

El Sistema de Comisiones

***Juan Carlos Cervantes Gómez**

* Licenciado en Derecho por la UNAM. Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Introducción	135
I. Concepto de Comisión	137
II. Organización de los Parlamentos	139
III. Los sistemas de Comisiones en otros países	140
1. España	140
a) Integración	141
b) Funcionamiento	141
2. Estados Unidos de América	143
a) Integración	145
b) Funcionamiento	145
3. Francia.	146
4. Chile	147
a) Integración	148
b) Funcionamiento	149
IV. El Sistema de Comisiones en México.	150
a) La conferencia de Comisiones	152
b) Comités	153
c) Marco normativo	153
d) Integración y composición	155
e) Funciones y deberes	156
V. Clasificación	158
VI. Publicidad de las reuniones de Comisiones	159
VII. Comisiones con facultades Plenas	162
Conclusiones	164
Bibliografía	166

Introducción

En el presente trabajo es posible observar que las Comisiones Parlamentarias en -todos los sistemas- son órganos determinantes en el proceso legislativo y de control, así como en el ejercicio de las funciones administrativas y jurisdiccionales de las Cámaras. Asimismo se observa que estos órganos tienen por objeto eficientar la labor de los Parlamentos, mediante el principio elemental de la organización social, que es la división del trabajo en grupos especializados y menos numerosos. En algunos de los sistemas analizados, se observa la importancia y autonomía que alcanzan estos órganos, ya que se les otorgan facultades delegadas, o bien debido a la influencia que llegan a tener en el sistema, las decisiones que toman son ratificadas por la Asamblea sin mayor debate o análisis, al considerarse que si una propuesta pudo sortear el minucioso examen de una Comisión debe ser un proyecto viable.

En el caso de nuestra legislación se observa -al igual que en los órganos de gobierno- un gran atraso en el diseño del sistema de Comisiones, a lo largo de los más de 180 años de México como nación independiente. Es conveniente precisar, que si bien en los últimos treinta años se han realizado importantes reformas para modernizar las estructuras del Congreso, éstas se han enfocado más en la modernización y funcionamiento de los órganos de gobierno, dejando de lado a los órganos funcionales como son las Comisiones. En el caso de las Comisiones, las diversas reformas sólo han impactado en su número y en forma muy reducida definido sus atribuciones.

El trabajo se divide en siete secciones, en las cuales se analizan estos importantes órganos, iniciando con su definición, para posteriormente revisar cómo se insertan en la organización de los Parlamentos modernos. Posteriormente se realiza un breve análisis de la integración y funcionamiento de estos órganos en España, Estados Unidos de América, Francia y Chile. Se continúa con un análisis de los aspectos más relevantes de nuestro sistema de Comisiones. Adicionalmente se hace un análisis de su clasificación o tipología a nivel doctrinal, para posteriormente abordar el tema de la publicidad de las reuniones de Comisiones y las Comisiones con facultades plenas, ambos de gran relevancia y actualidad en el debate doctrinal parlamentario.

I. Concepto de Comisión

Encontrar un significado unívoco de la palabra Comisión Parlamentaria, reviste cierta complejidad debido a que se trata de una figura con competencias distintas, según el sistema parlamentario de que se trate.

Previo a tratar de encontrar el significado de Comisión parlamentaria, es conveniente definir inicialmente el término Comisión. El diccionario de la real Academia de la Lengua Española señala que el término proviene del latín *commissio*, *-onis*, que se interpreta como acción de cometer, asimismo proporciona las siguientes definiciones: orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio. Encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa y conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto.

Esta descripción nos permite iniciar la construcción de una definición de Comisión parlamentaria, que sería un conjunto de personas -desde luego legisladores- encargada por una corporación -una Cámara- para atender algún asunto. Debe precisarse que este conjunto de personas procede de un órgano colegiado, y a su vez conforman otro órgano colegiado, con funciones delegadas del órgano que los comisiona.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos definir inicialmente a las Comisiones como órganos colegiados de las Cámaras, integrados por legisladores, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias de los asuntos que debe resolver la Asamblea. Sin embargo, con las funciones en materia de control y legislativas, que hoy en día tienen encomendadas las Comisiones en diversos Parlamentos europeos (España e Italia), esta definición inicial se ve afectada, por lo que debemos señalar que estas pequeñas Asambleas, que se forman reproduciendo la proporcionalidad de los grupos parlamentarios en el Pleno, son órganos de decisión en algunos sistemas.

Sobre esto, Juan Luis Paniagua Soto señala que: “la doctrina clásica anterior a 1947, concebía a las Comisiones como órganos de la Cámara, instrumentos para facilitar el trabajo legislativo, pero no para sustituirla: la diferencia entre Comisión y Cámara tenía fronteras muy definidas.”¹ Con lo cual a partir de las Constitución italiana el problema de la identidad o diferencia entre las Comisiones y la Cámara cobró un nuevo impulso.

_____ **No obstante** lo anterior, la definición inicial puede aplicarse a las

¹Paniagua Soto, Juan Luis. “El sistema de Comisiones en el Parlamento Español” *Revista de la facultad de Derecho Universidad Complutense*, Madrid, 1986, pág. 133.

Comisiones de nuestro sistema, toda vez que se trata de órganos preparatorios de instrucción de las tareas del Pleno.

Siguiendo con el análisis del término Comisión, se observa su condición de órganos de las Cámaras; entendiendo por órganos a aquellos entes que responden a la doble condición de ser centro de competencias e imputar su actividad a las Cámaras. Adicionalmente, podemos señalar que desde luego estos órganos tienen una composición numérica muy inferior a la de la Asamblea en su conjunto; las Comisiones forman parte de la organización de la Cámara como medios para la resolución, con mayor eficacia, de los asuntos que debe resolver la Asamblea y aumentar su capacidad funcional, aplicando el principio de la división del trabajo.

Luis Villacorta considera que las Comisiones son una formación necesaria de las Asambleas, condicionadas históricamente por el ejercicio formal de funciones deliberativas, por la autonomía orgánica —que consiste en una autoorganización de la deliberación— y por un elevado grado de complicación y especialización de los conocimientos. Las Comisiones son elementos naturales de la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y son absolutamente imprescindibles en cualquier Asamblea numerosa, poco conveniente para enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que con respecto a su composición, éstas son órganos colegiados, compuestos por una pluralidad de individuos, que a diferencia de las Comisiones del siglo XIX —que más bien eran comisionados— no pueden integrarse con una sola persona. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que la pluralidad con la que hoy se integran las Cámaras en nuestro país, se traslada a las Comisiones, pluralidad que marcará la esencia de este órgano, la cual encontrará al interior de la Comisión mejores medios para expresarse que en las sesiones del Pleno, y permite no entorpecer las discusiones y resolver un mayor número de asuntos.

Retomando lo antes expuesto, podemos desarrollar una definición de Comisión ajustada a la figura en nuestro país, la cual sería la siguiente: Órganos colegiados formados por las Cámaras e integrados por legisladores de todos los grupos parlamentarios, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias, de los asuntos que debe resolver la Asamblea, y cuya composición numérica es inferior a la del Pleno, de conformidad con el marco jurídico de las Cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas; es decir, para que los actos que estos órganos emitan tengan efectos al exterior, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.

II. Organización de los Parlamentos

Un rasgo fundamental de los Parlamentos, es la función predominante que en él desempeñan las Comisiones. Actualmente las tareas que llevan a cabo las Comisiones requieren de conocimientos, en una gran diversidad de materias sumamente complejas, por lo que éstas constituyen el medio para que los legisladores logren un alto grado de especialidad en determinados campos.

