las modificaciones realizadas al Reglamento de la Cámara de los Comunes el 26 de junio de 1979.

Como resultado de dicha reforma permanecieron once comisiones de lo que podíamos llamar viejo sistema (es decir, *Sesional Select Committees*) o de comisiones especiales y se establecieron 14 *Select Committees Related to Government Departments* (es decir, comisiones o comités por departamentos gubernamentales), pero los cambios en el número de departamentos del gobierno aumentó a 16.<sup>138</sup> Los poderes conferidos a estos últimos *Select Committees* los asemejan más al concepto de lo que en el sistema continental se conoce como comisiones permanentes.

Su continua vigilancia sobre la labor de determinados departamentos contrasta en modo visible con la actividad excepcional que ejercían las anteriores. Siguiendo a Bercusson, podemos señalar que el carácter investigador de estos nuevos *Select Committees*

<sup>137</sup> Cfr. Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento...*, cit., p. 224.

<sup>138</sup> Rush, Michael, “Las comisiones parlamentarias en el Reino Unido”, *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1994, p. 196.

*Related to Government Departments* acreció de forma significativa respecto a la práctica precedente en los siguientes aspectos:

En cuanto a sus poderes, estos *Select Committees* pueden convocar testigos y ordenar la presentación de documentos coercitivamente. Poderes, como hemos venido señalando, esenciales que toda comisión precisa. El carácter coercitivo que se le atribuyó a la posibilidad de solicitar documentos, desencadenó en el Parlamento, como era de esperarse, una gran discusión. Sin embargo, hasta el momento no ha habido necesidad de que un *Select Committee* haya exigido de esta manera documento alguno.

El segundo perfil de distinción de los nuevos *Select Committees* consistió en que se les reconoció la necesidad de contar con personal propio. Cada una de las comisiones inició sus trabajos con un número de dos o tres dependencias permanentes.

En tercer lugar, y por lo que concierne a su papel preparatorio, las comisiones continuaron privadas de poderes ejecutivos. Sin embargo, al vigilar a los departamentos administrativos los resultados de su control pueden influir en los procesos legislativos.

Por último, y con relación a su carácter temporal, los actuales *Select Committees* tienen una duración de unos cinco años y de acuerdo con la aprobación que tuvieron al momento de ser creados, éstos pueden continuar o no.

Recapitulando, podemos decir que actualmente el Parlamento inglés conoce dos tipos de comisiones especiales;<sup>139</sup> por un lado los llamados *Select Committees Related to Government Departments* (o relacionados con los departamentos del gobierno)<sup>140</sup> y los *Select Committees*, propiamente dichos, cuya regulación esencialmente está sistemati-

---

<sup>139</sup> Conviene dejar constancia de que también existen en el Parlamento inglés otro tipo de comisiones especiales, como: *Committee of Privileges* (artículo 97 del Reglamento de la Cámara de los Comunes) *Committee of Public Accounts* (artículo 98, *idem*), *Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration* (artículo 100, *idem*), *Liaison Committee* (artículo 101, *idem*)

<sup>140</sup> Crick ha calificado a este tipo de comisiones como el principal riesgo frente a los *Select Committees* ya que ve en ellos un instrumento efectivo e indirecto sobre el control del Ejecutivo, sin tener en ningún caso la posibilidad de ordenarle algo al mismo. Bernard, *The Reform of Parliament...*, *cit.*, p. 100.

zada en el Reglamento de la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña, y aunque las reglas de ambas figuras son muy similares y las dos están reguladas, en dicho ordenamiento, en la rúbrica correspondiente a las comisiones especiales (*Select Committees*), las primeras en el extenso artículo 99 y las segundas especialmente, del 82 al 94, se trata de figuras similares pero indudablemente diferentes.

### 3. *La adopción del sistema de comisiones y su robustecimiento en el Congreso de los Estados Unidos de América*

Los primeros que realizaron la adaptación de las comisiones o comités al estilo inglés, como era natural, fueron los anglosajones, que concibieron la Constitución de los Estados Unidos de América. Sin embargo, este pueblo que se mueve por costumbres semejantes, por tradiciones y formas de pensar similares a las británicas, llegó a distintos y curiosos resultados, interpretando el principio constitucional de la separación de poderes, especialmente respecto a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así, aunque en un principio se puede decir que el sistema inglés influyó considerablemente en el desarrollo de las comisiones estadounidenses, ha sido en Estados Unidos donde las comisiones se han perfeccionado de una manera notable, fortalecimiento que hace evidente una diferencia respecto de las comisiones inglesas. En la mayor parte de las asambleas de las trece Colonias eran conocidas las comisiones parlamentarias, incluso permanentes<sup>141</sup> como sucedía en Virginia;<sup>142</sup> también fue frecuente su utilización por la Convención de Filadelfia.

El trabajo parlamentario que se desarrollaría en la Asamblea de Representantes de los Estados Unidos convertiría a los *Select Committees* en el órgano más recurrente para la ejecución de las funciones que constitucionalmente le fueron encomendadas. Sin embargo, a pesar de que los *Select Committees* fueron el medio más

---

<sup>141</sup> Cfr. Maravall, José Antonio, *Los reglamentos de las cámaras...*, cit., pp. 137 y 138.

<sup>142</sup> Cfr. Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y...*, cit., pp. 162 y 163.

idóneo para llevar a cabo los cometidos parlamentarios, la Asamblea optaría, al igual que sus homólogas coloniales, por la permanencia de las comisiones que se formaban en su seno; de igual manera procedió el Senado, esto es, los *Select Committees* funcionaron concurrentemente con las comisiones permanentes. Como ha sostenido Pérez Serrano, no parece que exista ningún tipo de duda en cuanto a que el origen de las comisiones permanentes se encuentra en Estados Unidos.<sup>143</sup> Quizá quien mejor entendió la importancia de su permanencia y sus funciones fue Woodrow Wilson, a la postre presidente de los Estados Unidos de América, al señalar que el Congreso en sesión es el Congreso en exhibición pública, mientras que el Congreso en sus salas de comité es el Congreso trabajando.

La evolución y proliferación de las comisiones en Estados Unidos fue en ascenso, Maravall ha destacado que en 1825 las comisiones de la Asamblea de Representantes era de 25, cifra que, aproximadamente, un siglo más tarde, en 1922, ascendía a 61, al tiempo que aumentaba el número de miembros que las componían.<sup>144</sup> También George B. Galloway<sup>145</sup> pone de manifiesto que las comisiones permanentes y especiales en 1945, un año antes de la importante reforma llevada a cabo por la *Legislative Reorganization Act* de 1946, eran un modo de organización habitual, no sólo en la Asamblea de Representantes, sino incluso en el Senado; subraya que las comisiones permanentes en la Asamblea eran 48 y en el Senado 33; mientras que las especiales eran cinco y siete respectivamente. Para entonces, el uso de las subdivisiones había

---

<sup>143</sup> Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1976, p. 792.

<sup>144</sup> Maravall, José Antonio, *Los reglamentos de las cámaras...*, *cit.*, p. 138.

<sup>145</sup> Galloway lo señala de la siguiente manera: “reconociendo sus propias y graves deficiencias y la creciente demanda popular de una reforma positiva, el Congreso creó durante el invierno de 1944-1945 una comisión interparlamentaria para estudiar su organización y funcionamiento interno. El informe de dicha comisión presidida por el senador Robert M. La Follette Jr. y el representante Mike Monroney, suministra una adecuada oportunidad para un nuevo y completo examen de la función del Congreso en el esquema norteamericano de gobierno”, *op. cit.*, pp. 8 y 9.

cobrado carta de naturalización en ambos órganos representativos y el uso de las mismas iba en aumento; así, las subcomisiones permanentes eran, para entonces, de 97 en la Cámara de Diputados y 34 en la Cámara de Senadores. Asimismo, las subcomisiones especiales eran nueve y 34 respectivamente. Visto lo previo, podemos señalar que, con anterioridad a la importante reforma de 1946, el número de comisiones y subcomisiones entre ambas cámaras llegaron a ser más de 250. Esta expansión del sistema de comisiones que experimentaron los órganos representativos centrales, se vio reflejado en las asambleas locales de cada uno de los estados miembros de la Federación.

La proliferación desmesurada de las comisiones en el seno de la Asamblea de Representantes y del Senado estadounidenses, trajo consigo un efecto contrario al que se pretendía: desorganización del trabajo parlamentario.<sup>146</sup> Para solucionar este problema fue necesario una profunda reforma, como la que se llevó a cabo a través de la *Legislative Reorganization Act* de 1946, que no sólo afectó al sistema de comisiones, sino que incluso consiguió un sistema más racional y eficaz de las mismas.<sup>147</sup> El primer paso, como parece obvio, fue la supresión de un considerable número de comisiones, empezando por aquellas cuya importancia no era relevante,<sup>148</sup> hasta determinar que el total de las mismas en la Asamblea de Representantes sería de 20 comisiones permanentes y en el Senado<sup>149</sup> serían 16, ordenadas alfabéticamente para evitar problemas de prioridad. El número de miembros de los comités varió en la Asamblea de nueve a cincuenta, y en el Senado de siete

---

<sup>146</sup> Galloway, George B., *Congress at the Crossroads*, Nueva York, s. p. i., 1948, p. 33.

<sup>147</sup> Para profundizar sobre esta reforma puede véase el interesante libro de Linares Quintana, Segundo V., *La reorganización del Congreso de los Estados Unidos de América y sus proyecciones en la ciencia política*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-Instituto de Derecho Político, Constitucional y Administrativo-Universidad Nacional de la Plata, 1950, que contiene el informe de la Comisión Legislativa sobre Organización del Congreso.

<sup>148</sup> Cfr. Fraga Iribarne, Manuel, *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, Madrid, Editorial Hispánica, 1951, p. 206.

<sup>149</sup> Cfr. Friedrich, Carl, *J. Gobierno constitucional y...*, cit., p. 168.

a veintisiete.<sup>150</sup> Por otra parte, la práctica de dividir las en diversas subcomisiones sigue siendo hasta el día de hoy una costumbre muy recurrente.

