

PARLAMENTARISMO Y COMISIONES PARLAMENTARIAS

Salomón DÍAZ ALFARO *

SUMARIO: I. *Consideraciones generales*; II. *Las comisiones parlamentarias*, 1. *Antecedentes*, 2. *Principales problemas que enfrentan las comisiones parlamentarias*.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El parlamentarismo, tanto como doctrina política como sistema de organización del poder político, ha contado con severos críticos. Las críticas que se le hacen resultan explicables, por una parte, por las grandes transformaciones que ha experimentado el parlamento, y por la otra, por las desviaciones de que ha sido objeto en la práctica política de los pueblos.

Muchos autores coinciden en hablar de “crisis del parlamentarismo”, ya sea para denotar la ineficiencia de los parlamentos o, incluso, para destacar su “inutilidad”. Harld J. Laski, sostiene que “La tesis de que las legislaturas de los Estados modernos no se encuentran en buenas condiciones se ve aceptada hoy en escala mundial; incluso algunos de los más porfiados defensores del sistema parlamentario exigen su reconstrucción”.¹ “La debilidad, agrega Laski, de la asamblea legislativa corresponde a la debilidad existente en las bases del sistema parlamentario. Sus defectos, en último término, son morales más que técnicos en su carácter”.² Por ello, al decir de este profesor, “La decadencia del parlamentarismo no se debe a los defectos inherentes de su propia estructura, sino más bien a la erosión de los fundamentos sobre los cuales reposa esta estructura”.³

* Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Laski, Harold J., *Crisis de la democracia*, Buenos Aires, Ed. Siglo Veinte, 1950, p. 65.

² *Idem*, p. 76.

³ *Idem*, p. 77.

Por su parte, el profesor argentino Miguel M. Padilla, al repasar la situación que guardan los parlamentos, observa que

la aceptación y defensa de la institución parlamentaria, cumpliendo principalmente sus tradicionales funciones de legislar y de controlar, no significa cerrar los ojos a las fallas que afectan su desempeño, disminuyen la eficacia de su labor y, en definitiva, desprestigian el régimen democrático.⁴ Quienes se adhieren (sigue diciendo el profesor Padilla) a formas totalitarias de poder se complacen en denunciar y magnificar esos defectos, porque de esa manera piensan justificar la supresión del parlamento o su transformación en un virtual sello de goma destinado a avalar las iniciativas impuestas por el dictador, o si callan, lo hacen con la intención de aprovechar para esos mismos repudiados fines el deterioro paulatino de la institución.⁵

En 1956, el profesor hindú Jawaharlal Nehru, expresaba que

Los problemas del gobierno han crecido inconmensurablemente, al grado que uno en ocasiones comienza a dudar si los procedimientos parlamentarios normales son los adecuados para hacerles frente.⁶

En aquel año, Nehru también advertía que

El negocio del gobierno y el negocio del parlamento se tornan más y más complejos y se antoja un tanto dudoso pensar que la democracia parlamentaria puede hacerse cargo de ellos y que pueda proponer soluciones adecuadas.⁷

El ameritado profesor español Pedro de Vega García, ha señalado que

hablar del Parlamento en la actualidad equivale a hablar, en cierto modo, de la crisis de la institución parlamentaria, por doquier el Parlamento está perdiendo la importancia, la significación y la entidad que originariamente tuvo.⁸

⁴ Padilla, Miguel M., "El poder legislativo del futuro", *Revista del Instituto de Derecho Político y Constitucional*, Buenos Aires, núm. 2, julio, 1979, p. 78.

⁵ *Idem*, p. 78.

⁶ Nehru, Jawaharlal, "El gobierno parlamentario y las viejas tradiciones" (discurso pronunciado en el Primer Seminario sobre Democracia Parlamentaria, celebrado en Nueva Dehli, el 25 de febrero de 1956), *Revista de Pensamiento Político*, México, núm. 35, vol. XII, enero, 1973, p. 124.

⁷ *Idem*, p. 125.

⁸ De Vega García, Pedro, "Supuestos históricos en el derecho constitucional democrático" (ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional), *Anuario Jurídico IX*, México, 1982, p. 720.

Parece que no hay duda sobre la aceptación generalizada de que el parlamentarismo se encuentra hoy en día en una profunda crisis. Pero, a qué se debe esta crisis?, ¿cuáles son los aspectos palpables de ella?, y a pesar de esa crisis, ¿es posible no sólo rescatar sino fortalecer al parlamentarismo? Estas son cuestiones de capital importancia y no debemos dejar de contestar.

