



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**Maestría en Derechos Humanos y Democracia
II (segunda) promoción
2008-2010**

**Las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión, a la luz del marco
normativo/institucional que rige a las comisiones ordinarias y del diagnóstico de la sociedad civil.**

**Tesis que para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos y Democracia
Presenta:**

Adriana González Veloz

Director de tesis: Rodrigo Salazar Elena

México, D.F., Febrero de 2011

I. Preliminares

i. Resumen

El objetivo principal de este proyecto de investigación, es analizar la pertinencia, utilidad y certeza de distintas evaluaciones hechas por organizaciones de la sociedad civil a las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión. El argumento fundamental es que dichos diagnósticos no son acertados en general, en la medida en que se basan en expectativas sobre el trabajo de las comisiones que rebasan sus atribuciones y funciones, a la vez que sus propuestas para mejorar su desempeño no modifican los factores que efectivamente determinan el comportamiento de sus integrantes. Este trabajo revisa estos órganos en su carácter de comisiones ordinarias, observa el marco normativo/institucional que las regula y condiciona su desempeño a la luz de los diagnósticos señalados, para finalmente detenerse en algunos tópicos comunes en la revisión de las Comisiones de Derechos Humanos, particularmente en la elección del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, proceso que ha contribuido de manera importante a la revisión de estos órganos legislativos.

The main purpose of this investigation Project is to study the pertinence, relevance and certainty of different analysis that Civil Society Organizations have done about Human rights Committees on the Mexican Congress. The main argument of this work is that those diagnosis are not accurate because are based on expectations that go beyond the real faculties of the Committees and the proposals to improve their work do not consider the real factors that set the Committees members behavior. This work studies this bodies as ordinary Committees, the normative and institutional framework that norms and conditions their work, as well as the way this work has been studied by Mexican Civil society Organizations this work also studies some common topics of Human Rights Committees particularly the election of the president of the National Commission of Human Rights, a process that has helped in a very important way to study of this legislative bodies.

ii. Keyword.

Palabras claves sugeridas: 1. Comisiones de Derechos Humanos; 2. Sociedad Civil Organizada; 3. Comisiones Ordinarias; 4. Congreso de la Unión; 5. Comisiones Legislativas; 6. Comisiones Ordinarias; 7. Organizaciones de la sociedad civil.

iii. Dedicatoria.

A **Julieta Salazar González**, por el tiempo que me regaló para dedicarle a este trabajo, por su sonrisa que me acompaña siempre, y por su existencia que es el motor de todo lo que hago.

iv. Agradecimientos.

Agradezco a todas las personas que contribuyeron al desarrollo y finalización de este trabajo, especialmente al **Dr. Rodrigo Salazar Elena**, que no obstante las limitaciones del proyecto, logró entender y guiar los objetivos que con éste buscaba; al **Dr. Luis Daniel Vázquez Valencia** y al **Dr. Ulises Flores Llanos**, lectores que con sus valiosas observaciones ayudaron a reducir sus inconsistencias y a enfocar sus alcances; a **Cecilia Villafaña Arellano**, querida amiga y excelente abogada especialista en derecho parlamentario quien leyó este trabajo y me alertó de las últimas modificaciones a la normatividad del Congreso; a **Sandino Luna Almeida**, “compa” entrañable que me ayudó a recordar procedimientos que fueron nuestra materia de trabajo durante un buen tiempo y a precisar las ideas que dieron lugar a esta tesis; a **Julieta Rodríguez Hernández**, amiga incondicional que estuvo siempre cercana, inclusive buscando datos poco accesibles cuando igualmente tenía que acabar su proyecto; a **Alfonso García Castillo**, compañero de vida participe de todo este proceso, quien me apoyó tanto en la búsqueda de bibliografía, como discutiendo por horas los tópicos materia de este trabajo, a ti las gracias por tu amor y tiempo; y a mi **familia** que me animó a seguir adelante, hoy y siempre. Por supuesto todas las limitaciones de este trabajo son únicamente atribuibles a quien lo escribe.