#### IV. EL CONGRESO MEXICANO. LAS LABORES QUE DESEMPEÑAN LOS LEGISLADORES EN LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

Hemos analizado, en el capítulo segundo, la normatividad aplicable a las comisiones parlamentarias en el derecho mexicano e indicado que los tipos de comisiones que se pueden constituir en el seno de ambas asambleas representativas son: las comisiones ordinarias, de reglamento y prácticas parlamentarias, de investigación, jurisdiccionales, especiales, que se corresponden con las de carácter transitorio en el Senado, conjuntas y de estudios legislativos, estas últimas exclusivamente en la Cámara de Senadores. Hemos analizado cada una de ellas e incluso, en el capítulo tercero destacamos la importancia y la participación de las comisiones ordinarias en el procedimiento legislativo. El tema que desarrollaremos aquí tiene que ver primordialmente con el trabajo que los legisladores desarrollan en las comisiones ordinarias, esto es, en los órganos en los que recae, con mayor énfasis, el trabajo parlamentario. La forma de abordarlo será también de manera separada, analizaremos primero la forma de trabajar de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados para proceder, seguidamente, con las comisiones del Senado de la República.

La definición que la Ley Orgánica del Congreso ofrece de las comisiones parlamentarias, de manera general, afirma que son los 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. Las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, a las que nos hemos referido, y entre las que se encuentran Agricultura y Ganadería, Desarrollo Social, Gobernación, etcétera, tienen a su cargo, además, las tareas de información y de control

---

<sup>150</sup> *Idem.*

evaluatorio, su competencia se corresponde con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal. De tal manera que, si tuviéramos que sintetizar, con base en la LOCG, las facultades de estos órganos parlamentario tendríamos que afirmar que les compete dictaminar, elaborar informes, emitir resoluciones y adicionalmente desarrollar labores de información y control evaluatorio. A estas dos últimas funciones dedicaremos los dos capítulos siguientes al abordar los instrumentos de control parlamentario y el Presupuesto de Egresos de la Federación. El tema central que desarrollaremos en este capítulo tiene que ver con las labores que desempeñan los diputados y senadores en el día a día para desahogar el programa legislativo a través, de dictámenes, opiniones e informes; esto es, nos dedicaremos a analizar las primeras tres funciones que les atribuye el artículo 39 de la LOCG. Abordaremos en un primer momento su integración y órganos de gobierno para después enfocarnos a las principales actividades que los legisladores desempeñan en el seno de las comisiones.

### *1. Cámara de Diputados. Reglas para la composición de las comisiones ordinarias*

La constitución de las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, se rige por lo establecido en el artículo 43 de la LOCG, por los siguientes principios:

1. Se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura.<sup>151</sup>
2. Tendrán hasta 30 miembros, quienes durarán hasta el término de la legislatura.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Salvo las comisiones que conozcan de una iniciativa preferente las cuales deberán constituirse a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura.

<sup>152</sup> Las comisiones tanto de Hacienda y Crédito Público como de Presupuesto y Cuenta Pública podrán tener más de 30 miembros, se incrementarán para

3. Los diputados podrán pertenecer hasta en tres comisiones. No se contará la participación en las comisiones jurisdiccional y las de investigación
  4. 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.
  5. La Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Para ello cuidará que su propuesta incorpore:
    - a) a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y
    - b) tomará en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.
  6. Si la dimensión de algún grupo parlamentario no permite 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.
  7. Si un diputado se separa del grupo parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el coordinador del propio grupo podrá solicitar su sustitución.
  8. Los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no formarán parte de las comisiones.
2. *Órganos de gobierno, convocatoria y asistencia de los diputados a las reuniones plenarias*

El presidente y los secretarios de cada Comisión conforman la Mesa Directiva, quienes podrán presentar proyectos sobre planes

---

incorporar a un diputados 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.

de trabajo y las demás actividades de la Comisión; integrar subcomisiones<sup>153</sup> y grupos de trabajo<sup>154</sup> en las que se buscará reflejar la pluralidad de los grupos parlamentarios representados en la comisión, cuya finalidad puede ser la de presentar anteproyectos de dictamen o resolución, así como para la coordinación de actividades con otras comisiones, comités o dependencias administrativas; también, podrán integrar grupos de trabajo. Asimismo, les corresponde elaborar el orden del día de las reuniones que desarrollará dicho órgano. Al presidente de la Comisión le corresponde convocar a las reuniones de trabajo, presidirlas, conducirlas e informar de su realización para su programación y publicación, así como vigilar el envío de la documentación que requiera publicación en la *Gaceta Parlamentaria*.

Las convocatorias a las reuniones de comisión o comité deberán publicarse en la *Gaceta*, con al menos 48 horas de anticipación y enviarse a cada diputado o diputada integrante, así como a los diputados iniciantes de las iniciativas y proposiciones cuyo dictamen se vaya a discutir. Toda convocatoria deberá contener: 1. Nombre de la comisión o comité convocante; 2. Fecha, hora y lugar de la reunión; 3. Tipo de reunión ya sea ordinaria, extraordinaria, de comisiones unidas o de conferencia; 4. El orden del

---

<sup>153</sup> Las subcomisiones son órganos auxiliares de las comisiones que, a través de la elaboración de predictámenes contribuyen al desarrollo eficiente y oportuno de las responsabilidades de las comisiones; la cantidad de subcomisiones se determinará de acuerdo a las necesidades de cada comisión; durarán toda la legislatura y funcionarán con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Se constituyen cuando menos con tres integrantes designados por la Junta Directiva; en la integración de las subcomisiones se procurará reflejar la misma representación plural que exista en el Pleno, el presidente de la Junta Directiva dará seguimiento y apoyo a los trabajos de las subcomisiones. Los coordinadores de las subcomisiones serán designados por la mayoría simple en reunión de la comisión, dando preferencia a los diputados y diputadas que tengan mayor experiencia en el tema objeto de la subcomisión y atendiendo la pluralidad representada en el Pleno.

<sup>154</sup> Los grupos de trabajo tendrán como objetivo que los integrantes de la Comisión o comisiones se aboquen al estudio de un asunto en particular, no legislativo, o bien, a realizar estudios, investigaciones, opiniones o trabajo de campo que la Comisión requiera realizar.

día de la reunión que deberá contener básicamente: *a)* registro de asistencia y declaración de quórum; *b)* lectura, discusión y, en su caso, aprobación del orden del día; *c)* lectura, discusión y, en su caso, aprobación del acta de la reunión anterior; *d)* asuntos específicos a tratar, *e)* asuntos generales, y *f)* clausura y convocatoria a la siguiente reunión; *g)* fecha en que se emite, y *h)* rúbrica del presidente de la Junta Directiva o de la mayoría de los secretarios. Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.

Para el despacho de los negocios de su incumbencia, las comisiones se reunirán y podrán funcionar con la mayoría de los diputados que la integran. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros,<sup>155</sup> de tal manera que la instancia máxima al momento de asumir decisiones recae en la mayoría de los miembros presentes que asistan a las reuniones convocadas legalmente. En caso de que transcurran 30 minutos después de la hora convocada y no se haya integrado el *quórum*, el presidente levantará acta para certificar los asistentes. Si a una reunión no concurre el presidente de la Junta Directiva, la secretaría presidirá la reunión. Las comisiones no podrán reunirse al mismo tiempo que sesione el Pleno de la Cámara, salvo anuencia expresa de la Junta de Coordinación Política. Como se puede advertir, se trata de que las sesiones del Pleno de la Cámara cuenten siempre con el *quórum* requerido.

Con la finalidad de ir documentando sus trabajos, las comisiones deberán elaborar actas de todas y cada una de sus reuniones plasmando lo acontecido de manera sucinta y breve, en la que se destaquen los acuerdos o resoluciones. Dichas actas se publicarán en la *Gaceta*, a más tardar, siete días después de haber sido enviadas y deberán contener: *a)* datos generales de la reunión; *b)* nombre del presidente de la Junta Directiva; *c)* *quorum* inicial y final; *d)* hora de inicio y de término de la reunión; *e)* relación breve de asuntos tratados y de quienes intervinieron en cada uno de ellos,

---

<sup>155</sup> Salvo el caso de empate en un dictamen que veremos más adelante.

enunciando sus propuestas; *f*) lista de diputados y diputadas asistentes, y *g*) resumen de dictámenes, propuestas, acuerdos, resoluciones, así como el sentido del voto de cada diputado y diputada.

Todas las actas deberán someterse a la aprobación del pleno de la comisión y serán firmadas por el presidente de la Junta Directiva y la mayoría de los secretarios, las cuales deberán enviarse a la Mesa Directiva, en un plazo no mayor a cinco días, para que ordene su publicación en la *Gaceta Parlamentaria*. También, se elaborará el acta respectiva cuando una reunión legalmente convocada no se verifique, a efecto de tener constancia de las asistencias e inasistencias a la convocatoria y deberá firmarse por los diputados y diputadas presentes.

### 3. *Facultades de las comisiones en la Cámara de Diputados*

#### A. *El oficio de dictaminar*

Hemos señalado que una de las principales labores que deberá desarrollar una comisión es la de dictaminar los proyectos de ley o decreto que le sean turnados por la Mesa Directiva de la Cámara, así se desprende al menos del artículo 39 de la LOCG en sus incisos 1 y 3. De esta forma, una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, esto es, por el presidente de la República, los diputados o senadores y las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, se da inicio, como ya lo hemos analizado, a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto, fase regulada por los artículos 71 y 72 de nuestra la Constitución.

Según se dijo en el capítulo que antecede, en esta fase del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley. Recibido el proyecto por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa, misma que será publicada en la *Gaceta Parlamentaria*. De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa

se constituye en la cámara de origen, quedando a su colegisladora la función de cámara revisora.<sup>156</sup>

A continuación abordaremos el estudio y regulación del dictamen legislativo en el derecho parlamentario mexicano, pues nos interesa destacar su regulación y contenidos, particularmente su reglamentación, en nuestro derecho, como una de las actividades prioritarias de las comisiones ordinarias del Congreso mexicano.

