

COORD-ISS-11-03

Mayo, 2003



Servicio de Investigación y Análisis

CURSO - TALLER

**TRABAJO EN COMISIONES
PARLAMENTARIAS
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Expositora: Dra. Cecilia Mora Donatto.

Septiembre – Noviembre 2002

Edición:
Dr. Jorge González Chávez
Lic. Arturo Ayala Cordero.

Mayo de 2003

Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque,
México, D.F., 15969
Tels. 56-28-13-18, Fax: 56-28-13-16
E-Mail: hahut@cdhcu.gob.mx

Curso – Taller

Trabajo en Comisiones Parlamentarias en la Cámara de Diputados.

Presentación

La Secretaría de Servicios Parlamentarios, a través de la Dirección General de Recursos Humanos y el Centro de Capacitación, ha organizado una serie de conferencias a cargo de la Doctora Cecilia Mora Donato, con el objeto de difundir su experiencia en las actividades que desarrollan las comisiones de la Cámara de Diputados.

La presente publicación pretende que tales experiencias sean aprovechadas por todas las personas que no pudieron asistir y para aquéllas que se integren al quehacer parlamentario.

Curso -Taller
Trabajo en Comisiones Parlamentarias en la Cámara de Diputados.

Expositora: Dra. Cecilia Mora Donato.

Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, profesora de licenciatura y maestría de las Facultades de Derecho de las universidades: Nacional Autónoma de México, Iberoamericana Campus León, Golfo y Centro, Ciudad de México y Universidad Anáhuac del Sur.

La idea del curso es discutir muchos de los temas que todavía no alcanzan a clarificarse en las comisiones, está pensado para tener una visión teórica y práctica de las comisiones, parte de lo que se conoce en la doctrina como "la teoría general de las comisiones" y se refiere un poco a qué son las comisiones, como funcionan, como han surgido, etc. Para tener una idea clara de las comisiones, cómo debemos entenderlas y cuál es la importancia de que existan en los parlamentos.

También recurriremos a una parte del Derecho Comparado, ya que si bien es cierto que debemos tener una mayor cercanía a nuestro Derecho, el Derecho Comparado va a jugar un papel importante porque nos va a adicionar el ingrediente de creatividad, ya que habrá algunos problemas presentes o futuros que quizá ya hayan sido resueltos por algunos otros sistemas de comisiones, en otros parlamentos del mundo.

Muchas cuestiones que están reguladas en la práctica que no alcanzamos a entender cómo deben operativizarse, porque nuestra realidad en ocasiones no ha ido a la par de nuestra Ley Orgánica, ni del Reglamento.

Lo que se pretende en este curso es ir homogeneizando el trabajo de las comisiones para que, independientemente de la comisión en que se encuentre, el trabajo debe seguirse bajo determinados lineamientos. Por ejemplo un plan de trabajo anual, los acuerdos para solicitar comparecencias, o los acuerdos para crear comisiones especiales.

Empezaremos con las cuestiones que tiene que ver con el surgimiento de las comisiones, Woodrow Wilson, solía decir "El Congreso en sesión es el Congreso en exhibición pública, mientras que el Congreso en sus salas de comité es el Congreso trabajando", pareciera que la óptica que debe darse a las comisiones es que son órganos especiales en donde las cámaras van a desahogar la mayor parte de su trabajo, por eso son órganos tan importantes para los parlamentos.

La idea que hay que rescatar de esta frase, es que el trabajo que se desarrolla en comisiones debe llegar al Pleno, para ser sometido a votación y todas las discusiones, cuestiones de límite, los problemas en torno a los temas que tratan las comisiones, se van a ir desahogando en éstos órganos parlamentarios.

La finalidad es demostrar que el trabajo en comisión es importante para los congresos, para las cámaras, y para los parlamentos.

En los inicios del régimen constitucional, el Parlamento se organizó de acuerdo con la idea de asamblea única, es decir sesionaba como un colegio único, como resulta evidente, esta forma de discutir y trabajar hacía que fuera lento, y que el análisis fuera superficial, no es lo mismo discutir en una asamblea de 300 o 500 legisladores, a discutir en una comisión integrada por un número mucho más reducido de legisladores.

Estas fueron las tres causas que empiezan a dar motivo a que el Pleno buscara una forma distinta para organizar su trabajo al interior de las asambleas. Se necesitaba que el trabajo fuera más dinámico, funcional y pudiera rebasar estos límites.

Los parlamentos empiezan a sesionar en secciones, que es el primer antecedente de las comisiones, el sistema es de origen francés, se desarrolla e influye en una gran parte del Continente Europeo, y se trataba de una división de trabajo realmente elemental. Consistía en dividir el Pleno en tres o cuatro secciones, la idea era garantizar la igualdad de todos los legisladores, que encuentra su fundamento en esa lógica de que la Asamblea sesione realmente en Pleno.

Esta división se hacía sin ningún tipo de relevancia política, podía utilizarse el orden alfabético, o incluso la propia suerte, para integrar una u otra sección.

Un artículo del reglamento de las cámaras españolas de 1947, señalaba que "Los grupos en que se distribuyen todos los miembros de una Cámara por medio del azar o de otra manera mecánica, con el fin de realizar un estudio previo y somero de los asuntos o de hacer ciertas designaciones se constituyen en secciones". Funcionaban trabajando de manera simultánea y todas conocían el mismo asunto, se discutía estableciéndose un relator de mayoría y uno de minoría en cada una de las secciones, las relatorías eran discutidas nuevamente por el Pleno quien decidía.

Las secciones se utilizaban para dos cosas, para hacer más fácil el análisis común de los textos y para tener un primer debate sobre los proyectos legales, pero también para darle la primera lectura a los proyectos.

El hecho de dividir a la Asamblea en secciones, no era obstáculo para que siguiera sesionando el Pleno.

Con el afán de conciliar la agilidad en el trabajo y la agilidad funcional del trabajo y seguir garantizando la igualdad de los legisladores, aparece prácticamente a finales del siglo XIX y principios del XX, justamente el régimen de comisiones.

Este régimen tiene su nacimiento en el Parlamento Inglés, sus miembros se dieron cuenta de que el sistema de secciones seguían desahogando sin libertad y sin rapidez los asuntos que se estaban discutiendo.

Tiene en sus inicios, como principales objetivos el de la agilidad funcional y seguir privilegiando el principio de igualdad, convirtiendo a los parlamentos en asambleas mucho más dinámicas en su propio trabajo.

Estos dos principios van a ir alternándose a lo largo de todo el proceso de evolución de los parlamentos, pero en principio esas fueron las primicias fundamentales.

Hay tantos autores como conceptos de comisión, pero hay que llegar a un consenso para entender que es una Comisión, y se diría que se deriva de un término griego Comitire, que significa encomendar a otro alguna cosa propia.

En el caso Inglés, comisión se llamaba a todo, no solamente a un grupo de personas, sino incluso la comisión que se le daba a una persona en lo individual, que también sigue aplicándose desde luego el mismo concepto de encargar una cosa propia a otra persona.

La diferencia que va a empezar a introducir el sistema inglés, es principalmente la especialización, es decir las comisiones van a ser órganos o personas, en lo individual o en lo colectivo, que están especializadas en razón de determinadas materias.

Las secciones no eran ni tenían ninguna relevancia política, y la cuestión que hace diferente al sistema de secciones, del sistema de comisiones, es principalmente la especialización.

Del Parlamento Inglés siempre se habla mucho, y se dice que es la madre de todos los parlamentos, y es posible que sea así, tiene realmente una antigüedad en el ejercicio de muchas instituciones y ha tenido que solventar, de muchas formas, los problemas que se presentan en las asambleas, tiene muchas cuestiones novedosas que hacen de su sistema de comisiones un sistema muy dinámico y muy fluido.

La especialización no es un tema muy antiguo, un de los argumentos que mayormente se escucha en nuestros días y además en nuestras cámaras, es que justamente la reelección de los diputados permite desde luego su especialización.

A partir de que el Parlamento Inglés empieza a exportar su sistema de comisiones se va a convertir en la forma característica, en la que se van a organizar la mayor parte de los parlamentos del mundo.

El sistema de secciones desaparece y quizá el último parlamentos que siguió funcionando, incluso en el siglo XX, fueron las Cortes Españolas, que en realidad siempre hubo comisiones, entre los anales uno puede revisar las comisiones, y se

encuentran de todo tipo, legislativas, de control incluso comisiones designadas para cuando falleciera un diputado y acompañar sus restos a su última morada.

Todas las comisiones que ustedes puedan pensar, seguramente habrán tenido cabida en algún parlamento.

Podemos caracterizar a las comisiones, partiendo de dos cuestiones, primero, que en la mayor parte de los casos se trata de órganos colegiados, difícilmente se va a encontrar una comisión que solamente se encargue a una persona, y cuando es el caso, cuando se le encarga el estudio de algún asunto a una persona en lo individual, generalmente se les conoce como ponencias.

Las ponencias son diferentes a las comisiones, en cuanto a que las comisiones son órganos especialmente colegiados.

La segunda característica, es que son órganos principales de los parlamentos, pero que no tiene voluntad propia e independiente, salvo en algunos supuestos.

Las comisiones desarrollan trabajos preparatorios, no trabajos definitivos, no tiene una voluntad propia de decidir o de poner fin a los trabajos. Salvo algunos casos que en materia comparada si existen, como son las comisiones con delegación plena.

Por lo menos son tres los principios que persigue el sistema de comisiones, van a encontrar tantos objetivos como se pueda imaginar, primero se persigue que se hagan efectivas todas las funciones que se encomiendan al parlamento, es la forma en que cualquier asunto, puede presentarse en un parlamento y va a encontrar una solución en esa sede.

Segundo, garantizar la participación de todos los legisladores en la toma de decisiones, prevaleciendo el principio de igualdad, con algunas características distintas.

Tercero, que las comisiones logren desahogar el mayor número de asuntos de manera eficaz, esto y el concepto de especialización, van a ser los sustentos del sistema o de

lo que se conoce como el sistema de comisiones, estas tres características va a traer consigo algunas ventajas o muchas desventajas.

Garantizan la participación de todos los legisladores, porque todos pueden participar por lo menos en una comisión, pero además en la toma de decisiones en el Pleno, ellos mismos van a participar bien con su voto a favor, bien con su voto en contra.

Ese principio de igualdad requiere quebrarse un poco para poder hacer más ágil el trabajo de las comisiones, es decir que todos los legisladores somos iguales, por tanto, todos debemos participar en todo. Pero si va a entorpecer el trabajo legislativo, lo va a hacer mucho más lento, y mucho menos analítico.

Las ventajas de introducir el sistema de comisiones en los parlamentos son; primero, agiliza el procedimiento legislativo, el cual bajo el sistema de secciones era desde luego un procedimiento muchísimo más, largo que el procedimiento que puede desahogarse en una comisión.

Segunda, provoca la especialización de los miembros de las comisiones, se da por dos razones, porque una persona con cierta formación va a formar parte de una comisión específica, y otra es que, justamente por el transcurrir del tiempo mediante la reelección parlamentaria, es decir muchos legisladores llegan a una comisión, prácticamente desconociendo muchas cosas, pero conforme van conociendo los temas de las comisiones, se van convirtiendo en los mejores especialistas de la materia.

Otra ventaja es la posibilidad de control que existe por parte del Poder Legislativo hacia el gobierno y hacia su propia administración, es más fácil que por materias se vaya haciendo un seguimiento del Ejecutivo de todos aquellos planes o proyectos.

En la doctrina más avanzada, la función de control, es muy importante que se dé en las comisiones, porque están integradas de manera proporcional, es decir no solamente de comisiones de mayoría, deben tener integrantes de todos los grupos parlamentarios que integran las asambleas.

Otra ventaja del sistema de comisiones, es que son las mejores instancias para conocer a fondo todos y cada uno de los problemas que le son planteados al parlamento, porque no sólo están integradas por los legisladores, sino que generalmente tiene un staff de apoyo técnico de asesoramiento más especializados en la materia que se está conociendo en esos asuntos.

Finalmente otra ventaja, es que el trabajo parlamentario es desahogado con mayor rapidez y con mayor precisión.

Otros autores señalan que hay grandes desventajas, la más recurrente es que la comisión puede llegar a suplantar al propio Pleno y puede convertirse en decisoria de aquellos asuntos que se están discutiendo en la comisión, este problema existirá en aquellas legislaciones en las que no tengan desde luego, planteado un límite justamente a las comisiones.

La clasificación que existe en la mayor parte de los parlamentos, destacan sólo algunas clases de comisiones, las más genéricas.

El primer tipo de comisiones son las permanentes, que son las especializadas y se dedican cada una de ellas a una materia determinada en el transcurso de una legislatura.

Las comisiones que genéricamente se conocen como ad hoc, suelen ser constituidas para el estudio de un asunto determinado y de una forma específica, se integran y una vez que el asunto es solucionado, las comisiones desaparecen.

Otras son las comisiones especiales por dos causas, por ejemplo algunas comisiones en Europa sobre todo que tiene que ver con energía nuclear, que tiene que ver con la Unión Europea que tiene que ver con ciencia y tecnología es decir, son especiales porque las personas que las integran se especializan en ese tipo de resoluciones. Y la otra clasificación sería la que en algunos parlamentos sigue utilizándose que es la Comisión de la Cámara completa.

La forma en que este concepto funciona, sobre todo en el Parlamento Inglés, es que se asignan determinadas materias para que sean conocidas por el Pleno en su totalidad. Sobre todo en materias económicas o de impuestos, en esos casos todo el pleno participa en la discusión.

Un poco ha resurgido esta forma de Comisión de Cámara Completa, sobre todo en Europa con todas las discusiones que han tenido que darse en relación con el derecho comunitario, que ha venido a trastocar las instituciones y el ordenamiento jurídico de los estados integrantes de la Unión Europea, y son decisiones que no pueden tomarse en una comisión solamente, sino que son decisiones tan importantes, que en ocasiones se constituyen los plenos en asamblea, para poder discutir todos y cada uno de estos temas.

Entrando al conocimiento del Derecho Comparado, respecto de cómo funcionan las comisiones en algunos otros parlamentos, partiremos de estudiar el Parlamento Inglés, porque sin duda es el parlamento más característico y clásico.

Las comisiones parlamentarias británicas están subordinadas, tanto a la Cámara de los Lores, como a la de los Comunes, o incluso a ambas cuando se trata de comisiones mixtas.

Las cámaras crean comisiones por muy distintas formas, ya sea mediante un acuerdo, o bien porque se trate de una comisión permanente de relación con los ministerios. En el Parlamento Inglés existe una comisión llamada de selección y esta comisión es la encargada justamente de seleccionar a los integrantes de las demás comisiones.

El procedimiento no siempre es el mismo, las comisiones permanentes pueden trabajar a través de un procedimiento y es la Cámara a través del Pleno la que les dice y establece este procedimiento, les confiere facultades marcadas por los reglamentos, puede conferirle muchas más potestades de aquellas que tiene la comisión, por el simple hecho de ser un órgano parlamentario.

Fija también sus objetivos, sobre todo de las comisiones especiales, el Pleno dota de personal a las comisiones de recursos materiales, económicos y personales, el Pleno

decide, cuáles y cómo van a ser los recursos que se le van a dar a determinada comisión permanente.

El Parlamento Inglés suele recurrir con tres propósitos a la constitución de comisiones, primero se integran comisiones para examinar las propuestas legislativas; segundo para controlar la política del gobierno y la administración, y tercero para la supervisión de asuntos importantes a nivel interno del parlamento.

Desde esta perspectiva las cámaras, tanto de los Lores como la de los comunes, pueden nombrar dos clases de comisiones, permanentes y las comisiones especiales.

La diferencia sustancial que existe entre estos dos tipos de comisiones, radica fundamentalmente en el procedimiento que se emplea para su creación y la naturaleza de los asuntos que trata.

Es importante repetir que la Comisión del Pleno o la Comisión de toda la Cámara, no se trata de un órgano más pequeño y representativo, sino que esa comisión está formada por todos los miembros de la Cámara en cuestión, de los Lores o de los Comunes, suele utilizarse fundamentalmente cuando se hace relación a los asuntos financieros, cuando se trata de recursos económicos de impuestos, etc. (Old the wolf house) Esas son las tres tipologías de comisiones.

Las comisiones permanentes son una reproducción en miniatura del Pleno, funcionan prácticamente como todas las comisiones en los parlamentos, son dirigidas por un presidente neutral, cuya tarea es asegurar que la comisión tramite sus asuntos, con la intervención de todos y con la mayor diligencia siguiendo siempre las reglas de debate que se aplican al Pleno.

Otras cuestiones importante relativas a las comisiones permanentes del Parlamento Inglés, es que debaten a través del mecanismo de confrontación, suelen intervenir no sólo los miembros que forman parte de los grupos parlamentarios, sino algunos miembros del gobierno; Se trata de una reproducción en miniatura o proporcional del Pleno; La presidencia es ejercida de manera neutral, el presidente va a asegurarse

que los asuntos de trámite participen todos, y que los debates se den con arreglo a las reglas establecidas.

Las comisiones permanentes se dedican al análisis detallado de la legislación, si bien hay algunas excepciones, como la Comisión de Escocia, de Gales y la de Irlanda del Norte, que se ocupan de armonizar las políticas públicas, en general podemos seguir aplicando los tres supuestos que dan lugar a las comisiones.

Las comisiones especiales, contrariamente, funcionan básicamente con un sistema de no-oposición, sus discusiones tienen lugar sin la presencia de los miembros de la dirección de los grupos parlamentarios, y en una atmósfera o el ambiente en el que se desarrollan estas comisiones, anima más que ala confrontación a la cooperación, además el presidente de estas comisiones desempeña un papel sustancial en los debates y no la función neutral. Por ejemplo, el presidente en las comisiones especiales dispone del poder de recabar información de manera escrita e incluso oral, puede requerir la presencia de personas para que presten declaración y para pedir también que pongan a discusión de la Comisión algún tipo de documentos, estos poderes pueden ser objeto de ejecución forzosa a través de una orden del Pleno.

Las comisiones especiales, salvo aquellas que se dedican a asuntos internos de las cámaras, se utilizan principalmente para el control de la política, del gobierno y de la administración, aunque también para el control de la política exterior. Muchas comisiones que surgen como especiales, después se convierten en comisiones permanentes.

Se vislumbran dos abanicos de posibilidades distintos, por un lado cuando se trata de comisiones especiales, que son utilizadas para desarrollar algún procedimiento legislativo, su función se centra fundamentalmente en el examen técnico de la legislación, no en la cuestión de discusión. Y cuando estas comisiones especiales son constituidas para algún proceso legislativo, el examen que van a desarrollar es sobre todo un examen de índole técnica.

Frente a estos dos conceptos de comisiones permanentes y especiales hay una forma también en el Parlamento Ingles que suele conocerse como las comisiones

permanentes especiales, cuyo papel es llevar a cabo la fase de comisión de un proyecto de ley, pero teniendo poderes para recabar testimonios y documentos al estilo de una comisión especial.

En la práctica estas comisiones se constituyen muy rara vez, pero cuando la materia sobre la que se va a legislar es muy importante, no solamente debe debatirse, sino debe investigarse sobre lo que se está legislando, y justamente estos poderes del Presidente de las comisiones especiales son las que sirven para profundizar en la materia en la que se está legislando, por eso se les conoce a esas comisiones como permanentes especiales.

En el Parlamento Inglés, la figura del Speaker, es muy importante, se trata de aquel diputado que ya ha sido legislador por muchas legislaturas y que es el Honorable Legislador, lo único que hace es convertirse en una especie de moderador, él no participa en los debates, tiene una posición absolutamente neutral, y vigila que el reglamento se cumpla en el desarrollo de los debates.

En la Cámara de los Lores hay tres tipos de comisiones que pueden constituirse: para asuntos internos; legislativas y de encuesta.

Las comisiones para asuntos internos, generalmente trabajan a través de subcomisiones, la comisión especial de régimen interno de la Cámara de los Lores se divide en cuatro subcomisiones, las que atienden asuntos de personal, las que atienden asuntos del presupuesto y administración, la subcomisión de biblioteca y de informática y la subcomisión de restauración, de las cuales, la principal y más importante, es la comisión especial para asuntos internos.

Todas las cuestiones que tiene que ver con la estructura interna, con los asuntos internos de la Cámara de los Lores, se van a desahogar a través de este tipo de comisiones.

La comisión de procedimientos, es una comisión muy importante, sobre todo para el desarrollo de las asambleas a su interior, realiza una supervisión continua de las normas de acuerdo con las cuales deben despacharse todos los procedimientos de la

Cámara de los Lores, muchos de los procedimientos van cayendo en desuso y tiene que actualizarse, pero además eleva uno o más informes cada período de sesiones o cada año parlamentario, con recomendaciones o propuestas de modificaciones concretas, bien al reglamento, bien a las prácticas parlamentarias, que pueden ir cambiando, mutuando etc.

La Cámara de los Lores, hace también uso dentro de esta misma lógica de la comisión de procedimiento, de comisiones ad hoc, para dar salida a pequeños problemas que se van presentado en los procedimientos, como la cuestión de retransmisión de los debates.

Otro tipo de comisión interna es la comisión de selección, que tiene una importancia radical, se encarga de designar a los integrantes de las comisiones especiales, en ocasiones todos los legisladores quieren participar en alguna comisión por su importancia, o por su relevancia, si este fuera el canon para integrar las comisiones seguramente habría comisiones muy grandes.

Lo que hace esta comisión, es hacer la selección de los legisladores que van a integrar y cuál es el canon que se establece para su integración, cuidando que estén integradas de manera proporcional, ya que si se integran de cualquier otra forma se quiebra el principio de igualdad.

Otra comisión es la de inmunidades y privilegios, es relativa a cómo deben conducirse quienes forman parte de las cámaras, pero además, también, el respeto que se merecen las cámaras, es una constante vigiladora del actuar, no sólo de los parlamentarios, sino de la gente que está fuera. Ha tenido que llamar al seno de la propia comisión, a directores de canales de televisión, porque han hecho mofa del Parlamento y eso es contrario al principio de inmunidad y de privilegio. Privilegia el prestigio y la importancia que tiene el Parlamento como una institución representativa, democrática, etc.

La comisión del procedimiento de la legislación particular. En el derecho Inglés se suele hacer la diferencia entre el derecho público y el derecho particular o privado para nosotros, que tiene dos naturalezas, ataca cuestiones entre particulares, o bien

de cuestiones de regiones específicas que integran a la gran Bretaña, Escocia, Irlanda, etc. son los conocidos como private vills.

El Parlamento Inglés, es muy ágil, ha inventado muchas cosas para desahogar el trabajo de una manera muy rápida, por ejemplo en la creación de una comisión permanente, que va a conocer la ley de educación, esa comisión sólo durará el tiempo que se está tramitando esa ley de educación, una vez que se aprueba y se presenta al pleno desaparece esa comisión permanente. Las comisiones no son pétreas como las nuestras que se constituyen y están toda la legislatura, son permanentes en la medida en que son necesarias para discutir ese proyecto de ley, una vez que se discute y que se aprueba la comisión desaparece.

Las comisiones legislativas, que son las que conocen de la legislación general, suelen ser mixtas es decir no solo se integran por los Lores, sino por integrantes de la cámara de los Comunes. El trabajo fundamental radica en la armonización de los proyectos de ley que derogan ciertas normas en varias leyes que regulan una misma materia, la lógica del orden jurídico, darle coherencia al ordenamiento jurídico, es decir, armonizan aquellas leyes que tienen un impacto enorme en el ordenamiento e impedir que queden disgregadas, porque es lo que va generando la inseguridad jurídica.

La mayor parte de este tipo de organización del ordenamiento se hace a través de estas comisiones mixtas.

Otro tipo de comisiones legislativas son las conocidas como las de legislación delegada, la legislación delegada son aquellas normas jurídicas que pueden ser analizadas en comisión, pero cuyo resultado final tiene necesariamente que pasar al Pleno, es una forma de delegar justamente la discusión de los proyectos.

Se trata muchas veces de comisiones mixtas, de composición paritaria, igual número de Lores, igual número de Comunes, que crean justamente ambas cámaras para analizar todas aquellas normas delegadas que no están sujetas a facultades exclusivas.

Su labor consiste fundamentalmente en que tales normas reúnan las exigencias de orden técnico, tales como una adecuada redacción, que respeten los límites de la ley de delegación y desde luego esta comisión no puede solicitar comparencias de personas, porque sólo tiene la potestad de requerir explicaciones, por escrito, al departamento de gobierno responsable de una determinada norma delegada.

Otra comisión importante, es la conocida como la comisión de legislación o de normas híbridas. Hay legislación que no puede circunscribirse sólo al ámbito de lo público o al ámbito de lo privado estrictamente, es decir hay normas que son realmente híbridas, que tiene algunas disposiciones de carácter general que aplican para todos y otras disposiciones de carácter particular, que se aplican solamente cuando estés en ese supuesto.

Esta comisión analiza estas disposiciones o esta legislación que afecta no sólo a los intereses públicos, sino también a los intereses personales o locales de alguna entidad que integra a la gran Bretaña.

Otro tipo de comisiones legislativas son las que se dedican al estudio de la legislación secundaria, la tarea más importante que desarrolla la Cámara de los Loes en materia de legislación secundaria, es la relativa a la elaborada por la Comisión Europea de Bruselas, que actúa o trabaja a través de subcomisiones y frecuentemente lo que hace es elaborar informes o dictámenes relativos a las políticas de la Unión. Realiza informes haciendo un uso reiterado de documentos y testimonios, de consultas, de cómo se está desarrollando el sistema de la Unión Europea.