El parlamento⁹ es, quizá, la institución política en la que más inciden una gran variedad de otras instituciones y categorías políticas y sociales, que tienen, por sí mismas, su propia entidad pero que, sin embargo, lo influyen muy directamente. División de poderes, democracia, soberanía, partidos políticos, sistemas electorales, opinión pública, régimen económico, tradiciones, grupos de presión, etcétera, son sólo algunas de ellas. De ahí que cuando alguna o varias de esas instituciones o categorías políticas entran en crisis, irrumpen en el parlamento, llevándolo, en muchas ocasiones, a su propia crisis.

Sin embargo, por sobre las críticas, se han erguido, para aliento de nuestras democracias, vigorosas defensas al parlamentarismo. Veamos las razones de algunas de ellas.

El doctor Miguel M. Padilla, ya citado, nos dice:

No sobra recordar, sin embargo, que desde hace muchos siglos el progreso de la democracia y del parlamentarismo han seguido caminos paralelos, cuando no confundidos; que desde mucho tiempo ha, tanto en la conciencia popular como en los escritos de los publicistas, el reconocimiento de la imprescindibilidad de la existencia del órgano legislativo y de su actuar sin trabas se estimaron condiciones absolutamente necesarias para la cabal vigencia de un régimen democrático. La democracia eficaz (agrega), la única que tiene posibilidades de perdurar exitosamente, es aquélla conducida por órganos representativos de la entera sociedad . . . o apoyamos la existencia de un órgano que legisle para que otro actúe, controlándolo al mismo tiempo en su desempeño, o debemos resignarnos a que su ausencia conduzca a una concentración de poder de tal magnitud que solamente pueda desembocar en el totalitarismo destructor de esenciales libertades.¹⁰

Alberto Barrera García, sostiene que “el intento de eliminar los parlamentos, no parece posible en la estructura del Estado moderno y democrático”.¹¹

⁹ Nos referimos al parlamento tanto en su acepción clásica como al órgano legislativo de regímenes presidencialistas.

¹⁰ Padilla, Miguel M., *op. cit.*, pp. 77 y 78.

¹¹ Barrera García, Alberto, *La democracia como problema*, Madrid, Ed. ICAI, 1978, p. 133.

El político Nehru, al referirse a la vinculación del parlamento con la democracia, señala que

la democracia parlamentaria supone naturalmente métodos pacíficos de acción, una aceptación pacífica de las decisiones tomadas y el despliegue de intentos de transformación a través de medios pacíficos. De otro modo, no existe la democracia parlamentaria.¹²

Con relación a las libertades políticas y civiles, el profesor Giuseppe Guarino, afirma que

Es innegable que el parlamentarismo, por su necesaria conexión con los principios de libertad civil y política, es decir, por el goce efectivo de la libertad que él presupone, y por la frecuencia de las consultas electorales, educa para la libertad y hace consciente su necesidad: y esto hace a las colectividades vigilantes y dispuestas a salvaguardar la libertad no apenas se encuentre en peligro efectivo, especialmente después de tantas y tan negativas experiencias contemporáneas que, por contraste, han acrecido su valor.¹³

Por último, me adhiero a las palabras del doctor Padilla: "las críticas a la institución parlamentaria no representan el hiriente ataque a un adversario que se busca eliminar, sino el efectivo reproche a un amigo cuyos errores es preciso ayudar a que enmiende".¹⁴

El valor del parlamentarismo no se demerita con las críticas que se le hacen. Por el contrario, ellas resaltan su trascendencia. La crisis del parlamentarismo no puede verse aislada de la profunda crisis que otras instituciones políticas sufren en la historia contemporánea de nuestros pueblos: la división de poderes, la democracia, la representación política, los partidos políticos, los sistemas electorales, son sólo algunos ejemplos de ellas.

Es necesario penetrar en las causas que originan esa crisis, identificarlas, reconocerlas y abordarlas con honestidad y decisión. Revisar las funciones tradicionales de los parlamentos y los modos de realizarlas; los requisitos formales e informales para acceder a ellos; su integración cuantitativa y cualitativa; los sistemas electorales para integrarlos; sus modos y formas de trabajo, tanto al interior de ellos

¹² Nehru, Jawaharlal, *op. cit.*, p. 130.

¹³ Guarino, Giuseppe, "El Régimen Parlamentario", *Revista de Ciencias Jurídicas*, Costa Rica, núm. 13, junio, 1969, p. 60.