El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas elaboran y presentan por escrito a la consideración del Pleno una opinión política y técnica calificada, para aprobar o desechar alguno de los asuntos sometidos a su consideración, dichos asuntos pueden ser: minutas; iniciativas de ley o de decreto; observaciones hechas por el titular del Poder Ejecutivo federal a proyectos de ley o decreto; observaciones a la Cuenta Pública Anual; proposiciones, y solicitudes de permiso.

Como ya señalamos, en el momento de emprender la elaboración y redacción de un dictamen, podrán crear subcomisiones o grupos de trabajo, dentro de la Comisión, para la presentación de predictámenes, así como para la coordinación de actividades con otras comisiones, comités o dependencias del Poder Ejecutivo federal. Deberá elaborar un proyecto de calendario de reuniones ordinarias de la Comisión o Comité y remitirlo a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Proponer al interior de la Comisión la realización de foros, comparecencias públicas, conferencias, investigaciones, estudios, audiencias y consultas. Así como llevar a cabo consultas, respecto a los temas de su competencia, con representantes de los otros poderes de la Unión, especialistas, organizaciones sociales, grupos de interés y ciudadanos en general.

---

<sup>156</sup> El artículo 72 constitucional en su fracción i) señala que las iniciativas de ley o decreto, se discutirán de preferencia en la Cámara que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que el mismo se haya sometido a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en este caso dicha iniciativa puede presentarse en la otra Cámara.

Según lo señala el Reglamento de la Cámara de Diputados, al momento de dictaminar la Comisión Ordinaria deberá definir el método de dictamen y, al mismo tiempo, podrá contar con un reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio, así como reportes en materia regulatoria, social y de opinión pública; asimismo, en aquellos asuntos que impliquen un impacto presupuestal, deberá solicitarlos.

A partir del momento en que una comisión o comisiones reciban una iniciativa y hasta antes de que se emita el dictamen correspondiente, el legislador iniciante podrá ejercer el derecho de remitir por escrito información complementaria y adicional que se encuentre directamente relacionada con el objeto de la iniciativa que presentó y que hubiera surgido con posterioridad a su admisión por la Mesa Directiva. No obstante lo anterior, la Comisión deberá convocar al iniciante, a efecto de ampliar la información acerca de su propuesta. Si éste no asistiere continuará el proceso de dictamen.

En el contexto de los trabajos del dictamen, la Comisión por mayoría absoluta podrá acordar la realización de audiencias públicas o reuniones, en las que consulte: la opinión de los especialistas en la materia; grupos interesados; a los titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, a las organizaciones, grupos, ciudadanos y a los titulares o representantes legales de las empresas de particulares que detenten una concesión del Estado, así como a las cámaras, consejos y organizaciones sociales conocedoras del tema que se discuta y a los ciudadanos.

Para la realización de las audiencias públicas, las comisiones acordarán por mayoría absoluta el programa y las fechas en las que se podrá participar en el proceso de opinión ante ellas, que se divulgarán a través de los medios de información de la Cámara. Las audiencias por regla general serán públicas, siempre que las condiciones físicas, técnicas y de seguridad así lo permitan; quienes concurren a ellas deberán guardar la consideración y el respeto hacia los demás, bajo el aviso de que el incumplimiento de

lo anterior dará lugar a su exclusión en este proceso por parte de quien presida la reunión.

Mediante el dictamen, la Comisión podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento.<sup>157</sup> Cuando se dictamine en forma parcial un asunto, el resto se tendrá por resuelto y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido. Las comisiones deberán entregar los dictámenes de los asuntos que les sean turnados dentro de un término máximo de 45 días, a partir de la recepción formal del asunto y serán aprobados por mayoría absoluta.

Como hemos señalado, la Comisión que considere conveniente prorrogar la decisión del asunto turnado, deberá hacer la solicitud al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar. La Mesa Directiva deberá resolver las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta 45 días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga. Tanto la solicitud que realice la comisión como el acuerdo por el que la Mesa Directiva resuelva, serán publicados en la *Gaceta Parlamentaria*.

A través de una comunicación que se publicará en la *Gaceta Parlamentaria*, el presidente de la Mesa Directiva realizará una prevención a la Comisión o comisiones, quince días antes de que se

---

<sup>157</sup> Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando: Se trate de urgente u obvia resolución; se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta y se trate de una iniciativa o minuta con trámite preferente, que no hubiera sido dictaminada por la o las comisiones responsables en el término de 30 días naturales, contados a partir de que la iniciativa sea presentada por el Ejecutivo federal. En tal caso, la iniciativa o minuta deberá presentarse para su discusión y votación en sus términos y sin mayor trámite en la siguiente sesión del Pleno.

venza el plazo de 45 días para dictaminar. Si el plazo anterior fue prorrogado, la realizará diez días antes de que venza el mismo

Hemos dicho que las comisiones toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros, pero 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.

La comisión o comisiones que emitan dictamen, deberán enviarlo de inmediato a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para los efectos de la programación legislativa. Tendrán la posibilidad de retirar el dictamen enviado a la Mesa Directiva, pero deberán hacerlo antes de que se discuta por el Pleno. Para ello, la Junta Directiva deberá acordarlo. La Comisión que retire un dictamen tendrá hasta cinco días para volverlo a presentar. El dictamen se podrá retirar sólo una vez.

### B. *Contenidos del dictamen*

Cuando una comisión ordinaria recibe un asunto para su análisis y dictamen, la misma puede desplegar todas sus facultades a efecto de poder elaborarlo de la mejor manera. De conformidad con el Reglamento de la Cámara de Diputados, todos los dictámenes deberán contener los siguientes elementos:

- Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar.
- Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan.
- Fundamento legal para emitir dictamen.

- Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema, así como la perspectiva de género, en su caso.
- Antecedentes del procedimiento.
- Nombre del iniciador.
- Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar.
- Valoración, en su caso, de impacto presupuestal, regulatorio u otro.
- Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos.
- Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan.

En caso de dictamen positivo deberá contener: 1) el proyecto de decreto y la denominación del mismo, 2) el texto normativo que se somete a la consideración y votación del Pleno, 3) los artículos transitorios, 4) el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de las diputadas y los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa, y 5) lugar y fecha de la reunión de la comisión en la que fue aprobado. En caso de dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo, y lo señalado en los anteriores incisos 4) y 5).

Una vez elaborado el dictamen, el presidente de la Junta Directiva deberá circular vía electrónica la propuesta de dictamen entre sus integrantes, con cinco días de anticipación a la reunión en que se discuta y se vote.

Cuando las comisiones ordinarias son omisas y no dictaminan las iniciativas que les fueron turnadas en el plazo establecido, incluso después de la prórroga, se tendrá por precluida la facultad de la Comisión para hacerlo; en consecuencia, el presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido. La Mesa Directiva deberá incluirlas en el orden

del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad, y deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

### *C. Los dictámenes de las iniciativas preferentes y reformas constitucionales*

En el caso de las iniciativas preferentes, la comisión o comisiones deberán resolverlas, de manera improrrogable, dentro de un término máximo de 30 días naturales, contados a partir de la fecha en que fueron presentadas y circular el dictamen con un mínimo de 24 horas previas a su discusión y votación. Si transcurre el plazo, sin que se formule el dictamen correspondiente, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo y el presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad inmediatamente después de concluido el plazo para dictaminar. La Mesa Directiva deberá incluirlas en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación. La iniciativa preferente será discutida en sus términos y sin mayor trámite deberá ser el primer asunto que sea discutido y votado durante la sesión del Pleno. La discusión y votación sólo se abocará a la iniciativa preferente y deberá ser aprobada por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrá por desechada y no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. El proyecto de decreto materia de la iniciativa con carácter preferente aprobado por la Cámara, será enviado de inmediato a la cámara revisora, en calidad de minuta, para continuar con el procedimiento legislativo.

En el caso de las iniciativas de reforma constitucional, la comisión o comisiones deberán resolverlas dentro de un término máximo de 90 días; si consideran conveniente prorrogar la decisión de la iniciativa turnada, deberán hacer la solicitud al presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro de dicho término. La Mesa Directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse,

las comisiones tendrán hasta 90 días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No puede haber más de una prórroga. Las que no se resuelvan en el plazo indicado, se tendrán por desechadas. El presidente instruirá su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

Hemos advertido que junto con los dictámenes pueden presentarse votos particulares por parte de los legisladores que no se sumen al proyecto de dictamen, esto es, que disientan del mismo. El voto particular deberá enviarse al presidente de la Junta Directiva por escrito, hasta antes de que el dictamen aprobado se remita a la Mesa Directiva con el dictamen aprobado, con el fin de que se publique en la *Gaceta* y sirva para ilustrar la discusión en el Pleno y sólo será puesto a discusión en caso de que éste deseche el dictamen, con proyecto de ley o decreto aprobado por la comisión. Si hubiese más de un voto particular, se discutirán en orden decreciente atendiendo a la representatividad de los grupos a los que pertenezcan los ponentes del voto.

El voto particular deberá contener los siguientes elementos: una parte expositiva conformada por el fundamento jurídico del voto, los antecedentes que dan origen a éste y las consideraciones del o los promoventes para llegar a dicha determinación. Otra parte integrada por los resolutivos a los que han llegado el o los promoventes, ya sean estas normas o propuestas concretas, y las firmas de las diputadas y los diputados que exponen el voto particular.

No abundaremos aquí en el trabajo que desarrollan las comisiones en la sustanciación de las iniciativas legislativas pues a ello ya hemos dedicado una parte considerable en el capítulo que antecede; lo que nos interesa ahora es analizar otras de las facultades de las comisiones ordinarias como son la elaboración de opiniones, informes y resoluciones de estos órganos parlamentarios.