Las subcomisiones que integran esta Comisión se rigen bajo el principio de especialidad, sin que ello sea obstáculo para que dicha comisión pueda constituir otro tipo de comisiones especiales o ad hoc. Esta comisión parlamentaria se ha ganado una indiscutible reputación, porque sus instrumentos de investigación que ha elaborado, han servido para ejercer el control parlamentario de la política exterior en Inglaterra, la calidad de esos informes es altísima y son en una medida entre 20 o 30 informes al año, de toda la legislación europea, que impacta en los países y que los

ingleses han creado esta forma para estudiarla y poder llegar también a acuerdos en Bruselas.

Otra comisión importante de naturaleza legislativa, es la de Control de la Delegación Legislativa, que también conoce de normas secundarias que el Parlamento debe controlar.

La idea de orden jurídico, esta muy enraizada en los propios ingleses, todas las comisiones que crean para su ordenamiento, tiene sentido no sólo en cuanto a que da seguridad jurídica, sino que además, en que hay una certeza de cuáles son todos y cada uno de los procedimientos.

La legislación delegada es legislación realmente secundaria, es aquella que crean órganos menores que no son del Parlamento, son los reglamentos, que es una facultad propiamente de la administración pública.

Todas las leyes que van a ser expedidas, pasan justamente por este tipo de comisiones, las que conocen de la legislación delegada de la Unión Europea o de la legislación delegada interna. Porque lo que se está impidiendo es, por ejemplo, que se presente una iniciativa o se apruebe una iniciativa de una ley que ya existe o que sea contraria a una norma de la Unión Europea.

Otro tipo de comisiones son las comisiones de encuesta, que pueden ser permanentes o especiales, o bien pueden surgir como especiales y se convierten en permanentes, hay un sinnúmero de temas a los que se dedican estas comisiones de encuesta, de investigación propiamente, de investigación científica, que no hay que confundirlas con el otro tipo de comisiones de investigación.

En la doctrina se habla de comisiones de encuesta, lo que hacen es encuestar, lo que hacen es preguntar, lo que hacen es investigar y generar estos informes.

Los parlamentos dentro de un sistema constitucional funcionan bajo la lógica de una asamblea única, el principio que impera es el de igualdad, por tanto deben participar sus miembros de la misma manera en las discusiones y deliberaciones de las asambleas.

Es en el Parlamento Ingles, es donde tiene su origen o surge el sistema de comisiones a través de muy diversas formas de entenderlas y de comprenderlas.

En la Cámara de los Lores se utilizan las comisiones de una manera muy racionalizada y pueden ser de tres tipos; las Comisiones legislativas; las comisiones para asuntos internos; y las comisiones de encuesta. Las primeras se dividen para su trabajo en dos formas, las legislativas o las comisiones que van a estudiar todas las cuestiones relativas a la legislación general.

Existe una diferencia entre lo que es legislación general y lo que es legislación en particular o secundaria en el contexto del derecho ingles. El derecho general corresponde prácticamente a reconocer como el derecho público y el derecho privado o secundario como el derecho civil o el derecho justamente de naturaleza privada, que regula relaciones entre particulares.

Las comisiones legislativas atienden a la legislación general de dos formas, comisiones de legislación delegada y comisiones de normas híbridas. Esta legislación deriva de una legislación marco, la cual se irá derivando o delegando a otras normativas que tienen que ser conocidas por el Parlamento. Las normas híbridas regulan situaciones generales, situaciones públicas pero que también tienen una cierta independencia en las relaciones entre particulares, también son dictaminadas, evaluadas en estas comisiones legislativas de normas híbridas.

Por lo que hace a la legislación secundaria, la Comisión Especial de las Comunidades europeas, se encarga justamente de todos los estudios que tiene que ver con el impacto normativo de las disposiciones comunitarias en el ámbito del ordenamiento jurídico ingles.

En el caso de la legislación secundaria, puede presentarse el mismo sistema de delegación legislativa, pero de estas normas de carácter secundario.

Otra de las clasificaciones, es la que tiene que ver con los asuntos internos de la Cámara de los Lores, en realidad es una comisión más amplia, dada su naturaleza suele trabajar a través de subcomisiones, tiene que ver con las cuestiones de personal, de presupuesto, de administración, de servicio de biblioteca e informática, y con todas las cuestiones de restauración o de mantenimiento de las instalaciones de la Cámara.

Dentro de estas comisiones de asuntos internos, hay cuatro comisiones, la de Procedimientos es una de ellas y tiene que ver con el funcionamiento de la Cámara de los Lores hacia el interior, como van sus procedimientos, si están de acuerdo con la normativa.

Otra comisión es la de Selección, se integra por parlamentarios antiguos con una gran tradición parlamentaria, con amplia carrera parlamentaria y se encarga de seleccionar aquellos que van a formar parte de las comisiones especiales. Debe de actuar respetando el principio de proporcionalidad y de especialidad en el caso de la integración de las comisiones especiales.

La Comisión de Inmidades y Privilegios se encarga de conservar el prestigio hacia el interior de la Cámara de los Lores, conserva una buena imagen también hacia el exterior.

Y por último de este grupo de cuatro comisiones, la de Procedimientos de la Legislación Particular, lo que hace es armonizar la legislación particular que opera entre particulares, para que tenga un buen impacto dentro del contexto del ordenamiento jurídico.

Generalmente la Cámara de los Comunes es más dinámica al momento de crear comisiones, generalmente siempre duplica o triplica el número de comisiones que posee la Cámara de los Lores.

En la Cámara de los Comunes, las comisiones pueden ser de tres tipos, las que se encargan de la legislación general o primaria, las que se encargan de la legislación

secundaria y las comisiones regionales, que se ocupan de los asuntos relativos a Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

Las comisiones permanentes de legislación primaria son las que tiene encomendado el conocimiento de la legislación de esta naturaleza, es decir de la legislación que surge propiamente de la Cámara de los Comunes y que ahí se discute, se aprueba en todos los sentidos. Su principal labor es debatir artículo por artículo, todos y cada uno de los proyecto de la legislación pública, de la legislación que tiene que ver con el ámbito del derecho público.

Mientras se está utilizando un proyecto, existe esta comisión, una vez que se ha discutido, una vez que se ha presentado al Pleno y la ha aprobado, la comisión se disuelve.

El Reglamento de la Cámara de los Comunes, establece que las comisiones permanentes deben integrarse por entre 16 y 50 miembros, en la práctica la mayor parte de las comisiones no alcanza este número tan elevado de 50 miembros, generalmente se integran entre 18 y 25 legisladores. Con la excepción de la que conoce del presupuesto que si cuenta con un número más elevado de legisladores.

Los presidentes de las comisiones son elegidos de una lista integrada por los miembros de cada grupo parlamentario, con más experiencia política. Su función es estrictamente procedimental, asegurando el cumplimiento de las reglas del debate y que el procedimiento se desarrolle conforme al principio de imparcialidad. La diferencia en la figura del presidente de la comisión, en las comisiones especiales, en donde el presidente sí cuenta con más amplias facultades para poder requerir información, comparecencias, etc.

Las comisiones permanentes en el Parlamento Inglés son, en realidad, instrumentos que permiten a la Cámara de los Comunes llevar a cabo la fase de comisión de varios proyectos de ley simultáneamente, el gobierno se convierte en un actor principal en la discusión que lleva a cabo de los programas legislativos.

Hay comisiones en el Parlamento Inglés, en donde muchas de las decisiones se agotan justamente en la comisión, lo que llamamos las comisiones con delegación plena, respecto de ciertas materias, en donde no hace falta que esos dictámenes se

discutan en el Pleno, sino que la comisión, asume de principio a fin la decisión de ese proyecto. Por lo tanto hay dos formas de tramitar la legislación general, ante la comisión, o bien ante el Pleno.

Las comisiones parlamentarias permanentes que examinan los proyectos de ley, no tienen la potestad de recabar comparecencias, contrariamente a lo que ocurre con la mayor parte de las comisiones especiales, no se puede requerir la comparecencia de una persona, pero sí se puede pedir por escrito a determinado ministerio o a determinada autoridad, que explique cuál es su postura en relación con la materia o con el proyecto que se está discutiendo en comisión.

Las comisiones secundarias o las comisiones permanentes, controlan principalmente toda aquella legislación que viene principalmente de Bruselas, es decir van a conocer de los proyectos normativos que tiene que ver con la Unión Europea, se integra por alrededor de 18 miembros.

En este caso este tipo de normas secundarias requieren de una confirmación expresa o requieren de una decisión final que sólo podrá dar al Pleno y las comisiones se convierten en los mejores escenarios para que los partidos de oposición, los legisladores en lo individual y nuevamente el gobierno, participen en la discusión de los proyectos de ley que van a impactar al ordenamiento legislativo interno. Van a conocer y examinar, con muchísimo detenimiento, cómo impacta cada una de las directivas europeas en el ordenamiento inglés, y propone todas las modificaciones necesarias para que el ordenamiento jurídico tenga desde luego armonía.

Las comisiones regionales son una especie de comisiones de casos concretos, van a conocer de la legislación secundaria relativa a Escocia, Gales y desde luego a Irlanda del Norte. Sólo pueden tramitar asuntos cuyo conocimiento se les atribuya expresamente y no pueden formular ningún tipo de recomendaciones, están integradas por aquellos representantes de Escocia e Irlanda en la Cámara de los Comunes.

Las comisiones internas dentro de la Cámara de los Comunes pueden ser de 6 tipos, Comisión Especial de Procedimiento y Reglamentos; Comisión de Selección; Comisión Especial de Inmidades y Privilegios; Comisión Especial de Intereses de los Parlamentos; Comisión Especial de Radiodifusión y la Comisión de Coordinación.

La Comisión Especial del procedimiento, de la misma forma que en la Cámara de los Lores, elabora informes en los que aborda los problemas concretos sobre los diversos procedimientos o sobre problemas que tengan que ver con las relaciones con el Gobierno.

La Comisión Especial de Selección, trabaja de la misma forma en la que actúa en la Cámara de los Lores, se encarga de elegir a los miembros de las comisiones especiales de la Cámara de los Comunes, está integrada por los legisladores con mayor tradición parlamentaria.

La Comisión especial de Inmунidades y Privilegios, opera exactamente igual que su homóloga de la Cámara de los Lores, preserva el privilegio de los legisladores, pero también el prestigio de la institución del Parlamento.

El origen de esta Comisión, es en el siglo XVII en el que, por cuestiones históricas los legisladores eran mucho más propensos a ser encarcelados por cuestiones de opinión.

La Comisión Especial sobre los Intereses de los Miembros, no existe en la Cámara de los Lores, actúa de dos formas, la primera de ellas o la primera función que desarrolla esta Comisión Especial sobre los Intereses de los Miembros del Parlamento, tiene que ver con las declaraciones patrimoniales de los legisladores, a efecto de que no pueda presentarse conflictos en materia económica.

Desde 1945 existe un registro obligatorio del capital, que pueden llegar a tener los miembros del Parlamento y actúa también en una segunda vertiente, es decir es la encargada o ante ella se presentan las inhibiciones de los legisladores para participar en algún asunto, en el que puedan llegar a tener interés en razón de la materia, en razón de parentesco, en razón de todo lo que se pueda imaginar.

Otra comisión importante en la Cámara de los Comunes es la Comisión Especial de Radiodifusión que, desde 1978, es la encargada de establecer las reglas sobre las cuales se oyen y transmiten los debates.

La comisión de Coordinación, se compone por los presidentes de todas las comisiones especiales, cuyo objetivo consiste en revisar continuamente la materia en la que actúan las comisiones especiales.

Finalmente, las comisiones de investigación, acciones de encuesta y de investigación, son esas de tipo especial que se integran para desarrollar estudio muy importantes y muy relevantes en cualquier materia en la que pueda entrar a conocer la Cámara. Otra cuestión muy importante son los amplios poderes que tiene este tipo de comisiones, para poder, no sólo recabar información, sino solicitar la comparecencia no sólo de servidores públicos, sino incluso de particulares que tengan relación con el caso que se está investigando.

En el caso Inglés, el Ombusman, es un alto comisionado del Parlamento, que tiene facultades para investigar, todas las actividades de la administración pública y desde luego esta comisión, trabaja en función de informes al Pleno que también pueden ser constitutivos de responsabilidad de los servidores públicos.

Otro tipo de comisiones especiales son las de investigación por departamento, cada una de las cuales, tiene una misión de control, respecto de un departamento determinado del gobierno, estas comisiones tiene la facultad para requerir igualmente, comparecencias personales o por escrito, hacen un amplio uso de sus auxiliares, asesores, investigadores, etc. Carece de poderes de decisión, sólo formulan recomendaciones al gobierno, pero éste no está obligado a cumplirlas.

Sin embargo, pese a tales limitaciones, este tipo de comisiones tiene una tremenda influencia en el gobierno y generalmente obligan a tomar decisiones respecto de una cuestión determinada.

Otro tema relevante de este taller lo constituyen las Comisiones en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, este país es muy importante en el sistema de comisiones, si bien el sistema de comisiones aparece como habíamos dicho en el Parlamento Inglés, en el Congreso de Estados Unidos, han tenido una importancia fundamental, radical, además se trata de un sistema de desde luego, mucho más parecido al nuestro.

El Congreso de Estado Unidos, en sus primeras décadas, hizo uso también de comisiones especiales, de comisiones temporales, que se encargaban de la función legislativa, sin embargo el aumento del trabajo y volumen y la dificultad para discutir proyectos, fueron cobrando carta de naturalización las comisiones permanentes, hasta llegar por ejemplo, a un momento histórico importante, a la Guerra Civil en Estado Unidos, ya justamente las comisiones estaban consolidadas como instrumentos idóneos para discutir la mayor parte de los proyectos legislativos, sobre todo en la Cámara de Representantes. Las comisiones legislativas en el Congreso de los Estados Unidos son muy relevantes para entender el funcionamiento del Congreso, el primer factor, es justamente el histórico, es prácticamente determinante, las comisiones legislativas empiezan a funcionar en la Cámara de Representantes desde 1789.

Hay muchas comisiones que datan de esa época, y siguen funcionando bajo otros nombres, pero todavía desahogando temas relativos a aquellos que les dieron su origen en aquel siglo XVIII. La Comisión de Administración fue creada bajo el título de Proyectos de Ley Registrados, hoy se le conoce con el término de Comisión de Administración de la Cámara; la Comisión de Energía y Comercio funciona desde 1795 se conoció con el nombre de Comercio y Fabricación; La Comisión de Medios y Procedimientos creada desde 1802, funciona con el mismo nombre; La Comisión de Asuntos Interiores e Insulares desde 1805 antes como Tierras Públicas, Oficina de Correos y Administración Pública desde 1808, conocida como Oficina de Correos y Carteras; La Comisión del Distrito de Columbia desde 1808 sigue funcionando hasta nuestros días; La Comisión de Justicia funciona desde 1813; La Comisión de Asuntos de Veteranos de Guerra de 1812 se conoció como de Pensiones y Demandas Derivadas de la Revolución, Actividades Gubernamentales desde 1816, hasta ser la Comisión de Gastos del Departamento Ejecutivo; La Comisión de Agricultura que empezó a funcionar en 1820; La Comisión de Asuntos Exteriores en 1822, Fuerzas Armadas, pero bajo el Nombre de Asuntos Militares, Obras Públicas Transporte desde 1837; La Comisión de Gastos 1865; La Comisión de Banco Finanzas y Urbanismo, creada en 1865 bajo el nombre de Banco y Moneda; La Comisión de Educación y Trabajo en 1867; La Comisión de Reglamento en 1880; La Comisión de Marina Mercante e Industria, creada en 1887; La Comisión de Ciencia, Espacio y Tecnología creada en 1958 antes conocida como Ciencia Aeronáutica.

En el caso del Senado, las fechas de su creación fueron tomadas de un ejemplo no muy reciente de 1995, pero que no es muy distante de las comisiones que hoy en día están integradas en el Senado y en la Asamblea de Representantes.

La Comisión de Reglamento y Administración de 1789, antes conocida como Proyectos de Ley Registrados; Comisiones de Comercio, Ciencia y Transporte creadas en 1789; Asuntos Gubernamentales en 1816, que además incluye los temas del Distrito de Columbia, de las oficinas de correo y carreteras, esta misma comisión en 1842 conoce de los gastos del Departamento del Ejecutivo; La Comisión de Finanzas 1816; La Comisión de Relaciones Exteriores en 1816; La Comisión de Justicia en 1816; La Comisión de Fuerzas Armadas en 1816; La Comisiones de Asuntos Navales y Tierras Públicas, Energía y Recursos Naturales del mismo año.

1816 es un año muy fructífero para el Senado Norteamericano en cuestión de comisiones permanentes, la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Nutrición fue creada en 1855, es sorprendente ver esta materia en un país en donde quizá la desnutrición no se da por falta de alimentos precisamente, sino por otros factores, la Comisión de Medio Ambiente y Obras Públicas creada en 1825 y la Comisión de Gastos creada en 1867.

Woodrow Wilson decía que el Congreso en sesión pública es el Congreso en exhibición, y que el Congreso en sesión de comisiones es el Congreso trabajando.

Las comisiones prácticamente, desde su nacimiento tienen la idea de que el trabajo se va a desarrollar justamente en las comisiones.

Wilson también decía que las comisiones eran en realidad pequeños parlamentos, no sólo se encargaban de la función legislativa, sino también solicitaban comparecencias y de forma más elaborada dirigen investigaciones, sobre cualquier aspecto del campo político que necesite ser investigado.

En el caso del Congreso de los Estados Unidos todas las comisiones tienen la facultad de poder generar investigaciones, incluso aquellas que pueden llevar al fincamiento de responsabilidades por desvíos, etc.

En número de comisiones permanentes no es tan variable entre la Asamblea de Representantes y el Senado, generalmente la Cámara de Representantes oscila entre 18 y 22 comisiones, en caso del Senado el número es mucho más reducido de entre 13 y 15 comisiones permanentes.

Debido a su carácter de permanente se establecen al inicio de la legislatura, es posible ir aumentando comisiones o creando comisiones en razón de los nuevos ramos que van apareciendo en los aspectos de innovación de toda naturaleza.

Las comisiones permanentes se constituyen, al inicio de cada una de las legislaturas, en ese período se determinan su tamaño, sus miembros y los partidos que van a componer cada comisión.

Debido a que ciertas comisiones despiertan un mayor interés que otras, algunas de ellas tiene un número más elevado de congresistas, pero no hay un número tasado o determinado y de miembros que deban integrar a las comisiones.

En la Cámara de Representantes la Comisión del Distrito de Columbia, se integra por 11 legisladores, mientras que la Comisión de gastos se integra por 57 congresistas.

En el Senado, la Comisión de Asuntos de Veteranos, se integra por 11 legisladores, mientras que la Comisión de Gastos se integra por 29 senadores.

En la práctica parlamentaria, las comisiones de gastos de ambas cámaras, siempre han gozado de un tremendo prestigio y la mayor parte de los legisladores, quieren ser miembros de este tipo de comisiones, lo mismo ocurre con las comisiones contributivas, las de fuerzas armadas en ambas cámaras, la Comisión de Relaciones Exteriores en el Senado es una de las comisiones más importantes así como la Comisión de Reglamento en la Asamblea de Representantes. Un autor norteamericano señala por lo menos cinco criterios que los grupos parlamentarios toman en consideración para integrar las comisiones, primero la limitación en la composición de las comisiones, hay un cierto límite en el sentido de buscar que los dos partidos e incluso aquellos representantes independientes, tengan lugar en este tipo de comisiones. Otro factor son los objetivos del grupo parlamentario, esto es, los grupos parlamentarios pueden tener interés en reorientar alguna política, como agricultura o relaciones exteriores. Aquella comisión en donde ellos tengan un mayor

interés por la materia en la que se va a trabajar, es también desde luego considerado por los grupos parlamentarios para integrar sus propias comisiones,

Otro criterio, son las premisas estratégicas, que tiene que ver sobre todo con que el Congreso siempre ha demandado para si una mayor independencia del Ejecutivo, esta relación se percibe muy claramente en las comisiones de gastos, pretenden que los grupos parlamentarios, que la cuestión presupuestaria sea ejercida con una cierta responsabilidad por parte del Ejecutivo y en cumplimiento absoluto al propio presupuesto. Es una forma de controlar, de fiscalizar al Ejecutivo y de ir ejerciendo un cierto control, respecto de cómo está gastando el Ejecutivo este tipo de dinero que es realmente público.

Otro criterio es el proceso en la toma de decisiones, tiene que ver con el aspecto histórico, dada la amplitud de trabajo que tiene, suelen delegar en la subcomisión una amplia autoridad para decidir, para estudiar, para requerir comparecencias, y hay comisiones que trabajan así prácticamente desde el día de su creación, ésta función también es una de las que toman en cuenta los grupos parlamentarios, cuando van a formar parte de determinada comisión porque en esa comisión si se puede desarrollar un trabajo decisivo, que lleve desde luego a la participación de muchos legisladores de un grupo parlamentario en determinada comisión legislativa.

Otro criterio es el de las decisiones sustanciales, o las decisiones sustantivas, como el de solicitar la comparecencia del Secretario de Defensa, este tipo de comisiones también son consideradas por los grupos parlamentarios, porque entienden que en ellas se están tomando decisiones sustantivas, decisiones muy importantes, muy relevantes, no sólo para la Cámara sino para el país en su conjunto.

Una clasificación muy importante que hace Stefan Gis un estudioso del Parlamento, tiene que ver con la importancia que ha tenido la comisión en los medios de comunicación, lo que hace es justamente desarrollar un estudio, en el caso del Senado de 1979 a 1984, tomando como base de importancia el número de cámaras de televisión que los medio destinaron para cubrir las sesiones de las comisiones, no basta formar parte de una comisión, sino que tan importante es el trabajo que desarrolla, para que cualquier cadena de televisión pueda acceder a la reunión de las comisiones, puede tener una cámara permanente y puede desde luego estar

ofreciendo esa información a quien desde luego es importante que es sin duda la población en su conjunto.

El ser miembro de las comisiones más importantes, les va dando sin duda una cierta publicidad como parlamentarios, una cierta publicidad como político y desde luego ese tipo de cuestiones va prestigiando al legislador, que ha formado parte de esas comisiones.

El esquema que presenta este estudioso de los fenómenos del Congreso Norteamericano, de 1974 a 1984. La Comisión de Relaciones Exteriores del Senado tuvo 522 cámaras, es decir las sesiones que pudo haber realizado esta comisión o la mayor parte de ellas, estuvo cubierta por la mayor parte de los medios de comunicación. La Comisión de Justicia es el segundo lugar con poco menos de la mitad y también se trata de una comisión permanente; la Comisión de Presupuesto con 134 cámaras; la Comisión de Economía con 133 cámaras, se trata de una comisión conjunta entre la Asamblea de Representantes y el Senado; La Comisión de Fuerzas Armadas 131; La comisión de Energía y Recursos Naturales 120; La Comisión de Finanzas 98; La Comisión de Banca, Vivienda y Urbanismo 98; la Comisión de Ética 82 pero además de ser una comisión especial y no una comisión permanente; la Comisión de Comercio Ciencia y Transporte 61; la Comisión de Medio Ambiente y Obras Pública 60; la Comisión de Agricultura, Sicultura y Nutrición 43; la Comisión de Ancianos como especial 23; la Comisión de Inteligencia también especial 22; la Comisión de Reglamento y Administración 20, la Comisión de Negocios Pesqueros 6; Comisión de Asuntos Veteranos de Guerra 1; Comisión de Asuntos Indios no hubo ninguna cámara y además se trata de una comisión especial.

Otra cuestión importante, es que el trabajo en comisiones es tan amplio que permite la constitución de una gran diversidad de subcomisiones que también presentan más posibilidades de especialización y una rápida y oportuna diligencia en los asuntos.

Este es otro factor muy importante que hace a las comisiones del Congreso de los Estados Unidos prácticamente únicas en su trabajo interno.

El trabajo que se va a desarrollar en la comisión tiene mucho que ver con la forma en la que hacia el interior de la comisión se integran y se dividen para su desahogo.

En la Cámara de Representantes existe una comisión que ve dos temas al mismo tiempo, educación y trabajo, la educación siempre va a estar desde el punto de vista de los norteamericanos vinculada al sector productivo, no puede analizarse una política de educación sin ello. Bajo esa lógica es que ellos dividen el trabajo en comisión, existe una subcomisión de educación elemental, secundaria y vocacional integrada por 15 demócratas, en el año de 1991 es integrada por 9 miembros republicanos y por un personal de 5 miembros de apoyo a esa subcomisión, la subcomisión de oportunidades de empleo integrada por 3 miembros de cada uno de los partidos y que es apoyada por 6 personas, y cada legislador tiene su propio auxiliar.

Subcomisión de salud y seguridad 4 legisladores demócratas, 3 legisladores republicanos, 6 personas de apoyo directo a la subcomisión. Subcomisión de recursos 4 y 4 legisladores, 5 miembros que apoyan el trabajo de la subcomisión, subcomisión de relaciones, trabajo, gestión del trabajo 14 demócratas, 8 republicanos, 8 miembros de apoyo a la subcomisión. Subcomisión de Normas de Trabajo esta integrada por 4 demócratas, 3 republicanos y 6 personas de apoyo a la propia subcomisión. La subcomisión de Educación Técnica 17 miembros demócratas, 10 republicanos, 6 personas de apoyo directo. Y la subcomisión de Educación Especializada 5 demócratas, 3 republicanos y 6 personas de apoyo a la subcomisión.