II. Tabla de Contenidos (Índice)

I. Preliminares	2
II. Tabla de Contenidos (Índice)	4
III. Índice de Tablas.	6
IV. Introducción	7
1.1. El Poder Legislativo: cambios y crisis en la actividad parlamentaria.	16
1.1.1. La función representativa.....	19
1.1.2. La función legislativa.....	22
1.1.3. La función de control y fiscalización.....	25
1.2. La incidencia de las comisiones legislativas en la institucionalización de los Parlamentos.	28
1.2.1. Las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión: el diagnóstico desde la sociedad civil organizada.	34
1.2.2. Las comisiones ordinarias ¿una vía para el fortalecimiento del Congreso de la Unión?	39
1.3. Conclusiones del Capítulo Uno	42
Capítulo 2. Las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión: una revisión de su desempeño a través de su marco normativo e institucional.	43
2.1. El sistema de comisiones en México.	43
2.2. Las comisiones ordinarias a la luz del marco normativo que rige el funcionamiento interno del Congreso de la Unión.....	44
2.2.1. Las reformas de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso General.	45
2.2.2. Facultades de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión.	48
2.2.3. Competencia/ámbito de autoridad/esfera de jurisdicción.	49
2.2.4. Procesos, procedimientos y mecanismos.....	52
2.3. Estructura de las comisiones ordinarias: desde el marco normativo que las regula.	59
2.3.1. Especialización	60
2.3.2. Número	65
2.3.3. Tamaño y rotación de sus miembros.	66
2.3.4. Integración.	70
2.4. Las comisiones ordinarias desde el marco institucional que condiciona sus trabajos.	79
2.4.1. El marco institucional que rige órganos políticos del Congreso.....	80
2.4.2. El marco institucional que rige aspectos extraparlamentarios	88
2.4.3. Las comisiones ordinarias una referencia general a su desempeño.....	98
2.5. Conclusiones del Capítulo Dos.....	100

Capítulo 3. Las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión: el diagnóstico desde la sociedad civil organizada.....	102
3.1. Las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión: la revisión de su desempeño desde la interpretación de sus tareas y atribuciones.....	106
3.2. <i>Facultades</i> Legislativas. Tareas, procesos y procedimientos legislativos.....	109
3.2.1. Las comisiones ordinarias en su relación con las Iniciativas.....	109
3.2.2. La reforma constitucional en materia de derechos humanos.....	115
3.3. <i>Facultad</i> de control. Tareas y atribuciones de control.....	123
3.3.1. La separación de la Comisión de Justicia y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.....	124
3.3.2. La ratificación del Procurador General de la República.....	127
3.4. <i>Facultades</i> de Información. Responsabilidades específicas y obligaciones establecidas para la organización de sus trabajos.....	130
3.4.1. Responsabilidades y mínimos obligados.....	132
3.4.2. Rendición de cuentas.....	133
3.5. El nombramiento del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ¿un proceso fallido?.....	139
3.5.1. Marco normativo.....	140
3.5.2. Antecedentes.....	141
3.5.3. El proceso de designación en la LXI.....	146
3.6. Conclusiones del Capítulo Tres.....	153
V. Conclusiones Generales.....	154
VI. Bibliografía.....	160
VII. Anexo Estructura del Congreso de la Unión.....	169

III. Índice de Tablas.

Tabla 1. Grado de Institucionalidad de las Comisiones ordinarias.....	69
Tabla 2. Desempeño del Congreso. Integración	70
Tabla 3. Escaños por partido en la Cámara de Diputados. Legislatura XLI –XLV (1949-1961)	72
Tabla 4. Escaños por partido en la Cámara de Diputados. Legislaturas XLVI a la L (1964-1976)	73
Tabla 5. Escaños por partido en la Cámara de Diputados en LI, LII, y LIII Legislaturas (1979-1985)..	74
Tabla 6. Escaños por partido en la Cámara de Diputados en las LIV, LV y LVI Legislaturas (1998-1994)	76
Tabla 7. Representación por fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados: Número de escaños por Legislatura y presidencias de comisión.	78
Tabla 8. Representación por fracción parlamentaria en la Cámara de Senadores: Número de escaños por Legislatura y Presidencias de comisión.	79
Tabla 9. Integración de las Comisiones de Derechos Humanos en la Cámara de Diputados. Representación por fracción parlamentaria, número de escaños por Legislatura y número de Integrantes por partido.	103
Tabla 10. Integración de las Comisiones de Derechos Humanos en la Cámara de Senadores Representación por fracción parlamentaria. Número de escaños por Legislatura y número de Integrantes por partido.	105
Tabla 11. Facultades del Congreso de la Unión. Atribuciones y Tareas de las Comisiones Ordinarias.	109