#### 4. *Opiniones, informes y resoluciones de las comisiones*

Otra de las funciones a las que se refiere el inciso 1, del artículo 39 de la LOCG es la de opinar. En el ámbito del derecho parlamentario, la opinión es el parecer que emite una comisión

respecto de una iniciativa, porque así se lo ha solicitado la Mesa Directiva de la Cámara, en razón de la materia que entraña la misma. Esto es, la Mesa puede turnar la iniciativa a una comisión para su dictamen y turnar la misma iniciativa a otra comisión para que emita una opinión. En el primer supuesto le correspondería elaborar el dictamen y en el segundo emitir un punto de vista sobre una iniciativa de ley o decreto. La comisión a la que corresponda opinar, deberá remitir su parecer a la comisión dictaminadora, en un plazo máximo de 30 días, a partir de la recepción formal del asunto. La opinión<sup>158</sup> deberá ser aprobada por mayoría absoluta de la comisión que la emite. Si vencido el plazo no se hubiese formulado la opinión, se entenderá que la comisión respectiva declina realizarla. Hay que destacar que las opiniones que en este contexto se solicitan no son vinculantes para el dictamen. Aunque ello no es obstáculo para que dicha opinión se anexe al dictamen.

Aunque, como hemos señalado, las opiniones no son vinculantes cabría dar un trato distinto a la opinión fundada<sup>159</sup> a que se refiere el artículo 45 de la LOCG en su inciso 5 que señala: las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal 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.<sup>160</sup> Esto es, de la fiscalización en forma posterior de los ingresos, egresos, deuda, etcétera.

---

<sup>158</sup> En el caso de la iniciativa preferente, la Comisión deberá remitir su parecer a la dictaminadora, en un plazo máximo de diez días naturales, de lo contrario se entenderá su declinación.

<sup>159</sup> A la que nos referiremos más adelante cuando hablemos del control evaluatorio.

<sup>160</sup> Esta fracción señala que la Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo: I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en

Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar 60 días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos

---

los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.

presupuestales específicos, con relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública Anual.

Así lo recoge también el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su artículo 163 inciso 2, al señalar que las comisiones ordinarias formularán una opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública respecto de los informes trimestrales que presenten las dependencias del Poder Ejecutivo federal, dentro de los 60 días naturales contados a partir de su recepción y tendrán por objeto hacerle aportaciones sobre aspectos presupuestales específicos, en relación con el cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la administración pública federal a efecto de ser consideradas en la revisión de la Cuenta Pública Anual.

Otro tipo de opinión que posee un valor diferente es la que regula el artículo 40 inciso b) de la LOCG con relación a la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias ya que, con base en ese precepto, dicha Comisión deberá dar respuesta a las consultas que le puedan plantear los órganos legislativos sobre las normas que rigen las actividades de las cámaras.

Tanto en el caso del artículo 45 inciso 5, como en el 40 de la LOCG, se trata de opiniones que, por ministerio de ley, tienen que emitir las comisiones, con los efectos mismos que la normatividad les concede a cada una.

Por otro lado, los informes en el ámbito del derecho parlamentario son documentos que deben elaborar las comisiones para dar cuenta exacta y precisa de las actividades que desempeñan con relación a temas específicos. Con fundamento en la anterior definición podemos encontrar, en nuestra legislación federal, diversos tipos de informes —dos muy señalados— que establece la LOCG y el Reglamento de la Cámara como obligaciones de las comisiones, a saber: los informes semestrales y el informe final.

### A. *Informe semestral*

El amplio artículo 45 de la LOCG en su apartado 6, inciso b), señala que las comisiones, de manera semestral, deberán presentar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos un informe sobre sus actividades.<sup>161</sup>

El informe semestral contendrá: 1) datos generales del informe, incluyendo nombre de la comisión, periodo, fundamento legal, Junta Directiva e integrantes; 2) relación de las iniciativas, minutas, observaciones del titular del Poder Ejecutivo federal y proposiciones turnadas, con información pormenorizada sobre fecha de recepción, autor, turno dictado por el presidente, actividades desarrolladas para efecto de su dictamen, estado preciso que guarden e información de antecedentes documentales pertinentes; 3) avances en el cumplimiento del programa anual de trabajo; 4) resumen de las actas de cada reunión celebrada, con la lista de diputados y diputadas asistentes y ausentes, dictámenes y acuerdos tomados en cada una de ellas, así como el sentido del voto de sus integrantes, en el caso que corresponda; 5) síntesis de las reuniones con servidores públicos, especificando objeto y conclusiones; 6) relación de los documentos, opiniones e informes generados en la materia de su competencia; 7) subcomisiones o grupos de trabajo integrados, señalando el objeto y avances en el cumplimiento de sus tareas; 8) viajes oficiales de trabajo de carácter nacional e internacional, precisando objeto, diputados y diputadas participantes, tareas desarrolladas y objetivos alcanzados; 9) relación de asuntos generales resueltos o atendidos; 10) relación de documentos diversos y, en su caso, publicaciones generadas; 11) re-

---

<sup>161</sup> El informe semestral abarcará, del día en que se haya instalado la comisión, al último día de febrero del año siguiente y del primero de marzo al último de agosto, respectivamente, salvo el segundo informe del tercer año de la legislatura, que abarcará del primer día de marzo al último día de mayo del último año de ejercicio de la legislatura. Asimismo, los periodos de entrega serán, para el primer semestre, el mes de marzo y para el segundo semestre, el mes de septiembre; salvo el segundo informe semestral del tercer año de la legislatura, el cual deberá entregarse durante los primeros diez días de junio del último año de ejercicio de la legislatura.

sumen de otras actividades desarrolladas por la comisión como foros, audiencias, consultas, seminarios y conferencias, y 12) la información sobre la aplicación y el destino final de los recursos económicos asignados por el Comité de Administración. Las comisiones deberán presentar dos informes de esta naturaleza.

### B. *Informe final*<sup>162</sup>

Aunque ni la LOCG, ni el Reglamento de la Cámara de Diputados lo conciben como tal, el informe final constituye una forma de rendición de cuentas de las comisiones. En él debe darse la información detallada de todas las actividades de estos órganos parlamentarios, por tanto, como señala el Reglamento, son pieza importante para la integración de los documentos que se requieran administrativamente durante el proceso de entrega-recepción en la conclusión de la legislatura. El informe final contendrá: 1) copia de las actas de las reuniones celebradas, con la lista de diputados y diputadas asistentes y ausentes, dictámenes y acuerdos tomados en cada una de ellas, así como el sentido del voto de sus integrantes, en el caso que corresponda; 2) resumen de reuniones convocadas con información sobre las suspendidas por falta de *quorum*, y los registros de asistencia e inasistencia de cada uno de los diputados y diputadas integrantes; 3) resumen de las reuniones con servidores públicos, especificando objeto y conclusiones; 4) relación de los documentos, opiniones e informes generados en la materia de su competencia; 5) subcomisiones o grupos de trabajo integrados, señalando el objeto y cumplimiento de sus tareas; 6) viajes oficiales de trabajo de carácter nacional, precisando objeto, diputados y diputadas participantes, tareas desarrolladas y objetivos alcanzados; 7) relación de asuntos generales resueltos o atendidos; 8) relación de documentos diversos y, en su caso, publi-

---

<sup>162</sup> El informe final abarcará desde el día de instalación de la Comisión, al último día de julio del tercer año de ejercicio de la legislatura. El periodo de entrega del informe final será durante los primeros diez días de agosto, del último año de ejercicio de la legislatura.

caciones generadas; 9) resumen de otras actividades desarrolladas por la comisión como foros, audiencias, consultas, seminarios y conferencias; 10) movimientos de personal, señalando su causa; 11) la información relativa a la asignación, custodia y condiciones de los vehículos, espacios físicos, bienes muebles e inmuebles y en general de todos los recursos materiales que les provea el Comité de Administración, y la información sobre la aplicación y el destino final de los recursos económicos asignados por el Comité de Administración.

### C. *Informe de fin de actividades*

Este tipo de informes son presentados tanto por las comisiones de investigación como por las especiales. Con relación a las primeras, el párrafo tercero del artículo 93 señala que los resultados de las investigaciones deberán hacerse del conocimiento del Ejecutivo federal; precisamente, la manera en la que se cumple con esta obligación por parte de las comisiones es a través de un informe, en éste, las comisiones dan cuenta de todas las actividades que desarrollaron para realizar su investigación o el asunto especial que se les encargó.

Finalmente, siguiendo el artículo 39 que regula las actividades de las comisiones, también alude a las resoluciones que constituyen decisiones firmes que ponen fin a un asunto determinado. En el ámbito del derecho parlamentario podemos encontrar:

- a) *Resolución concurrente*. Es una declaración que debe ser aprobada por ambas cámaras, que no requiere la sanción del presidente de la República y no tiene el carácter de ley. Generalmente es utilizada para solucionar o abordar problemas procedimentales de las cámaras.
- b) *Resolución conjunta*. En este caso se trata de una declaración aprobada por ambas cámaras que tiene carácter de ley y está sujeta al veto del presidente de la República. En este caso estamos frente a normas con rango de ley,

que como resulta evidente han transitado todo el procedimiento legislativo.

- c) *Resolución simple*. Es una declaración aprobada sólo por una de las cámaras expresando una opinión o consideración sobre asuntos internos; la misma no posee el carácter de ley. Tal es el caso de los artículos 77 fracción I de la Constitución, y 79.1 del Reglamento de la Cámara, que señala que cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra: “Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior”. O bien, las resoluciones del presidente de la Mesa Directiva para autorizar una prórroga a la fecha de entrega del dictamen (artículo 239 fracción XXVIII del Reglamento) y las resoluciones de carácter general que emite para atender una situación no prevista en el Reglamento, siempre que haya la opinión favorable de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación. En caso contrario, este tipo de resoluciones sólo tendrán efecto con la aprobación de la mayoría simple del Pleno (artículo 260 inciso 4)

*D. Otras tareas atribuidas a las comisiones parlamentarias con fundamento en el inciso 6 del artículo 45 de la LOCG*

Más allá de las anteriores competencias que le son atribuidas a las comisiones ordinarias, el apartado 6 del largo artículo 45 de la LOCG señala como tareas genéricas de las comisiones: organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la legislatura siguiente. Dicha tarea resulta de especial importancia, en virtud de que el acumular información relacionada con tópicos de la competencia de la comisión de que se trate permite ir manteniendo una memoria reciente de los temas analizados y discutidos por la misma, lo que a su vez permite a los nuevos legisladores conocer el estado que guardan los asuntos con relación a sus competencias y atribuciones.

