



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

**SISTEMA DE COMISIONES EN EL CONGRESO DE LA
UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**TRABAJO TERMINAL DE GRADO
QUE PRESENTA
CARLOS MIGUEL POOT GRAJALES**

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**TUTORA ACADÉMICA:
M. en D. MARÍA TERESA MARTÍNEZ RODRÍGUEZ**

**TUTORAS ADJUNTAS:
DRA. en C.S. y P. GABRIELA FUENTES REYES
DRA. en D. LUZ MARÍA C. JAIMES LEGORRETA**



AGOSTO, 2018

Ciudad Universitaria Toluca México a 4 de Junio de 2018

**DR. EN GOB. CARLOS BETANCOURT HIGAREDA
COORDINADOR DE ESTUDIOS AVANZADOS
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD
AUTONOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
P R E S E N T E**

Por este conducto, en mi carácter de Tutor académico del egresado de la Maestría en Derecho Parlamentario, **Lic. Carlos Miguel Poot Grajales**, le informo que ha concluido correctamente su documento de Maestría, bajo la modalidad de TRABAJO TERMINAL DE GRADO denominado **“EL SISTEMA DE COMISIONES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**, y toda vez que reúne los requisitos de forma y de fondo solicitados por el reglamento de estudios avanzados de nuestra Universidad, me permito emitir mi VOTO APROBATORIO, para que el interesado pueda continuar con los trámites necesarios para su sustentación.

Sin otro particular, le envió un afectuoso saludo.

A T E N T A M E N T E


**M. EN D. MARÍA TERESA MARTINEZ RODRIGUEZ
TUTOR ACADÉMICO**

FACULTAD DE DERECHO
RECIBIDO
04 JUN 2018
18:03
Cecilia
COORDINACIÓN DE
ESTUDIOS AVANZADOS

Ciudad Universitaria. 29 de mayo de 2018

Dr. Carlos Felipe Betancourt Higareda
Coordinador de Estudios Avanzados de la
Facultad de Derecho de la UAEM
Presente

Por este medio, le informo que el Maestro en Derecho Carlos Miguel Poot Grajales, realizó la investigación intitulada "El Sistema de Comisiones en el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos" bajo mi tutoría adjunta, como egresado del programa de estudios de Maestría en Derecho Parlamentario.

Una vez hechas del conocimiento del tesista las observaciones correspondientes, me es grato emitir el **VOTO APROBATORIO**, para que el M. en D. Poot Grajales, continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular le envío un saludo cordial.

ATENTAMENTE



Dra. Gabriela Fuentes Reyes
Tutora adjunta
Profesora-investigadora de tiempo completo

Toluca, México; 6 de junio de 2018

**DR. en GOB. FELIPE BETANCOURT HIGAREDA
COORDINADOR DE ESTUDIOS AVANZADOS
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UAEM
P R E S E N T E**

En relación al oficio mediante el cual me informó el registro ante la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados del protocolo de investigación titulado: “**Sistema de Comisiones en el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos**”, realizado por el **Lic. Carlos Miguel Poot Grajales** para la obtención del grado de Maestro en Derecho Parlamentario, como Tutora Adjunta del mismo, me permito hacer de su conocimiento que el trabajo ha sido concluido.

Investigación que considero reúne los requisitos teórico-metodológicos que indica la legislación universitaria, al abordar el objeto de estudio en forma adecuada y con una disertación que permite al Licenciado Poot efectuar interesantes aportaciones. Motivo por el cual, otorgo mi **voto aprobatorio** para que el interesado pueda continuar con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle mi compromiso institucional.

ATENTAMENTE



DRA. EN D. LUZ MARÍA C. JAIMES LEGORRETA



Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Derecho

Julio 12, 2018

CEA/471/2018

**CARLOS MIGUEL POOT GRAJALES
P R E S E N T E**

Sirva el presente, para comunicarle que una vez realizado el análisis del expediente académico relacionado con el proceso para obtener el grado de Maestro en Derecho Parlamentario, con fundamento en lo establecido por el artículo 52 y demás relativos del Reglamento de los Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México, publicado en la Gaceta Universitaria del mes de Mayo de 2008, me permito otorgar a Usted la autorización necesaria para que proceda a impresión del trabajo terminal de grado denominado: **"Sistema de Comisiones en el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos"** y con oportunidad presente los diez ejemplares requeridos para estar en posibilidad de programar la fecha en que deberá llevarse a cabo su examen para obtener el grado en comento.

No habiendo otro asunto que tratar por el momento, le reitero la seguridad de mi consideración y estima.

**Atentamente
Patria, Ciencia y Trabajo**

"2018, Año del 190 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"

Felipe C.B.

**Dr. en Gob. Felipe Carlos Betancourt Higareda
Coordinador de Estudios Avanzados de la
Facultad de Derecho**



**FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE
ESTUDIOS AVANZADOS**

FCBH/kfai*

Cerro de Coatepec S/N,
Ciudad Universitaria, C.P. 50110,
Toluca, Edo. de México.
Tel: (722) 214 43 00 y 2 14 43 72
<http://derecho.uaemex.mx>



*Mi agradecimiento al
Senado de la República,
institución que ha
mostrado un interés
legítimo en la
profesionalización de sus
colaboradores.*

*Mi agradecimiento
también a Sara, Itzel,
Yohali, Caeri y Sofía.*

CONTENIDO

1. Objeto de aplicación del conocimiento.....	8
2. Método de trabajo.....	9
3. Introducción.....	12
4. La función legislativa.....	16
4.1 Dimensión procedimental.....	19
4.2 Dimensión jurídica.....	21
4.3 Dimensión política.....	23
5. El Control Parlamentario.....	25
5.1 Función de control presupuestal.....	27
5.2 El Juicio de Procedencia y el Juicio Político.....	29
5.3 Las comisiones de investigación.....	31
5.4 Función de veto.....	32
5.5 Otras funciones del control parlamentario a cargo del Poder Legislativo.....	35
6. Funciones sustantivas de las comisiones.....	39
6.1 Permanencia en su constitución.....	40
6.2 Representación de la pluralidad.....	40
6.3 Trabajo especializado.....	41
6.4 Sustanciación del debate.....	42
6.5 Legitimación del proceso legislativo.....	43
7. Hipótesis para fortalecer el sistema de comisiones.....	44
8. Resultados.....	52
8.1 Discusión y Conclusiones.....	52
9. Referencias.....	55

1. Objeto de aplicación del conocimiento.

El objeto de aplicación del conocimiento del presente trabajo terminal de grado lo constituyen los cuerpos colegiados integrados por legisladores de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los cuales la Ley y los reglamentos se refieren como comisiones para el estudio y dictamen de las iniciativas o, bien, comisiones ordinarias. Existen diferentes conjuntos normativos que operan en el Congreso bajo la figura de comisión (ordinarias, especiales, de investigación, de protocolo, etcétera), y cada una de ellas realiza actividades diferentes. Destacan por su labor esencial aquellas que genéricamente se denominan ordinarias, a las cuales se define en el presente trabajo de manera exploratoria como conjuntos normativos integrados por órganos personificados que participan del proceso de formación de las leyes.

Esta definición atiende a las funciones sustantivas que realizan las comisiones en el proceso de construcción del ordenamiento jurídico nacional, no obstante, no es divergente de la definición procedimental descrita tanto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos como en los reglamentos de las Cámaras, referida esencialmente a los órganos dedicados al estudio y dictamen de las iniciativas.

La definición propuesta atiende una perspectiva de las comisiones ordinarias como órganos del Estado, integradas al Poder legislativo y, por supuesto, a la función material que cumplen con base en los requisitos de validez de su actuación. En cualquier caso, debe entenderse que las decisiones que se generan en el seno de las comisiones no se concretan a un principio de definitividad, pues sus resoluciones pueden ser modificadas en el órgano denominado Pleno, sin embargo, si contribuyen a realizar de manera colegiada, el análisis previo de las iniciativas o decretos que, eventualmente, serán discutidos por el conjunto de legisladores que integran las asambleas de las cámaras.

Las comisiones ordinarias vistas como un sistema desde la perspectiva de los órganos del Estado y, en este caso, del Poder Legislativo, permite comprenderlas en sus propósitos sustantivos, más allá de la lógica instrumental (también comentada en el trabajo), pues identifica diferentes funciones, entre ellas: permanencia en su constitución, expresión de la pluralidad política, atención de la diversidad temática, sustanciación del proceso de análisis y estudio de las iniciativas y legitimación del proceso de producción normativa.

Esta perspectiva permite identificar la relevancia que, para el Derecho Parlamentario, tienen estos órganos, a través de los cuales se desahogan un conjunto importante de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delega en el Poder Legislativo.

2. Método de trabajo.

En el presente trabajo se ha utilizado el método analítico aplicado a la figura jurídica de las comisiones ordinarias, esto es, a los cuerpos colegiados integrados por legisladores, dispuestos para el desahogo de las iniciativas de ley o decreto que se someten al pleno de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión. Estos cuerpos colegiados cumplen propósitos específicos en el proceso legislativo y, también, funciones de gran relevancia para la legitimación del trabajo legislativo ante la sociedad.

El análisis de la práctica parlamentaria y de los usos parlamentarios constituyen una fuente legitimada para el análisis de la actuación de las comisiones, en virtud de que, más allá de las atribuciones señaladas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos de cada una de las cámaras, muchas de las actividades de estos cuerpos colegiados, son resultado del sentido de oportunidad política, misma que sólo puede expresarse a través de una reflexión diferente a la racionalidad procedimental o a la racionalidad jurídica que normalmente les aplica, esto es, atendiendo una racionalidad política sustentada en

decisiones e intereses de los actores políticos que intervienen en proceso legislativo en la fase de estudio y dictamen de las propuestas. Sin duda, se trata de elementos que sólo pueden abordarse desde una perspectiva argumentativa como elemento de interpretación.

El análisis incluye una revisión de las funciones normales del Poder Legislativo en el marco del sistema de pesos y contrapesos de los Poderes Públicos. El estudio hace una revisión de las funciones control, fiscalización y colaboración entre poderes, las cuales, en términos generales, guardan un reconocimiento general en muchos estudios en la materia.

Para abordar el análisis, se considera a las comisiones ordinarias como conjuntos normativos personificados que participan del proceso de formación de las leyes y que forman parte de los órganos que integran el Poder Legislativo. Esta teoría parte de la teoría de órganos del Estado, generada en su oportunidad por Hans Kelsen (1881-1973). Estos conjuntos normativos personificados cumplen, además de los señalados, diferentes propósitos en el proceso legislativo, ninguno de ellos definitivo, pero de gran significado, como son, la permanencia en su constitución; la representación de la pluralidad política de las cámaras; el trabajo especializado; sustanciación del debate y la legitimación del proceso legislativo.

La producción normativa en la que participan las comisiones es visualizada con base en la teoría crítica que, en el caso de la filosofía del derecho, tiene como a uno de sus exponentes a Jünger Habermas (1929), esto es, concebir el derecho como un sistema de normas coercitivas y positivas con pretensiones de garantizar la libertad y la autonomía de las personas jurídicas por igual, y su legitimidad está en función del procedimiento de contenido moral con el que surgen, relacionado con las tensiones que se dan entre la eficacia de la norma y su validez, esto es, entre la legitimidad de su producción y la legitimidad de su aplicación.

Habermas supone de partida que las leyes sean reconocidas y, por lo tanto, aceptadas por los destinatarios. Por ello, el derecho no puede ser producto de la pura racionalidad instrumental del aparato jurídico despojada de contenido moral, porque tal característica llevaría a su deslegitimación por la ausencia de contenido y la falta de identificación de los sujetos jurídicos (la persona, las instituciones, las personas privadas, otros Estados) con las normas generadas a partir de la sola participación de los jurídicamente aptos para opinar sobre el derecho.