Otro de los factores importantes que convierte a las comisiones en órganos fuertes tiene que ver un poco con la relación de las materias, con ir vinculando determinadas materias que por sí mismas deben contar con una vinculación en la forma de desahogar todos y cada uno de los trabajos en comisión.

Empezaremos a hablar de una función muy importante que desarrolla el Congreso de los Estados Unidos y se conoce como la función investigadora. Es obvio que esta función se desarrolla por supuesto en comisiones, pero tiene un amplio espectro que puede resultar interesante.

Veámos justamente las comisiones especiales del Congreso, hay que señalar qué se entiende por investigación en el contexto del Congreso de los Estados Unidos, se entiende cualquier estudio que realiza un comité o un subcomité del Congreso, utilizando procedimientos indagatorios, tales como el examen de registros, requerir o interrogar testigos, solicitar informes, etc., con la finalidad de subsanar, bien defectos en la legislación, informar al público o sobre todo cumplir con su función investigadora o fiscalizadora sobre las actuaciones del gobierno y de sus programas. Esta función se desarrolla a través de comisiones especiales o subcomités del propio Congreso.

Esta fase de investigación no está perfectamente normada en los reglamentos de las cámaras, pero sí hay fases que en la práctica pueden delimitarse de manera muy clara.

Por lo menos hay cuatro fases importantes, la primera de ellas tiene que ver por supuesto con la autorización, la segunda con el personal de apoyo, la tercera tiene que ver con las audiencias o vistas públicas y la cuarta la programación, el aviso y el desarrollo.

La autorización tiene que ver en cómo se va a desarrollar la investigación, para ello se tiene que ver al legislador de manera individual o colectiva.

Es decir cualquier legislador puede presentar una propuesta para el desarrollo de una investigación, cualquiera que sea la razón y el ámbito en el que se va a desarrollar la investigación se va a determinar mediante una resolución, hay una petición y por supuestos, debe recaer una resolución.

Una vez presentado el proyecto es enviado bien, al Senado, o a la Asamblea de Representantes, según corresponda, a fin de que su procedencia sea dictaminada por una comisión en lo específico.

En el caso del Senado es la Comisión de Reglas y Administración, la que decide sobre la procedencia de esta propuesta de investigación, en la Asamblea de Representantes es la Comisión de Administración.

Estas comisiones van a conocer de esa resolución que se está dando en la Cámara, a título personal o a título colectivo por un número determinado de senadores o de representantes, quienes van a presentar la propuesta de investigación.

Después del informe dichas comisiones, el acuerdo va a ser votado por el Pleno. Tiene mucho que ver con los recursos de la propia Cámara, que tan importante es la investigación que se está planteando y qué tantos recursos va a necesitar la misma para desarrollar la investigación y que cumpla realmente las funciones.

Estas comisiones dictaminan el proyecto, y después pasan al conocimiento del Pleno, que es en ambos casos, quien va a decidir.

Hay incluso una modalidad que puede darse en este momento y es la creación de comisiones de investigación, por ambas cámaras o constituidas por ambas, y en ese caso se asumirá una decisión conjunta tanto del Senado como de la Asamblea de Representantes. Ha sido una tradición como regla de cortesía, que la presidencia de estas comisiones de investigación recaiga en el promotor del acuerdo de creación.

La función que juega el presidente de este tipo de comisiones es muy parecida al del Speaker Inglés, de preservar las reglas bajo las cuales se va a desarrollar la investigación y desde luego conservar que, tanto la mayoría como la minoría parlamentaria estén representada en la constitución de la comisión.

Tratándose de las comisiones de investigación en el Senado, su término dependerá de lo que se haya establecido, bien en su resolución o de lo que decida la Comisión de Reglas y Administración, si es que subsiste al término de la legislatura.

Una segunda fase, que desde luego no se distingue de manera clara entre la primera fase y la segunda, tiene que ver con el personal de apoyo que va a servir a estas investigaciones, es una valoración que corresponde a estas comisiones. Las investigaciones van a requerir quizá más o igual que una comisión permanente de

apoyos muy importantes para desarrollar con seriedad la investigación, el personal de apoyo por supuesto, se reconoce en esa resolución que hacen las comisiones, con mucha frecuencia la resolución que presentan estas comisiones al Pleno, incorpora ya costos, el número de personal que se va asignar a estas comisiones, etc.

Por ejemplo, una comisión que tuvo que ver con el caso Watergate, en su momento más álgido, tenía un total de 64 miembros sólo de personal de apoyo, se incluían, abogados, especialistas en derecho internacional, periodistas, especialistas en finanzas, personal que habían realizado trabajos en ciencias sociales y en investigaciones públicas, etc. Todo este personal se va a necesitar durante el desarrollo de la investigación.

Una tercera fase, es justamente en lo que se conoce en los Estados Unidos como las audiencias públicas o las vistas públicas, en donde se va a desarrollar la fase de investigación. Esta fase tiene que desarrollarse en relación con el objeto de esta investigación.

La cuarta fase es la de programación, aviso y de desarrollo de la propia investigación ya creada y que se ha presentado al Pleno y si éste está de acuerdo, se conoce el personal de apoyo con que se va contar, hay que establecer la programación, dar avisos y desde luego empezar propiamente el desarrollo, esto tiene que ver con un elemento importante, con el programa de trabajo que tiene que desarrollar la Comisión.

La creación de estas comisiones y su programación tiene que ser publicada en el Diario de Sesiones de la Asamblea o del Senado, por lo menos con una semana de anticipación al momento en el que empiecen a desarrollar sus funciones.

A las vistas públicas van a poder asistir, no solamente los legisladores en la Asamblea o el Senado, sino también los grupos de interés, aquellas personas que se vean vinculadas al tema, los medios de comunicación, y por supuesto aquellas personas a las que se les está requiriendo para que comparezcan, para declarar o para presentar algún tipo de documento o de informe.

Esta parte del programa y de avisos es muy importante, la programación es la que va a permitir que la investigación tenga un sistema ordenado de trabajo, por ejemplo, cuándo se va a abrir la audiencia, cuándo formalmente va a empezar sus trabajos, cuándo van a comparecer ante ellos cualquier representante de la Administración Pública o un investigador, etc.

A partir de este momento la comisión va a empezar a trabajar, después de que se han desarrollado, la autorización, el personal de apoyo, la programación y el aviso.

La comisión empezará sus trabajos con una sesión solemne o con una sesión inaugural, el presidente de la comisión empieza con esa sesión, designada para un día, una hora y en un cierto lugar. El presidente da lectura al acuerdo de creación de esa comisión, para conocer cuál es el objetivo de la investigación y generalmente suele dar lectura al programa de trabajo de la comisión.

Durante el tiempo que se encuentre en funciones, desarrollará, las siguientes actividades por ejemplo, pedirá al Secretario de Hacienda que comparezca tal día, pedirá al Archivo General de la Nación que nos entregue determinados documentos etc.

A partir de ese momento va a venir el desarrollo de la investigación, que puede llevar un sinnúmero de recovecos en las cuestiones que tiene que ver con la investigación. Hay algunas cuestiones importantes, primero la facultad de citación tanto de la Asamblea de Representantes como del Senado, que sería la forma en que citan las cámaras. Esta facultad se ejerce desde tiempos remotos, la Asamblea de Representantes, en el año de 1974 concedió de manera amplia, tanto a las comisiones como a las subcomisiones, el poder general para obligar la asistencia de testigos y la presentación de libros y cualquier documento que fueran necesarios para la investigación. La única limitante es que, siempre y la citación tenga que ver con el objeto de la investigación.

Sin embargo, este poder específico de citación ha tenido que ser modulado en gran medida, por la figura del presidente de la comisión; desde 1974 hasta 1986, las comisiones empiezan a desplegar una facultad muy amplia de citar, requerir, etc. En 1987, el Congreso establece un acuerdo para que sea el presidente de la Comisión de

Investigación quien justifique por qué se está requiriendo a esa persona o por qué se está solicitando esa información.

El cumplimiento de la citación, puede requerirse de manera forzada a través de un extrañamiento del Pleno de la Cámara.

Las audiencias son sesiones que se desarrollan con el equipo de la comisión, la mesa directiva diríamos nosotros, de la comisión, frente a un auditorio en donde se encuentran los testigos, las personas que van a comparecer e incluso hay un lugar destinado, en esas comparecencias, para la prensa.

Generalmente las declaraciones que se presentan en estas audiencias públicas son cuidadosamente escritas, son presentadas de manera oral, pero también tienen que ser escritas, porque después esos documentos van a pasar al archivo de la Comisión de Investigación.

Igual la audiencia empieza mediante la declaración de la apertura, es el primer paso, y después vendrán las declaraciones de los congresistas, que se hacen de manera decreciente de mayor a menor en cuanto a la importancia política de cada uno de los grupos parlamentarios, alternándose, es decir, después del presidente empezaría la minoría, después la mayoría, después otra vez la minoría, etc. Tantas propuestas como los propios legisladores quieran presentar en el seno de la investigación, una tercera parte es el turno de los testigos o de aquellos declarantes, que también van a presentar por escrito, la declaración que ese día van a desahogar en esta audiencia o sesión pública.

Se requiere que las declaraciones de los testigos sean enviadas con antelación, son muy importantes y aunque en ocasiones esta parte de las audiencias en la que los testigos comparecen, suelen ser quizá las más aburridas, por eso es que se presentan por escrito, porque en esas declaraciones pueden venir datos e informaciones importantes, que van a servir para fundamentar las conclusiones finales de las comisiones de investigación.

Los congresistas, los miembros de la comisión pueden formular preguntas a los testigos, que consideren importantes, para este tipo de réplicas, en la Asamblea de

Representantes se prescriben 5 minutos y para el caso del Senado son 10 minutos para desahogar estas preguntas.

Una cuestión importante de estas audiencias tiene que ver con la prensa, y por supuesto los grupos de presión o los grupos afectados, cuando se trate de una investigación que tiene repercusiones hacia algún sector de la sociedad, las comisiones en Estados Unidos, tienen un grupo de periodistas, porque se trata de periodistas especializados en las materias que están conociendo, la mayor parte de las comisiones permanentes.

Lo mismo sucede con las comisiones de investigación, suelen invitar de manera directa a periodistas especializados.

Todos los grupos de presión que tengan que ver con el tema, todos los ecologistas, ambientalistas, ganaderos, industriales, grupos de poder, con influencia en este tipo de investigaciones, van a ser invitados y convocados o pueden asistir de manera libre a las audiencias públicas.

Eventualmente se publican los reportes que presentan la mayoría como la minoría de los diputados en la audiencia, las declaraciones de los testigos, se reserva simplemente, aquella publicación que tenga que ver con materias clasificadas o cuestiones de inteligencia, esas cuestiones no son publicadas por la comisión en los llamados reportes finales.

Lo originales se encuentran a disposición de la comisión, una vez que se han concluido las audiencias, de ahí que las comisiones tengan su propio archivo, una vez que ha concluido, pasan sus documentos al archivo general de las cámaras.

Los derechos de los testigos en el Congreso, es un tema realmente muy sensible, no es un tema fácil, existe en gran medida, una facultad o una obligación por parte de quien es solicitado de asistir cuando el Congreso solicita comparecencias, no solamente tratándose de funcionarios, sino de ciudadanos.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos ha analizado el tema y ha dicho que darle la facultad a las cámaras del Congreso, para citar, sin que exista

una obligación de comparecer, es tanto como no darle ninguna facultad, de que sirve poder solicitar a un ciudadano que venga, si al fin al cabo no hay ninguna obligación que pese sobre ese ciudadano, para comparecer.

No se trata solamente de que el ciudadano comparezca, sino de que comparezca con ciertas garantías, porque no podemos asimilar nunca la labor del Congreso, con la labor de los tribunales.

Siempre que es solicitada la presencia de un testigo debe existir, cuando menos, el quórum mínimo de congresistas, es decir, no puede desarrollarse una declaración del testigo, si no existe el quórum mínimo, que podíamos decir, la mitad de los legisladores que integran la Comisión.

Que los testigos que presenten declaración durante la investigación, puedan ir acompañados de su abogado y tenga participación.

La tercera regla, se autoriza a la comisión para que, en el caso de encontrar evidencias en la investigación, que pudieran difamar, degradar o incriminar a alguna persona, esas sean recibidas en sesión secreta. Se permite también que el testigo pueda solicitar la presencia de personas que confirmen su dicho. Para que puedan establecerse las sesiones secretas, se necesita que así lo autorice la mayoría de los miembros de la comisión.

En el Senado las reglas son muy parecidas, es necesario la presencia de por lo menos la mitad de los miembros de la Comisión, también para escuchar testimonios, cualquier personal que fuese sujeto de una investigación, puede presentar preguntas por escrito para formularse a otros testigos, ésta si es una variante, en este caso puede solicitar que comparezcan otras personas, pero en este caso, quien está fungiendo como testigo, puede incluso solicitar por escrito que determinadas preguntas se le formule a otro testigo.

Finalmente, cualquier persona afectada adversamente por la declaración de un testigo, requiera de la presencia del mismo o solicite una declaración jurada por parte del testigo. Y una cuestión muy importante, que también hay que decir, ningún tipo de testimonio que se de en este tipo de audiencias puede ser usado en contra de un

testigo en un proceso criminal, quedando exentas la cuestión de perjurio, difamación etc.

Aunque estas son las reglas mínimas y estos son los derechos que pueden asistir a los comparecientes a los testigos, hay por encima de estas reglas, otros derechos, los derechos que asisten a todos los estadounidenses y que también pueden ser invocados en ese momento.

El Congreso puede llamar a declarar a cualquier ciudadano y por tanto, posee el derecho de castigar el desacato, tiene una facultad y tiene que hacer cumplir esa facultad. Hay que tomar en cuenta cuál es la forma en la que se está desatendiendo la solicitud del Congreso, la primera de ellas tendría que ver con una reconversión, es decir se solicita la comparecencia, la información y esta no llega a la Comisión, el presidente de la comisión requiere nuevamente la presencia de esa persona o la información que se está solicitando.

La segunda cuestión tendría que ver con un requerimiento de la Cámara, es decir del Pleno, lo que hace es solicitar al Sargento de Armas que busque al testigo y le notifique que debe presentarse a comparecer ante la Comisión.

Dos son los supuestos por los que se castiga el desacato por causas congresionales, el primero de ellos, cuando los actos involucran actos positivos como cohecho, que directa o indirectamente obstruyen las funciones de la legislatura. Aquellos actos que tienen que ver justamente con el desahogo de trabajo fundamental, cuando el testigo no comparece y se trata de algún asunto que puede subsanarse de alguna u otra forma, tiene que tratarse de actos positivos, que el testigo haya celebrado por sí mismo y le sean atribuibles o imputables. El segundo se trata de cuando el Congreso cita a una autoridad para que presente determinados documentos, también se puede recurrir, a la Cámara en Pleno, sea esta justamente la que a través de este acuerdo, solicite al Sargento de Armas que lo presente a la autoridad y esta se da como un apercibimiento forzoso.

A lo largo de la historia de esta facultad del Congreso, se ha llegado incluso al encarcelamiento, en nuestro caso un arresto administrativo, a quien incumple con los requisitos de comparecencia para ser interrogado.

La comisión tiene el derecho de requerir comparecencias, debe también garantizar los derechos a los que anteriormente se hizo referencia, hay una correspondencia entre el requerimiento y garantizar los derechos de los testigos. Hay caso en que se requiere que estén por lo menos dos miembros de la comisión, cuando se van a desahogar testimonios, pero que estén los miembros de la mesa directiva de la comisión, porque es una forma de garantizarle al testigo que se van a cumplir estas reglas mínimas en el desarrollo de la comisión..

Los legisladores deben estar presentes, en ciertas investigaciones, por ejemplo en casos escandalosos como el de Enrón, la propia comisión de investigación solicitó a varios legisladores sus agendas personales, porque había evidencias que los llevaban a suponer que sabían en algún tipo de reunión, que iba a quebrar la empresa, y pudo haberse ofrecido información privilegiada.

Refiriéndonos al Derecho Comparado, estas mismas comisiones en el caso alemán, si tienen facultades de juez, ellos si pueden encausar penalmente, las comisiones de investigación en el Bundestag alemán, tienen las mismas facultades de un juez de instrucción, es decir instruyen el expediente y si hay en ese momento algún tipo de delito que perseguir, pueden incluso presentar la denuncia ante el ministerio público, en nuestro caso. Ella misma presenta toda la información que tiene al ministerio público, no le corresponde a ella determinar el grado de participación ni mucho menos, pero si ella nota que hay indicios de algún delito puede denunciarlos.

Otro tipo de comisiones, en el caso de los Estados Unidos, son las Comisiones Conjuntas, se trata de comisiones que están integradas, tanto por legisladores o representantes miembros de la Asamblea de Representantes y también las Comisiones Plenarias, estas tiene que ver justamente con aquella figura del derecho inglés de las comisiones de Pleno completo, es decir aquellas sesiones en donde todo el Pleno sesiona y conoce de un mismo tema, tanto en la Asamblea como en el Senado.

Este tipo de comisiones plenarias en los Estados Unidos han tenido una forma muy peculiar, se utiliza tanto en la Asamblea de Representantes como el Senado, tiene que

tratar un mismo tema sobre cuestiones económicas, entonces todo el Pleno es el que conoce del mismo asunto.

Este tipo de comisiones conoce del tema pero lo único que puede suceder cuando la resolución debe de ser conjunta, es que se vote sí o no, a todo el proyecto. No se pueden enmendar los proyectos que son estudiados, analizados y dictaminados de esa forma, porque el intentar presentar enmiendas va a traer como resultado una amplísima discusión que de nada va a servir si no hay acuerdo, cada Cámara en lo concreto, en lo particular, lo presenta a una comisión que es la que va a dictaminar, pero por separado.

La idea es un poco facilitar que se tomen las decisiones de una manera más rápida.

Un tema con el que se terminaría toda la parte de Derecho Parlamentario Comparado, tiene que ver con la visión de los apoyos técnicos, más allá de todo ese apoyo técnico con que cuentan cada una de las comisiones del Congreso.

En Estado Unidos si hay un gran staff fuera de comisiones, no solamente el apoyo estaría dado con el que ellas cuentan, tienen que ver con asesores externos de las cámaras, y un tercer elemento que tendría que ver con la burocracia del propio Congreso.

Este tipo de asesores externos juegan un papel muy importante dentro de las comisiones, la comisión no podría tener un asesor en una materia específica como medicina genómica, si no fuera por esta vía, por la vía de los asesores externos, en este sentido, todas las universidades, todos los centros e institutos de investigación, son potencialmente asesores de las propias comisiones, cuando se este discutiendo un tema específico respecto del cual, el propio Congreso, no tiene especialistas o la propia comisión.

El asesor externo lo que hace es analizar, explicar de manera muy clara y sucinta, cuáles son las situaciones que entraña la legislación.

Lo que podemos denominar como la propia burocracia del Congreso, estaría integrada con por lo menos cuatro entidades muy importantes, el servicio de estudios del

Congreso y la Biblioteca del Congreso, la Biblioteca del Congreso es propiamente un centro de investigación, un centro que desarrolla estudios a mediano y largo plazo, es una apoyo de tipo inmediato, van a ayudar a solucionar los problemas concretos, los problemas reales que se están presentando en ese momento determinado.

El segundo departamento es el Presupuestario del Congreso, fue diseñado para proporcionar a los miembros del Congreso un análisis independiente del presupuesto presidencial y de sus objetivos económicos, en gran medida la visión de equilibrio de poderes en los Estados Unidos tiene que ver con la independencia de los propios poderes, independencia de cada poder que se va a dar en la medida en que sea capaz de producir su propia información.

Este departamento tiene la fama de ser mucho más preciso que el del propio Presidente, por lo cual es un departamento muy importante para cumplir sus funciones.

El tercer departamento es el General de Cuentas, que investiga justamente los casos de mala gestión económica y corrupción administrativa, cuando las comisiones del Congreso así se lo soliciten. Se encarga de revisar las cuentas, de delimitar con mucha precisión si hubo algún tipo de malversación, si hubo corrupción en el uso del dinero, etc. Es un apoyo técnico que tiene que ver con la rendición de cuentas.

El cuarto departamento es de Asesoramiento Tecnológico, para el auxilio de todos aquellos apoyos que tiene que ver con innovación tecnológica, con apoyos a la ciencia y la tecnología, etc. Un apoyo no inmediato si mediato, para el Congreso en su conjunto, por su puesto fundamentalmente para las comisiones, que no podrían en gran medida trabajar si no fuera por el apoyo de estos departamentos, por el apoyo de esos centros que representan no sólo la solución de sus problemas inmediatos, sino y sobre todo, de los problemas a mediano y largo plazo.

Toda esa estructura de órganos tiene la finalidad de coadyuvar con las comisiones que trabajan, desde la lógica de que es ahí donde deben desarrollarse los trabajos del Congreso, las causas del éxito que ha tenido el Congreso de los Estados Unidos, para que sus comisiones trabajen de manera eficaz, una de ellas es que toda esta burocracia del Congreso tiene un estatuto diferente al estatuto propiamente político del

Congreso. Es decir suceda lo que suceda en las elecciones, obtenga quien obtenga la mayoría, en la Asamblea o en el Senado, estos servicios de apoyo van a ser para el Congreso, no sólo para la Asamblea o para el Senado, son centros de apoyo al Congreso en su conjunto, independientemente de lo que suceda en la alternancia de los partidos.

Por supuesto que en las comisiones hay dos tipos de personal, un personal que es permanente, que llegue quien llegue ahí está, y que es justamente el encargado de dar continuidad al trabajo y otro que puede ser eventual y que puede incluso llegar con el propio legislador, ser su secretario particular por ejemplo.

El profesionalismo también depende en gran medida de la cuestión de la reelección de los legisladores, los legisladores que se reeligen, generalmente siguen ocupando parte dentro de una misma comisión en la que han trabajado en la legislatura pasada.

Cuando han llegado nuevos legisladores a una comisión, quien cumple con la función de consecución del trabajo, son todos los apoyos, a entender que se hace en esa comisión, como lo hace, cual es su archivo, o cualquier cosa.

Una iniciativa de ley, por ejemplo, que presenta cualquier legislador, antes que nada tiene un estudio muy profundo, en la gente que asesora directamente al legislador, ese es el primer paso de esa iniciativa el staff hace un análisis técnico de la propuesta, hay que diferenciar dos aspectos, la cuestión propiamente política que correspondería al diputado en concreto y la cuestión propiamente técnica que corresponde al apoyo técnico, después un segundo análisis que va a hacer la Comisión, va a ser presentado como un ante proyecto en comisión.

De tal forma que la legislación o las iniciativas que emergen propiamente de las comisiones, son iniciativas muy estudiadas, muy discutidas en comisión y sólo si logran pasar esta fase, tarde o temprano se podrán convertir en ley, y a todo eso contribuye este sistema de apoyo de comisiones.

Las comisiones en los Estados Unidos tienen muchas sesiones, es prácticamente la forma de trabajo normal, entonces ellos se reúnen prácticamente para todo, hasta por

ejemplo para ir a hacer una visita a determinado funcionario, establecen una agenda, en la que determinan que le van a preguntar etc.

La forma en la que ellos trabajan es en comisión y no necesariamente todas sus sesiones son formales, sino son de tipo informal, para discutir, para presentar un probable anteproyecto de iniciativa, para sondear incluso cuál es la posición de los miembros de la comisión.

En esta sesión intentaremos contextualizar, dentro del organigrama de nuestra Cámara de Diputados, dónde se encuentran las comisiones, y posteriormente cómo están reguladas.

Haciendo una exposición esquemática, por debajo del Pleno se encuentran los órganos de dirección, como la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, este último es un órgano muy importante del que hay que desentrañar el verdadero sentido para poderle dar continuidad al trabajo interno de la cámara, por debajo de la Conferencia se encuentra la Secretaría General, y las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros. Después se encontraría propiamente a las comisiones y comités.

La Conferencia es un órgano de nueva creación en la Ley de septiembre de 1999, los trabajos legislativos, el programa, el desarrollo de todos los trabajos deben pasar por esta Conferencia, este órgano dirige y programa y por eso es un órgano muy importante. Haciendo referencia a la exposición de motivos de esta ley, se tiene una idea de lo que se pretendía con la incorporación de esta Conferencia a la estructura orgánica de la Cámara de Diputados, que la concibe de la siguiente forma " Durante los últimos años, las tareas que tiene a su cargo la Cámara de Diputados han sido cada vez mayores y más complejas, ante ello ha surgido una preocupación común en los legisladores por contar con un mecanismo que promueva la eficacia en el desahogo de las obligaciones camarales en los periodos de sesiones, mediante la armonización de los temas, de los calendarios, del orden del día y las modalidades de tratamiento de los mismos en cada sesión" esa es un poco la finalidad que la propia exposición de motivos le atribuye a esta conferencia y continua "con el propósito de contar con la asistencia adecuada para consolidar dichos factores, que influyen en la eficacia del desahogo de las tareas camarales, el proyecto de decreto que se presenta en este dictamen propone la creación de un órgano que se denomina Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos...." " es el órgano en el cual se establecerá el programa legislativo de las sesiones, el calendario de los mismos, la conformación de orden del día de cada sesión y las modalidades que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones que hayan de producirse en la Cámara" no sólo es la organización, no sólo es fijar el programa legislativo, sino incluso que modalidades se van ha llevar a cabo en los debates,

discusiones y las deliberaciones. La propia exposición de motivos dice que esta Conferencia se integra por el Presidente de la Mesa Directiva y por los coordinadores de los grupos parlamentarios, es decir por la Junta de Coordinación Política. Otra cuestión es que a sus sesiones podrán ser convocados los presidentes de las comisiones, cuando exista un asunto de su competencia, y el Secretario General de la Cámara fungirá como su secretario, quien asistirá con voz, pero sin voto. Esta cuestión de convocatoria la da un rasgo importante, porque hay un diálogo completamente abierto entre la Conferencia y los presidentes de las comisiones.