De acuerdo con lo señalado por Silvano Tosi, el Parlamento en Asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en Comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo.² Hoy en día, los Parlamentos numerosos son la regla general en las democracias modernas, lo que representa un inconveniente para el funcionamiento interno de las Cámaras, inconveniente que señala Jeremy Bentham al afirmar que, “cuanto más numerosa es una Asamblea tanto menos idónea es para ciertas tareas”. Con respecto al número de miembros que debe tener una Comisión, Juan Luis Paniagua, señala que predomina el criterio de que las Comisiones sean reducidas.³

La dimensión de la Asamblea, no es el único factor que dificulta su trabajo, ya que otros como la especialización, cada vez mayor de las materias de su competencia, son los que lo hacen más complicado. Asimismo, fenómenos como el de la integración de los legisladores en grupos, han provocado que las Cámaras se conviertan en organizaciones sumamente complejas, integradas por órganos especializados con distintas competencias, superando así la concepción decimonónica del Parlamento, en el que el Pleno era el centro de toda la vida de las Cámaras y en el que la función instructora era desempeñada por las secciones o agrupaciones de parlamentarios, hechas al azar, lo que se traducía en inconvenientes funcionales y operativos. Con la Asamblea única, el trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil; por lo que fue necesario establecer el principio de división del trabajo, a fin de que la institución operará en forma más eficiente y dinámica. Lluís Aguiló comenta que actualmente el Pleno no puede hacer todas las funciones que tienen encomendadas constitucional y legalmente los Parlamentos democráticos. El Pleno debe debatir y aprobar las decisiones más importantes, por lo que la tarea de las Comisiones es, precisamente, prepararle el trabajo y descargarlo

²Tosi, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas- Miguel Ángel Porrúa, Mexico, 1996, pág. 139.

³Paniagua Soto, Juan Luis, op. cit., pág. 119.

de las labores de menor importancia.⁴

Las Comisiones son determinantes en el proceso legislativo, puesto que de los dictámenes u opiniones que éstas emitan, depende en gran medida el desempeño que tenga el Pleno de la Cámara; es decir, que si el dictamen es deficiente, difícilmente el Pleno podrá resolver sobre el asunto al que se refiera, por lo que éste seguramente será regresado a la Comisión que lo emitió para que lo aclare, lo cual retrasará aún más los trabajos de la Cámara. Al respecto señala Barthelemy, que ninguna decisión importante de las Asambleas es tomada antes que haya sido examinada por una Comisión⁵. Es decir, no puede llevarse el texto de ninguna propuesta al Pleno de la Cámara que no haya sido examinado previamente por una Comisión.

Silvano Tosi señala que las Comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con la formación de leyes, como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada, debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las Cámaras, sujeto a los señalamientos constitucionales, en lo atinente a las modalidades que configura las atribuciones de las Comisiones en la formación de las leyes, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones.⁶

Las Comisiones parlamentarias deben tener una determinada jurisdicción o competencia sobre ciertas materias, y asimismo, ser integradas por parlamentarios versados en ese aspecto de la legislación.⁷

III. Los sistemas de Comisiones en otros países

1. España

En España, las Comisiones parlamentarias son anteriores a la Constitución de 1812, puesto que se encontraban previstas desde el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes del 24 de noviembre de 1810, y posteriormente en el Reglamento Interior para el Gobierno de las Cortes de Cádiz, que fue el modelo que siguieron los reglamentos que rigieron a los

⁴Aguiló I Lúcia, Lluís. Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas. Tirant lo Blach, Valencia. 2000. Pág. 62.

⁵Barthelemy, Joseph: "Essai sur le travail Parlementaire et le système des Commissions. Citado por Ahumada Muñoz Ingrid, *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967. Pág. 8.

⁶Tosi, Silvano. Derecho Parlamentario. Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 1996, Pág. 138.

⁷Ahumada Muñoz, Ingrid. *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967, Pág. 9.

distintos Congresos mexicanos.

La Constitución española determina que “las Cámaras fusionarán en Pleno y por Comisiones”,⁸ con lo que otorga a estos órganos el máximo rango como en la mayoría de las constituciones modernas.

a) Integración

No existe un número predeterminado de miembros que deben formar una Comisión, tanto el Reglamento del Senado como el del Congreso de los Diputados establecen que el número de legisladores que integren una Comisión será el que los grupos parlamentarios propongan, respecto de cada uno, el cual será fijado por la Mesa directiva una vez oída la Junta de Portavoces. Para la designación de miembros se debe tomar en cuenta la proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara. Los grupos parlamentarios gozan de facultades para sustituir a sus miembros, lo que señala Santaolalla es una muestra de su predominio en las Cámaras españolas.⁹

Las Comisiones son dirigidas internamente por una Mesa compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.¹⁰ La elección se debe llevar a cabo de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa de la Cámara adaptado al distinto número de puestos a cubrir.

b) Funcionamiento

Las Comisiones permanentes en el caso del Congreso de los Diputados, deben constituirse dentro de los diez días siguientes a la sesión constitutiva de su Cámara.¹¹ En el caso del Senado, éstas deberán constituirse dentro de los diez días siguientes a la terminación del plazo para la designación de sus miembros, el cual establece el Presidente del Senado.¹² Con respecto al resto de la Comisiones, no existen previsiones con respecto al plazo para su instalación.

En el caso del Congreso de los Diputados, corresponde al Presidente de la Comisión convocar a reunión, con lo que se le dota de facultades para

⁸Artículo 72 numeral 1 de la Constitución Española.

⁹Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pág. 178.

¹⁰Artículos 41 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 53 del Reglamento del Senado.

¹¹Artículo 46 numeral 3 del Reglamento del Congreso de Diputados.

¹²Artículos 52 y 53 del Reglamento del Senado.

coordinar su trabajo y adecuarlo con el de las sesiones del Pleno. Razón por la cual se atribuye al Presidente del Congreso la facultad de convocar por sí mismo y presidir cualquier Comisión, pero con reservas ya que sólo puede votar en aquellas de las que forma parte.¹³ En el caso del Senado, cuentan con facultades para convocar a las Comisiones tanto su Presidente como el de la Cámara, convocatoria que pueden expedir directamente o a petición de un tercio de los miembros de la Comisión.¹⁴

Al igual que la convocatoria, la formación del orden del día reviste gran importancia en el funcionamiento de las Comisiones, lo que corresponde a la Mesa de la Comisión conjuntamente con el Presidente de la Cámara, para lo que debe tomarse en cuenta el calendario previamente fijado por la Mesa del Congreso.¹⁵ El orden del día puede ser modificado por ésta, a propuesta de su Presidente, o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.¹⁶ Esta última disposición de acuerdo con Fernando Santaolalla, se refiere a la forma de modificar el orden del día una vez que se ha iniciado la sesión correspondiente.¹⁷ Por lo que antes de que se inicie la sesión, las facultades de modificación del orden del día se concentran en la Mesa de la Comisión en acuerdo con el Presidente de la Cámara.

No toda la programación de los trabajos de las Comisiones está supeditada al acuerdo de las Mesas de las Cámaras, ya que las Comisiones pueden acordar directamente la celebración de sesiones informativas con miembros del Gobierno, las cuales pueden celebrarse sin la intervención de su Mesa, salvo en el caso de la coordinación con el calendario de la Cámara.¹⁸

Con respecto a la asesoría de las Comisiones, éstas cuentan con las ponencias y los servicios de información y asesoría general de las Cámaras, encabezados por los letrados de las Cortes Generales -un cuerpo de funcionarios juristas de carrera- quienes deben prestar asesoría técnico jurídica a las Comisiones y sus subórganos (Mesa directiva y ponencias), para el cumplimiento de las tareas encomendadas a éstas.¹⁹ Adicionalmente

¹³ Artículo 42 Reglamento del Congreso de los Diputados.

¹⁴ Artículo 61 Numeral 1 del Reglamento del Senado.

¹⁵ Artículo 67 segundo Párrafo del Reglamento del Congreso de los Diputados.

¹⁶ Artículo 68, segundo párrafo del Reglamento del Congreso de los Diputados.

¹⁷ Santaolalla, Fernando, op. cit, pág. 182.

¹⁸ Artículo 202, numeral 1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 67 del Reglamento del Senado.

¹⁹ Artículo 45 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 68 del Reglamento del Senado.

las Comisiones pueden recurrir a asesorías externas, las cuales pueden ser gubernamentales o de otras instituciones.²⁰

Como puede verse, las Comisiones del sistema español gozan de un alto nivel de autonomía, que sólo se ve limitado por la coordinación que se requiere con las actividades y competencias del Pleno, autonomía que encuentra su máxima expresión en la delegación de facultades legislativas, que examinaremos posteriormente. Por otra parte, se deben destacar los apoyos técnicos con los que cuentan las Comisiones para la realización de sus tareas.