Llevado lo anterior al presente trabajo, se traduce en que las comisiones legislativas no sólo cumplen funciones instrumentales y jurídicas, como son, la función legislativa, el control parlamentario y sus atribuciones jurisdiccionales, sino actividades relacionadas con el contenido político del órgano legislativo que, como ha sido señalado, permiten que el trabajo de comisiones dote de sentido a las resoluciones en cada una de las cámaras, en términos de la institucionalización de la pluralidad política y la legitimidad del trabajo parlamentario ante la sociedad.

Ver las comisiones ordinarias como un sistema desde la perspectiva de órganos de Estado, permite, así mismo, comprenderlas en sus propósitos sustantivos, más allá de la lógica instrumental (también considerada en el trabajo), pues identifica, además, de las funciones de control presupuestal, control jurisdiccional, investigación y veto, otras relativas a la permanencia en su constitución, la expresión de la pluralidad política, la atención de la diversidad temática, la sustanciación del debate y la legitimación del procedimiento de producción normativa.

Sin duda, existen temas de actuación de las comisiones que no están suficientemente desarrollados en la legislación. Por el significado que estos cuerpos colegiados tienen respecto de su contribución al cumplimiento de las funciones constitucionales del Poder Legislativo, es que, al final, se proponen una serie de consideraciones para fortalecer su actividad e influencia como órganos de decisión

que intervienen en el proceso de formación de las leyes y en el sistema de equilibrio de poderes.

3. Introducción

Las comisiones del Congreso de la Unión (comúnmente denominadas ordinarias) son conjuntos normativos personificados que intervienen en el proceso legislativo y atienden diferentes funciones, aunque sus resoluciones, en cualquier caso, estarán subordinadas al órgano superior denominado Pleno que, de acuerdo a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá modificar los términos de cualquier decisión tomada en su seno, así como subsanar cualquier vicio de origen en cuanto a los elementos procedimentales¹. La denominación de comisiones como conjuntos normativos, que aplica de manera muy específica a los cuerpos colegiados al interior del Congreso Federal de los Estados Unidos Mexicanos, resulta congruente con la conceptualización de la teoría de los órganos de Estado de Hans Kelsen, de acuerdo con la cual, existen un conjunto de atribuciones normativas que ejercen determinados sujetos mandatados legalmente, para actuar en nombre de la sociedad, lo que significa que personifican o están investidos de normas legitimadas bajo un procedimiento legal y, con base en ellas, quedan dotadas de autoridad para efectuar o emitir determinados actos o resoluciones según su competencia². Un órgano colegiado, como lo son las comisiones ordinarias, cumple con la cualidad de ser un conjunto normativo personificado en la figura de los diputados o senadores, en este caso, con el propósito de producir y participar en el proceso de generación de las normas jurídicas³ y demás atribuciones constitucionales del Poder Legislativo.

¹ PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO, Tesis 117/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, diciembre de 2004, p. 1111.

² Cfr. Kelsen, H, *Teoría del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1979, p. 117.

³ Cossío D., Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, México, Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 25.

Desde esta perspectiva, las comisiones ordinarias son órganos de Estado que cuentan con una normatividad que les resulta propia, esto es, una base legal que establece los términos de su intervención en la producción normativa y demás funciones que tienen encomendadas las cámaras del Congreso de la Unión; queda claro que se integra por legisladores, quienes, a título individual, están sujetos a una normatividad distinta a la del órgano colegiado, por lo que, no es dable confundir las atribuciones de las comisiones ordinarias con las funciones que desempeñan los legisladores de manera individual, aunque están plenamente correlacionadas.

La función más destacada que identifica a las comisiones es su contribución a la producción normativa, en especial, en la fase de estudio y dictamen; únicamente las comisiones están facultadas para elaborar un dictamen, documento que es, por excelencia, el instrumento a partir del cual se realizan las deliberaciones de una asamblea cuando participan del proceso de formación de leyes; salvo casos excepcionales, no hay debate ni votación si no hay un dictamen a discusión. Y aunque la participación en el proceso de producción normativa no es una actividad exclusiva o excluyente del Poder legislativo, el ámbito de actuación de estos cuerpos colegiados es específica en este Poder Público y, lo que resuelvan, constituye la base del debate parlamentario en materia de legislación. Lo anterior es señalado en virtud de que, en el proceso legislativo, visto como el conjunto de procedimientos legales para la producción del orden jurídico del Estado, participan distintos actores, sujetos legitimados constitucionalmente, con atribuciones y consecuencias jurídicas diferentes.

Entre los sujetos jurídicos facultados para intervenir en el proceso de formación de las leyes se encuentran los ciudadanos que respalden una propuesta en un porcentaje del 0.13 por ciento del padrón electoral (bajo el formato de la iniciativa ciudadana); el titular del Poder Ejecutivo, a través de diferentes figuras: iniciativa, iniciativa preferente, promulgación, publicación y bajo la forma de observaciones (coloquialmente conocida como *veto*) de cualquier proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso de la Unión, dentro de sus facultades constitucionales;

también, las legislaturas de las entidades federativas pueden presentar iniciativas de ley o decreto, previamente aprobadas por sus asambleas. Sin embargo, en el plano del orden Federal de gobierno, sólo en el Pleno y en las comisiones se delibera respecto de los contenidos de las iniciativas de ley y decreto y únicamente pueden hacerlo quienes tengan la cualidad o condición vigente de legisladores.

Es de considerarse que las comisiones ordinarias reproducen las formas de operación del Pleno de cada una de las asambleas y, aunque en una escala diferente en términos de su incidencia en el proceso legislativo, tienen funciones y procedimientos similares para la resolución de los asuntos a su cargo. Así, las comisiones realizan funciones de desahogo del proceso legislativo, de control y fiscalización y jurisdiccionales, de hecho, el proceso de sustanciación de tales funciones se realiza de manera especial en las comisiones ordinarias. Por supuesto, no todas las comisiones tienen la misma incidencia en cada una de estas funciones; algunos cuerpos colegiados destacan por la naturaleza y especificidad de su denominación y atribuciones, como es el caso de la Comisión Jurisdiccional o la Comisión de Puntos Constitucionales.

Un hecho es evidente: muchas de las atribuciones del Poder legislativo, derivan necesariamente del trabajo colegiado de las comisiones ordinarias, es decir, en el Pleno se delibera y somete a votación lo que, en muchos casos, ha sido procesado en los cuerpos colegiados, regularmente bajo la figura de un dictamen que debe ser votado y suscrito por, al menos, la mayoría de los integrantes de las comisiones concurrentes a cada uno de los asuntos antes de ser sometido a consideración de las asambleas.

Debe señalarse, que existen diferentes interpretaciones respecto de las funciones que cumple el Poder Legislativo en el contexto de la división de poderes, más allá del sistema de equilibrios y de la diversificación del ejercicio del poder público. Algunos autores consideran que, en su seno, se desarrollan actividades de representación, deliberación, de carácter financiero, de orientación política,

electoral, de administración y de indagación⁴. No obstante, la regulación vigente aplicable a las comisiones, ha dejado en desuso algunas funciones que antes fueron consideradas por algunos especialistas, tales como la calificación electoral y, otras, que más bien constituían actividades que, desde el punto de vista de su consecuencia jurídica, no tenían mayores repercusiones en el orden jurídico, como la deliberativa o de administración.

El enfoque que se le confiere a las atribuciones materiales de las comisiones en el presente trabajo, resulta coincidente en contenido con la orientación que, en su oportunidad, señaló Héctor Fix-Zamudio⁵. El autor refiere siete: facultad legislativa; facultad de control; control de presupuesto; investigación; responsabilidad de servidores públicos; nombramiento y evaluación de la política internacional. Sin duda, los propósitos de investigación o metodológicos aplicados en el análisis permiten considerar que, de las atribuciones señaladas, el estudio y dictamen de las iniciativas de ley o decreto, la función legislativa propiamente, constituye la más visible de las actividades materiales en las que participan las comisiones ordinarias y se considera que, al menos, las relacionadas con los temas de presupuesto, nombramiento, responsabilidad de servidores públicos y política internacional, pertenecen al universo del control legislativo respecto del Poder Ejecutivo y, en su caso, del Poder Judicial, en el marco del equilibrio de poderes. Es de señalarse que la clasificación de funciones apertura el análisis en función de los objetivos que se persigue en una determinada investigación y, como es propósito de este trabajo, además de describir las funciones materiales de las comisiones, se pretende abordar un análisis diferente de las funciones, bajo una perspectiva menos visible, de carácter sustantivo más que adjetivo y que se refiere a varias funciones que

⁴ Belín, F., *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1993, p. 22 y siguientes.

⁵ Fix-Zamudio, H., *La función actual del Poder Legislativo*, en Poder Legislativo en la Actualidad, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 15-35, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=967>

también cumplen estos cuerpos colegiados: permanencia en la constitución de las comisiones; expresión de la pluralidad política; atención a la diversidad temática; sustanciación del proceso de análisis (legislativo) y, de manera especial, la legitimación del proceso de producción normativa. Todos estos temas constituyen funciones orientadas a brindar legitimidad al trabajo legislativo como un mecanismo interno de control que establece las bases de la credibilidad del Poder Legislativo, además de las dos funciones materiales señaladas esenciales: la legislativa y la de control parlamentario.

4. La función legislativa

Para algunos autores, la función legislativa puede ser vista desde la perspectiva de las acciones de control del Poder Legislativo sobre los demás poderes públicos⁶. El proceso legislativo en sus términos y etapas no sólo representa un mecanismo de contrapeso respecto de las decisiones de la colegisladora en sistemas bicamarales, también delimita el poder de los otros poderes públicos e, incluso, a los organismos constitucionales autónomos. Desde un punto de vista general, esta apreciación se confirma, cuando las iniciativas de ley o decreto ponen freno o desarrollan competencias de los órganos de gobierno o establecen límites al ejercicio de poder de los servidores públicos. Pero no todos los actos legislativos tienen que ver necesariamente con la delimitación de facultades públicas, pues el universo del orden legal va mucho más allá de la esfera de gobierno, ya que el derecho, en términos generales “regula, ordena y media cualquier tipo de relación social” en la que eventualmente puede surgir un conflicto que altere el orden social⁷.

⁶ Mora-Donatto, C., *Oposición y control parlamentario en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 2010, Núm. 23, julio-diciembre, pp.121-151.

⁷ Roldán Xopa, J., *El sistema de fuentes del Senado*, Senado de la República-ITAM Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 25.

Legislar es la función de mayor significación del poder Legislativo. De hecho, es su actividad de origen; ninguna otra instancia del poder público puede desahogar o sustanciar el proceso legislativo como corresponde constitucionalmente a las cámaras o parlamentos bajo regímenes constitucionales democráticos, a pesar de que otros órganos o sujetos legitimados tengan intervención en el mismo proceso. No obstante, no es la única función a su cargo: “*desde el momento en que las sociedades se volvieron complejas y los titulares del Poder Ejecutivo adquirieron mayor preponderancia en la administración de gobierno, en particular, a lo largo del siglo XX*”⁸, se hizo necesario establecer límites al ejercicio público a través de controles al poder político por la vía de la legalidad y de la legitimidad.

El incremento de las funciones materiales del Congreso derivó en diferentes atribuciones del Poder Legislativo, pero en el caso de la función legislativa, tuvo como uno de sus resultados la especialización del trabajo en comisiones desde la perspectiva temática. Como ha sido observado por diversos investigadores⁹, durante el siglo XIX, las comisiones tenían como propósito aprobar el presupuesto del ejecutivo, la ley de la hacienda pública y los egresos del año correspondiente. Cualquier otro asunto implicaba el establecimiento de una comisión para el desahogo del mismo. Sin embargo, con el tiempo, se fueron creando comisiones especializadas, al principio, correspondientes con las dependencias públicas y, más tarde, conforme al desarrollo de temas de interés público o legislativo. La Comisión de Puntos Constitucionales nace en nuestro congreso en el año de 1824, pero su denominación previa fue Comisión de Violaciones a la Constitución, pues modificar

⁸ Salazar, E., *Derecho político parlamentario; principios, valores y fines*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005, p. 158.