IV. Introducción

El papel de la Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión ha cobrado en la última década importancia significativa¹: se realizan acciones de monitoreo específico a sus trabajos, fuertes críticas a los procesos que desde éstas se despliegan (destacando sus limitaciones para contribuir al fortalecimiento de los derechos humanos), propuestas tendientes a revertir esta situación, e incluso se elaboran documentos para al análisis y fortalecimiento de los derechos humanos desde estos órganos.

Este proyecto hará referencia a esos documentos, bajo el término “diagnósticos de la sociedad civil organizada”², en tanto, en general, éstos comparten la revisión de las Comisiones de Derechos Humanos considerando su carácter de comisiones ordinarias y llevan a cabo una evaluación de sus trabajos bajo el análisis de elementos comunes:

- A. Las atribuciones y tareas de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, a partir de las facultades de competencia exclusiva de dicha Cámara, sustentando su enfoque en las teorías sobre el Estado Constitucional de Derecho.(Sarre y Serrano 2006)
- B. Las *facultades* (atribuciones y tareas) de las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras, a partir de la revisión del marco normativo en su carácter de comisiones ordinarias, en

¹ Este trabajo considera que ello pudiera ser así por diversas razones pero de entre éstas, las que adquieren relevancia dentro de su ámbito de análisis, son las siguientes: Los procesos que se detona a partir de la facultad de que se dota al Senado para nombrar al Titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a sus Consejeros, facultad que tienen lugar a partir de la reforma constitucional de 1992 al artículo 102 Constitucional apartado B. Así como el procedimiento establecido en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH).

² Actualmente, existen diferentes proyecto de seguimiento a la actividad parlamentaria en materia de derechos humanos o a procesos vinculados a éstos (Curul 501 y Relevos 2009, son dos ejemplos importantes de este tipo de trabajos, el primero llevado a cabo por Fundar y el segundo por una Coalición de Organizaciones de Sociedad Civil). El trabajo de Fundar en esta materia ha sido documentado en dos documentos Caballero Sosa, Lila y David Dávila Estefan, *El sistema de comisiones, el cabildeo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2005. Checa Gutiérrez Marcia Itzel, *Un acercamiento al trabajo legislativo de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2008.

El papel de las Comisiones de Derechos Humanos también ha sido abordado desde la perspectiva académica. Existen dos textos que refieren de manera más específica el papel de las Comisiones de Derechos Humanos en el Senado, Laura Méndez, *Atribuciones no legislativas del Senado; y Estructura Orgánica del Senado en Materia de Derechos Humanos, Atribuciones y Relaciones con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, ambos en Sarre Miguel y Gabriela Rodríguez (Coord) *Los Derechos Humanos y el Senado*, 2006, ITAM y Miguel Ángel Porrúa. Conviene acotar que alude al papel de las Comisiones de Derechos Humanos en el Senado de la República, pero no es su tema eje.

Al momento que se inicia este trabajo de investigación, los documentos en cita son los únicos que se han enfocado a revisar el desempeño de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión, en ambas o en alguna de sus cámaras y sobre estos se hará particular referencia en el Capítulo tercero de este trabajo.

relación con el concepto de rendición de cuentas y su funcionamiento práctico³. (Checa 2008)
(Dávila y Caballero 2005)

Es importante señalar que dichos documentos aportan elementos tanto para observar la debilidad del órgano legislativo, como para la identificación de los temas de derechos humanos que desde dicho órgano no han logrado permear en la agenda nacional, no obstante lo anterior, tales trabajos observan información que en su conjunto: 1) distorsiona el diagnóstico de su comportamiento y 2) magnifican sus alcances en relación al fortalecimiento del Poder Legislativo y de estos derechos⁴, en razón de lo cual señalará que el diagnóstico que sobre éstas realiza la sociedad civil organizada:

- A. No distingue entre las problemáticas que le son propias (en tanto comisiones ordinarias) y las que atañen al Congreso de la Unión.
- B. Generan propuestas que resultan limitadas para resolver los problemas a los que se refieren.
- C. Presenta imprecisiones que alteran tanto el origen o naturaleza de las problemáticas que presenta como las soluciones que oferta.