2. Estados Unidos de América

El parlamentarismo norteamericano está indudablemente influenciado por el sistema inglés; sin embargo debe destacarse que en los Estados Unidos de América tuvo gran influencia el principio de la división de poderes, formulado por Locke y Montesquieu, el cual fue aplicado en forma rígida, debido a la desconfianza que en la época inspiraba a las colonias de Norteamérica el Parlamento inglés. En las legislaturas coloniales de los Estados Unidos no abundaron las Comisiones, éstas comienzan a proliferar a mediados del siglo XVIII, en que ya existían algunas de carácter permanente en la mayoría de las colonias. Antes de la guerra de 1812 existía, un gran número de Comisiones especiales con distintas atribuciones. Después, aumentó el número de Comisiones permanentes, que se encargaron de una categoría especial de materias, disminuyendo con ello el número de Comisiones especiales.²¹

En el Congreso norteamericano destaca la temprana implantación del sistema de Comités (Comisiones en nuestro sistema) y el alto grado de independencia con el que surgen a diferencia del sistema de Comités inglés, en el que las Comisiones están subordinadas. Este hecho está relacionado directamente con las funciones encomendadas, como órganos de trabajo de la Cámara, y como parte del sistema de “frenos y contrapesos”. Es por esto que el régimen del que forman parte las Comisiones en el sistema norteamericano, son los órganos de mayor importancia en el Congreso, las cuales son consideradas las más poderosas del mundo.

“Tradicionalmente, un Comité que ha sometido una iniciativa a este

²⁰ Artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

²¹ Ahumada Muñoz, Ingrid, op. cit., pág. 14.

escrutinio especializado, espera que sus decisiones se sostengan en la sala de debates.”²² Si bien los Comités no son infalibles, llevan un considerable tiempo estudiando los asuntos que se les plantean, han llevado a cabo diversas deliberaciones y han hecho recomendaciones formales, por lo que esperan el apoyo de la Asamblea en los proyectos que presentan. No obstante lo anterior, a partir de los años ochenta muchos legisladores “ya no ceden ante los Comités al tratar los detalles de la legislación”.²³ A partir de esta década, con más frecuencia los legisladores cuestionan las decisiones de los Comités ante la Asamblea, lo cual se relaciona con la experiencia que van adquiriendo y el apoyo profesional con el que cuentan para formular juicios independientes.

En los Estados Unidos de América, la etapa más importante en la formulación de políticas está en manos de los Comités y los SubComités. Por lo que se señala que los Comités “Son las terminales nerviosas políticas, las que acopian la información, los que evalúan las alternativas y los que pulen los detalles legislativos.”²⁴ La anterior afirmación, deja en evidencia la importancia de estos órganos en el Congreso norteamericano, a los cuales los especialistas han denominado “legislaturas en pequeño”.

El número y materia de los Comités es de gran importancia para los miembros del Congreso, ya que de esto depende cuál será el grupo que domine la Comisión, y con qué puntos de vista políticos pasarán las proposiciones legislativas, vigilarán el funcionamiento de las agencias del ejecutivo y llevarán a cabo investigaciones.²⁵ En cada legislatura pueden constituirse en promedio dos docenas de Comités y más de un ciento de subcomités. No obstante, se han hecho esfuerzos para reducir el número de Comisiones, ampliando la materia de conocimiento de cada una, con lo que se reduce el conflicto entre Comisiones por la competencia sobre una ley determinada. Sin embargo al declinar el número de Comités aumentó el número de Subcomités, con lo que el problema regresó prácticamente al punto de partida inicial.

²²Congressional Quarterly Inc. *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento*. Limusa. México. 1993. Pág. 93.

²³Ibidem.

²⁴Davison, Roger H. “Subcommittee Government: New Channels for Policy Making,” Citado en *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento*. Limusa. México. 1993. Pág. 93

²⁵Wilson Q. James, *El Gobierno de los Estados Unidos*, Editorial Limusa. Tercera reimpresión. México. 1999, pág. 256.

Este sistema presenta tres tipos de Comités:

- Los permanentes. Se mantienen de legislatura a legislatura y tienen responsabilidades legislativas específicas.
- Los selectos. Designados con un propósito limitado y sólo duran unas cuantas legislaturas.
- Comités de conferencia. También denominados conjuntos, conformados por senadores y representantes designados para resolver diferencias en las versiones del Senado y de la Cámara de Representantes, acerca de una ley antes de su aprobación final.²⁶

a) Integración

La Cámara de Representantes cuenta con veintidós Comités permanentes, cuyo número de miembros oscila entre nueve y cincuenta y uno. La presidencia de las Comisiones corresponde al partido mayoritario, pero no son electivas sino que se designan en virtud de un “principio de decanato.”²⁷ En el caso del Senado, son 15 Comités, y el número de miembros va de los siete a veinticuatro. Los senadores son miembros de dos o tres Comisiones, debido a que sólo son cien senadores; sin embargo, sólo pueden presidir una. Los presidentes de los Comités son miembros del partido mayoritario, los miembros de cada Comité se dividen entre los dos partidos, otorgándole una mayoría operativa en cada Comisión al dominante.²⁸

Como puede observarse, el hecho de que exista una reglamentación general para la operación de las Comisiones, otorga cierta certeza a los procedimientos que éstas deben llevar a cabo; sin embargo, resulta sumamente interesante el hecho de que se dote a cada Comité de facultades para que pueda desarrollar sus reglas específicas de operación, adaptándose a las necesidades de su materia y a las peculiaridades de sus debates internos, lo cual permite que cada Comité cree procedimientos específicos que le permitan ser más eficaces en la atención de los asuntos de su competencia.

b) Funcionamiento

La Ley para la reorganización de 1946, tenía como objetivo uniformar

²⁶Wilson Q. James, op. cit., pág. 257.

²⁷Cotarelo García, Juan. “El régimen Político de los Estados Unidos” en *Regímenes políticos Actuales*, Tecnos, Madrid, 2001, Pág. 556.

²⁸Ibidem, pág 558 y 559.

los procedimientos de los Comités, en cuanto a tener días habituales de reunión, conservar registros y votaciones, reportar legislación, requerir que estuvieran presentes la mayoría de los miembros del Comité, como condición para resolver los asuntos y apegarse a los procedimientos establecidos para las audiencias. No obstante, no todos los Comités acataron las reglas de 1946, por lo que al continuar los problemas con el funcionamiento de los Comités, se expidió una nueva ley de reorganización en 1970, la cual tenía como objetivo, reformar los procedimientos de los Comités, para lograr que éstos fueran más democráticos y responsables ante su Cámara y el público.

Actualmente, los Comités se rigen en lo general por las reglas que cada una de las Cámaras expiden para regular su funcionamiento,²⁹ no obstante, cada Comité forma sus propias reglas internas de funcionamiento, las cuales está obligado a publicar.

3. Francia.

En este sistema, las Comisiones han formado parte esencial de todas las Asambleas, generándose en forma espontánea y casi paralela a ellas. En el parlamentarismo francés se han incorporado prácticamente todos los sistemas de Comisiones que existen, incluso han sido prohibidas, pero se ha favorecido la inclusión de las Comisiones permanentes, que es el preponderante actualmente. El artículo 43 de la constitución francesa, prevé la existencia de un sistema mixto de Comisiones, las permanentes y las especiales, como en prácticamente todos los sistemas, con la diferencia de que ambos tipos de Comisiones tienen facultades para desarrollar labores de dictaminación y las tareas de control del ejecutivo. No obstante en la realidad se ha impuesto el sistema de Comisiones permanentes. Este sistema de Comisiones no condiciona o predetermina la labor del Pleno, su estatus es de órganos auxiliares de la Cámara, son formaciones básicas en la organización de los Parlamentos.

Existen seis Comisiones permanentes en cada Cámara del Parlamento, así como un número variable que se crean a fin de realizar funciones de investigación y audiencias sobre temas de interés para el Parlamento, o bien

²⁹En el caso de la Cámara de Representantes la Regla X, establece los Comités permanentes y sus competencias, así como reglas para su funcionamiento y organización. Por ejemplo las normas para nombrar al Staff de asesores del Comité. La regla XI, Establece los procedimientos de los Comités. Rules of the House of Representatives. One Hundred Eighth Congress. Prepared by: Jeff Trandahl. 7 de Enero de 2003.

designadas a proyectos y propuestas de ley específica.³⁰

La participación de las Comisiones en los procesos parlamentarios, es un requisito procedimental formal. A estos órganos se les dota de cierto nivel de autonomía, respecto de la Cámara, lo que implica facultades para nombrar a sus órganos de gobierno y de trabajo; asimismo, cuentan con facultades para regular los procedimientos que deben llevarse a cabo, para cumplir con las tareas que les son encomendadas y regulan las formas en que se realizan sus sesiones.³¹

No obstante la aparente autonomía de estos órganos, sus funciones como los asuntos sobre los que deberá ocuparse, revelan un alto índice de subordinación a las disposiciones plenarias.