⁹ Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. También ha sido señalado por Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Editorial Porrúa-INAM, prólogo de Jorge Carpizo, 2010, 500 pp.

la que en ese momento había sido recientemente promulgada, resultaba un tanto contradictorio.

De cualquier modo, la especialización del trabajo en comisiones se fue desarrollando con el tiempo, no sólo en México, sino en todos los parlamentos del mundo, pues constituían el espacio idóneo de deliberación previa y ordenada entre pares, respecto de los asuntos de orden legal del interés público que debían resolver las asambleas parlamentarias. En las comisiones se lleva a cabo el trabajo especializado de análisis para la configuración de la norma y es el momento procesal específico, durante el proceso legislativo, dedicado especialmente al estudio y dictamen de las propuestas de ley o decreto, trabajo que se realiza de manera colegiada. En su sentido más estricto, las comisiones son el escenario creativo de la normatividad pública, la cual puede ser rechazada, modificada o, bien aprobada, y únicamente pueden alterarse sus resoluciones por un órgano de naturaleza jerárquica superior: el Pleno, el cual puede modificar el sentido de los acuerdos alcanzados en toda comisión, a pesar de que el debate en el seno de las comisiones es particularmente específico en estos cuerpos colegiados.

Más allá de la lógica procedimental, la función legislativa comprende o inicia con la identificación, desarrollo, problematización y regulación de lo que podría denominarse hecho legible. Ello supone la visualización previa de un problema de interés público, cuya regulación posibilite una mejor mediación social para la resolución de un eventual conflicto, cuya aplicación esté de acuerdo con el interés general. Como no hay un mecanismo institucionalizado para diseñar una norma o un dictamen, es importante conocer la relevancia del tema y la trama de lo que se va a establecer, esto es, prever y ponderar la consecuencia jurídica de la norma que se propone incorporar al orden jurídico del Estado, en el contexto de una realidad legislativa que se inscribe en tres dimensiones, entre lo procedimental, lo técnico-jurídico y lo político.

Sin duda, lo procedimental, lo técnico-jurídico y lo político están presentes en todo el proceso legislativo y constituyen incentivos de diferentes naturalezas que

permean los resultados legislativos. Para entrar en vigor, toda norma debe cubrir los momentos procesales de carácter procedimental y, simultáneamente, requisitos de validez en función del conjunto de normas de mayor jerarquía y congruencia con el sistema jurídico, pero sobre todo, atiende criterios de oportunidad política, base del consenso que hace posible la entrada en vigor de una norma, como resultado del acuerdo sustentado legalmente por el cumplimiento del conjunto de procedimientos que distingue al proceso legislativo y por la legitimidad de la propuesta misma, al ser convenida y consentida por el conjunto de legisladores.

El estudio y dictamen de las iniciativas de ley o decreto no es un hecho aislado que se realice en condiciones puramente técnicas. Los parlamentos (y las comisiones de su seno) son órganos de Estado en donde confluyen visiones políticas diferentes, intereses de distintos actores sociales y oportunidades de todo tipo, lo cual hace que el dictamen refleje, en más de un sentido, la naturaleza política de un órgano de representación popular cuya característica es la pluralidad, la cual se expresa en la integración de las comisiones ordinarias y propicia que, en los debates, tengan cabida de manera preferente las voces de los partidos políticos representados en cada una de las cámaras, pero también, la de un sinnúmero de actores sociales con intereses específicos.

4.1. Dimensión procedimental. Toda iniciativa de ley o decreto presentada al Pleno debe cumplir una serie de requisitos para traducirse en un dictamen. Desde el turno, que es la resolución de trámite que ordena la Mesa Directiva durante las sesiones, para enviar a la comisión o comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al Pleno¹⁰, hasta su inscripción en el orden del día de una sesión ordinaria de trabajo del Pleno en el formato de dictamen. Entre esos dos momentos procesales, las comisiones ordinarias tienen a su cargo el asunto turnado, para lo cual, cada uno de los reglamentos de las cámaras prevén una serie

¹⁰ Garita, A., *et. al.*, La función legislativa en el Senado de la República, México, Senado de la República, Mesa Directiva, LXIII Legislatura, 2015, p. 267.

de procedimientos que debe seguir el presidente y los integrantes de la comisión de que se trate, a fin de proceder a la aprobación, rechazo o modificación de la iniciativa original. La regla más importante es la que señala que para que haya dictamen, el mismo debe estar firmado por la mayoría de integrantes de la comisión o comisiones dictaminadoras, previo a su presentación al Pleno. La normatividad de cada una de las cámaras establece un conjunto de reglas sobre la forma de enterar a los integrantes de la comisión sobre las iniciativas que les han sido turnadas, así como los términos de las convocatorias a reuniones de trabajo, la distribución de materiales, la entrega de comentarios y la forma en que deben conducirse las sesiones de los cuerpos colegiados para que sean válidas. Como ha sido señalado, lo resuelto en una comisión ordinaria puede ser modificado en el Pleno, sin embargo, el cumplimiento de las fases procesales, le confieren, a su vez, validez al dictamen en términos procedimentales, con independencia del conjunto de enunciados jurídicos o resoluciones que hayan sido incorporados al mismo y que se sometan a discusión y, en su caso, aprobación por parte del Pleno, los cuales están sujetos a otros criterios de validez; una reunión válida en términos de quórum, no implica la aprobación de un dictamen en sentido favorable ni que el contenido de los dictámenes sea procedente.

Los dictámenes son el documento en donde queda plasmada la propuesta normativa o de resolución generada en el seno de una comisión respecto de una iniciativa de ley o decreto. El proyecto de decreto, en particular, representa un diseño específico para que las resoluciones generadas en las comisiones ordinarias puedan ser votadas con claridad y sin confusión de ningún tipo, tanto por la propia comisión, como por el Pleno de cada Cámara. Además de la firma por parte de la mayoría de los integrantes, el dictamen debe cumplir requisitos de forma señalados en las disposiciones que aplican a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión (artículo 190 del Reglamento del Senado de la República, RSR, y artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados, RCD) ¹¹.

¹¹ Se trata de un conjunto de disposiciones sobre los apartados que integran un

El dictamen expresa, condensa y resume la fase legislativa a cargo de las comisiones ordinarias en el marco de la función legislativa del Congreso de la Unión. Ningún otro órgano del Poder Legislativo está facultado para llevar a cabo el estudio y dictamen de las iniciativas de ley o decreto por lo que, obviar este momento procesal, si bien, puede tener una base legal, pone en entredicho la legitimidad de un producto legislativo. El artículo 80 del RCD señala claramente que es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas, presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar minutas, iniciativas de ley o de decreto, observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto, observaciones de la colegisladora en términos de la fracción E del artículo 72 Constitucional, cuenta Pública, proposiciones no legislativas o solicitudes de permiso constitucional en términos del artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución.

4.2 Dimensión jurídica. Los enunciados normativos podemos entenderlos, en su forma más general, como el medio de que se han provisto las sociedades para dirimir sus diferencias, así como para estructurar un orden al que están sujetos quienes la integran. Toda ley, institución o Estado es, de alguna manera, un conjunto de enunciados jurídicos validados por un procedimiento legitimado socialmente¹². Su carácter punitivo y vinculante es definitivo para mantener la organización de la sociedad en sus planos económico, político y social. A cada uno

dictamen. Destacan, por supuesto, la denominación del asunto de que se trata el dictamen, la fundamentación, los antecedentes de procedimiento, el contenido de la propuesta, la valoración del impacto presupuestal, el análisis y consideraciones hechas por los integrantes del cuerpo colegiado y, por supuesto, el proyecto de decreto, la fecha del mismo y quienes lo suscriben.

¹² Habermas, Jünger, *Derecho y moral*, en Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso, Madrid: Trotta, (5ª ed.). 2008, p. 544 y siguientes.

de ellos corresponde un orden y, de la misma forma, una interrelación que le da sentido y profundidad. Por ello, en el seno de las comisiones, las cuales constituyen uno de los espacios de idoneidad de la construcción normativa, se consideran las características que, desde la perspectiva de la racionalidad jurídico-formal, lógica o lingüística debe contener un enunciado jurídico¹³. No obstante, no siempre mantiene una actitud asertiva en la aplicación de la racionalidad pragmática, ética o teleológica.

Las normas deben guardar una congruencia con las demás disposiciones jurídicas que integran el sistema (racionalidad jurídico-formal), a efecto de que un postulado no incurra en contradicciones con otro y, atender, a un principio de validez normativa, el cual está dado, entre otros aspectos, por su relación respecto de las normas de mayor jerarquía del propio sistema. Además, debe mantener una construcción lógica inteligible para el ciudadano en general, quien al final es el destinatario final de la norma: *“... como fenómeno social, el derecho es dinámico, en el cual, el órgano, el procedimiento, la norma, el contexto, son componentes siempre presentes, aun cuando separables analíticamente”*¹⁴.

La motivación de cualquier resolución de las comisiones ordinarias no puede dejar de lado estos aspectos, pues de una adecuada formulación normativa y de una estructuración fundada y motivada de un dictamen, se facilitará la discusión de los órganos que participan en el proceso de formación de las leyes. Asimismo, las modificaciones al orden jurídico estarán a la vista de los ciudadanos y los razonamientos que llevaron a la incorporación, expulsión o modificación de las normas existentes, podrán ser tomados en cuenta por la sociedad, lo cual conferirá

¹³ Atienza, Manuel, *Las razones del derecho; Teoría de la argumentación jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica número 135, 2003, p. 206, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/710/pl710.htm>

¹⁴ Roldán, J. *op. cit.* p. 26.

a los dispositivos jurídicos de una legitimidad que posibilite su aceptación social, más allá del cumplimiento de la lógica procedimental legal.

4.3 Dimensión política. La política se expresa de manera particular en las comisiones ordinarias. Sin duda, permea e influye en las dimensiones procedimental y jurídica: acelera los tiempos o los detiene; modifica los textos originales; les confiere profundidad o atenúa sus consecuencias jurídicas. Lo político no necesariamente subordina a lo jurídico y a lo procedimental, pero muchas veces, a través de la argumentación, los deja al servicio de fines que se materializan a través de los actores políticos que integran los cuerpos colegiados, en particular del Presidente o de la Junta Directiva del órgano. Un Presidente de comisión puede hacer de la agenda del órgano colegiado, su propia agenda; tiene un dominio inicial sobre el contenido del dictamen y puede impulsar la relación de asuntos a desahogar del Orden del Día de las sesiones de trabajo. La Junta Directiva, regularmente integrada por legisladores de fuerzas políticas distintas a la del presidente, representa el contrapeso en el cuerpo colegiado para mediar la integración de la agenda y los acuerdos. Sin embargo, también pueden tener sus propios intereses. A final de cuentas, lo que prevalece en las comisiones ordinarias es el principio de oportunidad política y, en casos límites, la aplicación responsable del principio de mayoría cuando no se logra el consenso después del análisis y discusión de cada una de las propuestas.