La Conferencia está regulada en los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica, en su numeral 1 señala " La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los presidentes de las comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

En el derecho parlamentario comparado, existen comisiones de procedimientos, esas comisiones son las que daban seguimiento de control, lo que se hace es fiscalizar, va viendo si efectivamente el procedimiento se esta desarrollando conforme a lo establecido en la legislación.

En la práctica la Junta de Coordinación Política lleva a cabo prácticas parlamentarias, que no son contrarias a la ley y además contribuyen al desarrollo del procedimiento favoreciendo la toma de acuerdos.

Las comisiones de procedimiento, van enlazando cada vez más la práctica y la ley, las leyes orgánicas tienen por desgracia esa forma de ser vulneradas, porque los órganos no siempre son iguales, la mayor parte de las veces no es justamente la heterogeneidad de estos órganos la que los conforman, tiene mucho que ver con la forma en la que cada partido concibe un procedimiento.

En gran medida nuestro Congreso deberá de empezar a desplegar una actividad de control y de fiscalización de la propia aplicación de la Ley Orgánica y del Reglamento. El reto, en nuestro país, es la creatividad, tenemos que ir estableciendo las formas en las que empecemos a trabajar más y mejor de manera eficiente, porque una de las grandes críticas que se les hace a todos los congresistas es eso.

Una vez que quedó clara esta relación entre la Conferencia y las comisiones, veamos cómo se regulan las comisiones en la Ley Orgánica. El artículo 39 de la Ley Orgánica establece que las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales. No todo lo que llega a comisiones debe ser dictaminado, las comisiones tienen 4 funciones, de dictamen; de informes; de opiniones y de resoluciones. Pero cuando se revisa la Gaceta Parlamentaria hay cosas que no debieran estar dictaminadas, o bien si se trata de establecer una diferencia entre un dictamen y una opinión, no se logra percibir porque prácticamente todas son presentadas de la misma forma.

El artículo 39 de la Ley orgánica contiene diversos tipos de comisiones, en el derecho comparado habíamos visto un sinnúmero de tipos de comisiones; especiales, mixtas, jurisdiccionales de vigilancia, específicas, de dictamen, de delegación plena, etc.

La Ley Orgánica autoriza a la Cámara de Diputados para constituir el número de comisiones que considere necesarias para el desarrollo de sus funciones, es una amplia facultad de la Cámara. Dentro de éstas podemos encontrar las comisiones ordinarias y otro tipo de comisiones que se distinguen un poco por razón de su competencia, como la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la Comisión del Distrito Federal, la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, las Comisiones Jurisdiccionales, las Comisiones Especiales y las comisiones de Investigación.

Las comisiones ordinarias se distribuyen en razón de la competencia y con la finalidad de que la mayor parte de los temas estén incluidos en esta amplia lista. Tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control, conforme a lo que dispone el párrafo primero del artículo 39, también de forma específica este tipo de investigaciones pueden establecerse con base en el artículo 39 y su competencia corresponden en lo general, con las otorgadas a las dependencias de la Administración Pública.

Hay una relación muy directa entre las materias de las comisiones y las materias en las que se desarrolla la Administración Pública, tan es así que, incluso cuando se llega

a reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública, seguramente cambiarán los términos de las propias comisiones.

En los parlamentos contemporáneos existen tres reglas importantes en relación con las comisiones, la primera es en el sentido de que cada diputado pertenezca como mínimo a una comisión, ese es un principio de igualdad, en el caso de la Ley Orgánica mexicana se establece justamente que pueden pertenecer a no más de dos comisiones. La segunda regla es que las comisiones se integran de manera proporcional, es decir en ella se encuentran representados todos los partidos y todos los grupos parlamentarios que integran el Parlamento, en el caso mexicano, este principio es recogido. Finalmente los sistemas de comisiones parten de la base de que dichos órganos deben tener un número reducido de legisladores con el fin de agilizar el trabajo y permitir el debate entre las distintas corrientes parlamentarias representadas en el seno de la comisión, en nuestro caso, las comisiones se integran hasta por 30 legisladores.

El artículo 40 señala otro tipo de comisiones que se distinguen en razón de la materia y que les va atribuyendo otro tipo de funciones, por ejemplo la Comisión de Reglamentos y Practicas Parlamentarias, que se integra por 20 miembros entre los diputados de mayor experiencia legislativa, la propia ley da una importancia significativa a esta comisión, y establece que las funciones de esta comisión van a ser preparar proyecto de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades de la Cámara, esta facultad es de vigilante, de cómo se está desarrollando y aplicando las normas, la Ley Orgánica, el Reglamento e incluso los propios acuerdos hacia la actividad de las cámaras.

Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas, hay dos faces una de dictamen y otra de consulta, que en el mismo ámbito decidan planear los órganos legislativos constituidos en virtud de este ordenamiento.

Esta facultad de consulta también la tiene la Mesa Directiva, en tanto que es la intérprete de las normas de la Ley Orgánica y del Reglamento.

Esta comisión va a preparar los proyectos para adecuar la realidad a la norma, además podrá impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

Otra comisión que distingue la propia Ley Orgánica es la Comisión del Distrito Federal que tiene a su cargo las tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional, que establece la competencia que tiene la Cámara para legislar en materia del Distrito Federal.

Una comisión que no ha cambiado de nombre, a pesar de haberse creado la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, es la Comisión de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, esta comisión lo que hace es justamente dar seguimiento y continuidad al trabajo de esta entidad, la reforma al artículo 94 constitucional tuvo por finalidad incorporarla, la Cámara de Diputados se apoyará en un órgano autónomo para la revisión de la Cuenta Pública anual, pues esta comisión va a ir siguiendo los trabajos de esta Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.

Finalmente, la Comisión Jurisdiccional, que se integra por un mínimo de 12 y un máximo de 16 diputados, a efecto de que entre ellos se designe a lo que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la Ley Reglamentaria de Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Es una comisión específica, que la propia ley señala de manera específica, para caso en los que se va a exigir responsabilidades a los servidores públicos.

Hay otro tipo de comisiones que son las comisiones de investigación. En el derecho comparado, son los instrumentos más adecuado para ejercer la función o la facultad de control, generalmente se recurre a ellas en la mayor parte de los parlamentos, para ejercer la facultad de control, en nuestro país algo hubo al principio, con la reforma política de 1977 se introdujo, en el artículo 93 constitucional, una reforma o adición a un párrafo tercero para establecer que, la Cámara a pedido de una cuarta parte de sus miembros tratándose de los diputados y de la mitad si se trata de los senadores, tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos

organismos públicos, el primer párrafo describe los órganos, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritario, y establece que los resultados de tales investigaciones, se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Por otra parte los objetivos para integrar este tipo de comisiones, la exposición de motivos decía que era necesario, dado que se han multiplicado el número de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, encontrar fórmulas que permitan vigilar mejor las actividades de estos órganos. Otro objetivo fue que el Congreso coadyuve en forma afectiva en las labores de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto a esas corporaciones y que esta facultad se encuadre dentro del equilibrio que se busca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Hubo una tergiversación en la interpretación de dicho párrafo, porque las mayorías legislativas entendieron o han entendido, que para la creación de estas comisiones, se necesitaba la anuencia o el permiso del Pleno, situación que por supuesto la propia Constitución lo establece, a solicitud de una cuarta parte de los diputados y la mitad de los senadores.

Otra cuestión que se puede detectar en esta fase evolutiva y que fue entorpeciendo su desarrollo de investigación, tuvo que ver justamente con la maraña de solicitudes que llegan a la Mesa y de su falta de inclusión en el orden del día o de las agendas legislativas. Finalmente el gran problema de estas comisiones, tiene que ver con una cultura de exigencia de responsabilidades, en México no tenemos esa cultura de exigencia de responsabilidades políticas.

Lo anterior tiene mucho que ver con la práctica de desconfianza de las mayorías respecto de las minorías y de las minorías respecto de las mayorías, hay esa cultura más bien de esconder las responsabilidades, sin darse cuenta de que en gran medida la depuración de responsabilidades, también depura la forma de integración de sus grupos parlamentarios, de sus partidos políticos, etc.

La Ley Orgánica se refiere a las comisiones de investigación como aquellas que regula el artículo 93 constitucional, no dice absolutamente nada sobre ninguna cuestión, por ejemplo que debe tener un plan de trabajo, rendir un informe, entendemos e interpretamos pero no dice nada de manera específica tratándose de comisiones. Las

comisiones de investigación tiene esos límites, generar un informe y entregárselo al Ejecutivo.

El alcance de las comisiones de investigación debe ser otro, el número de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal es muy reducido, al menos un número muy controlable, esta bien que se sigan haciendo investigaciones sobre este tipo de organismos y de empresas, pero también debe hacerse de la administración centralizada, es decir, que sea objeto de este tipo de investigaciones. En realidad estas comisiones son una gran veta para las cámaras, la de Diputados y como para la de Senadores, para poder desplegar esta función de control parlamentario.

En los parlamentos hay dos maneras de establecer la investigación, la primera la veíamos en el caso de Estados Unidos, donde es una función que puede solicitarse cuando se está haciendo una ley, cuando se está fiscalizando o auditando alguna actividad de la Administración Pública, cuando el Senado actúa como consejero del gobierno o cuando se nombra algún funcionario público, esa es una forma de darle a todas las comisiones, la facultad de investigar y ese es un modelo que se sigue para crear investigaciones. El otro modelo sería el europeo, las comisiones ordinarias no tiene ese tipo de facultades, tiene facultades para requerir información, comparencias, pero no para establecer investigaciones, para eso hay que crear comisiones especiales, comisiones de investigación.

El modelo que le vendría mejor al caso mexicano es el europeo, el párrafo 4° que se incorpora al artículo 93, es prácticamente igual en sus términos, que el artículo de la Constitución de Alemania, que regula las comisiones de investigación, es donde se advierte que justamente la ley, no transforma las realidades, porque un precepto exactamente igual escrito en alemán y español, en el caso mexicano funcionan de otra manera.

Darle esa facultad a todas las comisiones, en el caso mexicano sería un gran riesgo, si tiene que crearse comisiones de investigación especializadas, perfectamente limitando su objeto, porque también hay otro riesgo de las comisiones de investigación, que se ha visto en todos los congresos, la idea de que a través de este tipo de comisiones, se establece un revanchismo político para tener al gobierno en constante acoso.

En Alemania los legisladores dicen que las comisiones de investigación son como un arma " cuando uno la utiliza es porque sabe que la va a accionar, sino la deja ahí, pero cuando uno la agarra es porque sabe que va a tirar, porque ya tiene perfectamente bien desarrollada una investigación"

En el caso mexicano no tenemos un sistema muy consolidado de comisiones de investigación, por otro lado no es válido que tengamos esas comisiones en el ámbito constitucional y no se tenga ninguna legislación que las convierta en verdaderos instrumentos de control.

Por otra parte, las comisiones especiales fueron una copia de las comisiones de encuesta, en realidad deben dedicarse a estudios, y deben ser creadas con un objeto determinado, con un tiempo determinado, distintas de las comisiones de investigación, cabría regular cuáles van a ser los alcances de este tipo de comisiones especiales, cuando se pueden solicitar, quienes pueden asistir a las reuniones de las comisiones etc.

El artículo 45 de la Ley Orgánica en su párrafo 6° señala las tareas de las comisiones, "a) Elaborar su programa anual de trabajo;" la importancia de este programa anual es su vinculación con la agenda legislativa

b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; la importancia de este informe es su vinculación con el sistema de evaluación.

c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la legislatura siguiente; Ésta cuestión es muy importante, se había hecho referencia al caso de la comisión creada en 1789 dos años después de aprobada la Constitución de Estados Unidos, que tiene que ver con los asuntos registrados, esta comisión tiene documentos de 1787, los archivos son una parte fundamental para la información y para la construcción de los trabajos en las propias comisiones.

d) Sesionar cuando menos una vez al mes;

e) Resolver los asuntos que la mesa directiva de la Cámara les turne;

f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y

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

Esta parte es relativa a la normatividad que se aplica en función del trabajo y de diversas actividades que realizan las comisiones, tendríamos en una pirámide a la propia Constitución, hay algunas comisiones que se regulan propiamente en la misma, después la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en donde está la parte más sustantiva, después el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara, aunque por supuesto hay otros acuerdos que impactan de manera directa, por ejemplo la forma de dictaminar, algún tipo de comparecencias etc.

Las normas se encuentran jerarquizadas en razón de su importancia normativa, la que tiene que ver con la legitimidad y con el apoyo con el cual es aprobada una norma, la Constitución se encuentra por encima del ordenamiento jurídico, por la amplia legitimidad que tiene de haber sido aprobada a través de una Asamblea Constituyente.

Por debajo de la Constitución existe la ley, producto de un órgano constituido, ya no de una Asamblea Constituyente, sino de un órgano constituido que va a crear las normas con rango de ley, esa fortaleza o esa legitimidad de la ley deriva simplemente de eso, de un órgano constituido, que es el encargado de ejercer la función de legislar.

Después se encuentran disposiciones normativas inferiores que van a tener que estar en coordinación o concordancia con la ley y en este caso, estamos hablando del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Reglamento debe de estar vinculado directamente a la Ley Orgánica, lo que va a hacer es aclarar, precisar, unificar criterios, pero nunca el Reglamento puede estar por encima de la ley y finalmente, dentro de esta escala normativa se encuentran en el ámbito del Derecho Parlamentario los Acuerdos Parlamentarios.

Los Acuerdos Parlamentarios no pueden tener fuerza de ley o fuerza de vinculación más allá de lo estrictamente interno de las asambleas, los acuerdos son instrumentos que sirven al buen desarrollo de las cámaras y por ningún motivo, desde el punto de vista de la jerarquía normativa, pueden estar ni por encima del Reglamento ni por encima de la Ley Orgánica. Son instrumentos que sirven al ámbito interno y que su

legitimidad deriva simplemente del órgano minúsculo que lo toma en consideración sea la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, su legitimidad no es más que ésa, no puede tener un Acuerdo mayor jerarquía normativa que la Ley Orgánica ni el Reglamento.

Una mala costumbre que se ha seguido últimamente, es el ir estableciendo acuerdos para hacer caer en desuso tanto a la Ley Orgánica, como al Reglamento Interior del Congreso, es importante señalar que en muchas ocasiones, sino es que la mayor parte de ellas, los acuerdos van, mucho más allá de lo que la propia Ley Orgánica señala.

Continuamos viendo cuales son las reglas o la forma en la que se tienen que integrar las comisiones ordinarias, y de todas aquellas disposiciones que de alguna forma u otra impactan a las comisiones.

El artículo 43 de la Ley Orgánica, es el artículo clave para entender cómo se van a integrar las comisiones. Las comisiones ordinarias se constituyen dentro del primer mes del ejercicio de la legislatura, esa es la primer regla que hay que tomar en consideración, tendrán hasta 30 miembros que durarán hasta el término de la legislatura.

Los diputados podrán pertenecer hasta tres comisiones, no se contará la participación en comisiones jurisdiccionales y en las comisiones de investigación.

Para integrar las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes con base en el criterio de proporcionalidad, entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones, un poco el criterio de proporcionalidad que se refleja, por supuesto, en a propia conformación del Pleno.

Le corresponde a la Junta de Coordinación Política postular a los diputados que deberán presidirlas y que también fungirán como secretarios, por ello deberán cuidar dos cuestiones, incorporar a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios y tomar en cuenta también los antecedentes y la experiencia legislativa.

Si la dimensión del grupo parlamentario no permite la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión, en las que solicite, el coordinador del grupo parlamentario correspondiente.

Si un diputado se separa del grupo parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse la comisión, el coordinador del grupo podrán solicitar su sustitución. Otra limitante es que se les impide a los miembros de la Mesa Directiva formar parte de las comisiones, un poco para no distraerlos de sus ocupaciones, como miembros de la Mesa Directiva.

Los órganos directivos de las comisiones son la Junta Directiva, el Presidente y los secretarios, que la conforman, cuyas atribuciones son presentar proyectos sobre planes de trabajo, integrar subcomisiones para la presentación de anteproyectos de dictamen o resolución, así como para la coordinación de actividades con otras comisiones, comités o dependencias administrativas y por supuesto, elaborar el orden del día de las reuniones de su propia comisión.

Las atribuciones del Presidente, son convocar a las reuniones de trabajo, conducirlas e informar de su realización a la Junta de Coordinación Política para su programación y su publicación en la Gaceta Parlamentaria, nombrar al Secretario Técnico, proponer a las comisiones el nombramiento de asesores, vigilar el envío de la documentación a la Gaceta Parlamentaria para su publicación y registrar la asistencia de los miembros de la comisión a sesiones.

La Ley Orgánica establece que los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.

Las convocatorias a las reuniones de la comisión deberán publicarse en la Gaceta Parlamentaria con anticipación de al menos 24 horas, durante el periodo de sesiones o de 48 horas durante los recesos, según sea el caso, salvo urgencia determinada por la mayoría de los miembros de la Junta Directiva y deberán incluir lo siguiente; el Proyecto del Orden del Día, fecha, hora y lugar preciso de su realización dentro del Palacio Legislativo y la relación pormenorizada de los asuntos que deberán ser votados por la comisión.

Cabe aclarar que una cosa es el orden del día, es decir cómo se va a desarrollar la sesión de la comisión y otra cosa es presentar una relación pormenorizada de los asuntos que deberán tratarse, son dos cuestiones diferentes, es decir el orden del día es el desahogo de la sesión, es decir, en el número uno vamos a ver esto, en el número dos esto, etc. la relación pormenorizada serán los temas precisos y específicos, que se van a dictaminar, que se va a estudiar, que se van a opinar etc.

Algunas comisiones, antes de una reunión plenaria tienen una reunión de Mesa Directiva, en esa reunión es donde se exponen todos los puntos o todos los pendientes que hay en la comisión y que se van a tratar en la plenaria.

Una disposición del reglamento señala, que las comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos presidentes y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las formen, esta es la parte más importante para el funcionamiento de las comisiones, una vez que estén reunidos la mayoría de ellos puede, desde luego, empezar a trabajar.

Empecemos a distinguir un poco las competencias de las comisiones, en función del tipo de comisiones, las ordinarias van a tener a su cargo, según se desprende del artículo 39, tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas en las dependencias y entidades de la Administración Pública, esa serán la competencia genérica de las comisiones ordinarias.

En la sesión pasada vimos lo relativo a las comisiones ordinarias específicas a que hace referencia el artículo 40 de la Ley, a las comisiones de investigación, después las comisiones especiales, cuya competencia vendría dada en su propio acuerdo de creación, el Pleno dice el artículo 42, podrá acordar la constitución de comisiones especiales, cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico, el acuerdo que la establezca señalará su objeto, el número de integrantes que las conformarán, el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado, cumplido su objeto se extinguirán, cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la legislatura el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia, la cual hará la declaratoria de extinción.

La propuesta de creación de una comisión especial surge de una proposición que hace un legislador, que entiende que hay un asunto que debe ser tratado o trabajado a través de una comisión especial y justamente se presenta esta proposición, con punto de acuerdo, para solicitar una comisión de esta naturaleza.

Se lleva a cabo toda una exposición de motivos para sustentar la creación de una comisión especial, se invocan todos los artículos, preceptos legales y demás, en donde se funde, por decirlo de alguna forma, o se motiva, la propuesta de creación de la comisión especial, y después la proposición de punto de acuerdo.

Un tercer punto se refiere a su integración, a su organización y su funcionamiento, es decir como va a trabajar la comisión, de que forma se va a organizar, si es que se van a crear subcomisiones etc. Estos lineamientos por supuesto, no sólo deben ser conforme a la Constitución, sino con la Ley Orgánica, el Reglamento, incluso algunos acuerdos parlamentarios aplicables. Constituida la comisión se le conceden algunas facultades para la realización de su trabajo y además establece su propia organización.

El desarrollo de su trabajo tiene que ver con el número de diputados que van a integrar esa comisión, cuáles van a ser designados de un grupo parlamentario, cuantos de otro etc. De igual forma las comisiones especiales deben cumplir con ese principio, de proporcionalidad, de mantener el criterio de proporcionalidad en el Pleno y en las comisiones.

En otros parlamentos, dada la aplicación correcta del principio de proporcionalidad, lo que el trabajo ha llevado a entender que si las comisiones están creadas de manera similar o prácticamente de manera igual que el Pleno, es posible que algunas materias de las que conozcan las comisiones normales, las comisiones parlamentarias, encuentren ahí su punto final.

A este tipo de comisiones se le conocen en el derecho comparado como comisiones con delegación plena, es decir, el Pleno de la Cámara delega algunas facultades en la comisión para que sean estas las que aprueben de manera definitiva asuntos en determinadas materias.

La limitante justamente tiene que ver con eso, con que no todas las materias pueden ser delegadas, sino sólo aquellas en las que el Pleno esté de acuerdo en delegar, por ejemplo de tipo administrativo, cuestiones de condecoración, o de dar autorización a un ciudadano para que preste servicios, etc. Podían ser facultades delegadas por parte del Pleno a determinadas comisiones para que de alguna manera, también hacer mucho más fluido el trabajo del Pleno y por supuesto de las propias comisiones.

El principio de proporcionalidad no sólo garantiza, por supuesto, que todos los miembros estén en las comisiones, sino que también se asuman decisiones que la propia comisión pueda hacer como suyas.

Considerando las actividades que habrán de llevar a cabo, a fin de cumplir con su objetivo, podrán crear también subcomisiones de trabajo, en cuyo caso observarán la representación correspondiente de los grupos parlamentarios. La comisión especial contará con los bienes materiales y humanos necesarios para cumplir su objetivo, los cuales serán asignados a través de la Secretaría General de la Cámara de Diputados. De nada serviría estar generando comisiones y comisiones si estas no van a tener los recursos y el personal necesario, para cumplir fielmente con su objetivo.

La comisión especial contará con los bienes que requiera para el desarrollo de sus trabajos, presentará a la brevedad un informe detallado sobre los trabajos desarrollados y también va a rendir un informe ante el Pleno de la Cámara y se declarará la extinción de la misma, una vez que el objeto se haya cumplido.

El objeto de las comisiones especiales depende justamente del acuerdo de su creación, se pueden generar tantas comisiones especiales como se pueda ocurrir, pero lo importante es que sean mejor asimiladas a las comisiones de encuesta, las comisiones que estudian, las comisiones que analizan determinados asuntos que después son asuntos clave.

Este tipo de encuestas deben de ir teniendo una continuidad, por lo menos periódica en aquellos temas, como seguridad pública. El trabajo parlamentario es un trabajo que tiene que ser muy reflexivo, porque si no encontramos después normas, leyes, disposiciones que se contradicen, con antinomias, etc.

Es un trabajo que tiene que ser muy mediato, muy reflexivo, y tomar la decisión en el momento indicado, finalmente el acuerdo de creación establece la entrada en vigor de los trabajos de la comisión, las notificaciones, etc. El mandarlo a publicar en el Diario Oficial y por supuesto, la fecha en la que es creada la comisión especial.

A las comisiones especiales no se les ha dotado de un verdadero contenido, porque es el acuerdo de creación el que establece qué van a conocer, cómo lo van a hacer, cómo se va a integrar, etc. No hay una normatividad aplicable a las comisiones especiales, como si lo hay en las comisiones ordinarias. Las comisiones especiales tienen que ser ese tipo de comisiones, más bien de encuesta, más bien de análisis, más bien de estudio que las comisiones de investigación, transformarlas en verdaderas comisiones de investigación, dado los lineamientos a los que hacíamos alusión anteriormente.

Anteriormente habíamos señalado que, el párrafo cuarto que se adicionó al artículo 93 constitucional establece que, a solicitud de una cuarta parte de los legisladores, podrá crearse una comisión de investigación para investigar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal.

Nuestras comisiones necesitan una normatividad común para todas y después sus normas específicas para cada una de las comisiones, porque si no, se convertiría en una reiteración de la reiteración.

Reglas comunes, un común denominador, que sea aplicable a todas nuestras comisiones y después, de manera específica, ir tratando aquellos temas concretos, es decir una comisión de investigación no va a ser exactamente igual en funciones o en facultades que una comisión ordinaria, pues en el caso específico de una comisión de investigación, deben de establecerle sus facultades y los alcances de esa comisión.

También la cuestión que tiene que ver con la organización, integración etc, es la cuestión de la proporcionalidad y estas comisiones en el derecho comparado, si se rompe con esa proporcionalidad, por ejemplo en Estados Unidos quien generalmente propone la creación de una investigación se erige en el presidente de esa comisión, en otros casos las presidencias de las comisiones de investigación se le otorga al miembro de un partido político de oposición o de un partido minoritario, porque se

entiende, justamente, que lo que se está realizando es un control y que el control no puede recaer en manos de aquel que es parte de la mayoría, que por supuesto está gobernando.

Las comisiones de investigación no tienen que ser reducidas, pero sí con un número muy claro de legisladores, la idea es propiciar, por supuesto, que la investigación se haga de manera rigurosa. Se trata de que estas comisiones sean comisiones integradas por un número reducido de diputados que, desde luego, tengan muy claro el objetivo que van a investigar y tengan la competencia para hacerlo.