Es por lo anterior, que podemos considerar al sistema de Comisiones francés como un sistema débil, ya que es en el Pleno y no en sus órganos funcionales donde el debate goza de mayor importancia.

4. Chile

En 1831 se establece un Reglamento especial para la Cámara de Diputados, en el que se establecen Comisiones permanentes, pudiendo nombrarse Comisiones especiales. En 1846 se establecen las Comisiones especiales y las unidas.

Con el Reglamento de 1935, se da el reforzamiento del trabajo en Comisiones, uno de los principales aspectos son nuevos métodos de discusión de los proyectos, que evitarían que las observaciones rompieran el conjunto armónico de un proyecto, o desvirtúen su finalidad, para lo que se dispuso que las observaciones debían hacerse en el llamado primer estudio; asimismo, se estableció una mayor coordinación entre el trabajo que desarrollaban las Comisiones y los ministros de Estado y demás funcionarios públicos.³²

El reglamento chileno de 1935, ya dedicaba cuando menos un día específico para el trabajo en Comisiones, que por lo regular era el día martes de 15 a 16 hrs. lapso en el que la Cámara no debía sesionar.

Como puede observarse, el texto Chileno de 1935 ya contaba con un mayor desarrollo de las reglas para el trabajo en Comisiones que nuestro Reglamento, que fue expedido en 1934, el cual sólo ha sufrido 10

³⁰Cayetano Núñez Rivero, José María. “El régimen Político francés”, en Regímenes Políticos actuales, Tecnos, Madrid, 2001, pág. 362.

³¹Artículo 40. 5 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

³²Ahumada Muñoz, Ingrid. Op. cit., Pág. 16.

reformas.³³ La escasa evolución que tuvo el Reglamento mexicano se debió principalmente al predominio del Poder Ejecutivo que dificultaba el desarrollo del Legislativo.³⁴ En el caso chileno, no obstante la dictadura del General Pinochet, el sistema tuvo una interesante evolución, la cual se dio entre 1933 y 1970, posteriormente al fin del régimen militar en 1990.

Malcolm Shaw, ubica al sistema de Comisiones chileno en los llamados del tercer mundo, no obstante señala que este sistema es fuerte y tiene un buen desempeño y agrega que es el más semejante al sistema del Congreso Norteamericano dentro de esta clasificación.³⁵

a) Integración

El sistema de Comisiones en la Cámara de Diputados, está compuesto por Comisiones permanentes, especiales, unidas y mixtas. Existen 19 Comisiones permanentes, las cuales se integran por 13 miembros cada una, proporcionalmente al número de integrantes de cada partido político³⁶. Se establecen Comisiones con competencia determinada, como son la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento y la Comisión de Hacienda.

Por su parte, en el Senado chileno se establecen 20 Comisiones permanentes, entre las cuales también existen Comisiones con competencia determinada, como son la Comisión de Régimen Interior y la Comisión de Hacienda.³⁷ El Senado tiene facultades para encomendar el examen de un asunto a dos o más Comisiones unidas, y nombrar Comisiones especiales, o promover la designación de Comisiones mixtas de Senadores y Diputados, para el estudio de los asuntos que, en su concepto, lo hagan necesario. Las Comisiones permanentes y especiales del Senado se componen de cinco Senadores.³⁸ Adicionalmente, el Reglamento señala que los miembros del Senado deben concurrir a la formación de Comisiones mixtas de Senadores y

³³Cervantes Gómez, Juan Carlos. Un nuevo reglamento para el Congreso. Revista. Quórum. 2005. Pág.191.

³⁴Cervantes Gómez, Juan Carlos. El Fortalecimiento del Congreso en el Marco de la Reforma del Estado. Cámara de Diputados. 2006. Pág. 18.

³⁵Shaw, Malcolm. Parliamentary Comités: A Global Perspective. Ed. Frank Cass. 1998. Pág. 243.

³⁶Artículo 213 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁷Artículo 27 del Reglamento del Senado.

³⁸Artículo 29 del Reglamento del Senado

Diputados, en los casos previstos por los artículos 67 y 68 de la Constitución.³⁹

En la Cámara de Diputados, se establece una regulación especial para el presidente de la Comisión.⁴⁰ (Es este mismo punto se observa que la duración en el encargo de éste es sólo por un periodo legislativo (del 21 de mayo al 18 de septiembre de cada año). Una interesante disposición consiste en que las Comisiones de la Cámara de Diputados puedan sesionar con cuatro de sus 13 miembros.⁴¹

b) Funcionamiento

En el título correspondiente a las Comisiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados, se observan requisitos de forma para la presentación de proyectos de Ley.⁴² Por otra parte, existen prohibiciones específicas para que los legisladores asistan armados a las reuniones de las Comisiones, y las sanciones están perfectamente determinadas.⁴³

El Reglamento de la Cámara de Diputados, dispone la obligación de acordar el plazo para que la Comisión resuelva sobre el asunto que se le encarga, dependiendo de la complejidad del mismo.⁴⁴ Se impide el acceso del público a las sesiones de las Comisiones y se establece la obligación de celebrar audiencias con los interesados.⁴⁵ A diferencia de las Comisiones de la Cámara de Diputados las Comisiones permanentes y especiales del Senado, no pueden sesionar ni tomar acuerdos sin la concurrencia de la mayoría de sus miembros. Los miembros de la Comisión deben votar individualmente. Cuando funcionen unidas dos o más Comisiones permanentes, lo debe hacer con la mayoría de los miembros de cada una de ellas. Sus acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de los miembros presentes.⁴⁶

Al igual que el ordenamiento nacional, se establece que cualquier diputado puede asistir a las reuniones de Comisiones, a pesar de no formar

³⁹ Artículo 28 del Reglamento del Senado

⁴⁰ Artículos 231 al 237 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴¹ Artículo 215 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴² Artículo 199 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴³ Artículo 201 del Reglamento de la Cámara de Diputa**dos**.

⁴⁴ Artículo 204 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴⁵ Artículo 211 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴⁶ Artículo 33 del Reglamento del Senado.

parte de ella pero sin voto.⁴⁷ Se establecen reglas claras para definir los días en que pueden reunirse las Comisiones, procurando no coincidir con la sesión de la Cámara.⁴⁸ Se establece la realización de visitas inspectivas (de inspección) con el fin de hacer acopio de los antecedentes que se requieran.⁴⁹ Se establecen normas que rigen las discusiones al interior de la Comisión.⁵⁰

IV. El Sistema de Comisiones en México

En nuestro Congreso, las Comisiones permanentes son aquellas constituidas para toda una Legislatura, previstas en la Ley Orgánica del Congreso. Estas Comisiones se subdividen en legislativas y no legislativas.⁵¹ Las primeras, tienen como competencia primordial el estudio y dictamen de los proyectos legislativos, además cuentan con otras funciones de naturaleza diversa, como por ejemplo, la formulación de preguntas, la celebración de sesiones informativas, el debate y la votación de proposiciones distintas a las de ley, así como el examen de comunicaciones e informes. En el Congreso Mexicano, a partir de la reforma del 5 de diciembre de 2006, la Ley Orgánica prevé 44 Comisiones ordinarias en el caso de la Cámara de Diputados, y 30 Comisiones en el Senado de la República.