¹⁴ Padilla, Miguel E., *op. cit.*, p. 78.

como en su relación con los otros poderes, son sólo algunas de las tantas tareas que hay que renovar permanentemente.

En nuestras democracias constitucionales, particularmente en las que el Poder Ejecutivo ha adquirido un predominio ostensible sobre los otros poderes, aun en aquella función que es consubstancial a los parlamentos, debemos propugnar por encontrar fórmulas eficaces para rescatar el parlamento de la crisis en que se encuentra; más aún, para fortalecerlo como poder político.

No se trata de buscar el fortalecimiento del legislativo para que domine a los otros poderes. Se trata de buscar un racional equilibrio entre ellos. Hay que ir sobre la tesis de que las fórmulas que busquen el fortalecimiento de uno de los poderes, impliquen, necesariamente, el fortalecimiento, y no el debilitamiento, de los demás. Así, lo que estaremos buscando es, más bien, el fortalecimiento del principio de la división de poderes en su acepción más moderna. De lo contrario, tan pernicioso es favorecer el poder del parlamento sobre el ejecutivo, como de éste sobre aquél. Ahí donde el poder político no está limitado y restringido, dice Lowenstein, el poder excede. Y como dijera el profesor argentino Luis Federico Bollart: "El poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración, pues cuando no está limitado se transforma en tiránico y en arbitrario despotismo. Por ello el poder sin control adquiere un acento moral negativo que revela lo patológico en el proceso del poder".¹⁵

Es bien sabido que la naturaleza, características y vigor de los poderes y de las instituciones políticas de un país, no sólo provienen del sistema constitucional en que se fundan, sino de prácticas políticas, grado de desarrollo económico y social, y aun de la idiosincrasia de los pueblos.

De acuerdo con lo anterior, la defensa del parlamentarismo parece evidente: el parlamento es

una institución esencial para la subsistencia de la democracia; una institución cuyas funciones no deben ser asumidas por ninguna otra so pena de abrir las puertas al despotismo; una institución, en fin, que como toda creación humana, si adolece de muchos defectos, es siempre susceptible de mejoramiento.¹⁶

¹⁵ Bollart, Luis Federico, "La crisis de la presentación política en el Estado democrático constitucional", *Revista del Instituto de Derecho Político y Constitucional*, Buenos Aires núm. 2, julio 1979, p. 52.

¹⁶ Padilla, Miguel M., *op. cit.*, p. 78.

II. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

En el contexto anteriormente esbozado, nos referiremos ahora a algunos aspectos relativos a las comisiones parlamentarias, haciendo particular referencia al caso de México.

Las comisiones parlamentarias son parte esencial de la estructura orgánica del Poder Legislativo. A través de ellas, no sólo es posible el desahogo del trabajo propiamente legislativo o técnico del Congreso, sino constituyen, al interior del mismo, el núcleo del quehacer político parlamentario, sobre todo si tomamos en cuenta la integración pluralista del órgano legislativo. Estos dos tipos de funciones, la legislativa o técnica y la política, son los ejes sobre los cuales debemos concentrar nuestra atención y análisis, si queremos ayudar a superar alguna de las deficiencias que hoy se aprecian en las comisiones parlamentarias y consecuentemente en los Parlamentos. Hay que recordar que el propio texto constitucional se refiere a ellas como parte esencial en el procedimiento legislativo.

1. *Antecedentes*

En México, la reglamentación de las comisiones parlamentarias tiene una larga tradición. Sin embargo, resulta paradójico que precisamente esa reglamentación sea, hoy en día, una de las más obsoletas en nuestro país. Sin considerar el antecedente inmediato que significó la Constitución de la monarquía española de 1812, en la que se preveía la existencia de comisiones en el funcionamiento de las Cortes,¹⁷ en el Reglamento para el gobierno interior de la soberana junta provisional gubernativa del imperio mexicano, de noviembre de 1821,¹⁸ se manifestó la conveniencia de que "para facilitar el curso y despacho que llaman imperiosamente la atención de la junta, se nombrarán comisiones permanentes que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. . ." ¹⁹

¹⁷ La Constitución de Cádiz de 1812, contempló la existencia de una diputación permanente; dos comisiones para revisar los poderes de los diputados; una "diputación" para que notificara al rey la apertura de las Cortes, y de comisiones que podían conocer, cuando la gravedad del asunto lo requiriera, de los proyectos que fuesen admitidos a discusión.