En general tanto la evaluación de los trabajos como las propuestas realizadas llaman la atención por cuanto a la falta de precisión respecto de la relación entre las comisiones y otros órganos auxiliares y de gobierno del Congreso, de ahí que este proyecto pretende analizar la pertinencia de los diagnósticos de la sociedad civil organizada sobre las comisiones ordinarias en general y sobre las comisiones de derechos humanos en particular a efecto de señalar que estos no han acertado en observar sus debilidades y limitaciones.

Dado que dichos diagnósticos parten de una revisión que aduce el problema de las comisiones a la baja institucionalidad del marco normativo que las rige. Este trabajo mostrará que las reglas formales que las regula no cuenta con el alcance que pretende atribuirseles, ya que si bien los grados de institucionalización de los Congresos pasa por el marco normativo que regula a sus órganos, es claro que lo trascienden.

³ De acuerdo con estos trabajos tal revisión se da “a la luz de su funcionamiento práctico y normativo” del Congreso, vinculado con los conceptos de rendición de cuentas y participación ciudadana. (Dávila y Caballero 2005:7).

⁴ Así, si bien la importancia de estos trabajos va más allá de documentar la ineficiencia e ineficacia del legislativo, y los esfuerzos realizados merecerían en sí mismos reconocimiento al ser reflejo de un movimiento que busca la incidencia para el fortalecimiento de los derechos humanos, también es cierto que tal incidencia se diluye en las imprecisiones del diagnóstico, y no necesariamente genera las propuestas tendientes a revertir las situaciones planteadas.

Al respecto es preciso acotar, que los análisis que se han realizado desde el derecho parlamentario y la teoría política (específicamente desde el análisis institucional)⁵ sobre las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión han destacado que el cambio en el marco normativo/institucional que las fortalezca incrementará su capacidad de participación e influencia en la esfera política, de ahí que se propongan diferentes mecanismos relacionados con la rendición de cuentas y la especialización⁶.

Así, a diferencia de los diagnósticos que realiza la sociedad civil organizada sobre las comisiones de derechos humanos, los documentos que se han centrado al análisis de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión⁷ tienen como base de su análisis el marco normativo/institucional conforme al cual observan su desempeño, respecto de lo cual precisan:

- A. El desarrollo de comisiones estables e independientes es un reflejo de las tendencias descentralizadoras en los partidos políticos que gobiernan la legislatura. (Casar 2000), (Nacif 2000), (Rivera2004)
- B. El funcionamiento de las comisiones legislativas tiene que ser analizado considerando la estructura de incentivos institucionales, las estrategias de los/as legisladores/as para actuar políticamente y, el grado de cohesión interna de los partidos a los que pertenecen.

Sobre el punto es preciso acotar que desde el derecho parlamentario y la teoría institucional se observa al sistema de comisiones permanentes u ordinarias como un arreglo institucional que permite potenciar las capacidades legislativas de las Cámaras, (dado que posibilita la creación de incentivos para que sus miembros se concentren en determinados asuntos y desarrollen habilidades y conocimientos relacionados con la jurisdicción de sus comisiones), y puede ser un espacio importante para la

⁵ Es importante aclarar que no obstante que los estudios en relación a los Parlamentos son diversos en cuanto a su enfoque, aquellos que pretenden explicar su comportamiento teniendo como punto de partida el marco que las regula, el carácter de las instituciones formales, la incidencia de las reglas informales y las formas en que éstas afectan las posibilidades de cambio institucional, supone la necesidad de generar diseños institucionales adecuados para satisfacer las nuevas demandas de la sociedad y atender las problemáticas que se presentan. En la revisión de los procesos de institucionalización de los Parlamentos, las comisiones o comités parlamentarios se han constituido en una unidad de análisis adecuada para su diagnóstico, no así, o al menos no necesariamente, como espacios para la generación de agenda. Para desarrollar tales aspectos se parte de los diagnósticos que realiza la sociedad civil organizada, teniendo como referente la revisión que de las comisiones ordinarias se hace desde la teoría política y el derecho parlamentario. (Capítulo 1 Apartado 1.2.)