En las comisiones, como todo órgano de orden político, son las condiciones de oportunidad de integración del consenso, las que le confieren dinamismo al trabajo legislativo. El conocimiento técnico de los asuntos reviste una particular importancia, pues toda argumentación jurídica supone la confrontación de una visión política con base en una ideología o ideario que cada legislador representa. Sin embargo, a diferencia del Pleno, en donde la opinión de los grupos parlamentarios tiene un mayor peso que la del legislador individual, las comisiones ordinarias constituyen un escenario distinto, pues los diputados y senadores pueden expresar con mayor amplitud sus puntos de vista, así como transmitir sus inquietudes de modo más

detallado. En cierto sentido, se da una mayor apertura en el debate e, incluso, es posible explorar decisiones previas a la fijación de posturas de las bancadas. Aunque, debe insistirse, existe la posibilidad de que la aprobación de un dictamen de manera unánime en comisiones sea objetada por alguna bancada cuando sea debatido en el Pleno. La dimensión política de la función legislativa expresa de diferentes formas la concurrencia de intereses y motivaciones que, en torno a un tema en debate, tienen partidos políticos, organizaciones sociales y grupos de interés económico, fundamentalmente.

Es de señalarse que, en este proceso de integración del consenso en las comisiones, convergen toda clase de intereses, ya sea con la representación política legitimada de los legisladores o, bien, a través de los grupos de interés o de los propios grupos parlamentarios, los cuales actúan con los integrantes de los cuerpos colegiados con la misión explícita de exponer y persuadir respecto de los intereses de sus representados, con independencia de si los asuntos constituyen o no expresiones del interés público. Los grupos de interés, en especial, actúan en diferentes momentos durante el proceso de formación de las leyes; cuando lo que se buscan es hacer valer el estado de cosas previo a la emisión de una reforma o ley, o cuando actúan a través del Poder Judicial mediante la figura del amparo, con la finalidad de restituir “legalidad” o garantizar “seguridad jurídica”. Durante el proceso legislativo, el cabildeo se realiza en todo momento, promovido por actores de todo tipo y bajo diferentes perspectivas. Existe una estrategia dependiendo el momento procesal en que se encuentre el asunto en debate. Se trata de un proceso en el que toda iniciativa relevante en discusión, simultáneamente se inscribe en una valoración informal sobre su legalidad y legitimidad. Cuando los proyectos suponen un alto impacto normativo, previo al estudio y dictamen, toda propuesta se ve envuelta en una lucha de calificativos que la señalan de inconstitucional, antijurídica, neoliberal, oportunista o, cuando se es políticamente correctos, con problemas de técnica jurídica. Lo mismo ocurre con los proyectos de dictamen cuando el consenso no favorece a un grupo de interés con capacidad de negociación ante el Congreso o los demás poderes públicos.

En las cámaras, el cabildeo tiene una naturaleza específica por el hecho de que existen diferentes momentos procesales durante la discusión y aprobación de un decreto o iniciativa de ley, y en los cuales operan diferentes actores, legisladores, grupos parlamentarios, grupos de interés, autoridades o agencias especializadas, cuya influencia en uno y otro caso, es variable dependiendo la circunstancia y el momento alcanzado por cada tema durante el proceso legislativo. De ahí que la dimensión política de la función legislativa permea a las dimensiones procedimental y técnico-jurídica, porque sin consenso no hay dictamen y sin dictamen no hay debate en comisiones ni, mucho menos, en el pleno.

5. El Control Parlamentario

Las comisiones ordinarias son órganos dispuestos para el desahogo de muchas de las funciones de control parlamentario del Poder Legislativo. De hecho, muchas de las atribuciones concretas del control son sustanciadas en estos cuerpos colegiados. De acuerdo con una definición genérica, el control parlamentario puede ser entendido como *“toda actividad parlamentaria orientada a influir, comprobar, inspeccionar, verificar, analizar, registrar, revisar o examinar la actividad del Ejecutivo, a través de la utilización de instrumentos regulados jurídicamente sin traer aparejadas en caso de que el resultado del control sea negativo forzosamente una sanción...”*¹⁵. Su origen tiene que ver con la idea del Estado republicano, de acuerdo con la cual, el poder no puede concentrarse en una sola persona, sino repartirse en distintos órganos con base en un diseño constitucional que establezca las bases de colaboración, fiscalización y control entre los poderes públicos.

Otra forma de entender el control parlamentario, es concebirlo como un examen de tipo político que se ejerce mediante todas las actividades parlamentarias con

¹⁵ Pedroza, Susana, *El control del gobierno; función del Poder Legislativo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 192, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1200>

especial interés de las minorías y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata¹⁶. Esta interpretación vale para los sistemas parlamentarios y los sistemas presidenciales, sobre todo, cuando estos últimos han entrado en una fase de pluralidad política en sus congresos y bajo condiciones de gobiernos divididos.

La Unión Interparlamentaria Mundial (UIP), organismo que congrega la representación de 141 parlamentos del mundo, ha señalado en uno de sus estudios, que el control parlamentario implica la detección y prevención de abusos por parte del gobierno y organismos públicos y representa un medio para hacer rendir cuentas a la autoridad por el uso del dinero público. Asimismo, considera que el control parlamentario permite un seguimiento particular a las políticas públicas y una mejora de las operaciones de transparencia de los gobiernos¹⁷. Regularmente los parlamentos del mundo pueden solicitar información al gobierno, aclarar de manera pública las políticas instrumentadas, obtener información de fuentes ajenas al gobierno y emitir sus opiniones a la autoridad respecto de sus programas y acciones. En algunos casos puede, incluso, solicitar la destitución de algún servidor público. Muchas de estas actividades se desahogan cada vez en mayor medida en las “comisiones parlamentarias”, en particular, en lo que respecta al ejercicio de gasto público¹⁸ y a las demás acciones jurisdiccionales que las constituciones le confieren a este poder.

Las funciones de control parlamentario son actividades que permiten a las bancadas de la oposición y legisladores independientes de los partidos políticos, criticar las acciones gubernamentales e incidir en las políticas públicas. Los diferentes

¹⁶ Aragón, Manuel, Constitución, democracia y control, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica número 88, 2002, p. 249.

¹⁷ Unión Interparlamentaria Mundial, Instrumentos de Control Parlamentario; estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales, Redacción y edición Hironori Yamamoto, Suiza, 2007, pp. 9 y 10.

¹⁸ Idem, p. 10.

mecanismos y procedimientos del control están diseñados para favorecer el equilibrio de poderes, no para confrontar al poder Ejecutivo con el Poder Legislativo necesariamente; sin embargo, posibilita a los legisladores de distintos grupos expresar sus posturas a favor o en contra de una política pública determinada o fijar posición respecto de alguna resolución que, sobre el Poder Ejecutivo, deba resolver el Poder Legislativo. Se trata de diseños institucionales que buscan delimitar la actuación de los servidores públicos en los términos del Estado de derecho vigente por la vía del principio de legalidad, esto es, a través de órganos facultados expresamente para documentar, informar, cuestionar, limitar y conducir una función pública.

5.1 Función de control presupuestal. Constituye una de las actividades de mayor relevancia del Congreso de la Unión. Incluye dos momentos significativos: la determinación de los ingresos y la asignación presupuestal. Es un proceso que se hace a partir de las propuestas del Titular del Ejecutivo en las denominadas Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal. En el primer caso, se trata de un proceso bicamaral y, en el segundo, de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. En ambos participan las comisiones ordinarias que determine la Presidencia de la Mesa Directiva de cada una de las cámaras y su desahogo se formaliza a través de un dictamen suscrito por los integrantes del cuerpo colegiado que es sometido al Pleno.

La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como la revisión de la Cuenta Pública, constituyen actividades trascendentes en cuanto al control presupuestal que hace el Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo. En los dos primeros casos, los legisladores tienen la facultad de hacer las modificaciones que consideren pertinentes, lo cual conduce al establecimiento de acuerdos especiales sobre el diseño presupuestal y el destino de los recursos públicos. En el caso del Presupuesto de Egresos, la única limitación a la Cámara de Diputados es la imposibilidad de crear nuevos ramos de gasto público, lo cual, sin embargo, no impide que desde ese órgano legislativo se pueda asignar (etiquetar

de manera directa) dinero público para la realización de proyectos específicos mandatados por los diputados, fuera de los programas normales de operación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De hecho, parte del procedimiento que se desahoga en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados implica la emisión de lineamientos bajo los que comparecerán las comisiones ordinarias de la propia Cámara, así como los funcionarios de la Administración Pública Federal, de Organismos Autónomos, del Poder Judicial, de las Entidades Federativas, Municipios y demás instancias cuya participación sea relevante en la determinación del presupuesto. Asimismo, esta comisión tiene la facultad exclusiva de elaborar el dictamen de la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal (artículo 227, RCD). Sin duda, la decisión última del Congreso sobre el Presupuesto de Egresos y de aprobación o rechazo de la Cuenta Pública, es una atribución del Pleno de la Cámara de Diputados, no obstante, se trata de procesos cuyo análisis técnico se sustancia inevitablemente en una comisión especializada en el tema.

En el caso del Senado de la República, su participación respecto de la función de control presupuestal está dada en la aprobación, de manera conjunta con la Cámara de Diputados, de la Ley de Ingresos y, como cualquier iniciativa del Titular del Ejecutivo o proyecto de decreto aprobado por la colegisladora, es desahogada en comisiones bajo las distintas hipótesis jurídicas que establece el artículo 72 constitucional, entre las cuales se incluye, la posibilidad de modificar los términos del proyecto de decreto aprobado por los diputados. Cabe destacar que, en los temas presupuestales, existe una mayor disciplina partidaria de los legisladores de los partidos, ya que por la naturaleza de las decisiones que se toman en esta materia, implica un impacto presupuestal, lo que propicia una mayor intervención de los coordinadores de los grupos parlamentarios¹⁹.

¹⁹ Rendón, I., *Las prácticas parlamentarias en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano durante la LXII legislatura*. Tesis de grado de Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2014, p. 99

5.2 El Juicio de Procedencia y el Juicio Político. Representan acciones jurisdiccionales de mucha relevancia en el Poder Legislativo pues, dependiendo el caso, los servidores públicos sujetos de estos actos, pueden ser destituidos de su función y sancionados, con independencia de que, eventualmente, sean sometidos a procedimientos penales a cargo de la autoridad judicial. Su diseño en México está orientado a extinguir el denominado fuero constitucional, una figura que presupone la inmunidad para ciertos cargos públicos por violaciones administrativas, civiles o penales. Tanto el Juicio de Procedencia como el Juicio Político desahogan fases sustantivas en el seno de las comisiones establecidas para tales efectos, como ejercicio del derecho de audiencia o el desahogo de pruebas, las cuales, incluso, se constituyen e integran especialmente cuando se inicia el procedimiento, como la Comisión de Examen Previo.

En virtud de que estas figuras del juicio de responsabilidad son aplicadas por órganos eminentemente políticos, las sanciones a que da lugar son la destitución e inhabilitación hasta por veinte años del servidor público para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público y, en su caso, la puesta a disposición de la autoridad jurisdiccional correspondiente una vez que le ha sido retirada la condición de inmunidad. Cabe destacar que el juicio político no sustituye al juicio de procedencia ni a la eventual acción de la justicia en contra del servidor público que haya incurrido en las omisiones o conductas señaladas expresamente en la ley y hayan motivado el inicio del procedimiento; la acción de destituir e inhabilitar a un funcionario tiene el propósito de salvaguardar los intereses públicos fundamentales y elimina de facto el fuero de que está provista una persona por el desempeño de un cargo público relevante.

y siguientes,

http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/3559/Redon_1.pdf?sequence=1

Durante la sustanciación del procedimiento del juicio político, la Cámara de Diputados actúa como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia, es decir, los diputados dictaminan la procedencia de la denuncia en contra de algún funcionario y los senadores establecen la sentencia. En la Cámara de Diputados, la Comisión de Examen Previo valorará los términos de la denuncia, la cual se integra por cinco miembros de cada una de las comisiones de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos, además de sus respectivos presidentes y un secretario de cada una de ellas. Cuando la Comisión de Examen Previo determine la procedencia de la acusación, la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional recibirá, del pleno de las comisiones de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos, el expediente para continuar el procedimiento. La sección instructora, integrada por cuatro miembros de la Comisión Jurisdiccional, instruirá el proceso a través del desahogo de las pruebas a que haya lugar, además de escuchar a la parte acusadora y al acusado y elaborar el dictamen que finalmente será presentado al Pleno. Aprobada la resolución, se comunicará a los secretarios de la Mesa Directiva para que el Presidente esté en oportunidad de convocar al Pleno de la Cámara de Diputados para que se erija en órgano acusador y, dependiendo la resolución, el expediente del inculpado será puesto a disposición de la Cámara de Senadores en la forma de un dictamen.