¹⁸ Este reglamento fue expedido con base en la Proclama de Independencia de América, conocido como Plan de Iguala, suscrito el 24 de febrero de 1821. En las bases 5, 6, 7 y 10, se ordenaba la existencia de una junta, en tanto se reunían las Cortes que harían efectivo dicho plan; la junta tendría el carácter de "gubernativa".

¹⁹ El artículo 2 del capítulo séptimo de este reglamento, señalaba la existencia de cinco comisiones permanentes: la de Relaciones Interiores; de Relaciones Exte-

Si bien esta Junta Provisional Gubernativa no era propiamente un órgano legislativo, a más de que era transitoria, el carácter soberano que se le confirió y la competencia que se le dio, le dieron las características de una verdadera asamblea legislativa.²⁰

Después de la consumación de la independencia, otro antecedente importante sobre la regulación de las comisiones parlamentarias, lo encontramos en el Reglamento del Soberano Congreso Constituyente de 1823.²¹ Si bien en este caso este órgano parlamentario tuvo como objetivo la discusión y aprobación de la primera constitución del México independiente, las reglas que acordó para su trabajo interno corresponden a las que generalmente son aceptadas en los órganos legislativos permanentes.

En este reglamento, la existencia de las Comisiones también obedeció al principio general de facilidad y agilidad en los trabajos del Congreso.²² Las comisiones se clasificaban en "permanentes" y "especiales". Aun cuando no se establecieron los criterios que explicarían esta clasificación, pareciera ser que ésta atendía al carácter de los asuntos de los que cada una de ellas debía conocer.²³ Sin embargo, en el reglamento tampoco se señalaba expresamente la competencia de cada una de estas comisiones, a excepción de la comisión de policía. Contempló una comisión especial de corrección de estilo y las demás, permanentes y especiales, que fuesen necesarias para atender "la calidad y urgencia de los negocios que ocurran".²⁴

riores; de Justicia y Negocios Eclesiásticos; de Hacienda, y de Guerra. Además de estas comisiones, se establecía la posibilidad de integrar comisiones especiales, de carácter transitorio. También contenía este reglamento algunas disposiciones sobre la integración de las comisiones, la designación de sus miembros y los informe que debían rendir.

²⁰ En el reglamento mencionado se alude expresamente a la junta con la denominación de "Congreso" (art. 12 del capítulo quinto). Asimismo, en el capítulo octavo, se establece la competencia de la junta para elevar sus resoluciones "a la clase de decretos o leyes".

²¹ Este reglamento fue expedido por el Soberano Congreso constituyente mexicano, por decreto del 25 de abril de 1823.

²² At. 67 del capítulo VI de este reglamento. Este principio, como ya lo mencionamos, venía, al igual que otras disposiciones, del Reglamento para el gobierno interior de la soberana junta provisional gubernativa del imperio mexicano.

²³ El art. 69 de ese reglamento, establecía que las comisiones "permanentes" eran las de: Constitución; Legislación; Gobernación; Justicia; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Negocios Eclesiásticos; Instrucción Pública; Hacienda; Agricultura, Minería; Artes e Industria; Comercio; Infracciones de Constitución; Libertad de Imprenta; Policía y Gobierno Interior, y Peticiones. Las "especiales" eran las de: Poder, Patronatos y Concordato, Moneda, Colonización o Población y Manifiesto.

²⁴ Arts. 70 y 71 del reglamento.

Pareciera que dado el objeto principal del Congreso Constituyente de 1823, que fue el de elaborar la primera constitución del México independiente, no se justificaba el número y denominación de las comisiones parlamentarias que se han aludido.

Sin embargo, deben considerarse que dada la situación de transición política que vivía la naciente patria, el Soberano Congreso también estaba investido de facultades para expedir las leyes y decretos que fuesen necesarios, mientras se aprobaba la constitución y se integraba el Poder Legislativo.

El mismo Congreso constituyente tuvo facultades, de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, para expedir el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General,²⁵ órgano en el cual, de acuerdo con esta constitución, se depositaba el nuevo Poder Legislativo.

El Reglamento para el gobierno interior del Congreso general de 1824, representa la primera regulación, en el México independiente, del funcionamiento y organización interior de un órgano legislativo propiamente dicho, de ahí que sirviera como punto de referencia para las subsecuentes regulaciones parlamentarias.