⁶ Entre los mecanismos de rendición de cuentas se incluye particularmente el de la reelección legislativa, que se presenta como eje rector de las reformas orientadas a hacerle frente a la preponderancia de los grupos parlamentarios y órganos políticos de gobierno de las Cámaras del Congreso.

⁷ Se debe señalar que existen diferentes artículos y ensayos en relación a las Comisiones legislativas, estos se han incluido previamente en la Bibliografía y son fuente de información y base de apoyo para la elaboración de los estudios a los que se hace referencia, la mayoría de éstos tiene como marco teórico de su análisis a la teoría institucional en su relación con el derecho parlamentario.

negociación (en tanto constituye un nivel de decisión que media entre los legisladores individuales y el conjunto de ellos agrupados en Pleno), por tanto, en general, desde estos trabajos se tiene claro que sólo bajo determinados diseños institucionales pueden constituirse en órganos que incidan directamente en la determinación de agenda.

No obstante es pertinente aclarar que, con diferencias de grado, todos los trabajos:

1. Concluyen que las comisiones ordinarias (en general) “acompañan el desarrollo democrático del país” (Sarre, Serrano 2006:97), y las de derechos humanos (en particular) “son pilares fundamentales [en la consolidación de un Estado democrático de derecho], al ser los órganos especializados y la antesala de los trabajos y negociaciones que se dan cita en el Congreso” (Checa 2008:7).
2. Tienen una misma tendencia: lograr el fortalecimiento del Legislativo a través de las comisiones. En el caso específico de las que centran su atención en las Comisiones de Derechos Humanos esto se expresa, tanto en la búsqueda de ampliar su agenda⁸ y/o su incidencia efectiva en la materia⁹, como en el fortalecimiento de su marco normativo institucional, tema éste último al que se abocan los estudios que analizan únicamente a las comisiones ordinarias. (Rose-Akerman 1999) (Mora 2005)

Este trabajo no desestima que el análisis de las comisiones sea una vía adecuada para observar algunas de las problemáticas del Congreso mexicano, y que éste ayude a poner en perspectiva la idoneidad o no que éstas tengan en el fortalecimiento del Órgano legislativo habiendo acotado su capacidad de participación e influencia en la esfera política, sin embargo, considera que las comisiones en sí mismas no son un factor fundamental para el fortalecimiento del poder legislativo, ni para el establecimiento de agenda de un parlamento.

⁸ “de acuerdo con su marco institucional, ésta [la CDH] tiene atribuciones y responsabilidades para intervenir, en tanto parte el Senado en [todas] las...actividades...que...atañen directamente a la protección de derechos humanos” (Sarre Serrano 2006:100) Véase Capítulo 3. Apartado 3.2.1.

⁹ “el mandato de la CDH puede concebirse de manera amplia a la luz de una concepción democrática del Estado de Derecho. Es la funcionalización de todos los poderes del Estado al servicio de la garantía de los derechos fundamentales, lo que caracteriza a esta concepción del Estado, más allá de la noción de un “Estado legal” o regulado por la ley.” (Sarre, Serrano 2006:99) “las acciones de esta Comisión deben estar encaminadas a sancionar las violaciones de derechos humanos realizadas por el Estado.” (Checa 2008:14) “Dado el contexto político y social de constantes violaciones a los derechos humanos, se ha enfatizado la importancia de sus tareas de control, como una medida para fortalecer a...las propias Comisiones en su calidad de contrapeso ante los abusos del poder. (Checa 2008:49)

Así este proyecto de investigación se preguntó: ¿son correctas las conclusiones de los diagnósticos elaborados por las organizaciones de la sociedad civil sobre las Comisiones de Derechos Humanos?