La comisión de investigación, o independientemente del tipo de comisión que se trate, debe diseñar su plan de trabajo, y por eso el plan de trabajo es justamente un documento importante del cual poco sabemos realmente en nuestro país.

Las comisiones de investigación, de igual forma, deben contar con los bienes materiales y humanos necesarios para cumplir su objetivo. Debe presentar un informe detallado sobre los trabajos y por supuesto debe rendir un informe al Pleno de la Cámara de Diputados, y también ante el Pleno se declarará su extinción, esta comisión podrá llevar a cabo todos los actos que sean necesarios para el cumplimiento de su objetivo, dentro de sus respectivos ámbitos de facultades y atribuciones.

En el acuerdo de creación de estas comisiones, los artículos transitorios deben señalar la entrada en vigor, la notificación que se hace de la misma, tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Judicial de la Federación y por supuesto, una breve explicación del objetivo sobre el que va a trabajar esa comisión de investigación. Estas comisiones sí tienen que notificarse, no así las comisiones especiales.

Es importante destacar la diferencia que existe entre un tipo de comisión especial y una comisión de investigación, son dos tipos distintos, sus acuerdos de creación son distintos, incluso la solicitud de creación son distintas.

Las comisiones de investigación son instrumentos importantes de cualquier parlamento, y también las comisiones especiales, porque las comisiones especiales lo que hacen es ir bordando en función de aquellos temas respecto de los cuales no se tiene una clara idea de qué hacer, que son generalmente muchos, por ejemplo en

temas de legislación atrasada. Las comisiones especiales en otros países, son mucho más pequeñas, a ellas si concurren especialistas, legisladores que tienen determinada profesión, etc. Incluso estas no se conjuntan tan bien para los límites de participación en las comisiones, son comisiones que van a desahogar su trabajo, independientemente de lo que se conoce como comisión ordinaria, muy distinto es la función que cumplen las comisiones de investigación, que pueden ser hasta de fincamiento de responsabilidades.

Lo que se podría hacer es desnaturalizar la figura de las comisiones de investigación a través del acuerdo de creación, otorgándoles facultades para investigar, para requerir comparecencias, si se conserva la figura de las comisiones especiales, que en los acuerdos de su creación se establezcan sus facultades de manera puntual y se fortalezca a las comisiones de investigación que son evidentemente necesarias para depurar responsabilidades, para vigilar, fiscalizar, investigar todos los temas de interés nacional que así se lo parezca a la Cámara o a los 125 diputados que se requieren para la creación o solicitar la creación de este tipo de comisiones.

En el caso de las comisiones de investigación, hay un tremendo hueco, una tremenda ausencia de legislación, para poder convertirlas en verdaderos instrumentos de control, que estén investigando, que fiscalicen etc.

Por otra parte hay una cierta visión de ver a las subcomisiones como un elemento inferior a las comisiones, hay que desterrarse de esa idea, uno de los criterios que utilizaban los grupos parlamentarios de Estados Unidos era ése, el ver que tan importantes eran las decisiones que tomaba una subcomisión, ya habíamos mencionado la de Trabajo y Educación.

La importancia del trabajo en comisiones es que se haga, y que se haga bien, contando con el apoyo para hacerlo, no hay una jerarquía entre la Comisión y la Subcomisión, es decir, el trabajo puede desarrollarse perfectamente en una subcomisión, siempre y cuando se tengan los apoyos para ello. Por eso es que no se entendió bien la reforma de 1999, la idea era que las comisiones sean cada vez menos, pero que trabajen de manera más intensiva hacia el interior.

Hay temas que se pueden trabajar perfectamente bien en subcomisión, siempre y cuando se tenga el apoyo necesario para hacer los estudios, los análisis, los

dictámenes etc. A veces por ver el bosque no se ve el árbol, en realidad lo más relevante no es si se forma parte de una comisión o de una subcomisión, sino lo que habla realmente de esa comisión o de esa subcomisión, va a ser el trabajo que va a desarrollar una u otra.

En realidad muchos de los parlamentos no tienen las comisiones perfectamente delimitadas, y crean comisiones que consideran que van a ser importantes para esa legislatura, en función de su agenda legislativa, no hay una lista, como en nuestro caso de 40 o 50 comisiones, sino que el Pleno, una vez que esta constituida la legislatura, señala los temas que van a tener y consecuentemente la creación de sus comisiones con plena libertad para que éstas trabajen en subcomisiones.

El secretario técnico es el secretario de apoyo a la comisión y en él es que debe realmente permanecer, en gran medida, el alma de las comisiones. Un caso característico es el español, que es un poco la visión que se trajo a la Cámara de Diputado, el letrado es el alma de la comisión, él tiene la biblioteca, tiene el archivo, tiene el registro de asistencia, tiene absolutamente todo, todos se van y él se queda. Llegan los demás y él les dice el estado que guarda la comisión, los asuntos pendientes, los que se dictaminaron y los que no, etc, esa es un poco la lógica de apoyo al trabajo de la comisión, no a las personas, que es un poco lo que siempre se confunde, la persona con la comisión. Yo soy una parte de la comisión, pero no soy la comisión, ni siquiera el presidente es la comisión. Eso es realmente lo que se busca a través del servicio de carrera.

La Asociación de Letrados de España, es una asociación fortísima, llevan a cabo de las mejores investigaciones que se están haciendo en España sobre derecho parlamentario, ellos le dan un sentido de grupo, ya no sólo son los letrados de las Cortes Generales, del Congreso, sino los letrados de los parlamentos locales. Ellos han planteado propuestas de organización de las cámaras de tipo administrativo de problemas que detectan y que nadie más es capaz de ver, desde la academia ni desde el punto de vista de un diputado. En nuestro caso los problemas que como apoyo a comisiones se deben de ver es primero, establecer un cierto diagnóstico de cómo están trabajando las comisiones como un paso importantísimo.

Un poco la cuestión de cambio no va a venir así de arriba para abajo, sino que también requiere un poco de la participación de todos para hacer el diagnóstico de que esta sucediendo.

La visión técnica de los asuntos, no puede faltar, no podemos seguir legislando de la nada, de la inspiración divina, así no se legisla, tenemos que aprender a legislar de manera inteligente, de manera racional, cuando verdaderamente hace falta una ley y cuando no hace falta.

Creo que a veces confundimos mucho, es cuestión que siempre tenemos que politizar todo, todo se politiza, hasta las copias, un poco la crítica es que es impresionante, increíble, que no exista una agenda legislativa, si se quiere hacer política, se va a hacer en serio y en donde se debe hacer y las cuestiones técnicas deben dejarse de lado, y se tiene que estructurar una visión realmente técnica de cómo debe desarrollarse el trabajo en todo el Congreso en todas las cámaras.

La cuestión de los centros de estudio, es que son importantísimos, si estas legislaturas no tienen altura de miras, estos centros no van a hacer nada, los centros creados en Estados Unidos son lo que son ahora, porque hubo gente hace 60 años que dijo, hay que crear un centro de investigación, porque se necesita hacer investigación de análisis de mediano y largo plazo. No podemos construir los centros de investigación, porque todo se politiza, los centros ya debieron haberse creado, ya deberán de estar funcionando, la gente ya opositó, ya hay personal de los centros, ¿dónde están sus producciones?.

En esta sesión veremos la parte relativa al análisis del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se regulan situaciones importantes para las comisiones, no sólo las tareas en la parte final del artículo sino muchas cuestiones que tienen que ver con informes, documentación y demás.

El primer párrafo del artículo 45 señala lo siguiente "Los presidentes de las Comisiones Ordinarias, con el acuerdo de éstas podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto de su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda de acuerdo con ordenamientos aplicables". En la parte relativa a la información y a la documentación, parece que hay un gran vacío tanto legal como reglamentario, incluso doctrinario, de cómo debe entenderse este concepto de información en el ámbito del derecho parlamentario, y que se entiende por documentación.

La información tendría un primer aspecto que tiene que ver con lo que en la doctrina, sobre todo la comparada, se ha analizado bajo la idea de una dicotomía entre información y control, podríamos nosotros pasar lista a un sinnúmero de instrumentos de procedimientos, de mecanismos que el Congreso desarrolla, pero que tiene por finalidad obtener información para desde luego, y sobre todo, quizá sea lo más importante, controlar.

Se parte de la lógica de que los procedimientos no atienden solamente a una función sino a una pluralidad de funciones, y en este contexto podríamos empezar incluso a hacer una lista con el propio procedimiento legislativo.

El procedimiento legislativo es sin duda, el más importante en los congresos cuya naturaleza todavía no alcanza a desplegar otros aspectos que tienen que ver con el actuar de los congresos, como es esta amplia gama de instrumentos de control.

Cuando se está elaborando, aprobando, o discutiendo una iniciativa legal se está accionando, se está llevando a cabo el procedimiento legislativo propiamente dicho. También se está controlando la acción de la Administración Pública, hasta donde va a

participar, en qué casos tendrá que inhibirse de participar, e incluso se esta también controlando la erogación presupuestal, etc.

La conexión entre la información y control, en México nos cuesta entenderla, y bajo esta óptica podríamos empezar por enumerar una lista enorme de instrumentos con los que cuenta el Congreso para desarrollar sus actividades.

La revisión de la Cuenta Pública anual implica también el estar solicitando información para poder llevar a cabo esta revisión de manera clara, concisa y por supuesto coherente.

Otro tipo de controles que también van a requerir de todo tipo de información, son los controles sobre los nombramientos del Poder Ejecutivo, principalmente del Presidente de la República.

La información es, sin la menor duda, un suministro esencial para desarrollar la función de control. Otro tipo de instrumentos que también son, desde luego, multifuncionales y quizá el paradigma de estos mecanismos de información son las comparecencias de los miembros del gabinete.

El artículo 93 constitucional, en su primer párrafo, nos señala este tipo de comparecencias, bien cuando se esta discutiendo algún tema de su ramo, o bien, cuando se solicita que los miembros del gabinete comparezcan.

Otro de los controles que tiene el Congreso, se refiere a las ausencias presidenciales, en donde se le otorga al Congreso la facultad de dar permiso o no al Presidente de la República para ausentarse.

En este hay por supuesto muchas otras conexiones que hay que valorar al momento de hablar de estas ausencias presidenciales, es un control de información, de requerirle al Ejecutivo información, qué es lo que va a hacer en su gira, cómo lo va a hacer, que tipo de reuniones va a tener, etc.

Los viajes internacionales tienen razón de ser, en función de que existe una política exterior de este país y no de que se elijan como vacaciones adicionales a las del resto

de los mexicanos. Finalmente no se puede dejar de mencionar a las comisiones de investigación que son un extraordinario instrumento de control parlamentario, pero que para ello se requiere que estas comisiones cuenten con información suficiente para poder cumplir esta finalidad de controlar las gestiones de los organismos descentralizados, de las empresas paraestatales etc.

El suministro de la información va a cumplir, sobre todo esta finalidad de control, hay otro sector, otro ámbito, en donde hay que tomar en cuenta el acceso a la información y que tiene que ver con el acceso de las Comisiones, puede ser el Pleno quien las solicite o puede ser indistintamente las comisiones.

En el caso mexicano, el acceso de las comisiones a la información esta regulado en el artículo 45 de la Ley Orgánica en sus incisos I, II, y III, el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, el tema de derecho a la información tendría un tercer elemento, sobre todo en la doctrina comparada, se hace alusión a él, y que es el derecho de los legisladores a solicitar documentación, principalmente a la Administración Pública, aunque en realidad en el Derecho Comparado es una facultad todavía mucho más abierta.

En México no tenemos una regulación específica, en realidad nuestro derecho se basa justamente en tomar en cuenta a la información como un elemento que puede ser solicitado por las comisiones, o bien a requerimiento del Pleno, pero no por el legislador de manera individual y éste es un caso que en materia comparada es muy interesante.

Hay países como España y como Alemania, en donde los legisladores lo consideran como un derecho fundamental, o bien como un derecho humano, que incluso puede ser defendido por la vía de juicio de amparo ante el tribunal constitucional.

El legislador de manera individual, es quien haciendo la solicitud, ésta se turna a la mesa directiva, para efectos sólo de turnarla, puede solicitar a la administración Pública la documentación que él considere importante.

La información es sin la menor duda, como lo entiende el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, como el deber o el derecho de informarse o ser informado, tiene un elemento subjetivo.

La información se califica de subjetiva, por ejemplo cuando parte del punto de vista de la persona que nos está informando y la diferencia en cuanto a referirnos a información y a documentación, parte justamente de entender que la información es un elemento objetivo, porque está materializado en un documento oficial, público, que sirve desde luego para acreditar alguna situación concreta.

El derecho a la información y a la documentación es sin lugar a duda un tema muy poco regulado en nuestro derecho y que hay que ir incidiendo sobre estos temas.

El segundo inciso del artículo 45 señala, “No se procederá a la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables” hasta hace muy poco tiempo y es más, podría decir todavía hasta este momento, porque la Ley de Transparencia y Acceso a la Información entrará en vigor el próximo año, no podemos hacer una selección de qué debemos entender por información de carácter reservada.

No hay una ley que nos diga qué es reservado, y que es secreto, ni una ley de secretos oficiales. La Ley de Transparencia, en uno de sus artículos si regula qué es información secreta y confidencial, pero sobre todo se trata de aquellos aspectos que tiene que ver con datos personales que no pueden ser, por supuesto, suministrado por las dependencias.

Es necesario que el Estado Mexicano tenga una Ley de Secretos Oficiales, no podemos establecer jerarquías o limitaciones en la información, si no sabemos bien a bien, qué es lo que está clasificado y cómo está clasificado.

Si bien la Ley de Acceso a la Información, va a establecer límites para que los ciudadanos puedan acceder a la información, habrá que preguntarse si los legisladores van a tener los mismos límites que tiene un ciudadano común, en particular pareciera que no.

Los ciudadanos vamos a tener por supuesto un cierto acceso a la información, pero canalizado hasta cierto límite, la pregunta se tiene que hacer es, si los legisladores van a tener exactamente el mismo límite que va a tener un ciudadano para acceder a la información, sostenemos que no. El límite que va a tener un legislador va a depender de muchos factores, y por eso es un tema importante.

El legislador si cumple una función constitucional, es miembro de un órgano constitucional, por tanto no son aplicables los límites que se establecen para un ciudadano común. El legislador va a tener que legislar, en función de entender que el legislador debe de tener una graduación, ¿Qué sucede en otros países? Hay una cierta escala de graduación en donde el legislador, de manera individual puede acceder hasta la información confidencia o secreta, pero aquella información, por ejemplo estratégica, militar, de seguridad pública, tiene que motivar o tiene que existir un motivo suficiente para que se le pueda suministrar esa información.

La información y la documentación es sin lugar duda, necesaria para las funciones que debe de cumplir el Congreso.

Muy frecuentemente, cuando se le solicita una información al Ejecutivo o alguna dependencia, nunca se dice que no, pero no se dice tampoco cuando, no sólo pasa en México, los grandes problemas que han existido entre el Congreso de los Estados Unidos y el Presidente de aquel país, han sido justamente por información.

La información es prácticamente la gasolina que va a empezar a mover el motor del control de todos estos instrumentos.

Uno de los problemas que ha jugado un papel nocivo para esta facultad de información, es el párrafo tercero del artículo 45 de la Ley Orgánica, que señala lo siguiente.

“El titular de la dependencia o entidad está obligado a proporcionar la información en un plazo razonable, si la misma no fue remitida, la Comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al ciudadano Presidente de la República”.

El utilizar estos términos tan ambiguos de “plazo razonable” del artículo 45 y de “plazo pertinente” del artículo 89, son dos ejemplos de una técnica legislativa muy escasa, no puede legislarse con términos tan ambiguos. Un plazo razonable para alguien no puede serlo para los demás, la razón depende del sujeto que tenga realmente que ejercerla, si a la Administración Pública le parece razonable no la entrega simplemente. Por otra parte el adjetivo de pertinente, es exactamente el mismo supuesto, lo que para alguien puede ser pertinente, para cualquier otro puede ser una completa impertinencia.

El artículo 45 no ha servido de buen vínculo para poder hacer que la Administración Pública, por lo menos, proporcione la información o la documentación que se le está solicitando, este tema, por lo menos, parece que es un primer paso que debiera darse en México.

En el caso mexicano, los legisladores de manera individual no pueden solicitar información, siempre es por la vía de las comisiones, es el presidente de las comisiones por el acuerdo de éstas que puede solicitarla.

La administración es muy recelosa de su información, por otra parte no hay una costumbre de mantener archivos, prácticamente hay la costumbre contraria de que cuando una administración termina su periodo de gestión, la primera exhortación es a destruir los archivos. No tenemos arraigado el conservar la información, ni por supuesto de solicitar o documentar, esto es muy importante, incluso en el proceso legislativo, debe de existir una etapa en que lo primero que se haga sea documentar la necesidad de una ley, es decir una amplia etapa en donde lo que se pretenda sea, documentar, si efectivamente el problema que se está presentando se va a solucionar con una ley o simplemente se soluciona con una política pública o incluso con un reglamento, etc.

La información es realmente la gasolina que mueve todos los mecanismos con los que cuenta el Congreso, para legislar, para controlar, fiscalizar y desarrollar un sinnúmero de funciones.

Por otra parte es necesario personalizar el derecho del legislador en lo individual, para que pueda solicitar información, porque rompe con la lógica del conjunto, con la lógica

de que la comisión sea la que tenga que pedir información o el grupo parlamentario, le presenta una mayor libertad al legislador, para que él de manera individual pueda solicitar algún tipo de información que a él le parezca importante, para poder votar una u otra iniciativa, y él solo pueda normar su juicio, su valor y poder asumir desde luego, sus responsabilidades políticas.

La diferencia entre informar y documentar, es que los documentos son ese elemento objetivo, que sirve para dar cuenta de lo que se está haciendo, de lo que no se está haciendo y desde luego para evaluarlo.

Otro gran sector que va a regular la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es la información que el Congreso tiene, es decir, que se esta haciendo con los archivos del Congreso, como los ordena, para que los ciudadanos tengamos acceso a esa información.

No sólo en cuestión de archivos, sino en cuestiones presupuestarias, en cuestiones económicas, cuáles y cuántos son los recursos que se están dando a los grupos parlamentarios, a las comisiones, o bien cuanto gana un legislador. Toda la oscuridad, opacidad que ha existido hasta ahora en las cámaras del Congreso, va a tener desde luego que abrirse, no por disposición de nadie más, sino por disposición misma de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Esta ley no sólo impacta a la Administración Pública, sino incluso al Poder Judicial, salvo los supuestos de aquellos casos que esta subjudice, pero que en la parte administrativa de gestión, de archivos, tendrán desde luego que abrirse.

La fracción cuarta del artículo 45 está vinculada con lo relativo al programa de trabajo, señala lo siguiente "Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán en estudio del informe al que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis, en su caso, requerir mayor información del ramo o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión, si de las comisiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la Comisión podrá solicitar al Presidente de

la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que el Secretario de Despacho o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno. Asimismo se están a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional”.

En función de esta cuarta fracción del artículo 45, la propia Conferencia ha generado un acuerdo para poder solicitar las comparecencias de los servidores públicos a que se refiere justamente este precepto.

El acuerdo fundamentalmente dice lo siguiente “ las comisiones podrán programar convocatorias para celebrar reuniones de trabajo, encuentros de información o citar a comparecer a los miembros del Poder Ejecutivo Federal, integrantes del gabinete legal o del gabinete ampliado para efecto de dar curso a situaciones que por su importancia o trascendencia requieran de la presencia en la Cámara del titular respectivo”.

Segundo. En el marco de lo señalado por el artículo 45, párrafo IV de la Ley Orgánica del Congreso General y con el fin de que la Cámara de diputados refleje organización y coordinación interna de los trabajos en su relación con el Poder Ejecutivo, las invitaciones que realice la directiva de las comisiones a los titulares de las dependencias y entidades mencionadas en el punto anterior, se comunicará a la Conferencias para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y corresponderá al Presidente de esta comunicar las fechas de su presencia a los funcionarios en los recintos de las Cámara, sean en comisión o en el seno de grupos de trabajo.

En el caso de que exista la misma fecha propuesta por varias comisiones, los presidentes de las mismas acordarán lo conducente con el Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Cuando se trate de participaciones en el Pleno deberá mediar acuerdo de la Conferencia, el mecanismo que se establece en este punto será aplicado exclusivamente cuando se trate de la presencia de servidores del Poder Ejecutivo Federal, de los rangos mencionados en algunas de las áreas de la Cámara de Diputados.

Tercero. Del resultado de cada comparecencia la directiva de la comisión correspondiente dará cuenta a la Conferencia, mediante informe escrito que resuma las consideraciones y compromisos legislativos y parlamentarios.

Este acuerdo es un protocolo para poder solicitar las comparecencias a las que se refiere el artículo 45 en su párrafo IV, y del cual se establece una obligación importante para las comisiones que es justamente la de elaborar ese informe que dará desde luego cuenta a la Conferencia.

Esa es otra visión, de la relación entre la Conferencia y el trabajo de las comisiones, el trabajo de las comisiones va muy ligado a los lineamientos, a las pautas establecidas justamente por la Conferencia, y este acuerdo es sin la menor duda una muestra de ello, las comisiones de manera libre no pueden, no debe requerir comparecencias de funcionarios de la administración pública si no se cumple por supuesto con los extremos establecidos en este acuerdo.

Este párrafo IV del artículo 45, es por supuesto también uno de los más importantes, en función de las comparecencias y cómo se van a desahogar las de los miembros del Poder Ejecutivo ante la comisión.

Esta parte hay que tenerla en cuenta, porque es la forma en la que se van a estar informando en aquellos aspectos que las comisiones consideren importantes por parte de la Administración Pública.

Estas comparecencias tienen un cierto guión, una forma en la que se desahogan; el presidente de la comisión, ruega a los diputados miembros de la comisión de cortesía, cumplir con su cometido, en el sentido dar la bienvenida a las personas que vienen por parte de la Administración Pública a la comparecencia.

El presidente va a dar inicio a esa reunión, el compareciente en 20 minutos hace la exposición del tema que se le está requiriendo, después para fijar posiciones los grupos parlamentarios tendrán hasta 10 minutos, otros 10 minutos al compareciente y el presidente va a dirigir la ronda de intervenciones y formular por supuesto las preguntas a las que cada diputado pueda hacerle al compareciente, hasta por un término de cinco minutos.

El compareciente también hará uso de cinco minutos para dar respuesta a las preguntas que le están presentando. Podrán tener los legisladores el derecho de réplica, para intercambiar ideas con el compareciente, una vez que se terminan las dos rondas de respuestas y réplicas acodadas y si desea manifestar algo, intervendrá el presidente de la comisión, hasta por cinco minutos.

Es una forma de desahogar este tipo de comparecencias de los miembros de la Administración Pública que tiene a informar a las comisiones.

El párrafo siguiente del artículo 45 tiene que ver con una cuestión importante, la que regula el artículo 93 constitucional en su párrafo primero, pero también es la forma en la que en muchas ocasiones se conduce en la Cámara lo que se conoce como la Glosa del Informe, es decir, las comparecencias que los secretarios de estado tienen en comisiones de su propia materia.

La Glosa del Informe debiera darse siempre así, esa Glosa tiene que ver con las materias que el Ejecutivo está desarrollando y por eso las comisiones tienen una materia que se corresponde con las de la Administración Pública, en realidad esa es la lógica de poder establecer las comisiones que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública establece.

La discusión de la Glosa del Informe que se presenta al Congreso debe hacerse desde luego en comisiones, no sólo porque ahí se encuentran los especialistas en la materia, sino porque un número más reducido de legisladores propicia desde luego un intercambio mucho más razonable entre el compareciente y por supuesto los legisladores.

Generalmente en el Pleno se presenta más al discurso político, y en las comisiones se propicia un poco más la reflexión, el poder cuestionar, el poder preguntar al compareciente e incluso requerir algunas otras personas más allá del propio secretario.

Algunos secretarios si comparecen ante el Pleno y otros lo hacen en comisión, no se entiende cuál es la diferencia de criterio.

Uno puede tener el derecho de solicitar información, pero nunca se sabe si en realidad ésta se le va a entregar, y lo mismo pasa con las comparecencias, se solicita la comparecencia de un secretario, pero en realidad no existe una obligación que les apremie a venir a la comparecencia, hay una invitación, pero no hay una obligación.

Cuando hablábamos del Congreso de los Estados Unidos nos referíamos a la comisión de Relaciones Exteriores y veíamos que esa una Comisión peleadísima, era una de las comisiones que más legisladores tenían y era una de las más importantes, y muy probablemente ningún secretario de estado en Estados Unidos, perdería la oportunidad de comparecer ante la Comisión de Relaciones Exteriores en el Congreso Norteamericano.

El tema de los viajes también es interesante, porque el artículo 88 de la Constitución establece una facultad del Congreso de la Unión de dar permiso y los permisos son para dos cosas, para darse y para no darse. Por eso las comparecencias se tiene que ver más como una actividad de lo cotidiano, como una actividad que tiene que darse día tras día.

En Estados Unidos es impresionante la capacidad que tienen los secretarios de estado para estar permanentemente ahí, si no están ellos, está la gente de toda su confianza y está ahí discutiendo, viendo, todo, absolutamente todo lo que se tiene que discutir en este tipo de comparecencias.

Continuando con el artículo 45 en su fracción V señala "asimismo las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, 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, en los términos del artículo 79, fracción I de la Constitución.

Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar 60 días después de la recepción de los informes, la opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

Este párrafo es importante y hay que relacionarlo con el artículo 79 fracción I de la Constitución, que señala lo siguiente “ La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, fiscalizará en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo o la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley, también fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares”. Esta fracción encuentra un nuevo sentido a la luz de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, porque esta entidad deberá llevar a cabo la revisión de la cuenta Pública y por eso, las comisiones van a proporcionarle información o estos conocidos como la opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, de como se han ejercido los aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos y programas correspondientes de la Administración Pública.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara y en sus recesos a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los 10 primeros días del mes de junio y a partir de ahí se va a empezar a contar este tiempo al que se refiere la fracción V, de 60 días para que cada comisión elabore su opinión fundada que deberá ser presentada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para saber cómo se ha ejercido en los programas específicos, los recursos que se están asignando. Esta fracción V tiene que ver con la opinión fundada que no es un dictamen.

El numeral 6 del artículo 45 de la Ley Orgánica señala, “Las comisiones tendrán las tareas siguientes, 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 deberán ser entregados 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; y realizar las actividades que deriven de esta ley, los ordenamientos

aplicables de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que se adopten por sí mismas, con relación a la materia o las materias de su competencia.

Esta última parte son justamente las tareas de la comisión, continuamos con lo relativo al Programa Anual de Trabajo de las Comisiones, La Agenda Legislativa es un instrumento configurado por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, con el trabajo que va a tener una especial importancia, a partir de ésta, las propias comisiones empezarían a establecer sus propios programas anuales, la línea en que se va a trabajar.

La Agenda Legislativa va a sintetizar un sin número de factores que van a encontrar acogida en este documento, en ella podemos encontrar desde programas de gobierno hasta postulados de partidos e incluso, promesas de campaña, esta agenda se va a nutrir de lo que se conoce como el programa anual de trabajo de las comisiones, y de muchísimas cosas, del momento político que se está viviendo, de los programas actuales que se tiene y se les pretende dar solución, es en realidad el documento que va a servir de línea en todo el periodo legislativo, ahí se van a concentrar todos los asuntos que van a encontrar desahogo en todo el periodo legislativo, por eso es que la agenda legislativa es sumamente importante.

Relativo al Programa de Gobierno, todos aquellos que como mayoría se pensaba se iba a tener, quizá no se tenga pero hay ciertos principios que se ofertaron en campaña, y son válidos, viables y que pueden integrar a la agenda legislativa.

La Agenda Legislativa es por supuesto un documento político, ahí es donde se tiene que negociar políticamente que asuntos se van a ver en esta legislatura, con qué intensidad, con qué importancia etc. Prácticamente no existe ningún parlamento que pueda trabajar sin agenda legislativa, es fundamental.

La Conferencia asume sus posturas, sus acuerdos por consenso y salvo que el consenso no funcione se aprueba por mayoría, entonces, en principio la agenda legislativa debe ser un documento consensado, porque ahí va haber todo, no solamente lo que quiere la mayoría, sino lo que quiere realmente todo el cuerpo de legisladores, que se desarrolle durante toda la legislatura.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos va a establecer ese programa legislativo, de ahí de esa agenda legislativa o de ese programa legislativo se van a nutrir todo los programas anuales de trabajo de las comisiones.

Existe la obligación de las comisiones de informar semestralmente a la Conferencia, esa relación no se ha podido entender muy bien, por eso tampoco se entiende la lógica de cómo se debe desarrollar el trabajo en comisiones y cuál es el seguimiento que tiene que darle la Conferencia, hay una actitud de reciprocidad en el trabajo de la Conferencia y de las comisiones, la cotidianeidad de los problemas reales que se tengan en el momento en que se está elaborando el programa legislativo pueden incluirse en el programa porque hay momentos coyunturales que se pueden verificar en ese momento.

El problema es que la Agenda Legislativa se empiece a construir a golpe de periódico, es esperar los titulares del periódico para ver que se legisla, y ese es un problema que no sólo tiene nuestro Congreso.

La Ley señala un Programa Anual de Trabajo, en este documento deben incluirse las circunstancias de lugar, tiempo y forma de la realización justamente de esas actuaciones, sin perjuicio por supuesto, y está sí es una apreciación personal, de que la posible revisión ulterior del programa, a la vista de lo desarrollado por las propias actuaciones pueda modificarse.

Intentaremos establecer algunos contenidos del Plan, primero la cuestión que resulta prácticamente inobjetable de que sea el presidente quien proponga a los miembros de la comisión que manifiesten sus propuestas para integrar el programa anual, que por supuesto no se deben de perder las directrices que vienen de la agenda legislativa o del programa legislativo, bajo esta lógica cualquier comisión puede pensar en las líneas que está trabajando.

En el Programa Anual de Trabajo, no sólo se señalarán con detenimiento las actividades generales de la Comisión y el tiempo en el que se desarrollarán, sino incluso los diversos contenidos que desarrollarán para alcanzar sus objetivos, es decir, no solamente la visión genérica, sino de manera específica, por tanto en él se pueden

delimitar no sólo las funciones legislativas, iniciativas, reformas, etc, sino también los trabajos de control, como comparecencias, seguimiento de planes y programas, etc, así como actividades de estudio y análisis.

La idea de un Plan Anual de Trabajo es que en ella se contengan, no sólo que se va a hacer con determinadas iniciativas, sino cómo se va a desplegar la función de control respecto de todo lo que se pueda imaginar, planes y programas de trabajo, recursos asignados, etc.

Dentro de los contenidos, podemos encontrar la forma en la que se desahogarán los trabajos pendientes de la comisión durante el periodo anterior, como iniciativas o alguna solicitud de opinión.

En suma, dentro de los contenidos de este Plan, podemos encontrar la forma en la que se desahogarán los trabajos pendientes de la comisión durante el periodo anterior; las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública, deberán hacer el informe al que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional y elaborar el documento en el que consten las conclusiones de su análisis; los mecanismos que implementarán para darle seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Sectorial cuya materia es de su competencia, es decir un seguimiento de cómo se está controlando y fiscalizando el presupuesto de acuerdo desde luego a sus competencias; otra cuestión es el número, la integración y los temas que serán abordados por las subcomisiones; los requerimientos de informes y documentos; otro de los factores son los diagnósticos, foros y seminarios a los que se convocará con la finalidad de conocer el estado de la cuestión, sobre algún tema de interés de la Comisión, no solamente hacerlos para legitimar el trabajo de la comisión, la forma en la que se van a hacer es muy importante, pero extraer lo que en esos foros se dice y que impacten en las iniciativas o en las futuras leyes es lo más importante, porque, en ocasiones estos foros, estos seminarios, se convierten en un catarsis, todo el mundo viene y dice lo que quiere, de acuerdo al sector al que pertenece, pero al final eso no se refleja en la ley que se está discutiendo, que está en vías de aprobación; otra cuestión son los viajes de trabajo que deben de estar calendarizados, que deben tener una temática, que deben de estar relacionados con las tareas de las comisiones y que, por supuesto, deben tener una agenda mínima del viaje de trabajo, estos viajes de trabajo van a tener que ir disminuyendo, entre muchas otras cosas,

porque mucha información ya existe prácticamente en Internet, en todo caso si se van a programar, que sean realmente viajes agendados, con un objeto de estudio y que estén perfectamente delimitados en el Programa Anual de Trabajo de la Comisión.

En esta parte estudiaremos la vinculación que existe entre la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y las comisiones ordinarias, en la orientación y evaluación de sus actividades, estas dos premisas cobran especial importancia en función de los documentos importantes que las comisiones desarrollan.

Un primer documento es el programa anual de trabajo de las comisiones, en donde se va a organizar toda la planeación que la Conferencia va a desarrollar.

Otra vertiente es la que podríamos llamar de evaluación o de seguimiento de los trabajos en comisiones, es el Informe Semestral de las Comisiones.

Y un tercer documento que orienta el trabajo en comisiones, sobretodo en su programa anual es la agenda legislativa, lo que en la Administración Pública serán la planeación, que es diferente de la programación. La agenda legislativa, como está referida en nuestra legislación es la planeación macro, amplia, y los programas anuales, son los que se van a desarrollar en cada una de las comisiones, en donde deben de inscribirse la totalidad de las actuaciones que la comisión acuerde se van a realizar durante un año, incluyéndose circunstancias tales, como de lugar, tiempo y forma de su realización, es decir el cómo se va a realizar o alcanzar los objetivos planteados, sin perjuicio de que se pueda dar una revisión ulterior del programa, lo que tiene mucho que ver con el informe semestral que se va a presentar a la Conferencia.

El programa general no sólo contiene las actividades generales de la comisión, sino también las actividades específicas que le corresponden desarrollar a la comisión, de manera propia o especial, en función de su materia. No sólo se delimita a sus funciones legislativas, sino también a los trabajos de control, por ejemplo el requerir comparecencias de funcionarios públicos, o bien darle seguimiento a los planes y programas del Ejecutivo Federal.

Otro de los elementos que deben contemplarse, dentro de los programas anuales de trabajo, son los documentos de estudio y de análisis, que si bien no van a tener un efecto

inmediato en el trabajo concreto, si van enriqueciendo el acervo de los estudios de la propia comisión.

Existe otro tipo de contenidos que podríamos denominar como permanentes, y que están contenidos en los programas, porque encuentran su referencia inmediata en las facultades que la propia ley les atribuye a las comisiones.

En resumen, los contenidos del programa anual de trabajo serían, primero, los trabajos que quedaron pendientes de la legislatura pasada que correspondan a la comisión, tales como iniciativas o dictámenes, lo que en un primer momento la legislatura tiene que decir cómo los va a desahogar.

Las comisiones ordinarias, cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal, deberán hacer un informe al que se refiere el primer párrafo del artículo 93 Constitucional y elaborar el documento en el que consten las conclusiones del análisis, esto es un elemento que debe estar también incluido en el Programa Anual, y se refieren como los mecanismos que implementará la comisión para darle seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Sectorial, cuya materia es de su competencia, ya que es un plan que tiene que constatarse si efectivamente se está llevando a la práctica.

Las comisiones, desde su propia materia de competencia, deben implementar los mecanismos para darle seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

También puede establecerse el control y la fiscalización del presupuesto destinado a las áreas ejecutivas, que tiene que ver con las materias de su competencia, es ver como se esta gastando el dinero.

También vendrán algunos elementos como el número, la integración y los temas que serán abordados por las subcomisiones, que desde mi punto de vista, es la mejor forma en la que puede trabajar una comisión, para que así se puedan ir especializando los

legisladores y para que un número tan pequeño propicie un mayor acercamiento, discusión y un mayor interés en los temas.

Debe de incluirse también en el Programa Anual de Trabajo, los estudios, análisis y encuestas que se desarrollarán para formular recomendaciones y/o reformas a las disposiciones legales, que generalmente las comisiones no toman en consideración, en el momento de tener que asumir decisiones.

Las decisiones cada vez más, deben de tomarse con determinados fundamentos, estudios, análisis, etc. Las reformas no van a ir operando como hasta ahora, sino que será a través de sustentos teóricos, prácticos, de encuesta etc.

Debe de incluirse, en el Programa Anual de Actividades, los requerimientos de informes y documentos, es decir cuestiones de acceso a la información, e incluso de acceso a los archivos de la Administración Pública.

Las autoridades a las que se solicita información, la lista de las personas a las que tengan que entrevistar o someter a cuestionarios o a comparecencias, los diagnósticos, foros y seminarios a los que se convoca con la finalidad de conocer el estado y la cuestión sobre algún tema de interés para la comisión.

Cabe hacer un comentario marginal respecto de los foros, los diagnósticos y los seminarios, y es que generalmente lo que hacen las comisiones, en que se han convertido en verdaderos escenarios para legitimar la toma de decisiones, pero no se han convertido en verdaderos escenarios de discusión, que aporten a las iniciativas o a los proyectos que se están discutiendo. Aquí hay un trabajo importante de la comisión y de su secretario técnico, cuando una comisión convoca a un foro, tiene la posibilidad de que un amplio sector, que tiene relación con el tema que se esta legislando, asista a este tipo de convocatorias, es el momento para introducir ideas, concepciones dentro de la propia iniciativa o del proyecto que se esta legislando.

Esta visión de audiencia pública que tienen, por ejemplo, en los Estados Unidos, es de tener la visión en relación con un tema de los empresarios o de los que están produciendo. Esto debe de ser muy enriquecedor para la comisión y de lo cual debe de aprender hacer un verdadero diagnóstico, de extraer sus contenidos y que beneficien al proyecto que se está discutiendo.

Deben incluirse también el rubro dedicado a los viajes de trabajo, los cuales deben de tener determinados requisitos, como calendario, temas a tratar y su relación con las tareas de la comisión, así como las autoridades o las personas o los investigadores con los que se pretende entrevistar en estos viajes de trabajo.

Este tipo de viajes tiene que irse reduciendo más, porque el Internet representa una alternativa amplísima para estas cuestiones. Si se van a programar este tipo de viajes, que efectivamente se conviertan en viajes de trabajo, que se vinculen a las necesidades propias de la comisión.

Podrán incluirse en el programa de trabajo, cualquier otra información que la comisión considere pertinente, para alcanzar sus objetivos, dándole un amplio margen a la comisión para que pueda establecer su programa anual, que consideren que son importantes.

La programación anual es buena, es decir todas las comisiones deberían saber que van a hacer durante un año en sus actividades, sin perjuicio de que las circunstancias lo alteren y se permita, por supuesto, la consecuente alteración del programa de trabajo. Y eso se va a ver desde luego en el informe semestral que la comisión presenta, ante la Conferencia y es una forma de darle seguimiento a los trabajos de las comisiones.

Las cámaras debieran tener una cierta metodología para desarrollar sus labores, ya que se carece de planeación, programación y de evaluación. La metodología debe de orientarse justamente a las actividades de la comisión, pero no debe dejar de existir un programa anual, ni los informes semestrales en donde se señale el desahogo del trabajo y de sus actividades. Pareciera que hay una tremenda carencia de asociación entre el

programa legislativo o agenda legislativa y los programas de las comisiones, y así no puede funcionar ningún órgano colegiado.

Una de las grandes críticas que se le hace a los parlamentos es que no exista fuerza, que genere otras fuerzas, sino que son fuerzas en colisión y lo que genera son muchos sectores de poder.

Debe de existir una metodología mínima para la conducción de las actividades de las cámaras, a través del programa legislativo, de la agenda legislativa y que se impacte en lo que se conoce como el programa anual de las comisiones.

El informe semestral debe de ser un permanente diálogo con la Conferencia, que vaya orientando y evaluando el trabajo en su conjunto de todas las comisiones.

Hay muchos tipos de programas, en ocasiones las mismas actividades que desarrolla una comisión, las desarrolla simultáneamente otra comisión, y esto no debe ser, las comisiones deben también tener su propia jurisdicción, su propia competencia en razón de la materia que están desarrollando. Esto denota que no hay una metodología, que nadie revisa los programas anuales de trabajo de las comisiones y esa es una facultad que le compete a la Conferencia, esto es, la forma de estructurar el trabajo interno de las cámaras. Y ese es el reto, el como establecer una metodología para poder desarrollar el trabajo en las cámaras.

Es evidente que el plan o programa anual de trabajo debe ser hecho por la comisión, lo cual, en la práctica, es realizado por cualquier persona menos por los diputados integrantes de la comisión. Y debiera desarrollarse, dependiendo de las prioridades, que los propios legisladores establezcan, en función de prioridades, de fuerzas políticas, de apoyos económicos, etc.

Por otra parte, los foros a los que convoque la comisión, tendrían que convocar a los interesados en le tema, y nutrir la iniciativa o proyecto que se este discutiendo, de las visiones de cada uno de los sectores involucrados. Porque da la impresión de que con los

foros a los que se convoca, se trata de legitimar, simplemente el proyecto que ya está aprobado, esta es un poco la visión que se tiene en la academia, de que ¿para que se les invita?, si en realidad eso ya está decidido.

Las agendas legislativas deben ser lo más ambiciosas posible, para por lo menos poder cumplir con la mitad de la agenda, se debe de acostumbrar a la planeación, programación y evaluación.

Un elemento que es un tema importante, es justamente el apoyo a comisiones, las comisiones trabajan de acuerdo con su programa anual, y en como van a rendir su informe semestral, donde reportan como van desarrollando las actividades. Hay otra parte que tiene que ver con lo que cuenta la comisión para poder desarrollar sus funciones, podemos pedirle mucho a las comisiones, pero con qué insumos nos van a dar esos resultados que estamos esperando, aquí hay dentro del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa el Servicio de Carrera, algunas opciones.

El Estatuto esta parcialmente derogado, pero de cualquier forma contempla algunos elementos importantes de apoyo a comisiones, muchas veces no es que no exista legislación, no es que no esté regulado, lo que pasa es que no se entiende la legislación o no se quiere entender la legislación.

El trabajo en comisión parte del propio artículo 45 en su inciso 6, que se refiere a la elaboración de un programa anual de trabajo, el segundo inciso señala como tarea para las comisiones, el rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y el siguiente inciso señala que debe organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la legislatura siguiente. Aquí es donde se empieza con una visión operativa interna de cada comisión, la cuestión de los archivos no es una cuestión menor y cada vez va a convertirse en una cuestión más importante, la idea de llevar un archivo en cada una de las comisiones tiene un interés muy importante, porque ahí está concentrada la memoria de trabajo de cada una de las comisiones.

Cuando estudiamos las comisiones de Estados Unidos, se hacía especial hincapié en el año de creación de estas comisiones, y donde habían comisiones desde 1789 y de la facultad que tenían de archivar sus asuntos, para después conocer que temas se habían tratado en la comisión.

La función de conservar los archivos y de entregarlos a los siguientes integrantes de la comisión es un tema muy importante, este tema va a estar íntimamente relacionado al derecho de acceso a la información, los ciudadanos van a contar con un derecho de acceso a la información en donde podrán requerir información del Poder Legislativo, que puede llegar hasta los archivos propios de una comisión. La importancia y la idea de que los archivos, en ocasiones no sirven para nada, va a tener que cambiar a partir del próximo año.

Una de las figuras importantes en las comisiones es el secretario técnico, desde el punto de vista de la doctrina es el enlace entre las legislaturas, aparte de que es de carácter permanente en las comisiones.

En torno al secretario técnico o letrado, se desarrolla la mayor parte de las actividades en las comisiones, él conserva actividades o facultades muy importantes, como las de estudio de los trabajos, de evaluación de los trabajos en comisiones, a él compete, llegado el periodo de conclusión de una legislatura, hacer un informe que contenga cuáles fueron los asuntos resueltos, cómo se resolvieron y cuáles son los asuntos que quedan pendientes para la siguiente legislatura.

Se convierte en el punto en el que termina el trabajo de una comisión en un periodo de sesiones y en el que empieza justamente otro trabajo de las comisiones para el siguiente periodo, esta es más o menos lógica, que se recoge en el Estatuto al que se hacía referencia.

Para conocer cuál es la normatividad aplicable a las comisiones, es necesario saber de los apoyos con los que cuenta una comisión, primero valdría decir que el artículo 49 de la Ley Orgánica establece algunas de las competencias de la Secretaría de Servicios

Parlamentarios, “La Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes” el inciso “c” señala “Servicios de las comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su secretario técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a comisiones, y registro y elaboración del acta de sus reuniones”

Para esto va a tener apoyos la Secretaría de Servicios Parlamentarios, a través de ese que es un gran elemento jurídico el inciso c) del artículo 49 y otro más va a ser desde luego el Estatuto.

El artículo 37 del Estatuto, establece una dirección de comisiones y comités, esa dirección tiene las siguientes atribuciones, “Desarrollar análisis e investigaciones para el desahogo de los asuntos de la competencia de comisiones y comités, cuidar que los dictámenes propuestas y demás escritos de las comisiones y comités, cumplan con las normas que regulen su formulación, organizar, coordinar e impulsar las actividades de los secretarios técnicos y demás personal adscrito a las unidades de asistencia parlamentaria”

Llevar y mantener actualizados los registros sobre la integración de las comisiones y comités, sus actividades y el estado que guarden los asuntos que les fueron turnados, proponer al Secretario de Servicios Parlamentarios, en el caso no previsto por este estatuto, la adscripción de los funcionarios del servicios a la unidad de asistencia parlamentaria y las demás que deriven del presente estatuto.

La dirección de comisiones y comités, se integra por las oficinas de análisis legislativo y secretariado técnico, cada una va a tener sus propias competencias, entre otras, la oficina de análisis técnico “ realiza análisis técnicos para las comisiones y comités y de apoyo al secretariado técnico, desahoga las consultas sobre las normas de formulación de dictámenes y demás documentos legislativos”, es decir si se tiene alguna duda sobre como se realizan algunos documentos, es esta oficina que le corresponde el apoyo.

Por su parte la oficina de secretariado técnico, tiene las siguientes facultades “ auxiliar a los secretarios técnicos en el registro de los asuntos de procesamiento legislativo, verificar la adecuada integración de expedientes correspondientes a la documentación recibida, elaborar y distribuir los directorios de integrantes y dar seguimiento a las modificaciones aprobadas por el Pleno, supervisar a los secretarios técnicos y demás personal de asistencia en la prestación de los servicios a su cargo.

Eso es por lo que hace a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de cómo va a apoyar estas cuestiones de las comisiones, pero hay otras unidades que el mismo estatuto regula la asistencia parlamentaria a comisiones y que encontramos en el artículo 66 del Estatuto, que dice “cada comisión y comité contará con una unidad denominada de asistencia parlamentaria”, entonces, si no es suficiente el apoyo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios el propio Estatuto crea esta unidad de asistencia parlamentaria, que estará integrado por funcionarios del servicio, que de manera directa les auxilien en el ejercicio de sus funciones.

Esta unidad se compone de un miembro de rango ejecutivo, como secretario técnico y titular de la unidad, cuando menos de un funcionario proveniente de los rangos de técnico especializado, asistente y analista, respectivamente, o sea, técnico especializado, asistente y analista, son tres auxiliares.

El propio Estatuto establece que, para las necesidades de recursos materiales, financieros y humanos, así como el apoyo logístico, cada comisión contará con un asistente administrativo, que tendrá que ver con todas las cuestiones presupuestarias, de asignación, etc.

El secretario técnico coordinará los trabajos de la unidad, de esta unidad de asistencia parlamentaria, bajo la dirección de la Mesa Directiva de la correspondiente comisión.

La Mesa Directiva es la que le va a ir dando los impulsos al secretario técnico, obviamente y desde luego, a la unidad de asistencia parlamentaria, para lo cual cuenta con las funciones y tareas siguientes, “desarrollar análisis e investigaciones para el desahogo de

los asuntos turnados, levantar las actas y llevar el registro de los integrantes, actividades y el estado que guarden los asuntos turnados a su comisión o comité, asistir a la Junta Directiva de la comisión o comité, en la planeación y organización de sus actividades, así como en la formulación de convocatorias, órdenes del día, informes, memorias y publicaciones, llevar el archivo de la comisión con el apoyo y articulación de servicios de sesiones a las comisiones y archivo, dirigir el trabajo del personal administrativo que apoye de manera directa a la unidad y las demás que deriven del Estatuto en cuestión”.

El secretario técnico deberá mantener relaciones de coordinación con la Secretaría de Servicios Parlamentarios y su dirección de comisiones y comités, a las que esta unidad, va atender, por decirlo de alguna forma, por arriba, son solamente a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, sino a la Dirección de Apoyo a Comisiones.

El marco de apoyo a comisiones también es muy amplio, no sólo el trabajo, la ley y el Estatuto no sólo le establece obligaciones, sino también la facultad de coordinarse, de tener asistencia para que ellos mismos vayan desahogando sus funciones de manera más atinada.

A estos apoyos a comisiones deben sumarse otros dos que son importantes, los centros de estudio que se encuentran regulados en los artículos 34, 35, 36 y 37 del Estatuto, y tiene que ver con el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Centro de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

El trabajo inmediato, el trabajo cotidiano, va a ser apoyado para las comisiones por los elementos que se derivan de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y por la Unidad de Asistencia Parlamentaria y a largo plazo también las investigaciones que desarrollen estos centros de investigación, ese es su apoyo a largo plazo, no a plazo inmediato o mediano. Por ejemplo tenemos una tremenda ausencia de doctrina en el derecho parlamentario mexicano, los libros que se han escrito en la materia son muy pocos, y que aporten son todavía menos, y que sean significativos esos aportes, pues serían muchísimos menos. Esa doctrina deben de empezar a darla esos centros, otro ejemplo es el relativo a la discusión de ¿qué es un acuerdo parlamentario? ¿Cuál es su escala de

jerarquía normativa? Nadie se los va a decir, no hay ni siquiera una artículo de 3 páginas que nos diga que es un acuerdo, cual es su lugar dentro de la escala normativa, etc, pues eso sería lo que estos centros van a aportar.

Quien va a darle conducto a esa dirección de apoyo a comisiones, quien realmente va a hacer la transformación de cómo se trabaja en comisión y cuáles son los apoyos con los que cuenta, son las personas, el factor humano es el que debe de empezar a aplicar los criterios que se buscaron para darle solución y organización a los problemas que se tiene en la Cámara.

No hay ausencia, hay que estudiarlo, hay que entenderlo, hay que analizarlo y hay que ponerlo en operación, esta la Ley y el Estatuto, lo que no podemos decir es que no existe regulación para apoyo a comisiones y para cómo van a trabajar las comisiones, ese es el gran reto del Estatuto con la nueva legislatura.