Este reglamento reiteró, por lo que se refiere a la necesidad de contar con comisiones parlamentarias, el principio previsto en las reglamentaciones anteriores. Las comisiones que contempló eran de diferente naturaleza: las que examinaban la "legitimidad" de los presuntos legisladores; una "Gran Comisión" para cada una de las Cámaras, compuesta por el diputado o senador de cada territorio o estado; comisiones permanentes²⁶ y especiales, etcétera. Contenía, asimismo, algunas reglas elementales sobre su integración y funcionamiento.

Al Reglamento de diciembre de 1824, siguieron otros importantes antecedentes formales de las comisiones parlamentarias, los cuales, por razones del espacio a que debe sujetarse esta exposición, no analizaremos. En efecto, es importante recordar el Reglamento del Congreso de 1837; el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los E.U.M. de 20 de diciembre de 1897; el Reglamento para el Congreso Constituyente de 1917; hasta llegar

²⁵ Este Reglamento fue decretado el 23 de diciembre de 1824.

²⁶ De acuerdo con el art. 54 de este reglamento, eran comisiones permanentes las de: Puntos Constitucionales; Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda; Crédito Público; Justicia; Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina; Industria Agrícola y Fabril; Libertad de Imprenta; Policía Interior, y Peticiones.

al desafortunadamente vigente Reglamento interior del Congreso de 1934 y a la Ley orgánica del mismo de 1979.

El repaso que hemos sintetizado sobre los diversos antecedentes reglamentarios de nuestras comisiones parlamentarias, nos muestra una permanente preocupación por "facilitar" el ejercicio de las elevadas tareas que la Constitución le encarga al Poder Legislativo, a través de la acción de dichas comisiones.

Sin embargo, la realidad política, económica y parlamentaria, ha rebasado en exceso esas formulaciones legales. Por eso, ahora nos referiremos a algunos de los problemas de las comisiones del Poder Legislativo, pues creemos, al igual que el constitucionalista Diego Valadés,

que no es posible que un publicista se concrete a estudiar las normas constitucionales y sus disposiciones reglamentarias, sin entender lo que en la realidad haya ocurrido o esté sucediendo. La abstracción no es, en el ámbito de las instituciones públicas, una manera de conocerlas mejor, sino, por el contrario, quizá sea la mejor forma de ignorarlas por completo.²⁷

2. Principales problemas que enfrentan las Comisiones parlamentarias

Abrumadora carga legislativa.

Junto con José Guillermo Andueza, podemos afirmar que

El Estado de la segunda mitad del siglo XX tiene a su cargo una serie de funciones cuyo cumplimiento exige la posesión de una abundante y valiosa información, de un cuerpo de técnicos y de un aparato administrativo eficaz. La transformación del Estado liberal del siglo XIX, cuya función fundamental era asegurar la paz interior y la seguridad nacional, en un Estado en donde el acento es puesto sobre las misiones económicas y sociales que debe realizar, ha modificado también la estructura y el funcionamiento de los órganos estatales. El Parlamento, que, según el pensamiento roussoniano representaba la voluntad popular y, en consecuencia, ocupaba el primer puesto en importancia política, se ha revelado incapaz de asumir las funciones que exige la democracia económica debido, principalmente,

²⁷ Valadés, Diego, "El Poder Legislativo mexicano", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, nueva época, Madrid, julio-agosto, 1978, p. 40.

a la lentitud del procedimiento legislativo y a la falta de información suficiente.²⁸

Es evidente (dice el profesor Alberto Barrera García) que en la medida en que aumentan las complejidades de la vida moderna, los parlamentos están a más baja altura, respecto del nivel requerido. Por ello, abundan las deligaciones de competencias y se acrecienta el poder de la administración. . .²⁹

Habría también que recordar a Herman Finer cuando señala que “. . . en los modernos Parlamentos, de cualquier lugar, la gran mayoría de sus miembros hacen poco más que votar”.³⁰

La complejidad de la vida moderna y el acelerado desarrollo de los pueblos, han originado que el Estado expida una gran variedad de disposiciones legislativas, que abruman a los legisladores, no sólo por el número de ellas, sino por las dificultades técnicas de las mismas.

En el caso del poder legislativo mexicano, y creemos que en el de la generalidad de los parlamentos, sería muy optimista proponer que el Congreso le dispute al Ejecutivo el liderazgo de iniciar leyes. La pretensión sería más modesta: el órgano legislativo debiera, por lo menos, hacer un análisis más exhaustivo de las iniciativas, a fin de perfeccionarlas. Esto no significa que el Congreso deje de ejercer su facultad de iniciativa, al contrario, en la medida en que estudie a profundidad las iniciativas del Ejecutivo y las mejore, se fortalecería esa facultad.