Recibida una acusación en la Cámara de Senadores, será turnada a la Sección de Enjuiciamiento (integrada por cuatro miembros de la Comisión Jurisdiccional), la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento (artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde, la cual será enviada en un dictamen al Pleno para su discusión y votación.

Tanto el juicio de procedencia como el juicio político tienen un contenido eminentemente político y no tanto procesal. En México, ningún actor político de relevancia ha sido sentenciado por un juicio político y, en el caso de juicios de procedencia, destacan algunos de finales de la década de los años ochenta, bajo el cual se le fincaron responsabilidades penales al titular de la paraestatal PEMEX por peculado y el aplicado al titular del gobierno de la Ciudad de México en 2006, del que finalmente se desistió su iniciante, lo que dejó sin efectos la declaración de procedencia inicialmente aprobada por la Cámara de Diputados.

5.3 Las comisiones de investigación. Constituyen otra figura del control parlamentario con una probable incidencia significativa. Se integran a solicitud de los miembros de cada una de las cámaras con la aprobación del Pleno, y la comisión podrá ser presidida por el legislador quien haga la solicitud, aunque también la Presidencia podrá ser rotatoria. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el tercer párrafo del artículo 93, establece que las cámaras pueden integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos paraestatales y órganos autónomos. Dichas comisiones no tienen atribuciones legislativas, se integran únicamente para el propósito de su denominación y al final de su encomienda o de la legislatura son extinguidas. En general, en prácticamente todos los parlamentos del mundo existe esta figura y operan bajo propósitos similares²⁰, sin embargo, destaca que en algunos países las comisiones de investigación están dotadas de mayores poderes que las propiamente legislativas, al grado que en el *Bundestag* (Cámara Federal de Alemania) los procedimientos penales quedan habilitados en el desahogo o investigación de un asunto, además de que las autoridades administrativas y los tribunales podrán prestar asistencia a los legisladores que se integren a una comisión de esta naturaleza²¹. En cambio, en España, el artículo 77 de su Constitución, establece que las conclusiones de las

²⁰ Unión Interparlamentaria Mundial, p. 42.

²¹ *Idem*, p. 45.

comisiones de investigación no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

En México, la regulación se circunscribe a las empresas paraestatales y órganos autónomos de los Poderes Públicos. Los resultados de las comisiones, en última instancia se comunican al Presidente de la República para los efectos que procedan, sin más consecuencias jurídicas, no obstante, una resolución de una comisión de investigación podría eventualmente derivar en un juicio de responsabilidad o en un juicio político, aunque, debe señalarse, en nuestro país, a nivel Federal, no ha prosperado ningún juicio prominente de esta naturaleza y su diseño institucional contempla una serie de procesos que hace complejo su desahogo. Es de tomarse en consideración que las resoluciones de las comisiones de investigación no tienen carácter vinculante hacia ningún órgano ni poder público distinto al Poder Legislativo.

5.4 Función de veto. El sistema de contrapesos que rige entre los Poderes Públicos también tiene su expresión interna en las Cámaras de Congreso de la Unión. Con independencia de las funciones de control al Ejecutivo y Judicial por medio de la legislación, una de las atribuciones constitucionales de los sistemas bicamarales es precisamente la función de revisión que una asamblea hace respecto de lo que la otra aprueba, salvo cuando se trata de facultades exclusivas. Es un mecanismo diseñado para afinar los contenidos de la ley, así como para refrendar los consensos alcanzados en una cámara por parte de la otra. El artículo 72 constitucional establece diferentes hipótesis bajo las que es posible que una cámara reconsidere los términos de un proyecto de decreto enviado por la colegisladora, esto es, si lo rechaza en su totalidad, lo modifica en parte o lo aprueba en sus términos. Al igual que otras funciones a cargo del congreso, la revisión también se sustancia en las comisiones ordinarias, casi siempre sin la presencia de integrantes de la colegisladora, salvo en casos de iniciativas de alto impacto normativo.

Al tratarse las cámaras de órganos eminentemente políticos, por la naturaleza propia de la representación, no es una constante que una cámara apruebe lo que la otra envía sólo por cortesía parlamentaria. El hecho de que ningún grupo parlamentario tenga dominio de la mayoría absoluta desde el año 2000 en ambas cámaras del Congreso de la Unión, incentiva a la negociación política entre grupos parlamentarios, los cuales, incluso, condicionan piezas legislativas por otras. Es importante destacar que esta función de *veto* no es una función legislativa en sí misma, sino una consecuencia derivada de las prácticas parlamentarias en ambas Cámaras durante el proceso legislativo. Cuando las mayorías no favorecen en el Congreso al partido gobernante, muchas de sus propuestas podrán no ser objeto de dictamen hasta que se alcance acuerdos en otros temas con las demás fuerzas políticas.

Este proceso se realiza en instancias específicas de negociación, no obstante, lo que es visible, es que los asuntos son resguardados por las comisiones hasta que se hayan procesado todas las diferencias respecto de las iniciativas, en el contexto de un conjunto de proyectos de decreto que se negocian simultáneamente durante un periodo ordinario en una y otra cámara y de manera conjunta en ambas. Esta situación ha sido muy visible durante la aprobación de las reformas estructurales al inicio de la legislatura LXII del Congreso de la Unión, en donde cada grupo llevó una agenda específica de temas de interés a cambio, cuyo proceso legislativo avanzó de manera paralela con los proyectos de otros grupos parlamentarios.

En la esfera de los *veto players*, especial mención especial merece la comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Esta comisión nació en la ley orgánica de 1979 y sólo en el contexto del Senado de la República. Dicho cuerpo colegiado participa en la elaboración o suscripción de prácticamente todos los dictámenes que se someten a votación del Pleno. El artículo 89 de la Ley Orgánica establece que ésta comisión, conjuntamente con las demás comisiones ordinarias, estudiará las iniciativas de ley o decreto y concurrirá a la elaboración de los dictámenes. Esta circunstancia establece una condición especial para el cuerpo colegiado de legisladores que integre esta Comisión por las siguientes razones:

1. Porque la aprobación de un dictamen supone la integración de un quórum más numeroso de legisladores y que el mismo se verifique en cuando menos dos cuerpos colegiados.
2. Por el hecho de que la aprobación de un dictamen supone un mayor número de legisladores que participan de la votación de un asunto, lo que incrementa la dificultad para la integración del consenso.
3. Porque el grupo de senadores integrante de la Comisión de Estudios legislativos o de sus secciones correspondientes, adquieren una calidad de *veto players* de cualquier iniciativa, en particular el Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, quien puede ni siquiera convocar a reuniones de trabajo.

La Comisión de Estudios Legislativos ha venido a desempeñar una función de órgano interno de veto de proyectos que no gozan del consenso general de los legisladores. La Comisión no es, como algunos piensan, un cuerpo colegiado especializado en la revisión de los aspectos de técnica jurídica, derecho comparado, sistematicidad de la norma o cualquier otro relacionado con la técnica legislativa. De hecho, cuando fue instalada la primera comisión de esta naturaleza, aún existía la Comisión de Corrección de Estilo. Se señala que la función de veto se ejerce desde el punto de vista de los grupos parlamentarios porque ha sido práctica parlamentaria instalar en cada legislatura más de una comisión de estudios legislativos, las cuales son presididas regularmente por cada uno de los grupos parlamentarios de mayor representación en la Cámara Alta.

Lo que es relevante señalar es que desde la legislatura XLI (1994-2000), se ha instalado más de una comisión y, conforme lo establece actualmente el reglamento para el trabajo en comisiones unidas en el Senado, numeral 2 del artículo 147, el quórum se forma con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas. Una reunión válida requiere de completar mayoría de asistencia en, cuando menos, dos comisiones.

5.5 Otras funciones del control parlamentario a cargo del Poder Legislativo.

La función legislativa, la función presupuestal, los juicios de responsabilidad y las comisiones de investigación, constituyen las actividades de mayor incidencia en la fiscalización y control del Poder Ejecutivo a cargo del Poder Legislativo. No obstante, las cámaras cuentan con una serie de atribuciones significativas de control parlamentario destinadas también a limitar el poder del titular del Ejecutivo y de las dependencias y entidades de la Administración Pública, así como de los órganos autónomos.

5.5.1 Las comparecencias, las preguntas parlamentarias, las solicitudes de información y las interpelaciones, son medios a través de los cuales los legisladores preguntan, cuestionan, documentan y valoran las políticas públicas vigentes o las omisiones de parte de la autoridad gubernamental de todo aquello para lo que está facultado el Poder Ejecutivo. Bajo los diseños constitucionales recientes, que incluyen la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo o el hecho de que las comparecencias de los funcionarios se realicen bajo protesta de decir verdad, propiciará una condición de mayor equilibrio entre la función de gobierno y la capacidad de establecer límites a su ejercicio público. Sin embargo, debe señalarse que estas figuras se han desarrollado a partir de la inviabilidad y desgaste en que derivó la obligación constitucional para el Presidente de la República de presentar un informe de gobierno por escrito sobre el estado que guarda la administración pública del país y el análisis del informe a cargo de las comisiones ordinarias.

Dentro de la evaluación del informe de gobierno, las comisiones realizan un “*control evaluatorio*” bajo el cual le dan seguimiento al ejercicio de gasto y desarrollo de las acciones y programas de cada una de las dependencias, sin embargo, al no existir una regulación específica sobre las metodologías y modelos de evaluación, los resultados no son del todo consistentes ni tampoco obligatorios para todas las comisiones ordinarias. El punto común de partida es el texto del Informe Presidencial y las comparecencias de los funcionarios a cargo de las secretarías de

despacho, glosa a la que concurre más de una comisión especializada. Sin embargo, la falta de parámetros metodológicos comunes para llevar a cabo una evaluación sistematizada entre el conjunto de comisiones que participan de la política económica, le resta mérito a la atribución. Por ejemplo, a la comparecencia del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asisten regularmente los integrantes de las comisiones de Hacienda y Crédito Público; de Comercio; de Fomento Económico y de Desarrollo Regional, entre otras, sin que exista un acuerdo que derive en un documento de evaluación único del desempeño institucional, lo que hace prevalecer juicios basados en la percepción política más que en criterios cuantitativos y cualitativos sustentados metodológicamente. De cualquier forma, Las comparecencias, las preguntas parlamentarias, las solicitudes de información y las interpelaciones, no son atribuciones específicas de las comisiones ordinarias, pueden generarse en el Pleno de cada una de las cámaras, en la Comisión Permanente o, incluso, en grupos de trabajo.

5.5.2 Los nombramientos, ratificaciones, aprobaciones, objeciones o cualquier otra figura relacionada con la designación de funcionarios para desempeñar un cargo público, constituyen otra vía del control parlamentario. Aquí se incluyen los cargos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Federación; dos consejeros de la Judicatura Federal; magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de las salas regionales especializadas; autoridades electorales jurisdiccionales locales; Fiscal General de la República y fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción; Secretario de Relaciones Exteriores (a partir de 2018), embajadores, cónsules generales y empleados superiores del servicio exterior; consejeros del Instituto Nacional Electoral; vocales de la Junta de Gobierno del Instituto de Protección del Ahorro Bancario; titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y vocales de la misma; magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; magistrados de los Tribunales Agrarios; Procurador General de Defensa del Contribuyente; comisionados de los órganos reguladores en materia energética; consejeros independientes del

Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad y del Comité del Fondo Mexicano del Petróleo.