Es importante destacar, que la regulación de las Comisiones permanentes -desde el primer Reglamento del Congreso Mexicano- ha sido la que más modificaciones ha sufrido, sin embargo, éstas sólo se han limitado a adicionar y suprimir Comisiones, lo cual puede apreciarse en el siguiente cuadro:

⁴⁷ Artículo 224 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴⁸ Artículos 225 a 227 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴⁹ Artículo 230 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁵⁰ Artículos 265 al 272 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁵¹ Santaolalla, Fernando, Derecho parlamentario Español. Pág. 179

Reglamento	Número de Comisiones
Cortes de Cádiz	7
1824	11
1934	43
Reforma de 1975	50
Ley Orgánica 1979	23, incluida la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de H.
Reforma de 1994	42
Ley Orgánica de septiembre de 1999	27
Reforma de septiembre de 2000	40
Reforma de septiembre de 2003	42
Reforma de enero 23 de 2006	43
Reforma de diciembre 5 de 2006	44

En la actual Legislatura, la única iniciativa que se ha presentado para disminuir Comisiones es la del Dip. Mauricio Ortiz Proal, quien propone que se reduzcan a 28.⁵²

Por otra parte, las Comisiones bicamarales, que también son Comisiones permanentes, fueron incorporadas al sistema de Comisiones con la Ley Orgánica de 1999, que adicionó el Título Quinto, relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso. Se encuentran integradas por legisladores de ambas Cámaras y se establecieron con el fin de supervisar los servicios de algunas de las más importantes áreas del Congreso. Actualmente existen dos Comisiones Bicamarales que son:

- La del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, que se encarga de la conducción de las actividades que desarrolla el canal de televisión.
- La del Sistema de Bibliotecas, que “tiene por objeto coordinar las acciones y recursos de ambos cuerpos legislativos para integrar un eficiente sistema de bibliotecas”. De acuerdo con el propio artículo 134 de la Ley Orgánica: “La administración y operación de las bibliotecas será responsabilidad de los servicios establecidos en cada Cámara, conforme a los títulos Segundo y Tercero de esta ley y a través de una Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas...”

⁵²Gaceta Parlamentaria del jueves 26 de abril de 2007

Por su parte, las Comisiones temporales –también llamadas no permanentes o especiales- se crean para un trabajo concreto y se extinguen al terminarlo o al concluir la legislatura. Este tipo de Comisiones, aun teniendo carácter estable, no desarrollan funciones encaminadas al estudio y dictamen de leyes.

En el caso del Congreso Mexicano, es posible nombrar Comisiones temporales, que conozcan exclusivamente de la materia en razón de la cual fueron denominadas, o desempeñar un encargo específico. Entre éstas se encuentran las Comisiones especiales y las Comisiones de investigación, las cuales se extinguen al agotarse el objeto para el que fueron creadas o al final de la legislatura que las instituyó, razón por la cual, el número de éstas varía en cada legislatura. Con respecto a su extinción, corresponde al Secretario General, en el caso de la Cámara de Diputados, informar lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, misma que hará la declaratoria respectiva.

a) La conferencia de Comisiones

Con el fin de que las Comisiones ordinarias pudieran ilustrar su juicio con respecto a los asuntos que se les encomendaban, además de hacer expedito el despacho de alguna ley u otro asunto importante, en 1897 se incorpora al Reglamento para el Gobierno Interior, la facultad de reunirse en conferencia, la cual posteriormente sería recogida por la primera Ley Orgánica. Con ello se mantuvo la posibilidad de crear Comisiones conjuntas para atender asuntos de interés común, a lo que se le denominó: “reuniones de conferencia”.

Las reuniones de conferencia funcionan de la siguiente forma: “antes de pasar una iniciativa a dictamen, o en algún otro momento del proceso, se reúnen los miembros de las Comisiones involucradas del Senado y de la Cámara de Diputados, con el fin de que, al llegar a la Cámara de Diputados (o Senadores) para su dictamen final, las iniciativas de ley, ya incluyan las sugerencias o ideas de los miembros del propio Senado (o de la Cámara de Diputados) que a través de la Comisión correspondiente estudia previamente el tema.” El artículo 98, numeral 2 de la Ley Orgánica, dispone que las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados y del Senado, pueden reunirse en conferencia para expedir el despacho de los asuntos y ampliar la información que orienta la elaboración de los dictámenes. No obstante que, en términos de economía procesal, estas reuniones son convenientes en virtud de que favorecen los acuerdos, esto no supe el trámite ordinario, ya que aunque la iniciativa o dictamen contenga la opinión de la

Cámara revisora, aún debe someterse al procedimiento ordinario, por lo que el dictamen aprobado debe ser enviado a la legisladora.

b) Comités

Los Comités son órganos exclusivos de la Cámara de Diputados, que fungen como auxiliares de ésta, y cuyo objetivo central es apoyar su funcionamiento administrativo, y no cuentan con facultades de dictamen o investigación.

El artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso, define a los Comités como órganos que se constituyen por disposición del Pleno, para auxiliar a la Cámara en el desempeño de sus funciones y para realizar tareas diferentes a las de las Comisiones, y tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación. La actual Ley Orgánica prevé un solo Comité permanente: el de Información, Gestoría y Quejas, que se encarga de orientar y conocer las peticiones que formulan los ciudadanos a la Cámara de Diputados y el Comité de Administración que es un órgano auxiliar de la Junta de Coordinación Política, en el ejercicio de sus funciones administrativas. Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 46 de la Ley Orgánica, fueron creados los Comités de los Centros de Estudio, mediante distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política, ratificados por el Pleno el 7 de noviembre de 2000.

Posteriormente, a través de distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política, se constituyeron nuevamente los Comités de los Centros de Estudio, además del Comité de Comunicación Social.⁵³

c) Marco normativo

La organización y competencias del sistema de Comisiones y los Comités se encuentran regulados en la Ley Orgánica en su Capítulo sexto, de las Comisiones y Comités, concretamente en los artículo 39 al 44, que establecen:

- Las características de estos órganos
- Cuáles son la Comisiones ordinarias
- Los alcances de su competencia de las Comisiones ordinarias
- Cuáles son las Comisiones ordinarias con tareas específicas
- Las Comisiones especiales y una breve regulación de su actividad.
- Las reglas para la integración de Comisiones ordinarias,
- La obligación de los miembros de las Comisiones de acudir

⁵³Gaceta Parlamentaria del 19 de marzo de 2004. En la LX el acuerdo que crea el Comité del CEDIP fue aprobado, el 18 de diciembre de 2006 y publicado el 15 de enero de 2007.

puntualmente a sus reuniones

- La facultad del coordinador del grupo parlamentario de solicitar la sustitución temporal o definitiva de un diputado de su grupo en Comisiones.
- El derecho de las Comisiones de contar con el espacio necesario para el trabajo de su mesa directiva y para la celebración de sus reuniones.
- La posibilidad de establecer Subcomisiones o grupos de trabajo.

En el artículo 45 se regula la forma en la que las Comisiones pueden solicitar información de las dependencias del Ejecutivo Federal para dictaminar las iniciativas que les fueron encomendadas, o para apoyar a la Cámara en el ejercicio de la facultad de control. En este artículo queda expresa la competencia de las Comisiones para realizar la glosa del informe de gobierno y se les faculta para solicitar mayor información sobre el informe rendido por determinada dependencia del Ejecutivo, o bien solicitar la comparecencia del funcionario responsable del ramo para que explique lo informado. El mismo artículo, en el numeral 5, establece que las Comisiones ordinarias darán una opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rinda el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas. El objeto de esa opinión, será hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la administración pública federal, y para ser considerado en la revisión de la Cuenta Pública. En la parte final del mismo artículo 45, se determinan las tareas que deben llevar a cabo las Comisiones, estableciendo la mayoría de votos como forma para tomar sus decisiones y un mecanismo para resolver los empates en las votaciones de las Comisiones ordinarias

En el artículo 46, se establece la regulación concerniente a los Comités, facultando a la Cámara de Diputados para establecer Comités temporales, asimismo se establecen el Comité de Información Gestoría y Quejas y el Comité de Administración.

En el caso de las Comisiones del Senado, las atribuciones se reducen de acuerdo con el artículo 86 de la Ley Orgánica, al análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. A diferencia de la Cámara de Diputados, en este procedimiento necesariamente tiene que intervenir la Comisión de Estudios Legislativos.

En lo que respecta al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los EUM, existe un apartado específico para las Comisiones que comprende del artículo 65 al 94; sin embargo, la mayoría de estos preceptos ya no están vigentes, en virtud de que con la expedición de la Ley Orgánica de

1979 y la de 1999, se crearon nuevas disposiciones en materia de organización de las Comisiones, por lo que sólo algunos artículos que tienen que ver con el funcionamiento de estos órganos son aplicables, como son el 82, 83, 84, 85, 86, 88, 90, 91, 92, 93 y 94.

d) Integración y composición

De acuerdo con Silvano Tosi, los reglamentos de las Cámaras deben estatuir que cada grupo parlamentario designe a sus miembros en las Comisiones permanentes específicas.⁵⁴ Esta designación debe ser proporcionalmente, equivalente a la representación del grupo en el Pleno, con lo cual se tendrá la adecuada representación en cada Comisión.