¿Qué hacer con el cada vez más abrumador trabajo legislativo?³¹

A este propósito, podríamos tomar en cuenta los siguientes aspectos:

²⁸ Andueza, José Guillermo, “La Planificación en América Latina: Cortiñas Peláez León”. *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagüez Laso*, t. I, citado a su vez por Bacalao Octavio, Domingo Alfonso en “El fortalecimiento del Ejecutivo y la Delegación Legislativa”, *Anuario*, Venezuela, núm. 10, ene-dic, 1978, p. 87.

²⁹ Barrera García, Alberto, *op. cit.*, p. 136.

³⁰ Finer, Herman, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Editorial Tecnos, 1964, p. 466.

³¹ Para mencionar sólo un ejemplo, podemos señalar que durante el primer periodo ordinario de sesiones de la recién concluida LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, desarrollado durante los meses septiembre-diciembre de 1985, esta Cámara conoció de 115 iniciativas legislativas, tanto para crear nuevas leyes, como para modificar otras, así como decretos diversos. Véase *La Cámara de diputados*. Primer periodo ordinario de sesiones septiembre-diciembre 1985, LIII Legislatura, México, 1985.

A) Revisar el número y competencia de las comisiones de dictamen legislativo

La Ley orgánica del Congreso de 1979 sólo estableció 22 Comisiones ordinarias de dictamen legislativo.³² Sin embargo, las necesidades del trabajo legislativo llevarán a la creación de 9 comisiones más.³³

En el caso de la Cámara de diputados, la competencia de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo se ha relacionado con las respectivas áreas de la Administración pública federal.

Si bien esta fórmula pudiera parecer conveniente, lo cierto es que la administración pública federal ha sido tan dinámica, que la denominación de algunas comisiones, con su consecuente competencia, ha quedado rebasada.

En efecto, es común observar que al inicio de cada régimen de gobierno, el presidente en turno proponga modificaciones a la administración pública con el propósito de adecuarla al plan de gobierno que realizará durante su gestión.

Actualmente, la Ley orgánica de la Administración pública federal, establece que la Administración pública federal centralizada contará con las siguientes secretarías de Estado y departamentos administrativos: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo

³² Art. 54. Estas comisiones son: Gobernación y Puntos Constitucionales; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Salubridad y Asistencia; Reforma Agraria; Pesca; Programación; Presupuesto y Cuenta Pública; Hacienda y Crédito Público; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Turismo; Relaciones Exteriores; Justicia; Defensa Nacional; Distrito Federal; Energéticos; Seguridad Social; y Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias.

³³ Estas nueve Comisiones son: Ciencia y Tecnología; Corrección de Estilo; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Vialidad y Autotransportes; Ecología y Medio Ambiente; Información, Gestoría y Quejas; Radio, Televisión y Cinematografía; y Derechos Humanos (creada esta última por la LIII Legislatura).

y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo; Secretaría de Pesca; y Departamento del Distrito Federal.³⁴

Además dispone, como parte de la administración pública paraestatal, la creación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades civiles asimiladas a éstas y fideicomisos.

Asimismo, deben tomarse en cuenta las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal.

Si se coteja la lista de las comisiones ordinarias de la Cámara de diputados con la lista de las dependencias centralizadas federales, se concluirá que algunas comisiones no tienen exacta correspondencia con las segundas. Tales son los casos de las Comisiones de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Salubridad y Asistencia y de Energéticos, cuyas áreas correlativas de la Administración pública federal debieran ser, respectivamente, las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología; de Salud, y de Energía, Minas e Industria Paraestatal, aunque no corresponden precisamente a la competencia de esas comisiones.

No obstante que en el caso de la Cámara de diputados pudiera ser correcta la regla competencial, siempre y cuando se actualizaran las comisiones a la par de las modificaciones de la Administración pública, creemos que existen fórmulas alternas que pueden ofrecer elementos para definir un criterio más flexible al respecto. A este efecto, pueden tomarse en cuenta los rubros programáticos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el Plan Nacional de Desarrollo y en los principios que sobre planeación del desarrollo nacional establecen los artículos 25 y 26 constitucionales.

Así, las competencias de las comisiones se podrían relacionar con ciertos sectores o áreas como los siguientes: Desarrollo Rural; Desarrollo Regional; Ecología; Educación; Salud; Seguridad Social; Pesca; Comunicaciones y Transportes; Abasto; Turismo; Energéticos; Industria; Comercio; Desarrollo Urbano; Programación y Presupuesto, y Administración.