Asimismo, se participa en la ratificación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México; comisionados e integrantes del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Acceso a la Información; titular de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano; del organismo de servicio de radiodifusión; empleados superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones; comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica; de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; integrantes del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa y otras entidades públicas. Debe señalarse que, a partir de 2018, en caso de registrarse en la contienda electoral una propuesta de gobierno de coalición, el Congreso, a través del Senado de la República, llevará a cargo la ratificación de los titulares de las secretarías de despacho.

Todos los nombramientos, ratificaciones, aprobaciones, objeciones o cualquier otra figura relacionada con la designación de servidores públicos a cargo del Congreso de la Unión o como una facultad exclusiva de alguna de las cámaras, se desahogan, en distintos momentos en las comisiones que, con base en su denominación, estén relacionadas con la función que desempeñará la persona propuesta. En todos los casos, la función de los integrantes de las comisiones tiene que ver con el examen de idoneidad del candidato y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. En esta forma, evidentemente, aplica el sentido de oportunidad política en la integración del consenso, sobre todo, en condiciones de gobierno dividido y la aplicación responsable del principio de mayoría que, en el caso de las comisiones, aplica como mayoría simple y en el Pleno a partir de la mayoría que establezcan las disposiciones legales.

Es de señalarse que existe un intenso asedio a las comisiones de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación, particularmente de la Cámara de

Senadores, en virtud de que en ellas se desahogan procedimientos de designación de instituciones clave en la integración del Poder Judicial, como son, los Ministros a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda, los magistrados electorales, los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y demás órganos en los que las designaciones tienen un incentivo adicional que permite extender la influencia de los grupos parlamentarios hacia otras esferas ajenas al Poder Legislativo.

5.5.3 Así como la Cámara de Diputados tiene mayores atribuciones en materia de control presupuestal, al Senado de la República le corresponde una mayor participación en la evaluación de la política exterior, la ratificación de los tratados internacionales que suscribe el titular del Ejecutivo en su calidad de Jefe de Estado y la ratificación de los nombramientos que realice de embajadores y agentes consulares. Los tres elementos constituyen partes de un mecanismo de control conjunto para garantizar que las decisiones de política exterior sean congruentes con los principios constitucionales.

La evaluación de la política exterior como una atribución exclusiva del Senado de la República se lleva a cabo en el Pleno o en comisiones, ya sea en el análisis de la glosa del informe o con motivo de algún tema específico que se desea analizar y haga necesario el formato de comparecencia de servidores públicos, el intercambio de información entre las autoridades y los legisladores o, bien, bajo un esquema de consultas recíprocas para la fijación de postura del Estado mexicano ante algún evento de especial relevancia a nivel mundial. Las atribuciones del Congreso obligan a los funcionarios públicos a la comparecencia, a la entrega de información no reservada y a la respuesta a preguntas concretas, no obstante, los resultados de la evaluación tampoco tienen carácter vinculante respecto de las resoluciones del Ejecutivo.

Caso contrario ocurre en el proceso de ratificación de tratados internacionales, en virtud de que implica un procedimiento propiamente parlamentario que cumple con

diversas formalidades de trámite con participación exclusiva del Poder Ejecutivo y de la Cámara de Senadores. De conformidad con ello, el mismo formato de solicitud de ratificación hace las veces de una iniciativa del Ejecutivo y, como tal, debe ser estudiada y dictaminada en comisiones, con la especial atención en el cumplimiento de todos y cada uno de los momentos procesales a efecto de que no entre en una condición de vulnerabilidad judicial los compromisos del Estado mexicano. Dependiendo de la naturaleza del tratado que se discuta, los integrantes de las comisiones ordinarias relacionadas con la política exterior, podrán hacer declaraciones interpretativas respecto del contenido de cada uno de los instrumentos a ratificar; presentar reservas de inaplicabilidad de determinadas cláusulas o compromisos derivados de los tratados o terminar o denunciar un acuerdo para dejarlos sin efecto en los términos de la propia normatividad del instrumento. Todas estas determinaciones, por supuesto, serán sometidas al Pleno a través del dictamen legislativo elaborado por las comisiones ordinarias respectivas.

Existen otros temas en los que, el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo, cumplen con los propósitos de control parlamentario respecto del Poder Ejecutivo, no obstante, en ellas no existe una participación preponderante de las comisiones ordinarias o de investigación, por lo cual son dejadas de lado en el presente estudio.

6. Funciones sustantivas de las comisiones

Es claro que la función orgánica de las comisiones sólo la pueden desarrollar legisladores, ya que son órganos personificados y constitucionalmente facultados, junto con el titular del Ejecutivo, las legislaturas de los estados y un número específico de ciudadanos, para iniciar el proceso legislativo en virtud de la naturaleza jurídica de representantes populares que cumplen una vez electos y en funciones. En el caso de las legislaturas de los estados conviene señalar que se trata de un procedimiento similar iniciado por legisladores locales.

El hecho relevante es que las comisiones operan como un sistema, no sólo material, sino de manera sustantiva o cualitativa porque cumplen varios propósitos de distinto orden en el proceso de formación de las leyes desde la perspectiva de la legitimidad del poder legislativo ante la sociedad. Estas funciones se refieren a la permanencia en su constitución; la representación de la pluralidad política de las cámaras; el trabajo especializado; sustanciación del debate y legitimación del proceso legislativo.

6.1 Permanencia en su constitución: una vez enunciada una comisión en la norma, los órganos de dirección, en este caso, las Juntas de Coordinación Política y las Mesas Directivas de cada Cámara, deberán cumplir sus atribuciones para que se integren las comisiones y se designe a sus juntas directivas. Las comisiones que participan del proceso de formación de las leyes, se instalan para el término de la legislatura y no existe procedimiento para extinguirlas una vez aprobadas por el Pleno, salvo las especiales que hayan concluido su encargo. Es claro que a lo largo de la historia normativa, la denominación de las comisiones se ha modificado en función de los temas de interés público o político que se van presentando en el tiempo. Estas modificaciones obedecen, muchas veces a criterios de oportunidad política o atienden coyunturas específicas, de modo que, con independencia de las comisiones que están enunciadas en los artículos 39 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente 12 (en lo sucesivo LO), es una realidad que se crean comisiones en todo momento, incluso, para participar en el proceso de estudio y dictamen de iniciativas, muchas de ellas, en el momento mismo de integrar las comisiones al inicio de una legislatura.

6.2 Representación de la pluralidad: El segundo propósito relevante de sistema de comisiones es el sentido de la representación que cumplen. Durante décadas el funcionamiento del Congreso expresó claramente la presencia de un partido hegemónico. La preeminencia de la Gran Comisión y la inexistencia de la figura jurídica de grupo parlamentario en la legislación (hasta 1979), era la manifestación

del dominio de un solo partido en las cámaras que, además de calificar la elección, repartía las comisiones entre los legisladores miembros de su instituto político. No obstante, la paulatina liberalización del régimen, iniciada con la inclusión de los diputados de partido, reforma del año de 1963 que entró en vigor en 1964, dio paso a la presencia de la oposición en las Cámaras por la vía de la representación proporcional. Esta presencia fue cada vez más significativa en la medida en que se fueron modificando las leyes electorales y ampliando el sentido de la representación, circunstancia que en su momento también propició cambios al interior del gobierno del Congreso.

Precisamente la hipótesis de instalación de la CRIP se volvió inaplicable en 1997, razón por la cual los órganos del Congreso debieron ser modificados. Ese es uno de los motivos por los cuales se promulgó la ley orgánica vigente, resultado de la necesidad de institucionalizar la pluralidad política alcanzada en la Cámara de Diputados a partir de la LVII Legislatura, cuando ningún partido logró la mayoría absoluta en la composición de esa Cámara. Con la nueva ley, la institucionalización de la pluralidad política se hizo extensiva en la integración de cualquier órgano de las cámaras, incluidas las comisiones, cualquiera que fuera su naturaleza. Los artículos 43 y 104 dan cuenta de ello, es decir, la integración de las comisiones expresa en la misma proporción, regularmente, la pluralidad de las cámaras.

6.3 Trabajo especializado (diversidad temática): Un tercer propósito del sistema de comisiones es la atención especializada de los asuntos que se someten a consideración de cada una de las Cámaras. Se trata de la conformación de diferentes cuerpos colegiados en función de los asuntos de interés público en el contexto del debate nacional. Los legisladores se integran a una comisión no sólo por su interés personal en el asunto, sino también con base en su trayectoria. El Doctor Jorge Fernández Ruiz señala que:

“Para el desempeño de sus labores, el Congreso de la Unión y sus Cámaras se organizan, de acuerdo con el principio de la división del trabajo, en

comisiones o comités entre los que se distribuyen sus integrantes. Dada la manifiesta inconveniencia de que todos los miembros del Poder legislativo, o los de sus Cámaras, participen en la realización de la suma de actividades que tales cuerpos colegiados deben llevar a cabo en ejercicio de sus atribuciones, por lo que habrán de repartirse en grupos de trabajo que ... se designan con carácter permanente o transitorio, o para cometidos específicos, con propósitos precisos".²²

6.4 Sustanciación del debate: Un cuarto propósito que cumple el sistema de comisiones es la sustanciación del debate que dará origen al dictamen que, en su oportunidad, discutirá el Pleno. Todas las comisiones ordinarias que participan del proceso de formación de las leyes realizan un trabajo similar: reciben del Pleno en turno una iniciativa; la distribuyen entre los integrantes; toman conocimiento de las opiniones de los miembros de la comisión respecto de la iniciativa en análisis; formulan un anteproyecto de dictamen; en su caso, realizan consultas con grupos de interés, cabilderos, especialistas o servidores públicos, entre otros; someten al pleno de la comisión el proyecto para ser discutido y votado; cumplen con los requisitos procedimentales de forma para recabar las firmas y, cubiertas estas etapas, presentan al Pleno por conducto de la Mesa Directiva, el proyecto de dictamen para su inscripción en el orden del día, condición previa para su discusión y votación por el Pleno (cuando un dictamen proviene de comisiones).

En el proceso de sustanciación del debate, las comisiones deben desahogar diferentes procedimientos. El de mayor consecuencia jurídica es la formulación de los enunciados jurídicos que comprenderán, al final de cuantas, la toma de posición de parte de los grupos parlamentarios en cada una de las asambleas, esto es, el sentido de las votaciones tanto en la comisión o comisiones unidas y en el Pleno. La formulación de los enunciados generalmente recae en el Presidente de una

²² Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, prólogo de Jorge Carpizo, Editorial Porrúa-UNAM, 2010, p. 405

comisión y el cuerpo técnico especializado en la materia que, con base en su experiencia, formación y trayectoria, dota de contenido al dictamen.

6.5 Legitimación del proceso legislativo: El propósito de mayor relevancia que desempeñan los cuerpos colegiados ordinarios dentro del sistema de comisiones del Congreso de la Unión, es conferirle al proceso legislativo una legitimidad del orden procedimental más que jurídico. Si las comisiones ordinarias, como conjuntos normativos, cumplen cabalmente la parte instrumental correspondiente del debate legislativo, simultáneamente le confieren legitimidad al proceso de construcción de las normas como expresión del propósito político de integrar el consenso respecto de los temas en debate. El trabajo previo, preparatorio o intermedio que realizan, favorece la función constitucional señalada en el segundo párrafo del artículo 72 a que nos hemos referido, en el sentido de que el Congreso se ocupa del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que se le presenten.