En lo que corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con lo previsto por el inciso c) del artículo 34 de la Ley Orgánica, corresponde a la Junta de Coordinación Política -en la cual están representados todos los grupos-, proponer al Pleno la integración de las Comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, las reglas de conformación que tiene que observar están previstas en el artículo 43 de la Ley Orgánica y son:

- Tomar en cuenta la pluralidad representada en la Cámara.
- La conformación de las Comisiones debe ser proporcional a la integración del Pleno.
- Integradas hasta por 30 miembros, (salvo las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Crédito Público que pueden integrarse por un número superior de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 43 de la Ley Orgánica).

Con respecto a la conformación de las mesas directivas, éstas se integran por un Presidente y en lo que corresponde a los secretarios, no se especifica su número, -la práctica recurrente de las anteriores tres legislaturas había sido integrarlas por tres secretarios, uno por cada uno de los tres grupos mayoritarios-, razón por la cual en la actual legislatura existen comisiones hasta con trece secretarios como lo es la Comisión de Hacienda y Crédito Público. En el caso del Senado de la República, se establece en el artículo 91 de la Ley Orgánica, que las mesas directivas se integren con un presidente y dos secretarios.

⁵⁴Tosi, Silvano. Pág. 138.

e) Funciones y deberes

En nuestro Congreso, las Comisiones son órganos colegiados menores, con funciones instructoras o preparatorias de las tareas del Pleno, por lo que hablar de sus funciones es hablar de las funciones de las Cámaras, pero sólo en calidad de instructor, a diferencia de algunos Parlamentos europeos donde las Comisiones realizan funciones propias.

No obstante, en el dictamen de reforma al Título II de la Ley Orgánica, relativo a la Cámara de Diputados, se señala que las funciones de las Comisiones consisten en elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, para hacer posible que la Cámara desarrolle las funciones que le señalan la Constitución y las leyes. En este mismo documento se precisa que, según el caso de que se trate, a las Comisiones de la Cámara puede corresponderles alguna o algunas de las funciones siguientes:

- Dictamen sobre iniciativas de ley o decreto.
- Solicitud, recepción y análisis de información.
- Control de la administración pública.
- Dictamen para dar cumplimiento a la facultad de designar servidores públicos.
- Preparación de proyectos de Ley y desahogo de consultas sobre los ordenamientos que rigen el funcionamiento de la Cámara.
- Coordinación con la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Conocimiento y resolución de denuncias por responsabilidad de servidores públicos.
- Investigación sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal.

Como se observa en la anterior enumeración de funciones, todas son originariamente de la Cámara en su conjunto, sólo que para efectos de división de trabajo en grupos especializados, se delegan en las Comisiones.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 39, las funciones de las Comisiones son la elaboración de:

- Dictámenes,
- Informes,
- Opiniones o
- Resoluciones.

La elaboración de dictámenes y opiniones es considerada la principal actividad de una Comisión ordinaria, por lo que es necesario precisar estos conceptos. Los dictámenes son las resoluciones que acuerdan las Comisiones ordinarias por mayoría relativa, con respecto a una iniciativa o propuesta que se les haya turnado, previo análisis y discusión de la misma. Asimismo, puede solicitársele a la Comisión únicamente una opinión respecto de una iniciativa o propuesta, lo que reducirá su participación en el proceso legislativo, a un análisis en su calidad de órgano especializado en la materia.

Finalmente de acuerdo con lo previsto por el artículo 45 numeral 6, las Comisiones deben:

- Elaborar su programa anual de trabajo;
- Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- Sesionar cuando menos una vez al mes;
- Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas, con relación a la materia o materias de su competencia.

Con respecto a los procedimientos que deben regir el trabajo al interior de las Comisiones, es de señalarse que éstos no están precisados por el Reglamento Interior ni por la Ley Orgánica, omisión que ha sido subsanada por una práctica, que consiste en aplicar la regulación de las sesiones del Pleno a la reuniones de las Comisiones; sin embargo, en muchas ocasiones ésta no responde a los requerimientos del debate en una Asamblea considerablemente más pequeña, en la que éste puede ser más intenso y mucho más técnico porque en el intervienen legisladores avezados en las materia de la Comisión, por lo que son necesarias reglas específicas, para conducir adecuadamente este tipo de reuniones. Finalmente, en lo que respecta las Comisiones del Senado de la República, el artículo 103 de la

Ley Orgánica señala que el Reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las Comisiones, sin embargo esta reglamentación aún no ha sido expedida.

Por otra parte, en lo que se refiere a la asistencia a las reuniones, el artículo 44 de la Ley Orgánica prevé la obligación de los miembros de acudir puntualmente a las reuniones de Comisiones y sólo faltar por causas justificadas, sin embargo en la práctica, al no existir un procedimiento para registrar válidamente estas asistencias, o las justificaciones, no hay un control eficaz por lo que la inasistencia a las reuniones de las Comisiones no tiene ninguna consecuencia para el legislador.

V. Clasificación

Siguiendo lo expuesto por Juan Luis Paniagua, ofrecer una clasificación de las Comisiones tiene el riesgo de esquematizar algo que se presenta variado y posiblemente cambiante.⁵⁵ Además de lo anterior, debe considerarse que en cada Parlamento estos órganos reciben denominaciones diferentes. No obstante resulta necesario tratar de desarrollar una clasificación para así realizar un análisis de las funciones de cada tipo de Comisión.

De acuerdo con la doctrina, las Comisiones se dividen básicamente en dos tipos: ordinarias o permanentes, y temporales. Con respecto a las primeras, Luis Villacorta afirma que el aumento de la amplitud y complejidad de las tareas a desarrollar por las instituciones parlamentarias, ha hecho de las Comisiones permanentes una institución indispensable, tanto para la eficacia de las tareas legislativas como para las de control, por lo que la línea de evolución coherente está marcada por la tendencia implacable hacia la consolidación del Sistema de Comisiones permanentes como regla, con la excepción de la Gran Bretaña.⁵⁶ Es así como se explica que las originalmente Comisiones temporales evolucionaron y constituyen el actual sistema de Comisiones permanentes. Fernando Santaolalla comenta que las Comisiones permanentes son aquellas constituidas para toda una Legislatura, previstas además con carácter necesario en el Reglamento.

De las Comisiones permanentes se derivan:

- Las Comisiones generales que se caracterizan porque duran toda

⁵⁵Paniagua, Juan Luis, op. cit., pág.128.

⁵⁶Villacorta Mancebo, Luis, *Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes*. Secretaría de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid. 198, pág. 183.

la Legislatura y no participan en el procedimiento legislativo ni en los de fiscalización o control. Su objeto se centra en el gobierno interno de la Cámara, en las relaciones institucionales, en temas de gestión o de funcionamiento.

- Las Comisiones legislativas, que son las que participan en el procedimiento legislativo, no obstante de ser clasificadas como permanentes en otros sistemas, también pueden ser especiales o no permanentes. Este tipo de Comisiones constituyen un órgano de trabajo de las Cámaras.⁵⁷
- Las Comisiones no legislativas, en éstas se agrupan las Comisiones de difícil clasificación, por lo que se incluyen las de investigación o encuesta que en algunos sistemas son permanentes.⁵⁸
- Comisiones mixtas, integradas por legisladores de ambas Cámaras que tienen como objeto atender una problemática común a los dos cuerpos colegiados.

Con respecto a las Comisiones temporales o no permanentes, se puede decir que éstas son las que se crean con un objetivo determinado -el cual puede ser incluso legislativo-, concluido el cual se disuelven.

VI. Publicidad de las reuniones de Comisiones

Con respecto a las deliberaciones que se llevan a cabo en Comisiones, Woodrow Wilson opina “que el pequeño debate público en el Pleno, que se suscita en virtud de los reglamentos escritos y apremiantes de la Cámara, es un debate de forma, más que una discusión efectiva, pues la discusión privada en los Comités es la que da forma a la legislación”. Establece además que “la discusión más completa y más juiciosa de sus detalles, producida en el seno de los Comités, no puede remplazar ni tener toda la utilidad que la enmienda y la discusión por el Congreso en sesión pública.”⁵⁹ El expresidente Wilson es uno de los principales defensores de las reuniones a puerta cerrada ya que de acuerdo con él, esto se traduce en mejores condiciones para negociar. Con respecto a la publicidad de las sesiones, el Manual del Derecho Parlamentario de Jefferson, señala que los actos de la Comisiones no pueden publicarse ya

⁵⁷Cfr. Paniagua Juan Luis, op. cit., pag. 128.