Además, tomando en cuenta que existen áreas o dependencias de la Administración pública con muy escasa variabilidad, conviene que las comisiones cuyas denominaciones les son correlativas, sí conserven su actual denominación. Tales son los casos de las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación (Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales); Secretaría de la Defensa Nacio-

³⁴ Artículo 26 de la Ley orgánica de la Administración pública federal.

nal (Comisión de Defensa Nacional); Secretaría de Marina (Comisión de Marina); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Comisión de Hacienda y Crédito Público); Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Comisión de Trabajo y Previsión Social); Secretaría de Relaciones Exteriores (Comisión de Relaciones Exteriores); Departamento del Distrito Federal (Comisión del Distrito Federal) y Procuraduría General de la República y de Justicia del Distrito Federal (Comisión de Justicia).

Desde luego, hay comisiones que no enfrentan el problema que hemos señalado y cuya competencia está expresamente prevista en la ley, como los casos de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales (tiene atribuciones específicas en materia de responsabilidad política); Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias,³⁵ y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.³⁶

Aprovechando que la Ley orgánica del Congreso permite la revisión permanente de las comisiones, debiera hacerse esta revisión de inmediato para adecuarlas a los requerimientos de los tiempos modernos.

B) Integración

Las reformas constitucionales de 1977 y las recientes de 1986, modificaron sustancialmente la composición cuantitativa y cualitativa de la Cámara de diputados. En 1977 los integrantes de ésta ascendieron a 400 diputados, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. En 1986, la representación proporcional se aumentó a 200, para que el total de diputados fuese de 500.

Esto permitió que los diversos partidos políticos aumentaran sus posibilidades para acceder a la Cámara de diputados. Así, en la LIII Legislatura de esta Cámara, estuvieron representados nueve partidos políticos.³⁷

En cambio, en la recién instalada LIV Legislatura, integrada a la luz de las reformas de 1986, sólo seis partidos accedieron a ella. La distribución de las diputaciones entre el PRI y los partidos de oposición, alcanzó una proporción inusitada en nuestra historia po-

³⁵ Artículo 58 de la Ley Orgánica del Congreso

³⁶ Artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso.

³⁷ PRI (289 diputados); PAN (41 diputados); PPS (12 diputados); PDM (12 diputados); PSUM (12 diputados); PARM (11 diputados); PPS (11 diputados); PMT (6 diputados), y PRT (6 diputados).

lítica electoral: 263 diputaciones para el PRI y 237 para la oposición. En el caso de la Cámara de senadores, la oposición logró cuatro curules.

El nuevo perfil cuantitativo y cualitativo del Congreso mexicano, particularmente de la Cámara de diputados, exige un replanteamiento radical del trabajo parlamentario, especialmente de las comisiones.

En primer lugar, debe derogarse la obsoleta disposición que indica que cada una de las comisiones se integrará, en el caso de la Cámara de diputados, por 17 legisladores.³⁸

Me pronuncio por cambiar el criterio: en lugar de fijar un determinado número de su membresía, conviene establecer un principio general, en el sentido de que su número será el necesario para desahogar con fluidez los asuntos de cada comisión. Por otra parte, sostenemos que debe mantenerse la actual prohibición de que un legislador no podrán pertenecer a más de tres comisiones.

Además de la integración numérica, los criterios cualitativos son indispensables. Proponemos fundamental dos: uno, que las comisiones reflejen la misma composición plural de las Cámaras, es decir, que en aquéllas existan representantes partidistas en similar proporción a la que corresponde a la integración de las Cámaras.

Esto, sin duda alguna, enriquecerá las discusiones en el seno de las Comisiones y allanará las negociaciones partidistas en cada uno de los dictámenes que se formulen. Desde luego, sabemos que esta aseveración sólo será posible, si existe otra serie de factores, tales como una verdadera capacidad de negociación, honestidad y voluntad para el trabajo legislativo, etcétera.

El segundo, consiste en exigir requisitos mínimos de especialización, preparación, conocimientos o experiencias, relacionados con la materia de la comisión de que se trate, para poder participar en ellas. Sabemos que esto no es fácil y que es un problema general de los parlamentos el no contar con legisladores expertos en todas y cada una de las materias, que son muy vastas de las que conoce un parlamento. De ahí que esta realidad lleve a Herman Finer a sostener "que algunos de los diputados son incapaces de dominar el significado de un informe largo y complicado por sí mismo, a causa de su incapacidad y poca ilustración".³⁹

Sobre los requisitos que postulamos, en nuestro país existe un precedente, aunque modesto, que debería tomarse en cuenta, y es el que

³⁸ Artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso.