Los asuntos que se desahogan a través de una comisión con base en cada uno de los momentos procesales, garantiza la realización del debate de orden técnico jurídico que debe realizarse en el seno de las comisiones. Como ha sido señalado, la especialización en el trabajo y la substanciación del debate, sólo puede llevarse a cabo en el órgano personificado legalmente constituido para ello. Los temas que por algún motivo obvian la deliberación en las comisiones, sin duda, gozan de menor credibilidad de aquellos proyectos de decreto que emanan de las comisiones de conformidad con las disposiciones reglamentarias y las prácticas parlamentarias que ocurren durante el estudio y análisis de cada iniciativa.

A diferencia del carácter político del debate en el Pleno de las cámaras, en comisiones no puede ser de otra naturaleza que un debate preponderantemente técnico. El momento creativo de la producción normativa tienen mayor posibilidad de lograr su eficacia y validez legal, en la medida en que se desarrolle en los cuerpos colegiados dispuestos para ello. Cuando los debates técnicos se llevan al Pleno de las cámaras y se obvia su discusión en las comisiones, se modifica el procedimiento,

y sólo se acepta a discusión aquellos temas que la asamblea acuerda previamente someter a debate. De otra forma, sólo se presente el tema y se vota, regularmente, sin discusión porque prevalece la naturaleza política del órgano Pleno.

La permanencia, la pluralidad política, la diversidad temática, la sustanciación y la legitimación del proceso de una de las etapas del procedimiento legislativo constituyen propósitos de la mayor relevancia de estos cuerpos colegiados entendidos como conjuntos normativos que participan del proceso de formación de las leyes.

7. Hipótesis para fortalecer el sistema de comisiones

Hace algunos años, Alonso Lujambio (1996) dijo: *“la fascinante historia política del sistema de comisiones está por escribirse”*²³. Afortunadamente, la pluralidad política en el Congreso ha sido el principal motor para que el diseño y la integración de las comisiones se haya modificado sustancialmente desde la entrada en vigor del reglamento de 1934 hasta la promulgación de los reglamentos de cada una de las cámaras del Congreso en los años de 2010 y 2011. No obstante, el sistema aún reproduce patrones de un régimen de partido hegemónico que es necesario analizar si se pretende hacer del Legislativo un Poder verdaderamente autónomo, democrático y eficaz.

Uno de los problemas recurrentes que enfrentan las comisiones dictaminadoras, es la irregularidad en la asistencia de sus integrantes a las sesiones de trabajo, lo que, en algún tiempo, dio lugar a distintos mecanismos alternos para la emisión de los dictámenes. El Reglamento antiguo establecía en su artículo 88 que: *“Para que haya dictamen de Comisión, deberá presentarse firmado por la mayoría de los miembros que la componen...”* Esta circunstancia contribuía a que las reuniones de comisión, en razón de la urgencia del trabajo legislativo, pudieran obviarse o, bien, se

²³ Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político mexicano*; México, UNAM, 1996, p. 186.

realizaran sin el requisito de quórum necesario para hacer válida una sesión de trabajo. Pero, al mismo tiempo, el reglamento establecía que las comisiones sólo se reunían mediante cita de sus presidentes para el despacho de los negocios de su incumbencia y podían funcionar sin la mayoría de los individuos que las integraban, según lo estipulado por el artículo 93 de aquel Reglamento. De modo que, durante mucho tiempo, las comisiones se reunían si el Presidente las convocaba, pero el requisito de validez de los dictámenes, dependía de que los firmara la mayoría de los miembros de la comisión, no de que hubiera reunión.

El asunto resultaba incompatible con un poder legislativo cuya institucionalidad democrática avanzaba conforme crecía la representación de las bancadas opositoras al partido gobernante y porque las comisiones han tenido como principal función el estudio y dictamen de las iniciativas de ley o decreto. Esa es la tarea esencial de las comisiones ordinarias como órganos colegiados, conforme lo establece la Ley Orgánica (numerales 1 y 3 del artículo 39 e inciso a. numeral 2 del artículo 85) y los respectivos reglamentos. Esta actividad fundamental de los cuerpos colegiados da lugar, actualmente, a prácticas parlamentarias de muy diverso orden, pues un dictamen puede ser obstaculizado por un presidente, al ser omiso en convocar a los integrantes de una comisión o, bien, promoverlo sin el aval de todos los grupos parlamentarios representados en la misma, si acaso logra obtener las firmas necesarias que integren una mayoría. Al ser las comisiones órganos intermedios, no regulados por el artículo 72 constitucional, puede relativizarse sus funciones; de ahí que las comisiones no atiendan el principio de definitividad, no sólo porque sus resoluciones pueden ser modificadas por el Pleno, sino porque no constituyen un momento procedimental obligado del proceso legislativo señalado en la Constitución, aunque cumplan una función esencial en la legitimación en el proceso de formación de las leyes.

Esto se complica todavía más cuando en la elaboración de un dictamen concurren más de una comisión. Como la figura de Comisiones Unidas no está suficientemente regulada, se posibilita que los presidentes de las otras comisiones que comparten

un turno, sean omisos en convocar a reuniones a sus integrantes sobre un mismo tema. Es práctica parlamentaria que la convocatoria a reuniones de comisiones unidas corresponda al Presidente de la comisión que sea enunciada en primer término en el turno que indique el Presidente de la Mesa Directiva de las cámaras. Sin embargo, bajo las disposiciones vigentes, cualquier Presidente, por ejemplo, de una Comisión de Estudios Legislativos, con el apoyo de la mayoría de los senadores que integran las demás Comisiones Unidas, está en posibilidad de presentar un dictamen (aprobatorio o improcedente), de cumplir con las formalidades que establecen los reglamentos, según sea el interés del grupo parlamentario que represente. Si bien ésta no es una práctica común, expresa una posibilidad intrínseca en las disposiciones normativas del Congreso.

En tanto no se reglamente con precisión en el artículo 72 constitucional la obligación de que las comisiones se reúnan a elaborar los dictámenes en sesiones válidas, es decir, con la presencia de la mayoría de sus miembros y con procedimientos claros para la operación de las mismas, las minorías parlamentarias estarán en una situación de desventaja para emitir sus opiniones con respecto a los proyectos de ley o decreto, no importa que puedan presentar los denominados votos particulares, cuando disientan del sentido general del consenso expresado en el dictamen o que tomen la tribuna para manifestar su oposición a un determinado proyecto de ley.

Posicionar a las comisiones ordinarias en el Congreso tiene el propósito de facilitar la integración del consenso y propiciar la aplicación responsable del principio de mayoría y no el *mayoriteo*. Estos órganos, bajo un esquema ágil de operación, podrían constituirse en el espacio de deliberación parlamentaria por excelencia, en el escenario de los debates de carácter técnico y de depuración legislativa y, a su vez, el Pleno transformarse en el ámbito político en donde los grupos parlamentarios y legisladores independientes fijan sus posturas respecto de los temas de debate nacional. Como señala Joel Abel Rivera Sánchez: “...*las comisiones son una de las*

variables internas más importantes que pueden determinar la capacidad de las legislaturas para influir en la elaboración de las políticas gubernamentales..."²⁴

Otro tema sobre la institucionalización de la pluralidad política en el Congreso tiene que ver con el número de comisiones ordinarias. En la Ley Orgánica que entró en vigor en el año 2000, se reflejó el esfuerzo del legislador por reducir significativamente el número de comisiones. No obstante, en la ley orgánica existen más procedimientos para incrementar en cualquier momento el número de comisiones ordinarias y especiales, que mecanismos para garantizar la elaboración de dictámenes. De hecho, la Cámara de Diputados inició el año 2000 con 29 comisiones enunciadas; en la XLIII Legislatura hay 54 comisiones ordinarias en diputados y 64 en el Senado, además de 44 y 12 comisiones especiales, respectivamente en cada cámara. Éste es un hecho significativo, toda vez que, a mayor número de comisiones, la capacidad de influencia de estos cuerpos colegiados se reduce, tanto al interior de las cámaras como hacia el exterior. Un número reducido de comisiones permitiría fortalecer su institucionalidad y preponderancia en el Congreso. La reducción de los espacios de protagonismo parlamentario evita la dispersión del trabajo legislativo y obliga a un debate ordenado y de mayor altura. Por lo mismo, el proceso del fortalecimiento de las comisiones está asociado necesariamente a la profesionalización de los cuerpos técnicos de apoyo a los legisladores que integren una comisión.

En otros países, las comisiones tienen diferentes facultades que contribuyen a la independencia del Poder Legislativo y al control de las actividades del Poder Ejecutivo. Ejemplos de ello lo constituyen:

“La Constitución de Brasil prevé que ‘las comisiones parlamentarias de investigación tendrán poderes de investigación propios de las autoridades judiciales’; la de Chile

²⁴ Rivera Sánchez, J., *Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas*, en *Política y Gobierno, México*, Vol. V, número 1, 1988, p. 565.

confiere a los diputados atribuciones para ‘fiscalizar los actos del Gobierno’; en Colombia ‘cualquier comisión permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante’; la norma suprema de Costa Rica dispone que el Congreso tiene ‘libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios.

“En Guatemala es posible ‘nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional’; en Perú ‘el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial’, y en Uruguay el Congreso puede investigar ‘sobre irregularidades, omisiones o delitos’ de los funcionarios”²⁵.

Por ello, las comisiones ordinarias en México deben fortalecer sus atribuciones, no sólo en su capacidad de gestión sino en la posibilidad de resolver asuntos por ellas mismas. La segunda parte del artículo 103 del Título Tercero de la Ley Orgánica señala expresamente que: “El reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las comisiones (del Senado) y los asuntos que por su naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas”. Esta disposición abre la posibilidad de que las comisiones aborden asuntos sin que necesariamente los resuelva el Pleno, lo que, a su vez, agilizaría los trabajos legislativos en general. Por ejemplo, la aprobación de las proposiciones con punto de acuerdo a que hacen referencia los reglamentos de la Cámaras, podrían ser desahogados totalmente por las comisiones, siempre que no sean calificados de urgente resolución por la asamblea y que el Presidente de la Cámara respectiva

²⁵ Valadés, Diego, *Congreso maniatado*, diario Reforma, sección Opinión, México, 15 de abril de 2015, p. 8.

comunique su resolución oficialmente a la instancia que corresponda una vez que sean aprobados en el seno de los cuerpos colegiados.

Las facultades de ratificación de algunos servidores públicos a cargo del Congreso, como embajadores y agentes consulares, empleados superiores de la Secretaría de Hacienda, vocales de órganos autónomos, entre otros (con excepción de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Fiscal General o los integrantes de los cuerpos colegiados de los órganos constitucionales autónomos), también podrían estar a cargo de las comisiones, de modo que las comparecencias de los candidatos a tales puestos fueran objeto de una evaluación detallada por parte de sus integrantes. De la misma forma, las ampliaciones presupuestales durante un ejercicio fiscal que tramitan las dependencias de la Administración Pública ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podría ser objeto de ratificación por parte de los órganos colegiados de la Cámara de Diputados, dependiendo el ramo al que pretendan aplicarse y la entidad específica que lo solicite.

Facultades como las descritas harían de las comisiones órganos de incidencia en la función de control de legalidad, de legitimidad y de evaluación que corresponde al Poder Legislativo, bajo el principio de no restar capacidad ejecutiva al Gobierno Federal. Sorprende que para muchos el fortalecimiento del Congreso necesariamente implique mayor incidencia en las decisiones del Ejecutivo. La propuesta va en otro sentido: no se debilita al Ejecutivo, se le fiscaliza, controla y se le ofrece cooperación. De no ser así, se rompería con el principio republicano de separación de poderes y restaría capacidad de movilidad al titular de la Administración Pública Federal y, conducir, entonces sí, paulatinamente, a cuestionables situaciones de ingobernabilidad democrática.