⁵⁸Ibidem, pág. 139.

⁵⁹Willson, Woodrow. El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002. Pág. 48.

que no tienen fuerza hasta que los ratifique la Cámara, además de que no pueden recibir peticiones sino por conducto de la Cámara,⁶⁰ con lo que la publicidad de los actos de las Comisiones se aprecia limitada

Con respecto a la publicidad de las reuniones de las Comisiones Ingrid Ahumada, señala que: “En virtud de una convicción afirmada por una práctica constante las reuniones de las Comisiones tienen carácter confidencial y se considera impropio que un miembro divulgue lo que ha ocurrido en ella.”⁶¹

Lo anterior, es un ejemplo de las posturas que comienzan a proliferar en Europa con respecto a la publicidad de las reuniones de Comisiones -siguiendo la tendencia de la transparencia de todos los actos públicos- que muestra la polémica con respecto a la publicidad de las reuniones de las Comisiones.

Con respecto a este problema nuestra legislación parlamentaria, en lo que respecta a la Cámara de Diputados, no aporta previsión alguna, por lo que se aplican a las Comisiones las reglas del Pleno, razón por la que las reuniones son públicas y excepcionalmente privadas, y en el caso del Senado el artículo 93 señala que “las reuniones de las Comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes”, por lo que se infiere que las reuniones son privadas y por excepción expresa de sus miembros, públicas.

En el caso italiano, la publicación de los trabajos de Comisión, limitada en el pasado a la redacción del procedimiento verbal y luego, al del resumen estenográfico, está confiada hoy a la posibilidad de la edición del procedimiento verbal y a que el público pueda asistir en toma directa a los debates a través de circuitos cerrados de televisión internos colocados en salas especiales.⁶²

Finalmente, con respecto a esta polémica, puede señalarse -a propósito de nuestro sistema de Comisiones- que si bien es necesaria en ocasiones la privacidad de las reuniones de Comisiones para poder facilitar los acuerdos, debe tomarse en cuenta que en el caso de nuestro sistema político, el hermetismo con el que se tratan los temas abordados en la reuniones entre funcionarios públicos de cualquier orden, ha sido objeto de fuertes señalamientos por parte de la opinión pública, ya que se tiene la impresión generalizada que este tipo de reuniones encubren la realización de acuerdos contrarios al interés público. Es por esta razón, que debe considerarse la

⁶⁰Jefferson, Tomás. Manual del Derecho Parlamentario. Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México. 2002. Pág. 50.

⁶¹Ahumada Muñoz, Ingrid, op. cit., pág. 79.

⁶²Tosi, Silvano. op. cit. Pág. 143

posibilidad de incorporar a la legislación parlamentaria, normas que hagan de la publicidad de las sesiones la regla, previendo que éstas puedan ser privadas en casos excepcionales, ya que resulta fundado el argumento de que muchos acuerdos se facilitan de esta forma, además de que en ocasiones en las reuniones de Comisiones se tratan asuntos calificados como reservados por la legislación, en materia de acceso a la información pública. Adicionalmente debe tomarse en cuenta la polémica que se está desarrollando en Europa, que apunta hacia la publicidad de los trabajos de las Comisiones, en especial en el caso de que éstas tomen acuerdos resolutorios.

Por su parte Fernando Santaolalla señala que: “En la mayoría de los Parlamentos las sesiones de las Comisiones son a puerta cerrada, tanto a efectos de permitir la negociación de acuerdos entre los grupos parlamentarios –irrealizables a la luz pública- como de favorecer un estudio sosegado y técnico de los proyectos legislativos. Adicionalmente agrega que: “Sólo se exceptúan de esta regla general las sesiones de las Comisiones en que se aprueben directamente leyes y las informativas celebradas con autoridades y particulares...”⁶³

De las anteriores afirmaciones se desprende que las discusiones que se desarrollan al interior de las Comisiones son de vital importancia, pues en ellas es donde realmente se discuten técnicamente y a detalle los proyectos de la Cámara, (además de que es el lugar donde se toman los acuerdos más importantes), reservando para el Pleno los matices políticos y la resolución de los grandes desacuerdos.

Contrario a las anteriores posiciones, Daniel Basterra señala -con respecto a las reuniones no públicas de las Comisiones previstas por los reglamentos españoles- “que si la mayor parte del trabajo legislativo se efectúa en Comisiones, parece que el principio de la publicidad ha sido sensiblemente cercenado con lo que la legitimación democrática del legislativo, que se debe mantener tras las elecciones a través del entramado que supone el conocimiento por parte del electorado de la actividad de sus representantes, no sigue ofreciendo la plenitud de esa legitimidad continuada, que se predica para los representantes del pueblo.”⁶⁴ Como puede observarse, este autor considera necesaria la publicidad total de las sesiones de Comisiones, por lo que agrega que “No parece suficiente que la posibilidad de la asistencia de los medios de comunicación a dichas sesiones, cumpla plenamente con el requisito de publicidad.”

⁶³Santaolalla, Fernando. Op. cit., pág. 184.

⁶⁴Basterra Montserrat, Daniel. Op. cit., pág. 98.

VII. Comisiones con facultades Plenas

Las Comisiones son órganos de las Cámaras que han tenido dos características históricas: 1) que son órganos más reducidos que las Cámaras en cuyo seno se crean, y 2) que su función se agota en la preparación del trabajo final, que debe realizar el Pleno.⁶⁵ Esta última característica se ha ido modificando en diversos Parlamentos, ya que algunas constituciones modernas han aceptado la competencia legislativa plena de las Comisiones Parlamentarias; la primera, la constitución italiana de 1947, a la cual siguieron las de España, y en América Latina, la de Brasil y la de Argentina, en las que las Comisiones cuentan con estas facultades legislativas delegadas.

Con respecto a las facultades plenas otorgadas a las Comisiones italianas por la Constitución, Andrea Manzella señala que con la disposición Constitucional y las reformas al Reglamento en 1971, el resultado fue que en las Comisiones se puede aprobar todo, excepto posproyectos calificados por disposición constitucional como “reserva de la Asamblea” y aquellos en los cuales se manifieste la oposición preventiva al procedimiento en Comisiones por parte del gobierno o de una décima parte de los componentes de la Cámara de Diputados, y agrega que en el Senado la situación no es diferente, al contrario se da espacio para mayor acción en la sede legislativa porque no se admite la oposición preventiva.⁶⁶ Debe destacarse que no sólo es novedoso este sistema adicionado a la Constitución italiana, sino también el hecho de desarrollar en los reglamentos de las Cámaras, la determinación de las circunstancias en que se hará la delegación de esa competencia.

En el caso de los Estados Unidos de América, Woodrow Wilson señala, que prácticamente el Congreso, o en todo caso la Cámara de Representantes, delega en los Comités permanentes —Comisiones permanentes en nuestro sistema— no sólo sus funciones legislativas, sino también sus funciones deliberativas. James Q. Wilson señala que la característica organizativa más importante del Congreso, es el conjunto de Comités legislativos de la Cámara de Representantes y del Senado, ya que allí es donde realmente se hace el trabajo del Congreso, y que es en la presidencia de estos Comités y sus Subcomités donde se concentra la mayor parte del poder del mismo.⁶⁷ No obstante en el Congreso Norteamericano no están previstas la facultades

⁶⁵Paniagua, Juan Luis, Op. cit., pág. 119.

⁶⁶Manzella, Andrea, El Parlamento. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987, pág. 81

⁶⁷Wilson, James, op. cit., pág. 256.

plenas, de facto éstas se ejercen, ya que las decisiones que se toman por los Comités son sistemáticamente confirmadas por el Pleno y sólo en ocasiones excepcionales son rechazadas.

En el caso de España, su Constitución, al igual que la italiana, establece la posibilidad de que ambas Cámaras deleguen en las denominadas constitucionalmente Comisiones legislativas permanentes, la aprobación de proyectos o proposiciones de ley excluyendo así al Pleno de las fases de debate y votación.⁶⁸ La razón de esta delegación legislativa, por parte de las Cámaras, se basa en el principio de la división del trabajo, la cual trae consigo mayor eficiencia en el funcionamiento de las mismas, descargando de trabajo al Pleno, reservándole sólo los asuntos considerados más importante por la propia Constitución (Artículo 75 numeral 2) o por lo grupos minoritarios.