Están constreñidas también a sesionar cuando menos una vez al mes y resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne, así como a 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, además de realizar las actividades que se deriven de la LOCG, los ordenamientos aplicables, 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.

Mucho más importantes son las dos primeras tareas —que ya hemos abordado— que les establece dicho inciso a las comisiones y que son las relativas a elaborar su programa anual de trabajo y rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y a las que dedicaremos las líneas siguientes.

#### V. LA INELUDIBLE RELACIÓN ENTRE EL TRABAJO DE LA CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS Y LAS LABORES DE LAS COMISIONES

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, a la que ya nos hemos referido con anterioridad, recobra especial relevancia cuando se aborda el tema del trabajo de las comisiones; la exposición de motivos de la LOCG justifica su creación de la siguiente manera:

... durante los últimos años, las tareas que tiene a su cargo la Cámara de Diputados han sido cada vez mayores y más complejas. Ante ello, ha surgido una preocupación común en los legisladores por contar con mecanismos que promueven la eficiencia en el desahogo de las obligaciones camarales en los periodos de sesiones, mediante: la armonización de los temas, calendarios, órdenes del día y modalidades de tratamiento de los mismos en cada sesión. Con el propósito de contar con la instancia adecuada para consolidar dichos factores que influyen en la eficiencia del desahogo de las tareas camarales, el pro-

yecto de decreto que se presenta en este dictamen propone *la creación de un órgano que se denomina Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*.<sup>163</sup>

Un órgano en el cual se

establecerá el Programa Legislativo de los periodos de sesiones, el calendario de los mismos, la conformación del orden del día de cada sesión y las modalidades que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones que hayan de producirse en la Cámara.<sup>164</sup>

De esta manera fue concebida dicha Conferencia y desde esta óptica fue regulada en la propia LOCG.

Ya hemos hecho referencia a su integración y la manera en la que adopta sus decisiones, nos interesa aquí analizar dos de sus funciones más importantes que vinculan su trabajo de manera inexorable con el que los diputados desarrollan en las comisiones ordinarias como son las facultades de: establecer el *programa legislativo* de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones e *impulsar el trabajo de las comisiones* para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.

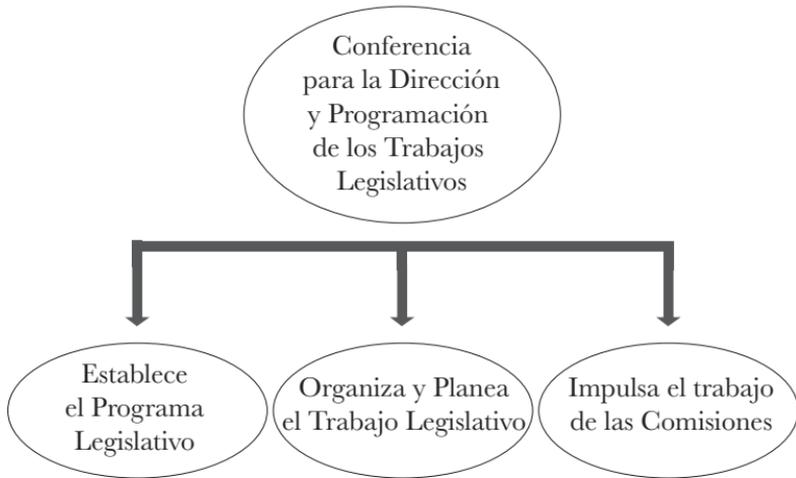
De manera gráfica los ámbitos de injerencia de este órgano se apreciarían como se muestran en el diagrama 1.

---

<sup>163</sup> Véase *Diario de los Debates*, LVIII Legislatura, año II, 22 de junio de 1999, núm. 6, p. 49.

<sup>164</sup> *Idem*.

Diagrama 1. Ámbitos de injerencia de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.



Es claro, por consiguiente, que una de las principales funciones de la Conferencia radica en integrar el Programa Legislativo, lo que comúnmente conocemos como agenda legislativa, que se constituye por un gran entramado de temas que se desarrollarán durante los periodos de sesiones, así como la manera y los tiempos en los que dichos tópicos habrán de abordarse y desahogarse. Recordemos que, dada la integración plural de ese órgano, los diversos actores políticos, esto es, los coordinadores parlamentarios, pretenderán incluir en el programa los temas que, a su juicio, tienen mayor relevancia.

También es indudable que la integración del Programa Legislativo es por demás importante y exige un amplio ámbito de negociación que permita alcanzar un sólido consenso sobre los temas que se incluirán en él y la manera en la que se irán cumpliendo; pero lo que hace realmente relevante a este programa es su eficaz realización.

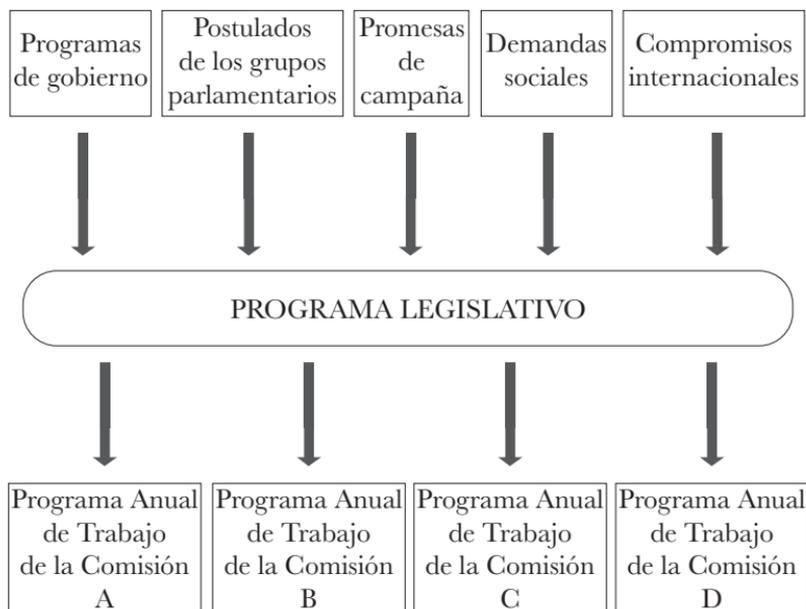
Dicho Programa Legislativo, coloquialmente llamada agenda legislativa, no debe quedarse sólo en una mera declaración de principios o intenciones, o bien, como enunciados vacíos de contenido real, de acciones formuladas, pero nulamente concretadas; de ser así, se menguaría todo el trabajo legislativo y se atrofiarían las atribuciones de las comisiones parlamentarias. Lo que verdaderamente hace trascender al Programa Legislativo, como lo denomina la ley, radica en su concretización, esto es, en su ejecución y realización y, por consiguiente, en los medios de que se servirá el Congreso para alcanzar tales fines (es decir, las leyes que pretenderá expedir, las reformas legales que planteará, los controles parlamentarios que desplegará, etcétera).

En el anterior contexto es en donde se vuelven indispensables, como los principales instrumentos para hacer real el Programa Legislativo, los programas anuales de trabajo de las comisiones a los que nos hemos referido anteriormente, porque, éstos son, en pequeña escala, el reflejo dividido o sectorizado, si se quiere, del Programa Legislativo; cada comisión ordinaria tendría una parte de acuerdo a la materia de la especialización de la Comisión. Lo dicho aquí se expresaría gráficamente, de la manera en que se muestra en el diagrama 2.

### *1. Importancia y contenidos de los programas anuales de trabajo de las comisiones*

Si bien es cierto que el referido artículo 45 apartado 6, inciso a) de la LOCG, establece como una de las principales tareas de las comisiones elaborar su programa anual de trabajo, también lo es que la normatividad parlamentaria que regula dicho instrumento incluso en el Reglamento de la Cámara es muy reciente y escueta. Recurriendo a la práctica legislativa, nosotros lo hemos venido definiendo como el instrumento principal que organiza las actividades anuales de una comisión, cuya orientación rectora se encuentra, concentrada, en la agenda legislativa aprobada por la Conferencia.

Diagrama 2. Instrumentos del Programa Legislativo



En dicho programa de trabajo deben inscribirse la totalidad de las actuaciones que persigan concretizar la agenda y que la comisión acuerde realizar durante el periodo de un año. En este documento deben incluirse, también, las circunstancias de lugar, tiempo y forma de su realización, sin perjuicio de la posible revisión y modificación ulterior del programa a la vista del desarrollo de sus propias actuaciones.<sup>165</sup>

Por tanto, en el programa anual de trabajo de las comisiones se pueden delimitar no sólo las funciones legislativas (iniciativas, reformas, etcétera) sino también los trabajos de control (comparencias, seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo o a los planes sectoriales, etcétera) que se desplegarán sobre la actuación del

<sup>165</sup> No concebimos a dicho programa como un *corsé* al que deban ceñirse forzosamente la diversidad de actividades de una comisión y su manera de desahogarlos, sino más bien como un documento orientador de las actividades de estos órganos parlamentarios.