Ahora bien, el fortalecimiento institucional de las comisiones ordinarias no podrá alcanzar resultados significativos sin una transformación integral del Congreso de la Unión que fortalezca su vocación democrática. En condiciones de mayoría de

parte del partido en el gobierno, lo que algunos especialistas denominan gobiernos unificados, existe la tendencia a llevar las decisiones del Poder Legislativo fuera de los recintos parlamentarios, es decir, las resoluciones de mayor relevancia son acordadas directamente entre las autoridades de gobierno, el presidente del partido político gobernante y el jefe de la bancada. Este modelo operó durante muchos años en nuestro país, en el periodo denominado de partido hegemónico. Una de las características del régimen de partido hegemónico, fue la facultad de interpretar y proponer leyes conforme a los intereses del grupo en el poder. El Presidente hacía las veces de un legislador privilegiado, el cual propuso ante el Congreso innumerables iniciativas de ley y, mediante el control del partido mayoritario en las cámaras alta y baja ejercido hasta 1997, logró legitimar legalmente sus políticas públicas, a veces, en alianzas con otros institutos políticos. Un estudio de Weldon (1997)²⁶, establece que durante el periodo denominado del *maximato*, de 1928 a 1934, el Congreso aprobó el 74 por ciento de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo; de 1934, momento de consolidación del presidencialismo, a 1946 las cámaras aprobaron alrededor del 90 por ciento de las iniciativas de ley del Presidente, mismas que representaron cerca del 80 por ciento del total de iniciativas discutidas por ambas cámaras. La vigencia del reglamento del Congreso de 1934 establecía, a través de la Gran Comisión, un claro control en la designación, no sólo de los presidentes de las comisiones, sino también a los integrantes de las mismas, lo cual hacía del consenso un trámite.

Este fenómeno, común en las décadas previas a la alternancia en el Poder Ejecutivo en México, ha cobrado una nueva dinámica en tiempos recientes. La formalización de acuerdos políticos como el “Pacto Por México” y la forma en que fue operado por parte de los actores políticos, legitimó el desplazamiento de las decisiones fundamentales del Congreso a un escenario en el que las grandes decisiones

²⁶ Weldon, Jeffrey A., *El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas a Ávila Camacho: su desempeño legislativo, 1934-1946*, México, Diálogo y Debate, 1997, abril-junio, número 1, p. 21.

nacionales, las de mayor impacto normativo, se acordaban entre el Titular del Ejecutivo Federal y los líderes de las organizaciones políticas con mayor presencia en el Congreso de la Unión. “El Pacto por México tuvo efectos positivos. Permitió que el gobierno y los partidos políticos acordaran una amplia gama de acciones que dieran al país una perspectiva de estabilidad. Ese Pacto se agotó con rapidez porque ... excluyó al Congreso”²⁷, precisamente porque las decisiones sobre educación, telecomunicaciones y energía se discutieron y votaron cuando ya había sido acordadas, incluso hasta por quienes votaron en contra de las resoluciones finales.

Esta tendencia a llevar las decisiones fuera del Congreso debilita también a las comisiones, porque incentiva a que el debate de las reformas sustantivas, por acuerdo de las Mesas directivas de cada Cámara y de las Juntas Directivas de cada comisión, obvien la deliberación especializada en el seno de los cuerpos colegiados. El debate ocurre entonces en el Pleno, donde cada reserva es rechazada prácticamente sin discusión. Esta circunstancia desnaturaliza el trabajo esencial que llevan a cabo las comisiones, pero, sobre todo, debilita la credibilidad de estos cuerpos colegiados y limita la legitimidad que eventualmente tengan las resoluciones del Congreso. Uno de los postulados del presente trabajo es que el estudio y dictamen formal de las iniciativas en comisiones legitima, por una parte, al órgano legislativo en su conjunto y, por la otra, le confiere legitimidad a los proyectos de decreto y leyes aprobados conforme a los procedimientos establecidos. Esto no quiere decir que las decisiones asumidas bajo este mecanismo no sean legales, pues, al final de cuentas, el Pleno subsana cualquier omisión o vicio de procedimiento del proceso legislativo, tal como la Suprema Corte de la Nación lo ha resuelto: el problema no es de legalidad sino de legitimidad.

²⁷ Valadés, Diego, *Pacto de salida*, diario Reforma, sección Opinión, México, 19 de julio de 2016, p. 10.

8. Resultados

Son tres los aspectos que se consideran relevantes en el trabajo de investigación:

1. Definir a las comisiones a que se hace referencia como conjuntos normativos personificados que intervienen en el proceso legislativo en atención a las facultades constitucionales del Poder Legislativo. Definición que coloca a estos cuerpos colegiados como órganos con responsabilidades públicas de mayor significación que el sólo estudio y dictamen de las iniciativas de ley o decreto que se presentan ante el Congreso de la Unión por los sujetos legitimados constitucionalmente.
2. Señalar que la función legislativa de las comisiones ordinarias se desarrolla en una triple dimensión: procedimental, técnico-jurídica y política.
3. Que más allá de las funciones adjetivas de legislación y control parlamentario, estos cuerpos colegiados desempeñan funciones de orden sustantivo, referidas a la permanencia en su constitución, representación de la pluralidad política, trabajo especializado, sustanciación del debate y legitimación del proceso legislativo.

8.1 Discusión y Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo del presente trabajo tiene la finalidad de señalar que las actividades normales del Congreso de la Unión, desahogadas a través de las comisiones ordinarias, más allá de la clasificación normal, también tienen un significado en términos de la institucionalización de la pluralidad política, la permanencia de los cuerpos colegiados, la especialización del trabajo, la sustanciación del trabajo legislativo y la legitimación del proceso legislativo. No es un tema desarrollado en estos términos por otros autores y el presente análisis constituye una aproximación inicial sobre diferentes sentidos del trabajo de los órganos colegiados llamados comisiones en el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales del Poder Legislativo.

En este sentido, conviene señalar la propuesta de la teoría de órganos del Congreso de la Unión desarrollado por José Ramón Cossío, de quien se toma la idea de considerar a las comisiones como conjuntos normativos personificados que, en el cumplimiento de sus responsabilidades, le confieren validez y legitimidad a la norma, sin embargo, su estudio no se orienta hacia la legitimación del proceso legislativo, sino hacia la teoría de actuación de los cuerpos colegiados como órganos del Estado con base en la teoría Kelseniana.

Otro desarrollo académico, se encuentra en el ensayo de Khemvirg Puente, quien en un ensayo²⁸ (Béjar Algazi, coord., 2009) rechaza la idea de que las legislaturas sean cuerpos de representación política cuya función principal sea la aprobación de leyes. Más bien observa que en las legislaturas, las comisiones legislativas desempeñan otras funciones, igualmente importantes, tales como representar, opinar, controlar y legitimar. Estas actividades se apoyan en la idea de que las comisiones actúan como el operador de la actividad política y legislativa del parlamento mismo. Él señala apropiadamente que las legislaturas (y, con ellas, las comisiones), tienen como papel fundamental conferir legitimidad a las instituciones políticas, de manera particular en las épocas de los regímenes autoritarios. Esta tesis la hace siguiendo los análisis del Philip Norton y David Olson, de acuerdo con los que el parlamento desempeña funciones de legitimación, decisional y profesionalización. Sin embargo, la teoría está enfocada en el sentido de que "... La

²⁸ Puente, Khemvirg, *De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano*, en Béjar Algazi, Luisa, coord. (2009). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México, FCPyS-UNAM/Congreso del Estado Libre y Soberano de México/Miguel Ángel Porrúa, 2009, 366 pp., [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/54CC2A2A1A8D8B9405257EB9001D7190/\\$FILE/kpuente_libro_Bejar2009.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/54CC2A2A1A8D8B9405257EB9001D7190/$FILE/kpuente_libro_Bejar2009.pdf)

función de legitimación es ejercida para mantener la creencia en que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”²⁹.

Los cuerpos colegiados que identificamos comúnmente como ordinarios llevan a cabo un conjunto de actividades relevantes para el desarrollo del proceso legislativo. No sólo son el espacio idóneo para el análisis y discusión de cada propuesta legislativa iniciada ante el Pleno de cada Cámara, sino un momento procesal fundamental que le confiere al proceso legislativo de una legitimidad clave porque supone también el consenso o el disenso político de los representantes populares ante el Congreso. Asimismo, parte esencial de la modernización del Poder legislativo en México, tiene su base en la dotación de atribuciones reales a estos cuerpos colegiados de modo que tengan una mayor incidencia en los asuntos de orden público en el espectro del control, fiscalización y colaboración que, entre poderes, caracteriza a la democracia.

²⁹ *Ibid*, pag. 103.

1. REFERENCIAS

BIBLIOGRAFICAS

- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica número 88, 2002, 257 p.p.
- ATIENZA, Manuel, *Las razones del derecho; Teoría de la argumentación jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, 2003, número 135, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/710/pl710.htm>
- BELÍN, F., *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1993, 438 pp.
- COSSÍO D., Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, México, ITAM-Senado de la República, 2003.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La función actual del Poder Legislativo*, en poder Legislativo en la Actualidad, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 15-35, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=967>
- GARITA, Alonso, *La función legislativa en el Senado de la República*, México, Senado de la República, Mesa Directiva, LXIII Legislatura, 2015, 276 pp.
- HABERMAS, Jünger, *Derecho y moral*, en *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Madrid: Trotta, (5ª ed.). 2008, 689 pp.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político mexicano*, México, UNAM, 1996.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Oposición y control parlamentario en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 23, julio-diciembre, 2010, pp.121-151.
- PEDROZA, Susana, *El control del gobierno; función del Poder Legislativo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, 283 pp., <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1200>

PUENTE, Khemvirg, *De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano*, en Béjar Algazi, Luisa, coord. (2009). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México, FCPyS-UNAM/Congreso del Estado Libre y Soberano de México/Miguel Ángel Porrúa, 2009, 366 pp.,

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/54CC2A2A1A8D8B9405257EB9001D7190/\\$FILE/kpuente_libro_Bejar2009.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/54CC2A2A1A8D8B9405257EB9001D7190/$FILE/kpuente_libro_Bejar2009.pdf)

RENDÓN, I., *Las prácticas parlamentarias en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano durante la LXII legislatura*. Tesis de grado de Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2014, páginas 14 a la 35, http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/3559/Rendon_I.pdf?sequence=1

ROLDÁN Xopa, José, *El sistema de fuentes del Senado*, Senado de la República-ITAM Miguel Ángel Porrúa, 2003, 120 pp.

RIVERA Sánchez, J., *Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas*, en *Política y Gobierno, México*, Vol. V, número 1, 1988.

SALAZAR, E., *Derecho político parlamentario; principios, valores y fines*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005, 481 pp.

WELDON, Jeffrey A., *El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas a Ávila Camacho: su desempeño legislativo, 1934-1946*, México, *Diálogo y Debate*, 1997, abril-junio, número 1.

HEMEROGRAFICAS

- Valadés, Diego, *Congreso maniatado*, diario Reforma, sección Opinión, México, 15 de abril de 2015, p. 8.
- *Pacto de salida*, diario Reforma, sección Opinión, México, 19 de julio de 2016, p. 10.

LEGISLACIÓN

Constitución del Reino de España,

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982,

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo de 1999,

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>

PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO, Tesis 117/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, México, diciembre de 2004, p. 1111.

Unión Interparlamentaria Mundial, Instrumentos de Control Parlamentario; estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales, Redacción y edición Hironori Yamamoto, Suiza, 2007, 88 pp.,

<https://www.google.com/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Instrumentos+de+control+parlamentario%3B+estudio+comparativo+de+88+parlamentos+nacionales>

Reglamento de la Cámara de Diputados, México, México, Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 2010,

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm

Reglamento del Senado de la República, México, Diario Oficial de la Federación del 4 de junio de 2010,

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado.htm

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados
Unidos Mexicanos, México,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/rgic.htm>