Estas Comisiones se encargan de llevar a cabo el denominado procedimiento legislativo descentralizado, que se plasma en la autorización para que las Cámaras deleguen su competencia en las Comisiones Legislativas permanentes para la aprobación de proyectos y proposiciones, sin que sea necesario que pasen por el Pleno. En relación a esto, señala Juan Luis Paniagua, que “no se trata de un nuevo tipo de Comisiones, más bien de diferente competencia a la que, con carácter ordinario, se tiene”.⁶⁹

Como puede observarse, las facultades delegadas es un medio que en los países que ha sido aplicado, ha servido para eficientar el trabajo de sus Cámaras, descargándolas de asuntos de importancia menor. Este tipo de disposiciones podrían ser de gran utilidad en sistemas de Comisiones como el nuestro, en el que los Plenos de las Cámaras tienen encomendados para su resolución final un gran número de asuntos de diversos géneros, los cuales en otras etapas de la historia nacional estaban justificados,-los permisos para aceptar condecoraciones y las autorizaciones para salir del país al Presidente de la República- pero que actualmente han dejado de ser materias relevantes, que bien podrían ser resueltas por las Comisiones directamente. Lo anterior podría ser un buen avance, para que en un futuro se otorgaran a las Comisiones ordinarias facultades plenas para legislar.

⁶⁸Basterra Montserrat, Daniel, op. cit., pág. 77

⁶⁹Paniagua Soto, Juan Luis, op. cit., pág. 131.

Conclusiones

Las Comisiones parlamentarias son órganos determinantes en el proceso legislativo y de control, así como en el ejercicio de las funciones administrativas y jurisdiccionales de las Cámaras. Estos órganos tienen por objeto eficientar la labor de los Parlamentos mediante el principio elemental de la organización social que es la división del trabajo, en grupos especializados y menos numerosos.

La definición de Comisión ajustada a la figura en nuestro país, la cual sería la siguiente: Órganos colegiados formados por las Cámaras e integrados por legisladores de todos los grupos parlamentarios, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias, de los asuntos que debe resolver la Asamblea, y cuya composición numérica es inferior a la del Pleno, previstos en el marco jurídico de las Cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas; es decir, para que los actos que estos órganos emitan tengan efectos al exterior, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.

En algunos de los sistemas analizados se observa la importancia y autonomía que alcanzan estos órganos, ya que se les otorgan facultades delegadas, o bien debido a la influencia que llegan a tener en el sistema, las decisiones que toman son ratificadas por la Asamblea sin mayor debate o análisis, al considerarse que si una propuesta pudo sortear el minucioso examen de una Comisión, debe ser un proyecto viable.

Si bien en nuestro sistema en los últimos treinta años se han realizado importantes reformas para modernizar las estructuras del Congreso, en el caso de las Comisiones, las diversas reformas sólo han impactado en su número, y en forma muy reducida han definido sus atribuciones, sin que ello haya modificado en forma determinante sus facultades, organización y procedimientos internos, estos últimos prácticamente inexistentes.

Con respecto a la clasificación de las Comisiones, éstas se pueden clasificar en forma general en permanentes y no permanentes; de las primeras se derivan las Comisiones generales, las Comisiones legislativas y las Comisiones no legislativas y las Comisiones mixtas, mientras que las Comisiones temporales o no permanentes son las que se crean con un objetivo determinado- el cual puede ser incluso legislativo- concluido el cual se disuelven.

Con respecto a la publicidad de las reuniones de las Comisiones, es conveniente señalar que si bien en ocasiones la privacidad de las reuniones facilita llegar a acuerdos, debe tomarse en cuenta que en el caso de nuestro sistema político, el hermetismo con el que se tratan los temas abordados en la reuniones entre funcionarios públicos de cualquier orden, ha sido objeto de fuertes señalamientos por parte de la opinión pública.

Debe considerarse la posibilidad de incorporar a la legislación parlamentaria, normas que hagan de la publicidad de las sesiones la regla, previendo que éstas puedan ser privadas en casos excepcionales, ya que resulta fundado el argumento de que muchos acuerdos se facilitan de esta forma, además de que en ocasiones en las reuniones de Comisiones se tratan asuntos calificados como reservados por la legislación en materia de acceso a la información pública.

Las facultades delegadas constituyen un medio en los países que han sido aplicadas, han servido para eficientar el trabajo de sus Cámaras, descargándolas de tareas legislativas de importancia menor. Este tipo de disposiciones podrían ser de gran utilidad en sistemas de Comisiones como el nuestro, en el que los Plenos de las Cámaras tienen encomendados para su resolución final un gran número de asuntos de diversos géneros, los cuales en otras etapas de la historia nacional estaban justificados, pero que actualmente han dejado de ser materias relevantes, que bien podrían ser resueltas por las Comisiones directamente.

Lo anterior podría ser un buen avance, para que en un futuro se otorgaran a las Comisiones ordinarias facultades plenas para legislar; sin embargo, antes de establecer la competencia delegada para las Comisiones, es necesario fortalecer su estructura y crear los procedimientos que permitan que éstas desarrollen sus trabajos en forma más eficiente, lo cual incluso constituiría un respaldo de la calidad de los trabajos y debates llevados a cabo por las Comisiones, que son la base para que los dictámenes sean aprobados sin mayor intervención por parte del Pleno de las Cámaras, como lo es en el caso de los Estados Unidos de América. Para llevar a cabo esto, se requiere desde luego modificar nuestra Constitución para facultar a las Cámaras del Congreso que deleguen la resolución de algunas de sus tareas a las Comisiones, regla que se puede desarrollar en la Ley Orgánica, que determinaría qué asuntos se delegarían y el procedimiento para resolverlos.

Bibliografía

AGUILÓ I LÚCIA, Lluís. Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas. Tirant lo Blach, Valencia. 2000.

AHUMADA MUÑOZ, Ingrid. *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967.

BADIA, Juan Ferrando. *Regímenes políticos Actuales*, Tecnos, Madrid, 2001.

CAYETANO NÚÑEZ RIVERO, José María. "El régimen Político francés", en Regímenes Políticos actuales, Tecnos, Madrid, 2001.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. Un nuevo Reglamento para el Congreso. Revista. Quórum, num. 80. Cámara de Diputados, CEDIP, 2005.

----- El Fortalecimiento del Congreso en el Marco de la Reforma del Estado. Expediente Parlamentario, num. 5 Cámara de Diputados, CEDIP, 2006.

CONGRESSIONAL QUARTERLY Inc. *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento*, Limusa, México, 1993.

DAVISON, ROGER H. "Subcommittee Government: New Challenges for Policy Making," Citado en *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento*. Limusa, México, 1993.

JEFFERSON, Tomás. Manual del Derecho Parlamentario. Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México. 2002

MANZELLA, Andrea, El Parlamento. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987

PANIAGUA SOTO, Juan Luis. "El sistema de Comisiones en el Parlamento Español" *Revista de la facultad de Derecho Universidad Complutense*, Madrid, 1986.

SANTAOLALLA, FERNANDO, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990.

SHAW, Malcolm. *Parliamentary Comités: A Global Perspective*. Ed. Frank Cass. 1998. Pág. 243.

TOSI, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas- Miguel Ángel Porrúa, Mexico, 1996.

VILLACORTA MANCEBO, Luis, *Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes*. Secretaria de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid. 1989.

WILSON Q. James, *El Gobierno de los Estados Unidos*, Editorial Limusa. Tercera reimpresión. México. 1999, pág. 256.

WILLSON, Woodrow. *El Gobierno Congressional. Régimen Político de los Estados Unidos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002.

Documentos

Reglamento del Congreso de los Diputados. 10 de febrero de 1982, Boletín Oficial del Estado de 5 de marzo de 1982.

Reglamento del Senado Español. Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie I, núm. 119, de 9 de mayo de 1994.

Reglamento de la Cámara de Diputados de la República de Chile. Texto oficial que establece el funcionamiento general de la Corporación. Aprobado y enviado para su comunicación y publicación en el Diario Oficial el 1 de marzo de 1999.

Reglamento del Senado de la República de Chile. Fuente: Secretaría del Senado. Texto actualizado abril de 2006 en la Página Web www.senado.cl

Rules of the House of Representatives. One Hundred Eighth Congress. Prepared by: Jeff Trandahl. 7 de enero de 2003.