El secretario técnico es importante porque ese es el funcionario que va a dar continuidad a los trabajos, la Unidad de Asistencia Parlamentaria es buena, porque tiene que tener su información, su propio cuerpo de asesores técnicos, y por ejemplo, tener su propia biblioteca de los temas más actuales.

Ni en nuestro Congreso ni en ningún otro los diputados están obligados a saber de todos los temas, a lo que si están obligados es a enterarse de todos los temas, pero no a saber de ellos, y en ese sentido la Unidad de Apoyo Parlamentario sería una maravilla.

Continuaremos analizando el artículo 39 de la Ley Orgánica, relativo a las facultades de las comisiones. Este artículo dice “ Las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”. Una de las principales actividades de estos órganos es la elaboración de dictámenes, y aquí existe una amplia gama que distingue unos dictámenes de otros.

La visión de lo que es el dictamen depende en gran medida de la visión que se tenga de lo que es el proceso legislativo, no el procedimiento regulado en los artículos 71 y 72 de la Constitución.

Es una etapa mucho más amplia que tiene que ver con la elaboración de leyes, por eso es que no existe un formato de dictamen de tipo universal para todos los parlamentos, porque depende de la concepción que se tenga del proceso de crear normas. Hay una gran variedad de bibliografía en otros países, de lo que debe entenderse o de lo que contiene cada dictamen en los distintos parlamentos.

Dentro del contexto de nuestra forma de crear leyes ¿qué debemos entender por dictamen? El dictamen es un documento técnico, y es un documento que sirve de base para la discusión política.

Es importante tomar algunos puntos de derecho comparado respecto de que se entiende por dictamen. El caso francés es muy interesante, porque además ha ido evolucionando, no se sigue la misma forma de dictaminar, durante el siglo XIX, que en los años 80s o 90s que ha cambiado el concepto de lo que debe entenderse por dictamen. En la primera etapa, lo que denominaban reporte, se componía de una exposición histórica del problema que realmente se iba a legislar, un análisis de la situación social, descripción de las proposiciones legislativas, las propuestas de cómo se va a legislar el problema, el examen crítico del proyecto, y un cúmulo de recomendaciones de quien elabora el reporte. El dictamen francés puede elaborarse de manera conjunta o también de manera individual, la propia comisión puede nombrar un ponente, como ellos le llaman, que se

encarga de hacer todo el análisis, todo el desarrollo que va integrar el texto del dictamen. Después las exposiciones históricas y algunas otras de situación social salieron del dictamen, para convertirse en anexos de las propuestas de la iniciativa, y en los años 80s la estructura del dictamen en Francia cambia, para quedar simplemente en tres aspectos que son: el texto de la ley en vigor, es decir de aquella ley que se va a reformar; el texto del proyecto, el proyecto de iniciativas; y las proposiciones de los miembros de la comisión.

Todos los análisis, históricos, sociales, económicos ya no forman parte del texto del dictamen, pero si forman parte de lo que podríamos llamar texto de la iniciativa.

El caso italiano es mucho más parecido al nuestro, creo que de ahí tomamos la forma de dictaminar, lo que señala el reglamento del Parlamento Italiano es que, el dictamen debe de contener una parte narrativa y una conclusiva, en la parte conclusiva se va a integrar o recoger las enmiendas al texto original del proyecto.

El caso español, las primeras legislaturas elaboraban muy buenos dictámenes, a partir de la Constitución Democrática de 1978, la ponencia o dictamen contenía algunos elementos importantes y mucho más amplios; los contenidos de la ley o del texto a reformar o a proponer, los contenidos y fundamentos de las enmiendas, y el criterio de las ponencias, es decir, las recomendaciones del ponente y finalmente el texto que se propone, esas eran las partes que integraban el dictamen de las primeras legislaturas.

Lo que se ha hecho es que, la ponencia se ha convertido en un documento mucho más amplio y menos específico, y esto ha sucedido porque es obligatorio presentar un cúmulo, con un conjunto de estudios, análisis y que se anexan al texto del dictamen.

En los países anglosajones o en Estados Unidos, donde el derecho tiene una conformación no tanto romano – germánica como la nuestra, sino de otra naturaleza, él informa es más bien una recopilación de la iniciativa que se va a presentar con las

enmiendas propuestas, y es el pleno el que termina decidiendo, muchas de las cuestiones, que como facultad inherente, le competen.

En el caso de España y de Italia, existen las comisiones con delegación plena, el estudio tiene que ser mucho más detenido y más detallado en comisiones, pero en el caso de Inglaterra y de Estados Unidos, en realidad el informe o el dictamen recoge la iniciativa que se está presentado y las enmiendas que se discuten en comisión, para que sea el Pleno, de manera conjunta, quien decida sobre las enmiendas presentadas.

En el caso mexicano, hay muchos autores que han intentado establecer su propia definición de lo que debe de ser el dictamen en el contexto de Derecho Mexicano y hay tantas posiciones, como autores.

El maestro Miguel Ángel Camposeco Cadena, señala que “el dictamen debe contener un primer elemento, que con las consideraciones de técnica jurídica, plantea, la viabilidad de la iniciativa, así como la inexistencia de conflictos entre leyes, la justificación política, y un esbozo de prospectiva de cómo habrán de regularse las materias, las relaciones, derechos y obligaciones que la nueva ley va a imponer”.

Otro autor, Manuel González Oropeza, dice “ los dictámenes deben integrarse por cinco puntos, que son los siguientes: el proemio, los antecedentes, los considerandos, los puntos resolutiveos y la mayoría de firmas”.

En nuestra legislación el artículo 39 de la Ley Orgánica, no nos dice que es un dictamen, lo único que recoge el Reglamento es, en su artículo 87, “toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”. Al leer este artículo uno pensaría que todos los dictámenes deben tener una parte expositiva y una parte de proposiciones claras y sencillas, pero eso no sucede, en realidad la forma en la que se construyen los dictámenes, en esta Cámara,

tiene que ver con algunas líneas, hay una especie de libertad muy amplia para quien elabora un dictamen y eso no es correcto, porque el dictamen es un elemento no único, ni siquiera el más importante, pero sí es un elemento que va a ser decisivo para conocer el texto de la iniciativa y para conocerlo en serio.

Al inicio del dictamen, se señalan las comisiones, la legislatura y los artículos tanto de la Constitución la Ley Orgánica y el Reglamento, que otorgan la facultad para someter a consideración del pleno, ese proyecto de ley y se indica el título.

Posteriormente cuando se ha hecho la fundamentación de los textos legales que permiten la competencia, al final se anexa “por tanto, se presenta a consideración el siguiente dictamen”, el dictamen incluye toda esta parte. Después una parte de antecedentes en donde se señala que la comisión tal, le fue turnada por la Mesa Directiva para su estudio y dictamen la iniciativa de determinado proyecto, que fue presentado ante el Pleno de la Cámara de los diputados o senadores, por los grupos parlamentarios en ejercicio de las facultades a las que confiere el artículo 71 de la Constitución, que es clave en el procedimiento legislativo.

En este apartado de antecedentes, se contiene la presentación de las iniciativas de ley o decreto ante la Cámara de Diputados, el turno de la Mesa Directiva a la Comisión, la recepción formal, se incluyen también la descripción de las reuniones, consultas, foros, comparecencias, etc. Indicando “ una vez que fue recibido por la comisión, se convocaron a tantas reuniones, consultas, foros y se pidió la comparecencia de tal secretario etc”. También se anexan noticias de excitativas, existencia de votos particulares y la fecha de la sesión en que se aprobó el dictamen.

Después hay otra parte en los dictámenes, que tiene que ver con las consideraciones, es también un amplio capítulo de descripción de lo que propone la iniciativa de ley o decreto. Todas esas descripciones que va a proponer o todas las innovaciones, podríamos decir, que va a ofrecer la nueva ley.

La razón invocada en la exposición de motivos de la iniciativa, así como las razones que la comisión considere que debe agregar a las expresadas por la misma, es decir, todas aquellas razones que llevaron al legislador a presentar la iniciativa y a sustentar el dictamen.

Los fundamentos y motivos de las modificaciones que la Cámara incorpora a la iniciativa o bien, que justifiquen su aprobación en sus mismos términos. Aludiendo también, por supuesto, a las fuentes económico – políticas, sociales históricas en las que se inscribe la iniciativa de ley o decreto, al derecho comparado, así como a la jurisprudencia aplicable, en fin todo un ejercicio de sustentación del propio dictamen. No todos los dictámenes contienen este tipo de estudios de los factores reales, económicos, políticos, sociales, históricos etc, en los que se inscribe la iniciativa.

Un cuarto elemento de las consideraciones son las proposiciones concretas, ya con el texto propuesto de las modificaciones o adiciones que plantea el dictamen señalando sus motivos. Es donde se despliega todo el nuevo instrumento de proposiciones que se van a integrar al cuerpo de la nueva ley.

Los elementos que de manera práctica se reconocen en la elaboración o se pueden por lo menos entresacar de la elaboración de los dictámenes en la Cámara, son los antecedentes, las consideraciones y el cuerpo de la ley o decreto y finalmente los elementos de forma del dictamen.

El dictamen, independientemente de su contenido, constituye en un documento importante para el conocimiento de los proyectos o iniciativas que se van a discutir, y para que las comisiones puedan desplegar su actividad de discusión.

Los dictámenes se aprueban o no se aprueban, hay diferencias en la legislación comparada, hay dictámenes que se aprueban en su totalidad, o que se aprueban en parte y entonces lo que se hace es pedir a una subcomisión que elabore un nuevo dictamen con la parte conducente. Otras ocasiones, en muchos parlamentos, luego de conocido un

voto particular este se convierte en realmente una propuesta, y se pide que este se regrese a comisión y se reelabore un nuevo dictamen tomando como base este voto particular.

El dictamen no es solamente un documento jurídico, es un documento también político, que se va a reflejar, en términos jurídicos en el proyecto que se propone, pero que el dictamen en sí mismo, también tiene distintas connotaciones políticas. Contiene el anteproyecto de ley, prácticamente es el paso inmediato anterior a la aprobación de una ley, por eso es importante su elaboración, porque de lo que diga, de lo que refleje todo el dictamen que contiene el proyecto, va a depender la suerte de la ley en el Pleno, si el dictamen es bueno, seguramente va a llevar un camino mucho más ágil, si es omiso o contradictorio, el camino que va a recorrer va a ser más difícil.

En principio el dictamen es un documento técnico que va a elaborar la comisión para acercarse al proyecto de la iniciativa de ley que se está planteando, ese será un primer elemento, es también un documento político – jurídico, porque va a recoger una parte de las posturas políticas, de los grupos políticos, de los grupos de interés, que van a juridificarse en el proyecto de ley.

El dictamen también es un documento muy importante para conocer el estado de la cuestión sobre un tema tiene que ser un diagnóstico de la situación, de cómo se está solucionando en otros países, la visión de la propia jurisprudencia, etc.

Los dictámenes de las comisiones deben de ser, en la mayor parte de los casos, estudiados por las subcomisiones, elaborados por un número de diputados muy reducido, porque es el número reducido lo que permite hacer un análisis y un estudio detenido.

Ese mismo dictamen va a pasar a consideración de la propia comisión, es decir, del grupo más amplio, de hasta 30 diputados en el caso de México, y se verán todos los posicionamientos políticos y la estructura técnica de los proyectos de ley.

Aquí los dictámenes deben tener una estructura lógica de ordenación de las leyes, cómo se van a ordenar todas y cada una de las leyes.

Las reuniones de la comisión, reservadas o secretas, propician que los miembros de la comisión se sientan en absoluta libertad para sostener sus propios posicionamientos para confrontarlos, para discutirlos e incluso su propia postura inicial.

El dictamen no puede distinguirse de todo un proceso amplio de concepción de la forma de crear normas, es un elemento importante, los contenidos que debe tener un dictamen son: introducción, que sirve para invocar todos los artículos, legislación que permite la participación del Pleno en la materia a legislar, la competencia del órgano para presentar la proposición, el título de la ley, el número de artículos que contiene, el turno de la mesa directiva, la recepción formal en la comisión, el mandato de elaboración del dictamen, cuales fueron las reuniones, las consultas, las comparecencias, los trabajos de la subcomisión, pero es una breve introducción de cómo se llegó hasta ese momento, prácticamente.

El segundo elemento serían los motivos y justificaciones de la proposición de ley que se compone por una descripción de las causas o circunstancias que han llevado al poseedor de la facultad de iniciativa a presentarla, generalmente éstos se encuentran en las exposiciones de motivos, obviamente no parece recomendable, en el texto del dictamen reproducir toda la exposición de motivos, pero sí establecer aquellos motivos que llevaron al legislador a presentar esta iniciativa o a regular ese supuesto legible.

Después un esquema de las enmiendas y acuerdos alcanzados en la subcomisión, que puede presentarse de manera horizontal y bajo el esquema de columnas en donde, debieran incorporarse el texto del precepto de la iniciativa, contenido de las enmiendas presentadas al articulado, incluso establecerlas por grupo parlamentario o por diputado y la propuesta.

Criterios de acuerdos de la subcomisión, estos criterio van a dar realmente paso a este texto, ya más acordado, en el conjunto de la propia comisión, y además van a servir de punto de partida, para establecer el texto definitivo.

Un cuarto elemento, tendría que ver con los fundamentos de las modificaciones, es oportuno ofrecer en el dictamen, las razones y motivaciones de las modificaciones que fueron presentadas por la comisión a los preceptos, no solamente por qué se modificó, sino con qué fundamento, con fundamento en una ley, un tratado, una realidad social etc. La cuestión de los tratados es muy importante, tenemos muchas leyes que en gran medida hacen caso omiso de los tratados, y hay que hacer un verdadero acoplamiento entre los tratados y las leyes, y es el momento indicado para decir, esa disposición se cambió o transformó, en aplicación al tratado tal, o al criterio jurisprudencial tal.

Un quinto elemento, muy importante y crucial en un dictamen, son los preceptos suficientemente discutidos y acordados, la comisión debe decirle al Pleno en qué hay acuerdos firmes y cuales no lo son.

Si la facultad es con delegación plena, el dictamen prácticamente se va a convertir en ley, pasará inmediatamente a la legisladora, por eso es que es importante que el dictamen sea un documento muy específico, muy claro y condensado, no sólo los elementos políticos, sino también los elementos jurídicos.

En nuestro derecho sería muy importante que a los propios dictámenes se les acompañara de memorias sobre el tema, tipo dossier, sobre el estudio económico que tendrán esta ley, el impacto económico que se sufrirá.

No creo que el dictamen sea sólo un documento jurídico o técnico, es un documento político, ahí se reflejan todas las posiciones políticas o al menos deben reflejarse, todos los posicionamientos políticos, por ejemplo en las reglamentaciones del aborto, de la eutanasia, no pueden ser dictámenes asépticos, perfectos, no se van a reflejar todos los posicionamientos que se va a dar justamente en la comisión.

La propia iniciativa puede ser transformada radicalmente, siempre y cuando esté sustentada, la comisión en el ejercicio de su trabajo, incluso representantes del partido que están presentando su iniciativa, pueden cambiar radicalmente su punto de vista en trabajo en comisión.

La comisión tiene un amplio margen de discrecionalidad, para discutir la iniciativa e incluso para transformar la iniciativa.

Las modificaciones deben ir encaminadas hacia eso, llegar al problema legible, el hecho legible y la solución que se le está planteando, el límite sería, no desvirtuar el hecho legible.

Lo que se tiene que hacer es regresar a trabajar en comisión y a buscar alternativas a los problemas que se van planteando, justamente en la comisión, por ejemplo; cuál va a ser el papel de un proponente de una iniciativa, si es que va a poder asistir sin voto, pero con voz, poder saber, de viva voz, cuál fue realmente el motivo que llevo al proponente a presentar esa iniciativa.

Lo que pasa es que los legisladores se apoyan mucho en su grupo parlamentario y como que tienen representantes en las comisiones.

Las modificaciones en gran medida tienden a situaciones políticas, a posicionamientos políticos respecto de un tema y eso no puede salir del contexto parlamentario, porque éste es el lugar preciso en donde esas manifestaciones se van a dar. Tiene que ver mucho con la negociación y con no desvirtuar el hecho legible, al cual se le pretende dar una solución.

En ocasiones y sobre todo tratándose de una nueva ley, si es difícil establecer los límites de la comisión, por eso es que es importante todo este tipo de estudios y de análisis, que deben ir aparejados a las iniciativas.

Muchos de los problemas que hemos planteado tienen que ver con eso, con que no se tiene una cultura de análisis y de estudio de los problemas verdaderos que se pretenden legislar. Estamos casi acostumbrados a legislar por ocurrencia, sin tener un estudio meditado, reposado de la situación concreta.

Otra cuestión importante es cómo integrar las leyes, no hay un supuesto para decir, las leyes tiene que integrarse así, hay tantos esquemas o jerarquizaciones de las normas, como se quieran.

Los elementos que deben integrar las leyes son: título de la ley, es un elemento importante en las leyes no es un elemento menor, porque del título depende en principio, la concepción original que se tenga de la ley, comúnmente se establecen títulos larguísimos de las leyes. En otros países generalmente se establece, el nombre de la ley el número y el año, entonces se va haciendo realmente un seguimiento de todas esas leyes. Todo eso sirve al momento de evaluar, de considerar cuál ha sido el impacto normativo, cómo va a afectar esta ley a otras, no es ocioso, es ir enumerando y conociendo aquellas leyes que forman parte del ordenamiento jurídico.

Otro elemento es la exposición de motivos, en donde generalmente son largos, extensos y muy retóricos, tiene que ser sólo eso, exponer los motivos que llevaron al legislador a regular.

La parte dispositiva, es de todas las disposiciones, las regulaciones propiamente que se van a encontrar o que se van a introducir justamente en la ley.

Finalmente las disposiciones adicionales, las disposiciones transitorias, las disposiciones derogatorias y las disposiciones finales.

Las disposiciones adicionales son las que, dada su naturaleza no pueden incorporarse en la parte dispositiva, es decir que no encuentran acomodo de manera lógica o regular en el

texto de la ley y entonces se adicionan, es una adición que se hace dentro del propio texto de la ley.

Las disposiciones transitorias nos van a decir la entrada en vigor de la ley. Las disposiciones derogatorias determinan claramente cuáles son aquellas leyes que van a ser derogadas, el impacto normativo, el impacto que va a tener esa ley.

Las disposiciones finales son las que tienen que ver con cláusulas que se llaman, en el derecho comparado, con disposiciones que la propia ley establece o el propio cuerpo de la ley o el legislador reconoce como finales de la ley.

El dictamen no debe hacerse en cinco días, debe ser un tiempo más considerable, quizá el mes, si no, la comisión debe informar por qué no ha dictaminado.

En esta clase veremos dos temas pendientes, las minutas que llegan de la Cámara de Origen y las proposiciones con punto de acuerdo.

La diferencia que existe entre los dictámenes y las minutas, provoca reflexiones, primero la cuestión del tiempo que se da para el dictamen, un tiempo muy reducido, estableciéndose que debe haber un tiempo para los dictámenes y otros para las minutas.

El tema que subyace a esta discusión, es en realidad la diferencia que existe entre la Cámara de Origen y el trabajo que ésta desarrolla y la del trabajo de la Cámara Revisora. Sí existe una diferencia, pues son dos documentos distintos.

Hay que destacar que lo que hay que tomar como base, para plantear el problema, es el procedimiento legislativo, que en nuestro derecho está fundamentalmente regulado en los artículos 71 y 72 de la Constitución y efectivamente, la cámara en la que se presenta la iniciativa de ley se constituye justamente en Cámara de Origen. Esa cámara es la que va a desarrollar todo, una vez turnadas a comisión, esa comisión de esa Cámara va a desarrollar todas las labores tendientes a elaborar el dictamen. De ahí ese dictamen va a pasar a la Cámara Revisora.

El Reglamento Interior establece bs mecanismos para llevar a cabo la revisión de los proyectos de ley. No es lo mismo recibir una iniciativa y estudiarla, a recibir la munita de una iniciativa.

La función revisora, es una función mucho más acotada, mucho más limitada, para ello recurriremos a los artículos 135 a 145 del Reglamento, que justamente se titula "Revisión de los Proyectos de Ley" y señalan lo siguiente:

Artículo 135 " Las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley, de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 de la Constitución". Los tres supuestos que regula el artículo 72, cuando no hay ningún tipo de regulación.

Artículo 72.- “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;” este supuesto se refiere al caso en que no haya ningún tipo de observación, si no hay observaciones del Ejecutivo, se publica.

“b) Se reputará aprobado, por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que corriendo esto término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;”

“c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora, si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación;” Existe en esta parte una exigencia para las cámaras de una votación más amplia, para poder resolver que se trata de una ley o decreto al pasarla al Ejecutivo, para su promulgación.

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

“e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente

sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobada por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes;”

“f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formulación;”

“g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrán volver a presentarse en las sesiones del año;”

“h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;”

“i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara; y”

“j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electora o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a unos de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.”

“Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.”

El artículo 72 constitucional nos señala los distintos supuestos que pueden presentarse en el procedimiento legislativo, supuestos donde la tramitación va a ir diferenciándose de acuerdo a cómo se vayan aprobando y cómo vaya actuando la cámara de origen y la cámara revisora.

Es pertinente continuar con el Reglamento, donde se establece más claramente la diferencia entre los dictámenes y las minutas.

El artículo 136 del Reglamento establece “Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe este Reglamento.”

“Artículo 137. En el caso del artículo anterior, solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados.”

“Artículo 138. Antes de remitirse una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de leyes de la Cámara respectiva.”

“Artículo 139. Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que debe mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se le hicieren, pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible.”

La Comisión de Corrección y Estilo ya no existe, pero probablemente sus tareas las realice la Dirección General de Proceso Legislativo.

“Artículo 140. Esta minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan, que las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.”

Es decir no se podrán hacer otro tipo de correcciones más que aquellas que tengan como finalidad el buen uso del lenguaje y desde luego, aquellas que clarifiquen el contenido de la ley.

“Artículo 141. Los proyectos que pasen de una Cámara para su revisión, irán firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo,” Esta es una cuestión muy importante, cuando llega la minuta, llega sola y eso no dice el reglamento, se entiende que este expediente lo tiene que conformar la cámara de origen, la Comisión que está conociendo, por primera vez, de la iniciativa. “del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolver aquellos. Respecto de los documentos que obren impresos en el expediente, será bastante que vayan foliados y marcados con el sello de la Secretaría.” La minuta no debe pasar sola sino que debe ir acompañada del expediente respectivo y algo bien importante, del extracto de la discusión, más antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolver aquellos, se trata de darle a la cámara revisora elementos que ya se consideraron en la cámara de origen, para que ella ya no tenga que entrar o tenga que hacer nuevamente todo el ejercicio de antecedentes, estudios, etc.

Por eso es que, sí se establece una diferencia o grandes diferencias entre lo que se desarrolla, en la cámara de origen y la cámara revisora, y por eso es que hay diferencias entre los contenidos de un dictamen y de una minuta.

Si debiera de existir una diferencia de tiempo para elaborar un dictamen y desde luego para desarrollar la revisión que se hace de la minuta, son dos cosas y dos momentos en el procedimiento legislativo completamente distintos.

“Artículo 142. En los casos graves o urgentes se podrá omitir el extracto a que se refiere el artículo anterior, pero pasará una Comisión nombrada por el Presidente, a la Cámara revisora, para que, al entregar el expediente original informe sobre los principales puntos de la discusión y exponga los fundamentos que motiven la gravedad o urgencia del caso.”

De todas formas, aunque se obvian los informes, siempre debe darse a la cámara revisora elementos que ya se discutieron en la cámara de origen del proyecto.

“Artículo 143. Si la ley de que se trata hubiere sido aprobada con dispensa de trámites y aún sin el dictamen de la Comisión, entonces la que nombre el Presidente de la Cámara para ir a informar a la revisora, deberá ser presidida por el autor del proyecto que motivare ese incidente, si fuere algún miembro de la Cámara.”

Se trata de supuesto en donde hay urgencia, pero de cualquier forma no deben obviarse estos pasos de hacer del conocimiento de la cámara revisora todo lo que ya se ha discutido en la cámara de origen.

“Artículo 144. Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso a), del artículo 72 de la Constitución, ya sea luego que fueren aprobados por ambas Cámaras o solamente por alguna de ellas cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirá en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141.”

Es exactamente igual que como se integra el expediente que se manda a la cámara revisora, nada más que éstos son los que van a pasar al Ejecutivo, se va realmente integrando un expediente, esa es una práctica que se ha olvidado.

“Artículo 145. No podrá la cámara revisora tratar en público los asuntos que se hayan tratado en secreto en la Cámara de su origen; pero sí podrá tratar en secreto los que en aquella Cámara se hayan discutido públicamente.”

La cuestión de secreto es una situación interesante, cuando se están discutiendo los proyectos de ley, tiene la obligación la cámara revisora de seguir conservando el secreto de aquellas discusiones que hayan sido secretas en la cámara de origen y por lo tanto hacer públicas aquellas que no lo hayan sido. Si no es realmente una diferencia de fondo, de comprender la función o las funciones que realiza la cámara de origen y las funciones que realiza la cámara revisora.

El proceso legislativo no se desarrolla exactamente igual en una cámara y exactamente igual en la otra, cada función de cada una de las cámaras en el procedimiento legislativo tiene sus propias peculiaridades. El trabajo que lleva a cabo la cámara revisora sí es un trabajo mucho más acotado, mucho más delimitado. Y el que desarrolla la comisión de la cámara de origen es un trabajo mucho más amplio, arduo, de antecedentes, de establecer un dictamen suficientemente amplio, para que se pueda discutir, que refleje todos los puntos de vista.