³⁹ Finer, Herman, *op. cit.*, p. 470.

se refiere a que para formar parte de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, se requiere contar con experiencia parlamentaria.⁴⁰

Insistimos, no pretendemos que los legisladores sean expertos en determinadas materias, sólo aspiramos a que se exijan requerimientos mínimos, aun cuando sólo sea para entender, como dice Finer, un informe largo y complejo por sí mismo.

Estos aspectos pueden contribuir a que el Poder Legislativo perfeccione las iniciativas del Ejecutivo⁴¹ y reivindique su facultad de iniciativa.

C) Apoyos técnicos y materiales

Actualmente, las comisiones parlamentarias carecen de los apoyos mínimos para cumplir con sus funciones. Esta es una de las deficiencias que han llevado a la mayoría de los parlamentos, sobre todo en los países subdesarrollados, a una grave incapacidad técnico-legislativa.

Ninguna reforma tendente a fortalecer la capacidad técnica del Congreso será viable, sino prevé verdaderos apoyos para desempeñar sus tareas.

D) Fortalecimiento de sus facultades

Es indispensable que las comisiones, en tanto que en ellas estén representados todos los partidos y corrientes que integren la legislatura, tengan más capacidad de decisión. Es decir, debe ser en el seno de las comisiones donde se propongan, discutan y aprueben las modificaciones a las iniciativas, de tal suerte que no se dé cabida a que en las discusiones del pleno se aborden aspectos específicos. Los debates del Pleno sólo deben tratar cuestiones y principios generales, reforzar tesis o argumentos, justificar o apoyar las modificaciones acordadas en las comisiones.

Esto haría más expedito el trámite parlamentario, de tal suerte que la tribuna del Congreso sólo sea utilizada para los grandes debates de interés nacional.

⁴⁰ Artículo 58 de la Ley Orgánica del Congreso.

⁴¹ Es alentador conocer casos de iniciativas que han sido modificadas por el Congreso. En 1983, la iniciativa presidencial para crear la Ley General de Salud, tuvo 193 modificaciones.

E) Duración de los periodos de sesiones

Esta es una cuestión que en el caso de México se ha dado un gran avance. Las reformas constitucionales de 1985 ampliaron de uno a dos periodos de sesiones ordinarias, disponiendo ahora de cinco y medio meses en lugar de los cuatro que anteriormente existían.⁴² Esto permitirá una mejor programación del trabajo legislativo, dando oportunidad a las comisiones de revisar las iniciativas con más cuidado y de hacer las consultas necesarias para allegarse de los elementos suficientes para dictaminarlos. Sin embargo, esto no es suficiente, pues las comisiones no sólo deben trabajar durante los periodos ordinarios o extraordinarios de sesiones, sino que deben organizar sus agendas de trabajo de tal manera, que utilicen los periodos intermedios para desahogar los asuntos que tengan o para elaborar iniciativas.

Hay otros aspectos que deben ser considerados para propiciar el fortalecimiento de las comisiones parlamentarias, tales como las reglas mínimas de su funcionamiento interno, atribuciones para citar a funcionarios del Poder Ejecutivo para que amplíen las exposiciones de motivos de las iniciativas que provengan de él; tiempos mínimos para rendir dictámenes, medidas para que los legisladores cumplan con sus responsabilidades en el seno de las comisiones, etcétera.

Especial atención merecen otras comisiones parlamentarias tales como la Gran Comisión y la Comisión Permanente del Congreso. Sin embargo, razones de espacio impiden su análisis.

Por fortuna, en México nuestra nueva realidad política parece que pronto impulsará una revisión y modificación a fondo de la legislación que regula el funcionamiento parlamentario. Esperamos que con ello se dé un nuevo empuje a nuestro Poder Legislativo.

Finalmente, concluiré recordando a Miguel M. Padilla: "Queremos la permanencia de un Parlamento eficaz y responsable, ágil en su función de legislar y puntilloso en el de controlar, porque así remozado, constituye un elemento vital para la supervivencia de la democracia".

⁴² El primer periodo comprenderá del 1º de noviembre al 31 de diciembre, y el segundo del 15 de abril al 31 de julio.