Ejecutivo y su administración; así como las actividades de estudio y análisis que se propongan desarrollar. Por consiguiente, dentro de los contenidos de dicho Programa podemos encontrar los siguientes:

- La forma en la que se desahogarán los trabajos pendientes de la comisión durante el periodo anterior.
- Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la administración pública federal deberán hacer el informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional (esto es, la glosa del informe presidencial) y elaborar el documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En el informe anual podrán fijarse los pasos a seguir para su desarrollo.
- Los mecanismos que implementará para darle seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y al plan sectorial cuya materia es de su competencia. A partir de la reforma constitucional de 2018, a través de la cual la Cámara aprobará dicho Plan estas actividades de las comisiones serán mucho más decisivos e importantes.
- La forma en la que se trabajará para emitir la opinión fundada a que se refiere el inciso 5 del artículo 45 de la LOCG a la que nos hemos referido;
- Control y fiscalización del presupuesto destinado a las áreas Ejecutivas que tienen que ver con materias de su competencia.
- El número, la integración y los temas que serán abordados por las subcomisiones que cada comisión decida integrar;
- Los estudios, análisis y encuestas que se desarrollarán para formular recomendaciones y/o reformas a las disposiciones legales.
- Los requerimientos de informes y documentos a las dependencias y autoridades que considere pertinentes.
- La lista de las personas a las que tenga que entrevistar o someter a cuestionarios, cuando quiera desarrollar investigaciones de campo.

- Los diagnósticos, foros y seminarios a los que convocará con la finalidad de conocer el estado de la cuestión sobre algún tema de la competencia de la Comisión.
- Los viajes de trabajo que tengan relación con las tareas de la comisión señalando un calendario, temas a tratar, así como las instituciones con las que establecerá relaciones, etcétera.

Por tanto, en el Programa Anual se encontrarán todas las actividades que la Comisión Parlamentaria decida desarrollar para alcanzar sus metas y objetivos.

En cuanto a su aprobación, el Reglamento de la Cámara señala que deberá ser aprobado por la comisión dentro de los dos primeros meses del primer año de ejercicio de la legislatura y dentro del primer mes de los años segundo y tercero. Con relación a su contenido, deberá fijar la programación de sus reuniones ordinarias, los criterios generales para la metodología de trabajo, como integración de subcomisiones o grupos de trabajo, procedimiento de elaboración de dictámenes u oficios de respuesta, así como la realización de foros, estudios, investigaciones, publicaciones, visitas, entrevistas, audiencias, invitaciones a particulares y, en caso necesario, comparecencias de servidores públicos.

El programa aprobado deberá enviarse a la Conferencia dentro de los quince días posteriores a su aprobación para su publicación en *Gaceta* y su difusión en los medios electrónicos de la Cámara, a más tardar tres días después de haberse recibido.

## 2. *La Conferencia frente a los informes semestrales de las comisiones*

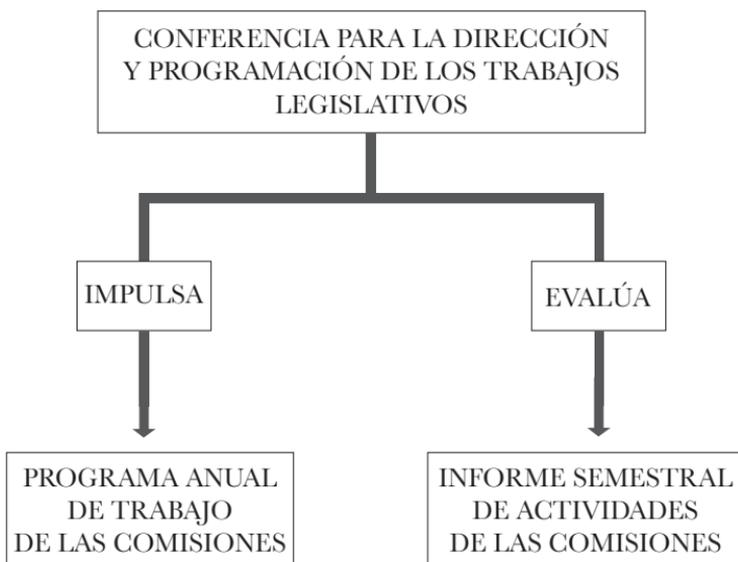
La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos debe recibir de manera semestral los informes de actividades de las comisiones, que por imperativo del artículo 45 apartado 6, inciso b), están obligadas a presentarle. El informe de actividades advierte, dentro del diseño de organización del trabajo de la Cámara de Diputados, una trascendencia de especial relevancia. Sobre todo porque de éste se desprende un concepto que

difícilmente se suele aplicar al ámbito de las asambleas representativas y que tiene que ver con su evaluación. Si bien, los procesos de evaluación son relativamente más sencillos y fáciles de entender en órganos monocéntricos (en los que la toma de decisiones se concentra en una sola persona) y de naturaleza jerarquizada, propios de la administración, porque en ellos existe un programa operativo del cual se desprenden las obligaciones, metas y objetivos de las diversas áreas, que se reflejan en sus respectivos planes sectoriales que a su vez son ejecutados por órganos inferiores que reportan al jefe inmediato superior y con base en la evaluación y cumplimiento de éstos, es posible determinar si se han alcanzado las metas y verificado los objetivos del Programa Operativo. Tratándose de la evaluación de los órganos pluricéntricos (aquellos en los que la toma de decisiones recae en diversos órganos) ésta no es tan fácil de comprender; tal es el caso de las asambleas representativas, en donde la toma de decisiones no descansa en exclusiva en una sola persona, ni siquiera en un solo órgano. La forma de trabajo, como hemos advertido en diversas ocasiones, es diferente en el ámbito de la administración, pública o privada, y en el ámbito de la representación. Por consiguiente, los mecanismos de evaluación también tienen que ser diferentes.

En la Cámara de Diputados no se ha aplicado con suficiente intensidad este sencillo mecanismo de evaluación del trabajo de las comisiones, que diseña el extenso artículo 45, especialmente en su numeral 6, incisos a) y b), todavía sigue pensándose que, mientras mayor sea el número de leyes que apruebe una legislatura, mejores son sus resultados. Es obvio que esta forma de evaluar el trabajo legislativo no es, ni mucho menos, la correcta. Tampoco lo es el recurrir al número de legisladores reunidos en una sesión de Pleno de la Cámara, pues la asistencia a dicha sesión es importante pero mucho más relevante es trabajar en comisiones y hacia éstas deberían dirigirse todos los recursos personales y materiales con que cuentan las cámaras. Si verdaderamente queremos desarrollar una evaluación de estos órganos parlamentarios y, desde luego, de quienes los integran, debemos empezar por comprender el importante papel que juega la Conferencia en el proceso

de evaluación del trabajo de las comisiones que gráficamente se observaría de la siguiente manera:

Diagrama 3. Proceso de evaluación del trabajo de las comisiones



El trabajo sustantivo de las comisiones y, en consecuencia, de los legisladores, radica en la correlación que exista entre el Programa Anual de Trabajo que, hemos visto, es el reflejo sectorial del Programa Legislativo y los dos informes semestrales por año que deben presentar las comisiones parlamentarias a la Conferencia. En la correspondencia, coherencia y seguimiento de ambos debe derivar el proceso de evaluación del trabajo de los legisladores en las comisiones. Por consiguiente, de las metas planteadas en el primero y cumplidas, fehacientemente, en los informes es en donde podemos encontrar el indicador adecuado que nos permita evaluar el trabajo efectivamente realizado por todos y cada uno de los legisladores integrantes de todas y cada una de las comisiones parlamentarias y así verificar, en general, el cumplimiento

del Programa Legislativo de los periodos ordinarios de sesiones. Evaluación, en suma, que encuentra su sustento legal en la presentación de los informes semestrales y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el órgano competente para llevarla a cabo, por ser éste el que establece el parámetro de comparación de los informes, esto es, el programa legislativo; de no ser así, qué otra finalidad tendría la obligación por parte de las comisiones de presentarle tales informes. La relación dialéctica, el diálogo, entre ambos órganos parlamentarios, lo entendemos gráficamente de la siguiente manera:

Diagrama 4. Relación dialéctica de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos con las comisiones parlamentarias



### 3. *Las comisiones parlamentarias en el Senado de la República*

Como en el caso de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, en este apartado nos vamos a dedicar a revisar cómo desarrollan sus trabajos este tipo de comisiones en el Senado. La regulación del trabajo de las comisiones en el Senado de nuestro Congreso no es radicalmente diferente a la que hemos analizado en la Cámara de Diputados. Lo anterior resulta razonable en función de que el Senado es una cámara más pequeña, de sólo 128 senadores. Las comisiones ordinarias, regula el artículo 85 inciso 2 de la LOCG, analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o áreas de su competencia. Asimismo, el artículo 86, de manera reiterativa, indica: “Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia”.

Las comisiones ordinarias, afirma el Reglamento del Senado, de manera muy parecido al de la Cámara de Diputados, elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan; y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden. Las competencias de las comisiones ordinarias conciernen en lo general a sus respectivas denominaciones; en su caso, corresponden a las atribuidas a cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, los órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación.

Como no podría ser de otra manera, una de las primeras funciones que les atribuye la LOCG a este tipo de comisiones en el Senado es la de dictamen, por tanto, el análisis y las reflexiones que sostuvimos en la parte relativa al dictamen, a las reglas para debate del mismo ante el Pleno, a la labor de la cámara revisora y al contenido de la minuta, son perfectamente aplicables para este tipo de comisiones en nuestra Cámara de Senadores.

#### 4. *Reglas para la integración de las comisiones ordinarias en el Senado de la República*

Tratándose del Senado, los principios rectores para la constitución de las comisiones ordinarias son los siguientes:

1. Se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura.
2. En virtud del número más reducido de la Cámara de Senadores, las comisiones no podrán tener menos de tres ni más de quince miembros.
3. Ningún senador pertenecerá a más de cinco comisiones. Para efectos del número anterior no se considera la pertenencia a comisiones especiales, bicamarales y comités.
4. El encargo de sus integrantes será por el término de la legislatura. Aunque los grupos parlamentarios tendrán, en todo tiempo, el derecho de solicitar cambios en la adscripción de sus integrantes ante las comisiones de la Cámara, o para sustituirlos provisionalmente por causa justificada. El coordinador del grupo parlamentario respectivo hará la solicitud de sustitución definitiva o por el periodo de sesiones y el receso subsecuente a la Junta de Coordinación Política, con objeto de que ésta lo plantee, por conducto de la Mesa Directiva, al Pleno de la Cámara.<sup>166</sup>
5. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política deberá tomar en cuenta:
  - a) la pluralidad representada en la Cámara; y
  - b) la formulación de las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.