El trabajo de las comisiones conjuntas es completamente distinto, aquí estamos hablando del procedimiento legislativo normal, en donde va a haber una comisión en la cámara de origen y va a llegar ese proyecto a otra comisión en la cámara revisora.

El procedimiento para generar estas conexiones, es el que desarrolla realmente la cámara de origen, y después el procedimiento en la cámara revisora se entenderá avalado por la participación, bien de los diputados, de los senadores en la comisión que ya tuvo frente a sí el estudio y el análisis de la iniciativa.

La idea de revisar implica, simplemente, examinar las cosas de manera minuciosa y eso es lo que hace la cámara revisora.

Muchos de los problemas, en realidad se deben a la distancia entre las cámaras, que no estén en el lugar, en ocasiones hay iniciativas que se están discutiendo en la Cámara de Senadores y que también se está discutiendo en la Cámara de Diputados y no se han enterado, no hay medios de comunicación ente las dos cámaras.

Las condiciones del sistema político ya cambiaron, las reglas del Reglamento se han vuelto novedosas a pesar de que fueron aprobadas en 1939, no es que no se haya reglamentado, no es que no existan disposiciones sobre el particular, en realidad es que no se cumplen ni se obedecen. El reglamento esta tomando nueva actualidad porque se presentan problemas que, seguramente, en esos años se presentaban y se les daba salida.

Por ejemplo, hay una reglamentación, sobre cómo debían entregarse el expediente de la Cámara de Origen a la Cámara Revisora y en realidad es que no se ha cumplido, por que lo que se lleva a cabo es que se requiere a la Mesa Directiva, que por su amable conducto le solicite al Senado la incorporación del expediente al que se refiere el artículo 141 del Reglamento.

Quienes no estén de acuerdo con el dictamen, tiene una garantía como en todo sistema democrático, el que las minorías puedan pronunciarse, puedan elaborar su propio voto particular y sustentar, razonar el por qué no están de acuerdo con el dictamen y decir “yo no estoy de acuerdo con el dictamen porque no se llevaron a cabo los estudios suficientes o no estoy de acuerdo con la decisión, la ley esta regulando supuestos que se encuentran dispersos o regulados en algunos otros ordenamientos”, no necesariamente se puede estar en desacuerdo con todo el proyecto, puede ser que sólo sea un artículo en concreto.

Un segundo tema, que se había quedado pendiente, era el relativo a las Propositiones con Punto de Acuerdo, y este es un tema interesante. ¿se dictaminan las proposiciones con punto de acuerdo o no?. A las proposiciones con punto de acuerdo se les conoce en derecho comparado, de proposiciones no de ley o proposiciones no legislativas, y quizá ese sea un nombre mucho más claro, porque nos ayuda a comprender un poco la

naturaleza de este tipo de proposiciones, se trata de proposiciones que no entrañan una iniciativa legislativa o sea, que nada tiene que ver con el procedimiento legislativo y que por tanto no tiene que dictaminarse.

A través de estas proposiciones la Cámara puede hacer varias cosas, puede fijar una postura política en torno a un supuesto o a un asunto controvertido o de interés nacional, es decir la Cámara fija su postura política en relación con un tema o puede desarrollar algún tipo de observaciones con relación a las políticas gubernamentales, es hacer un mensaje de tipo político al Poder Ejecutivo.

Se trata de posicionamientos políticos, tiene que hacerse a través de los órganos políticos, como la Junta de Coordinación Política o de aquel órgano que concentre a la mayor parte de los grupos parlamentarios.

En derecho comparado hay un sin fin de formas de entender a este tipo de proposiciones, tienen que distinguirse de aquellos documentos o de aquellas iniciativas que si tienen que dictaminarse por medio de una comisión. Estas proposiciones son otra cosa distinta a lo que entraña una iniciativa legislativa, y que el trámite que debe dársele al interior de las cámaras es también distinto. Son documentos que pueden fijar la postura política de la Cámara en relación con un tema controvertido o de interés nacional, la Cámara puede realizar algún tipo de observación de carácter político al Poder Ejecutivo. No se trata de iniciativas, no entrañan un procedimiento legislativo, son otra cosa distinta, y por tanto corresponderá desahogar a la Junta de Coordinación Política o a la Mesa Directiva, de acuerdo a la distribución de competencias de cada órgano colegiado.

Las proposiciones, también se les confunde con los acuerdos parlamentarios, que son otra cosa completamente distinta, cada figura hay que tomarla en su justa dimensión, debe clarificarse el trámite que se les debe de dar a estas proposiciones no de ley, cuál es el trámite, va a ser un posicionamiento político de la Cámara o vamos a seguir el trámite que se le da a cualquier otra iniciativa.

El dictamen es un documento específico del procedimiento legislativo, no se puede dictaminar otra cosa, que no sean iniciativas legislativas, hay que ponerles nombres a los documentos, hay que ponerle otro pero no dictamen. Las proposiciones de punto de acuerdo son como el cajón de sastre, donde cabe todo lo imaginable y lo inimaginable, y ese es justamente el problema.

Las proposiciones no de ley, o las proposiciones con punto de acuerdo deben ser conocidas por un órgano político y él debe decidir si se turnan o no a comisión, ella debe decidir si se turnan para su estudio o no estudio. Es generar un filtro anterior que pondere la pertinencia de eso, si no la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva, pero que exista una pertinencia de la proposición.

Otra de las facultades de las comisiones es la de opinión, que también es otro tema controvertido en las cámaras. La Ley Orgánica señala en su artículo 39 numeral 1. "Las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales." Por lo tanto otra de las facultades que tienen las comisiones es de opinión.

La Mesa Directiva puede turnar, cuando menos en tres formas, a una comisión para que realice el análisis y dictamen;; a dos o más comisiones para que conjuntamente lleven a cabo el análisis de la iniciativa de ley y elaboren el dictamen respectivo, lo que se llama comisiones unidas; y a una comisión el asunto, para que dictamine y otra para que emita su opinión. Y es ahí donde aparece la figura de la opinión de las comisiones. ¿Qué debemos entender por opinión y cuáles son los alcances de la opinión? La opinión en realidad, según el concepto del diccionario, es el parecer que se emite de una situación o de una cosa cuestionable, si se fijan prácticamente es un sinónimo de dictamen.

Cuando la Mesa solicita la opinión a una comisión está solicitando que emita su parecer sobre una iniciativa, es decir que emita su opinión sobre esa iniciativa en razón de la materia, que la propia iniciativa entraña, requiere del punto de vista que se corresponda,

con la competencia de la comisión a la que se está requiriendo la opinión. Las opiniones que en este contexto se solicitan, no son vinculantes para el dictamen.

La Mesa Directiva puede solicitar la opinión de la forma más amplia posible, pero cada uno de estos documentos va a cumplir una función diferente, el dictamen va a tener todo lo que hemos visto con anterioridad, los estudios, análisis, posturas políticas etc. La opinión va a ser una posición, concepto, parecer respecto de esa cuestión que se le está preguntando.

El alcance de la opinión presenta un problema, la opinión debe de estar antes de que se elabore el dictamen, porque si no es vinculante, si no nos obliga, para que existe la opinión, es decir el curso que debe dársele a las opiniones es casi el tratamiento que se le puede dar a un voto particular. Por ejemplo, si se solicita una opinión a la Comisión de Marina y a la Comisión de Defensa, se anexa al dictamen que desarrolla la Comisión de Seguridad Social y supongamos, que alguna de esas opiniones es contraria a la iniciativa que se está presentando, es contraria al dictamen que se aprueba, ahí es donde parece que si tiene sentido la opinión.

Es decir, cuando va contraria a la iniciativa, porque cuando va afirmativa a la iniciativa no tendría ningún sentido y ahí parece que esa opinión si debería desde luego conocerse por el pleno, discutirse en el pleno e incluso que cada legislador pueda establecer una posición en relación con esa opinión.

En todo caso la opinión tiene un beneficio, si esas comisiones que de manera incidental o accidental, tienen que ver con algunas materias que se están discutiendo, y puedan proporcionar su punto de vista respecto de la iniciativa que se está trabajando en una comisión.

Lo mejor sería que las opiniones fueren tomadas en consideración, para bien o para mal, pero que fuesen desde luego incorporadas al propio dictamen.

Otros tipos de opiniones que se encuentran en la Ley Orgánica, es la opinión fundada a la que se refiere el artículo 45, y después las consultas que se pueden presentar a la comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias y que desde luego van a implicar una opinión por parte de esa comisión.

Las opiniones fundadas que señala el artículo 45 numeral 5, dice que son facultades de las comisiones hacer aportaciones a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas; se está refiriendo a los planes y programas de la Administración Pública, con relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

Deben de evaluar las comisiones como se está ejerciendo el presupuesto y se le tiene que dar esa opinión a la Auditoría Superior de la Federación, para que sean tomadas en consideración cuando se esté revisando la Cuenta Pública.

Otro tipo de opinión, tendría que ver con la facultad de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que regula el artículo 40 en su inciso b), que a esta comisión corresponde resolver las consultas que en materia de reglamento y prácticas parlamentarias decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento.

Por supuesto este tipo de consultas va a recaer una opinión por parte de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Estos dos supuestos distintos, si tendrían un trato diferenciados de este otro tipo de opiniones que se solicitan de manera distinta.

Las opiniones de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias, deben ser muy razonadas y muy bien fundamentadas, no solamente al fundamento doctrinal o al fundamento legal, es ofrecer elementos distintos en función de su especialidad.

Retomando el tema del turno, hay ocasiones que se turna, por la materia que entraña la iniciativa, pero en otras se turna porque es la competencia que tiene en relación con la Administración Pública Federal, entonces ahí hay una barrera delicada, que da una amplia discrecionalidad a la Mesa Directiva para turnar por intuición.

La Mesa Directiva debe generar la constitución de comisiones conjuntas o unidas, que realmente se establezcan en equipo de trabajo entre ellas, porque quizá cada una de ellas conoce un sector de la propia ley. Sería un poco de generar ese tipo de cuerpos conjuntos que vayan discutiendo el trámite de la iniciativa.

En los funcionamientos de los órganos legislativos, una de las grandes críticas que se les hace es, que no hay unidad de acción como en el caso de la Administración Pública, en donde hay un jefe, aquí no lo hay, hay varios centros de poder, y por tanto pueden darse tantas interpretaciones como diputados haya, por eso este tipo de órganos colegiados debe tener con mayor rigurosidad, reglas claras y precisas. Es decir cuando se turne una iniciativa deberá turnarse bajo criterios claros y concisos.

Cada vez el trabajo es más multidisciplinario, no se puede segmentar las fases del conocimiento o un problema tiene desde luego muchísimas aristas, no solamente en ese problema y se va a resolver de esa forma.

Por eso el trabajo en comisiones debe cambiar mucho, si la conformación de las cámaras sigue siendo ésta, porque efectivamente hay problemas que se ven desde un punto de vista pero no se ven desde otro.

La cuestión de los informes, es otra de las facultades que tiene las comisiones, la información o informar significa enterar o dar noticia de una cosa a otro, es eso realmente la función de un informe, en el derecho parlamentario, los informes son documentos que deben elaborar las comisiones para dar cuenta exacta y precisa de las actividades que desempeñan, en relación con los temas específicos que les han tocado resolver.

Desde esta perspectiva, por supuesto, pueden hacer tantos informes como solicitudes de información se le puedan requerir a una comisión, y dentro de esta categoría, un informe muy importante es el semestral, al cual se refiere el artículo 46 apartado 6 inciso b) que deben presentar las comisiones de manera semestral a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en relación con las actividades que van desarrollando.

Esta figura del informe debe propiciar en realidad un diálogo entre las comisiones y la Conferencia y no sólo un diálogo, sino que la propia Conferencia vaya evaluando cómo se está trabajando.

Otro informe es el que está relacionado con las comisiones de investigación, y es el que menciona el artículo 97 párrafo tercero de la Constitución, en donde se señala que las comisiones harán del conocimiento del Ejecutivo sus resultados o los resultados de la investigación. Este informe deberá dar cuenta de todas las actividades que desarrolló la comisión, para aclarar su investigación y los aspectos que en ella se trataron.

La cuestión de las resoluciones, es otra de las facultades de las comisiones, resolver significa tomar una decisión fija y decisiva sobre un tema, eso es realmente resolver.

En el ámbito del Derecho Parlamentario, en la doctrina y en el Derecho Comparado, se suele hacer siempre una diferencia entre tres tipos de resoluciones, las concurrentes, las conjuntas y las simples.

La resolución concurrente, es una declaración que debe ser aprobada por ambas cámaras, que no requieren la sanción del Presidente y no tiene carácter de ley. Se enfoca realmente a problemas procedimentales de ambas cámaras, es decir aquellos problemas que tienen que ser resueltos en cuestión de procedimiento por ambas cámaras y se resuelven a través de ésta figura.

La resolución conjunta es una declaración práctica aprobada por ambas cámaras, que tiene el carácter de ley y está sujeta al veto del Presidente, es decir es realmente una Ley

que puede ser vetada por el Presidente. El artículo 70 de la Constitución señala “ las resoluciones pueden ser leyes o decretos...” en la doctrina este tipo de resoluciones o a las propias leyes se les suele caracterizar como resoluciones conjuntas.

La resolución simple, es una declaración aprobada por una sola cámara, expresando una opinión o consideración sobre sus asuntos internos, pero que no tienen el carácter de ley. Se trata de una declaración aprobada por una sola de las cámaras. Las cuatro funciones que pueden desarrollar las comisiones son entonces, dictamen, opinión, informe y resolución, no todo lo que llega a una comisión tiene necesariamente que dictaminarse.

Para el final de curso dejamos la Comisión Jurisdiccional, por ser justamente una comisión controvertida. El artículo 40 de la Ley Orgánica la establece como una comisión ordinaria, aunque diga que desarrolla tareas específicas, como es el caso de la comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la del Distrito Federal, la de la Contaduría Mayor de Hacienda.

A partir de la reforma de la Ley Orgánica de 1999, existen algunas disposiciones en materia de juicio político y de declaración de procedencia, que están un tanto atoradas, entre la Ley Orgánica y la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, otra parte a considerar en torno a la Comisión Jurisdiccional tiene que ver con la forma en la que en la práctica se han creado las secciones instructoras, que es justamente el tema que entraña o que subyace en la Comisión Jurisdiccional.

No se trata de una Comisión de Dictamen, sino de una comisión que atenderá o que servirá para sustanciar tanto el Juicio Político, como la Declaración de Procedencia, que son dos procedimientos legislativos que tienen como finalidad conocer o sustanciar, en relación a las responsabilidades de los servidores públicos.

Estos dos procedimientos, son en la mayor parte de la doctrina, como la función jurisdiccional de las cámaras, es decir que van a actuar como tribunales.

Existen también acuerdos de cómo se han creado las secciones instructoras, los más recientes en la actual legislatura y en la LVII, el que es mucho más específico.

El artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos señala, “corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.”

Y continua el texto del mismo artículo “La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a

cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley.” Aquí encontramos el primer problema, y es al momento de aplicar este artículo 10 en el contexto realmente actual, porque la propia Ley hace alusión a que esta sección instructora se va a integrar a partir de 2 comisiones ordinarias, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Justicia. Pero la reforma a la Ley Orgánica de 1999 cambia el nombre de las comisiones ordinarias, y ahora son de Gobernación y Seguridad Pública, de Justicia y Derechos Humanos y de Puntos Constitucionales, y es donde empieza el problema de esa subcomisión de Examen Previo. Que además lleva a no constituir en esta legislatura la subcomisión y solamente crean la Sección Instructora, esa es una cuestión de legalidad, de debido proceso legal, cuando se va a juzgar a través de cualquier procedimiento, debe apegarse lo más estrictamente a la ley, porque entonces lo que se genera es un tribunal especial, de aquellos que prohíbe la propia Constitución. Esta parte del procedimiento no se salva, lo que se hace es crear de manera directa en esta Legislatura a la Sección Instructora, fue crear la Comisión Jurisdiccional y después a la Sección instructora.

La Subcomisión de Examen Previo, esta regulado toda la parte de Juicio Político y de Declaración de Procedencia, de la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.

El artículo 12 inciso c), de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, señala “ La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor de a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifique que la conducta a tribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7º de la propia Ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento...” esta comisión cuenta con 30 días para determinar cuestiones muy importantes, y tiene que ver con la idoneidad del procedimiento que se está siguiendo, va a determinar si el denunciado se encuentra

dentro de los servidores públicos a los que se les puede encauzar juicio político, es decir aquellos que se encuentran regulados en el artículo 110 de la Constitución.

El artículo 110 señala “ Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución ...”

La segunda cuestión importante que debe determinarse, es si la denuncia que se presenta contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida, corresponde a aquellas conductas que pueden hacer o que pueden convertir a un funcionario en sujeto de juicio político, y esas conductas están determinadas en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos:

“Artículo 7º

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. EL ataque a la forma de Gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;

- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

La ley dice que todo servidor público que actúe en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y del ejercicio de su buen despacho, puede ser encauzado mediante juicio político, pero por ejemplo si sólo son graves, no hay problema, tiene que ser graves y sistemáticos, si son violaciones sistemáticas pero no graves, no se cae en el supuesto.

Estas causas para ser presentada una denuncia de juicio político también la legitimación es muy amplia, la Ley dice que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, podrá presentar una denuncia de juicio político.

Un tercer elemento al que se a va a abocar en un primer escenario la Subcomisión de Examen previo, es a determinar si los propios elementos de prueba que se están aportando, permiten presumir la existencia de la infracción y por supuesto la probable responsabilidad del denunciado, y por tanto, si amerita la incoación del procedimiento, es decir si existe la infracción y si hay la probable responsabilidad.

Un poco como el cuerpo del delito y la responsabilidad, es una cuestión de legitimidad, es por lo que la Subcomisión de Examen Previo, es sin la menor duda, un órgano dentro del procedimiento de juicio político, importantísimo, que no puede, desde luego obviarse.

La Comisión de examen Previo va a desarrollar este escenario, va a examinar estas cuestiones y va a desechar o va a dar continuidad al siguiente paso del procedimiento del juicio político.

Si por una parte desecha, si dice, después de haber realizado este examen al que se refiere el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, detecto, que ni se trata de un funcionario de los que señala el artículo 110 de la Constitución, ni se trata de una conducta de las enumeradas en el artículo 7 de la Ley, entonces dice “desecho, porque no se trata o no hay materia para poder desarrollar el juicio político” si desecha esta denuncia puede revisarse por el pleno de las comisiones unidas, a petición de cualquiera de sus presidentes o a solicitud de cuando menos el 10 por ciento de los diputados que integran ambas comisiones.

Existe en gran medida un escenario de poder solicitar a un órgano superior, la revisión de ese auto de desecamiento por parte de la Subcomisión de Examen Previo.

Cuando desecha además la Subcomisión de Examen Previo, pero devienen pruebas posteriores, puede volver a conocer del tema, valorar las pruebas y en su caso, encauzar nuevamente el procedimiento de juicio político.

La resolución que dicta declarando procedente la denuncia, lo remite de la misma forma al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para efecto, de formular la resolución correspondiente y ordenar que se turne a la Sección Instructora.

¿Qué es la sección instructora? Aquí hay dos problemas, el primero es el del artículo 40 de la Ley Orgánica y el segundo del artículo 11 de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos.

El artículo 40, en su numeral 5, señala “ La Comisión Jurisdiccional se integra por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las

funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos”

Este artículo parece ser muy claro, al respecto el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, dice lo siguiente, “Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.”

Este artículo 11 es un poco más enredado que el procedimiento de integración que señala el artículo 40 numeral 5 de la Ley Orgánica, que es realmente el que debe seguirse, nombrar a la comisión jurisdiccional y de ahí nombrar la Sección Instructora, eso fue precisamente lo que se hizo en esta legislatura, y fue justamente crear mediante acuerdo y señala “De conformidad con el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y 34 inciso c) de la Ley Orgánica – atribuciones de la Junta – proponer al pleno la integración de las comisiones con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas, así como la designación de la delegación para entender las celebraciones y las reuniones interparlamentarias y demás” realmente no sustenta la creación de la Sección Instructora, lo que en todo caso lo que debe hacer la Junta de Coordinación Política es crear la Comisión Jurisdiccional y después a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar la Sección Instructora.

El Acuerdo Parlamentario de la LVII Legislatura establece que no sólo se crea la Comisión Jurisdiccional y la Sección Instructora, sino que además establece otros puntos importantes, establece que la Comisión Jurisdiccional va a tener las facultades que va a cumplir de acuerdo con la Ley Orgánica, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, de conocer y dirimir las controversias que surjan en la Sección Instructora y recabar informes. Esta Sección además se integró de manera plural y tomaba sus resoluciones por consenso, a falta del mismo se turnaba de inmediato a la Comisión Jurisdiccional.

Este parece ser otro gran acierto, el que sea por consenso, no por mayoría o por votación de manera proporcional. Se le daba un verdadero sentido a la comisión Jurisdiccional, que en todo caso es la que está regulada en la Ley Orgánica, que la Sección Instructora es un órgano delegado, que es muy importante.

La Sección Instructora va a ser el órgano que se va a encargar de sustanciar y poner en resolución el expediente durante todo el juicio político, el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece “ La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado” es decir en una primera etapa, en gran medida va a dar sustento a toda la labor y a realizar para ello todas las diligencias necesarias. Tiene una amplia capacidad para poder desarrollar todas estas actividades que van a probar, que el servidor público está justamente involucrado en la denuncia que se presentó.

La propia sección instructora va a conocer de pruebas, va a valorar las pruebas que se presenten y para eso también se establecen plazos por la misma ley. Va a desahogar la audiencia a la que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, va a darle el uso de la palabra al acusado y a su representante o a uno o a otro, va a concederle la palabra a cualquier otra persona que tenga que ver con el asunto, etc.

Se va a constituir propiamente en el órgano más importante que va a desahogar, que va a sustanciar todo el juicio político, y por supuesto la declaración de procedencia.

La declaración de procedencia es otro procedimiento legislativo que tiene que ver con conductas de tipo penal, esa es la diferencia con el juicio político. En el caso de la declaración de procedencia lo que está en juego es un delito.

Para ello es necesario declararlo procedente, es decir, declarar que existe justamente ese delito y que por tanto se le va a retirar lo que se conoce como el fuero y él puede ser sujeto en cualquier juicio de lo criminal, ante cualquier tribunal en materia penal.

Para eso la Cámara de Diputados va a tener que sustanciar todo este procedimiento, hasta crear la sección instructora, ese juicio ese procedimiento de la declaración, se sustenta solamente en la Cámara de Diputados, en el juicio político, van a participar las dos Cámaras, tanto la de Diputados como la de Senadores.

La importancia de la Comisión Jurisdiccional es que en su seno se va a crear la Sección Instructora, esa es realmente la relevancia y la importancia de esta Comisión.

No es posible seguir generando secciones instructoras, para sustanciar juicios políticos, o declaraciones de procedencia sin llevar un debido proceso, porque ahí hay cuestiones de legalidad, de garantías, incluso que son realmente muy serias y si en primer lugar en donde se están vulnerando las garantías y el principio de legalidad en la Cámara.

Lo que pasa es que en México, politizamos todo, y eso es lo verdaderamente lamentable.

El artículo 40 de la Ley Orgánica dice, que las comisiones se establecen ordinarias, es decir de diario, o sea que tienen que existir una Comisión Jurisdiccional de ordinario. Tiene que existir y tiene que turnársele cosas y tiene que estar trabajando de ordinario.

En otros países este tipo de juicios en realidad ya no existen o tienden a extinguirse. ¿Por qué surge el juicio político, los fueros las inmunidades y demás? Pues en realidad surgen

este tipo de fueros en la Edad Media, cuando está creándose el Parlamento, porque el rey que en ese momento era un rey absoluto, disponía absolutamente de todo, podía mandar a encarcelar a cualquier parlamentario, mandarlo a la horca etc. Entonces el parlamento lo que crea es eso fueros o inmunidades, es decir un estatuto que le impida al rey atrapar y aprender para callar cualquier voz.

Pero conforme va evolucionando el Estado, deja de ser un Estado absoluto y se convierte en un estado social, democrático, de derecho, etc. Estas figuras empiezan a declinar, sobre todo en los países como Inglaterra, Alemania o España, en primer lugar por que se entiende que en un Estado de Derecho, en un Estado Democrático, todos los ciudadanos, sean funcionarios o no sean funcionarios, debemos tener garantizada lo que se conoce como la tutela judicial efectiva, es decir, tener garantizados los derechos que son inherentes a cualquier juicio, garantía de tener tu defensor, garantía de un juez imparcial, garantía de la valoración de pruebas etc.

Este tipo de inmunidades que tuvieron su lógica, que tuvieron su idea en la Edad Media, ahora ya no deben existir, por que todos somos iguales, porque a todos nos asiste la tutela judicial efectiva, y en consecuencia estos privilegios y estas inmunidades deben de desaparecer.

En este contexto y en esta diversificación de disposiciones, de acuerdos, de leyes, de querer generar el juicio político como se esta generando en México, lo que se debe de hacer es pensar, si todavía en nuestro país este tipo de inmunidades y de privilegios tienen sentido o no lo tienen, y que tan adelantado está nuestro sistema de justicia como para que un ciudadano y un servidor público sean juzgados en igual de circunstancias, y es ahí donde está el problema.