---

<sup>166</sup> Durante los recesos, el presidente de la Cámara podrá acordar la sustitución, con carácter de provisional, previa solicitud de la Junta.

- c) la Junta, en la medida de lo posible, dará preferencia en la selección de comisiones a los grupos parlamentarios cuyo número de integrantes les impide participar en todas las de carácter ordinario, y
  - d) los senadores que no integran grupo parlamentario serán considerados, cuando sea factible, para formar parte en las comisiones ordinarias de su interés. Para ello lo solicitarán oportunamente por escrito a la Junta de Coordinación Política.
6. Al plantear la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas.
  7. Durante su encargo, el presidente y los vicepresidentes de la Cámara no formarán parte de ninguna comisión ordinaria o especial.

## VI. ÓRGANOS DE GOBIERNO, CONVOCATORIA Y ASISTENCIA DE LOS SENADORES A LAS REUNIONES PLENARIAS

Las juntas directivas de las comisiones senatoriales estarán integradas por un presidente y dos secretarios, a los que corresponderá desarrollar las labores de convocatoria a las reuniones plenas, así como ordenar el trabajo de cada una de éstas. Los integrantes de las juntas directivas deben formar parte de distintos grupos parlamentarios, en atención a los criterios de pluralidad, equidad de género, proporcionalidad, experiencia e idoneidad. Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar a ellas por causa justificada debidamente comunicada y autorizada por el presidente de la comisión correspondiente. Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros y contarán para el desempeño de sus tareas, según lo dispone el artículo 105 inciso 3 de la LOCG, con el espacio físico necesario para su trabajo y la celebración de sus reuniones plenarias. Por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, contarán con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente en la formulación de proyectos de dictamen o de informes, así como en el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones. En todo caso, las comisiones ordinarias contarán con un secretario técnico.

Las reuniones de las comisiones pueden ser ordinarias o extraordinarias. Para las primeras se debe emitir la convocatoria con una anticipación mínima de 72 horas, mediante la publicación en la *Gaceta*, y el envío directo a cada integrante y deberán convocarse en horas diferentes a las de las sesiones del Pleno. En las convocatorias debe especificarse el carácter público o privado de las reuniones, lo que debe notificarse a la Mesa. En casos urgentes o excepcionales, el presidente de la Mesa puede autorizar que se convoque a reunión de comisión simultánea al desarrollo de sesiones del Pleno.<sup>167</sup> Las reuniones extraordinarias se convocan con la anticipación que se requiera, previo acuerdo de la Junta Directiva, a través de comunicación directa a los integrantes de la comisión. De ser posible, la convocatoria respectiva se publica en la *Gaceta Parlamentaria*.

Todas las convocatorias a reuniones de comisiones deben contener: a) nombre de la comisión o comisiones que se convocan; b) fecha, hora y lugar de la reunión; c) tipo de la reunión, ya sea ordinaria o extraordinaria, de comisiones unidas o en conferencia; d) el proyecto de orden del día, y e) rúbrica del presidente de la Junta Directiva o, en su caso, de quien convoca. Junto con la convocatoria se envían a los integrantes de cada comisión los documentos que sustentan el desahogo del orden del día.

---

<sup>167</sup> En estos supuestos, los integrantes de la Comisión están obligados a estar presentes en el salón de sesiones del Pleno cuando se verifica el *quórum* o se realice una votación nominal; también debe asistir quien tenga que hacer uso de la palabra conforme al orden del día.

Las actas de las reuniones de las comisiones deben contener por lo menos: *a)* el nombre de quien las haya presidido y de los secretarios actuantes; *b)* la relación de los senadores presentes y, en su caso, de invitados; *c)* las horas de inicio y de conclusión; *d)* la síntesis de asuntos tratados conforme al orden del día, con referencia a los resultados de las votaciones y los acuerdos adoptados. Dichas actas deben estar suscritas por los integrantes de la Junta Directiva de la Comisión y se publican en la *Gaceta*.<sup>168</sup>

### 1. *El dictamen y sus características en la Cámara de Senadores*

De igual manera que en el caso de la Cámara de Diputados, una vez que la Mesa Directiva del Senado turna a las comisiones una iniciativa, de acuerdo a la materia de su especialidad, el presidente debe hacerla del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de emitir el dictamen respectivo mediante el cual propone al Pleno aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos. En este momento, la comisión puede convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos. De igual modo, las comisiones pueden recibir de las dependencias y entidades de la administración pública federal o de cualquier ente público, de los distintos órdenes de gobierno, los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos.

De conformidad con el Reglamento del Senado, el dictamen que las comisiones se aprueba por mayoría absoluta y se presentan al Pleno por conducto del presidente debiendo contener los siguientes elementos:

---

<sup>168</sup> Las reuniones de las subcomisiones no requieren de la expedición de acta, pero los acuerdos adoptados se resumen en una síntesis firmada por los senadores asistentes.

- Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar.
- Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben.
- Fundamentos legal y reglamentario.
- Antecedentes generales.
- Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto.
- Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas.
- Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, comprendiendo su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas.
- En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata.
- Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras, y
- Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para emitirlo.

De conformidad con el Reglamento del Senado, las comisiones deben emitir su dictamen dentro de un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno. Dentro de este plazo, las comisiones dictaminadoras podrán pedir al presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos hasta por 60 días hábiles, siendo posible sólo una prórroga. La Mesa deberá resolver lo conducente en un plazo no mayor a cinco días hábiles a partir de la recepción del escrito e informar al pleno en la siguiente sesión. para efectos del cómputo de los plazos mencionados, los días hábiles incluyen los recesos legislativos. Cuando la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la Mesa podrá otorgar un plazo mayor al señalado anteriormente.

Si transcurren los anteriores plazos y la comisión no ha dictaminado, el presidente de la Mesa Directiva, dentro de los siguientes diez días hábiles, deberá emitir excitativa a la comisión que corresponda para que presente su dictamen en un último plazo de 20 días hábiles. Lo anterior, sin menoscabo de que cualquier senador puede solicitar a dicho presidente que emita la excitativa correspondiente, conforme a los plazos mencionados.

En los casos de iniciativas presentadas por otros sujetos con derecho a ello o de los proyectos enviados por la Cámara de Diputados, las excitativas pueden ser solicitadas por el senador que así lo estime pertinente.

Deberá presentarse un escrito de excitativa por cada iniciativa, proyecto o proposición cuyo dictamen se solicita y deberá contener: *a)* nombre del senador o senadores solicitantes; *b)* título o identificación de la iniciativa o proyecto; *c)* fecha de presentación de la iniciativa o proyecto en el Pleno o, en su caso, en la Comisión Permanente, y *d)* Comisión o comisiones a las que se turnó la iniciativa, proyecto o proposición.

Un aspecto importante en cuanto a las prórrogas y/o vencimientos de los dictámenes radica en que a fin de cumplir sus atribuciones para agilizar los procedimientos legislativos, la Mesa Directiva da seguimiento a los turnos dictados y su presidente presenta mensualmente al Pleno un informe general sobre los vencimientos de plazos, las prórrogas otorgadas y las excitativas formuladas. Dicho informe se publica íntegro en la *Gaceta Parlamentaria*.

Afirmamos *supra* que todo dictamen es susceptible de enfrentar uno o más votos particulares como una expresión de uno o varios de los integrantes de la comisión que no comparten la opinión de la mayoría. Un voto particular puede referirse a la totalidad del dictamen o sólo a una de sus partes. Para el caso del Senado un voto particular contiene, cuando menos, los siguientes elementos:

- Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar.
- Nombres de las comisiones emisoras del dictamen al que se refiere.
- Fundamentos legal y reglamentario.
- Consideraciones de orden general y específico que explican el disenso respecto del dictamen de la mayoría.
- Señalamiento de si el voto se presenta sobre la totalidad o una parte del dictamen.
- Texto normativo y régimen transitorio alternativos al dictamen de referencia.
- Firmas autógrafas de su autor o autores, y
- Lugar y fecha de su emisión.

Vencidos los plazos y prórrogas sin que se presente dictamen ni exista causa justificada para ello, se tendrá por precluida la facultad de la comisión para hacerlo y, en consecuencia, el presidente de la Mesa Directiva le comunicará que debe proceder a la elaboración del dictamen en el plazo improrrogable de 20 días hábiles. Si transcurrido dicho plazo no se emitiera dictamen, el presidente de la Mesa Directiva instruirá la publicación de la iniciativa o proyecto en la *Gaceta Parlamentaria* con el señalamiento de que dicha iniciativa o proyecto no ha sido dictaminado. En los casos de las iniciativas o proyectos presentados por los otros sujetos legitimados para ello, distintos a los senadores, el presidente actuará en los mismos términos.

A partir de la publicación en la *Gaceta Parlamentaria* de la iniciativa o proyecto no dictaminados, la Mesa Directiva dentro de las tres sesiones ordinarias siguientes, deberá incluir dicha iniciativa o proyecto en el orden del día, en los términos que fueron presentados y someterlos a discusión y votación del Pleno en la sesión que corresponda.

## 2. *Opiniones, informes y resoluciones*

En el Senado de la República, el presidente de la Mesa Directiva puede turnar a comisiones las iniciativas o proyectos para efectos de dictamen o de opinión. El turno para efectos de opinión procede para solicitar a las comisiones ordinarias o especiales aporten puntos de vista a las dictaminadoras, cuando en las iniciativas o proyectos que éstas conozcan se aborden de manera indirecta asuntos de su competencia. Para efectos de opinión, el turno puede incluir el número de comisiones que se estima necesario y —dato curioso— adicionalmente, cuando lo consideren pertinente, cualquier comisión o senador puede aportar por escrito opiniones a las comisiones dictaminadoras.

Las opiniones que emiten las comisiones o las que se presentan por decisión propia, no son vinculantes para el dictamen que se emita. Si la opinión no se presenta en tiempo y forma, se entiende que la opinante declina de su derecho a emitirla y, desde luego, un dictamen no se supedita a la emisión de una opinión. Tratándose de las iniciativas preferentes, la comisión deberá remitir su opinión a la dictaminadora, en un plazo máximo de diez días naturales, de lo contrario se entenderá su declinación.

Recordemos que en el caso del Senado, el turno siempre incumbe a la comisión de la materia y a la Comisión de Estudios Legislativos, e incluso a otras comisiones; por tanto, tratándose de una opinión, la comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la opinante el plazo para emitirla. En todo caso, la opinión se remite a la Comisión Coordinadora antes de que se elabore el dictamen, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados. La opinión es aprobada por la mayoría de los miembros de la Comisión que la emite y es analizada en el dictamen, independientemente de su carácter no vinculatorio. La Comisión anexa al dictamen copia de la opinión recibida con objeto de publicarlas conjuntamente cuando menos 24 horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.

Por lo que hace al ámbito de los informes, en el Senado de la República, conviene destacar los siguientes: el informe que de manera semestral debe presentar la Comisión de Administración a la Mesa Directiva. También, y como parte de las funciones de las juntas directivas de las comisiones, se encuentra el informe de gestión presupuestal y anual de actividades de la Comisión, además de la memoria final de sus labores, que desde luego se presenta como informe. Conviene precisar que el informe anual o final de actividades, se presenta al Pleno por conducto del presidente de la Mesa y, en su caso, los reportes específicos que se les solicitan y se publica en la *Gaceta Parlamentaria* y en la página de Internet del Senado. Por último, es importante igualmente el informe sobre el ejercicio del presupuesto de egresos del Senado, que se rinde a la Auditoría Superior de la Federación, que debe incluir las erogaciones de los grupos parlamentarios.

Las mismas afirmaciones que hicimos para el caso de las resoluciones concurrente y conjuntas en el caso de la Cámara de Diputados, podemos aplicarlas al caso del Senado de la República; aquí simplemente advertiremos, de manera sucinta, las resoluciones simples o económicas a las que alude el Reglamento de la Cámara de Senadores, sobre su régimen interior que considera incluso como procedimientos especiales de acuerdo al artículo 231. Por otro lado, la moción de procedimiento, dice el Reglamento, reclama las resoluciones del presidente de la Mesa Directiva, de la siguiente manera: la moción se presenta al presidente por un senador con el apoyo de al menos otros cinco para que precise los términos de la consulta que se somete al Pleno, conforme a la moción presentada, de tal manera que se forme una lista hasta con dos oradores a favor y dos en contra. Cada uno de ellos interviene hasta por cinco minutos; concluidas las intervenciones se consulta al Pleno si es de aprobarse o no la moción, a fin de proceder en consecuencia.

El Reglamento refiere otro tipo de resoluciones que se emiten cuando el Ejecutivo federal requiere la aprobación del Senado para reconocer, en cada caso, la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, en cuyo caso el presidente de la Mesa Directiva

da cuenta al Pleno de la solicitud y la turna de inmediato a las comisiones competentes. Las solicitudes que se reciben y las resoluciones que les recaen son publicadas en la *Gaceta Parlamentaria*.

### 3. Organización del trabajo en el Senado de la República

El diseño de integración del Programa Legislativo y el trabajo de las comisiones que analizamos en la Cámara de Diputados tiene como órganos responsables no sólo a aquéllas, sino también a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en el caso del Senado las facultades que son atribuidas a dicha Conferencia son, por decirlo de alguna manera, distribuidas entre la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y las presidencias de ambas. Por un lado, la elaboración del *proyecto de programa legislativo* para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo, es elaborado por el presidente de la Junta,<sup>169</sup> según lo indica el artículo 84 inciso b) de la LOCG. La elaboración, entendemos que definitiva, del Programa Legislativo de cada periodo de sesiones, según se desprende del artículo 82 inciso e) de la LOCG, así como el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, corresponden a la Junta de Coordinación Política, para cuyos efectos realizará reuniones con la Mesa Directiva o con su presidente.

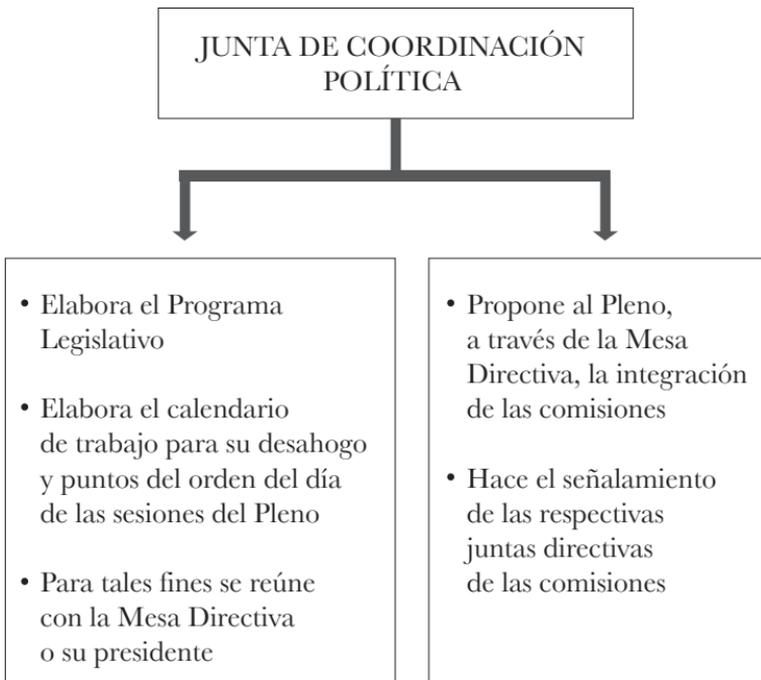
Si además, como señala la LOCG, la Junta de Coordinación Política propone al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones y designa a las juntas directivas de las mismas y sus propuestas son tomadas en cuenta para formular y cumplir el orden del día de las sesiones, entendemos que la continuidad en el cumplimiento del Programa Legislativo y, por consiguiente, del impulso y evaluación del trabajo de las comisiones, depende, en gran medida, de la Junta de Coordinación. En virtud de su integración, dos son las facultades primordiales que,

---

<sup>169</sup> En el caso de la Cámara de Diputados, el presidente de la Junta pone a consideración de la Conferencia criterios para la elaboración del programa, el calendario y puntos del orden del día.

a nuestro juicio, convierten a dicha Junta en el órgano clave del desarrollo y desempeño del trabajo legislativo en el Senado de la República: la primera que le corresponde elaborar el Programa Legislativo y, la segunda, que también es la encargada de proponer la integración de las comisiones y sus juntas directivas. Con base en ambas facultades, la Junta de Coordinación Política cumple en el Senado similares atribuciones a las de la Conferencia en la Cámara de Diputados, aunque en el caso de la Cámara de Senadores, la LOCG no sea tan explícita. De manera esquemática lo representaríamos como sigue:

Diagrama 5. Distribución de funciones en el Senado de la República.



Desde nuestro punto de vista, el esquema de organización y distribución del trabajo en la Cámara de Diputados es un diseño mejor concebido y más acabo, pues de forma expresa atribuye a la Conferencia facultades que permiten un justo entendimiento de los trabajos de las comisiones ordinarias y, sobre todo, facilita el conocimiento y la evaluación de las actividades de dichos órganos parlamentarios. Por lo tanto, se echa en falta en el caso del Senado una vinculación tan exacta y precisa, como es el caso de la Cámara de Diputados, de las comisiones con algún otro órgano parlamentario, encargado de impulsar sus trabajos y conocer sus informes. También nos parece muy exigua la norma, recogida en el artículo 83 de la LOCG, que indica que a las reuniones de la Junta de Coordinación Política *podrán* asistir, *previa convocatoria*, los miembros de las *juntas directivas de las comisiones...* siempre que *se vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia* y dando previamente conocimiento al *presidente del Senado*.

Puede argumentarse que en similar sentido está redactado el artículo 37 de la LOCG, cuando afirma que a las reuniones de la Conferencia *podrán* ser convocados los presidentes de las comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. Sin embargo, dicho precepto queda neutralizado o, si se prefiere, reducido a su justa expresión, frente a la obligación que corre a cargo de dicho órgano, por imperativo del artículo 38 de la LOCG, de *impulsar* el trabajo de las comisiones. El verbo *podrán*, implica una acción discrecional en la cual el dejar de hacer no constituye una violación a dicho precepto; no existe, por lo tanto, una obligación que tenga que cumplirse, ni existe la consecuente exigencia de responsabilidad por dejar de hacerlo.

Ese es el amplio ámbito de discrecionalidad que se otorga a la Junta en el caso del Senado, si a lo anterior agregamos el hecho de que la presencia de las juntas directivas de las comisiones podrá darse previa convocatoria y cuando se trate de un asunto de su competencia y le sumamos que previamente hay que hacerlo del conocimiento del presidente del Senado vemos con serias dificultades que la Junta sea un órgano estrechamente vinculado

al trabajo que desempeñan las comisiones y mucho menos como un órgano evaluador del mismo. Situación que no se presenta en la Cámara de Diputados en donde el verbo *impulsar* constriñe a la Conferencia a desarrollar diversos actos encaminados a conseguir tal fin, que no es otro que el de elaborar y dar cumplimiento a los programas legislativos, otra cosa bien distinta es que no se haga ni con la precisión, ni con la difusión necesarias. Por consiguiente, resultaría de suyo que la Conferencia informara cómo está ejerciendo dicha facultad y cumpliendo con tal objetivo. No perdemos de vista que en un diseño de esta naturaleza lo más relevante es pasar de la regulación a la realización práctica.