Lo anterior en el entendido de que las organizaciones de la sociedad civil organizada plantean que el limitado desempeño de las Comisiones de Derechos Humanos en la conformación de una agenda nacional en la materia se explica por la debilidad de su marco normativo/institucional, sin embargo, este proyecto planteará que esta debilidad no es explicativa de las limitaciones de dicho desempeño, y si un reflejo de la limitada influencia de las comisiones como espacio para la transformación de la actividad parlamentaria desde el Congreso y como instancia para la generación de agenda. (Hipótesis)

Conforme a lo anterior este trabajo busca **a)** mostrar la complejidad que presenta el Poder Legislativo a partir de las funciones que se la han conferido a los Parlamentos y las problemáticas que esto genera en la eficiencia y eficacia de la actividad parlamentaria; **b)** especificar que las comisiones ordinarias, son una unidad de análisis que adquiere relevancia bajo el cobijo de la teoría institucional que permite explicar el limitado desempeño de las comisiones ordinarias y la ineficiencia del Poder Legislativo, sus límites y alcances como factor para la institucionalización de los Parlamentos y como órganos para la división del trabajo; (**Capítulo Primero**) **c)** señalar su esfera de autoridad y jurisdicción a partir del marco normativo que las regula, del marco institucional que condiciona sus trabajos y del alcance de sus facultades en tanto órgano auxiliar del Congreso; **d)** destacar que si bien a partir de ello se generan prácticas parlamentarias que acotan o limitan su desempeño, tal marco normativo/institucional, aunque con limitaciones, se corresponden en lo general con el que observan los Parlamentos en el mundo; **e)** mostrar que las pautas de actuación de los/as legisladores/as son las que en general se presentan en el sistema de político y constituye la principal limitación para el ejercicio de las facultades de las que se dota a las comisiones (**Capítulo Segundo**); **f)** mostrar, a partir de los diagnósticos de la sociedad civil organizada sobre las comisiones de derechos humanos, los alcances y límites de éstas en temas específicos; y **g)** reflexionar sobre la complejidad del poder legislativo en relación a las expectativas que desde estos diagnósticos se generan. (**Capítulo Tercero**)

Lo anterior a efecto de destacar que la debilidad del marco normativo/institucional de las comisiones ordinarias explica el limitado desempeño de las Comisiones de Derechos Humanos¹⁰ en la

¹⁰ En tal sentido, se señala que el Congreso de la Unión “cuenta con un sistema de comisiones legislativas insuficiente para enfrentar todas las funciones que debe observar un Congreso democrático.” (Caballero 2005:7) “las comisiones han observado cambios inherentes a la pluralidad política... Sin embargo la ambigüedad e insuficiencia de su marco jurídico, así como las prácticas parlamentarias heredadas de antiguas legislaturas no han permitido la institucionalización de estos órganos

conformación de una agenda de actuación integral en la materia y en que el ámbito de sus trabajos es un espacio a través del cual pueden observarse algunas de las causas de la ineficiencia del Poder Legislativo, sin embargo el fortalecimiento de las comisiones (en los dos sentidos que se plantea: el de su marco/normativo institucional o la ampliación de su mandato y/o agenda), no es una vía efectiva para resolver los problemas que se asocian al poder legislativo.

Así, no debe esperarse que este trabajo explique cuáles son los diseños institucionales que deben tenerse como referente para fortalecer al Congreso mexicano y tampoco presentará propuestas reingeniería institucional del sistema de comisiones en México; en cambio el proyecto de investigación que se presenta, mostrará que las comisiones ordinarias han tenido una influencia limitada como espacio para la transformación de la actividad parlamentaria y como instancia para la generación de agenda, **(Capítulo 1.)** y en ese sentido llama a revisar si existen los elementos que pueden crear un sistema de comisiones fuerte, esto es si han existido las condiciones para que las comisiones que le conforman puede vérselos como un órgano (actor) que deba tomarse en cuenta para un cambio en la política corriente (status quo) o para determinar y/o establecer la agenda. **(Capítulo 1. Apartado 1.2.2)**

A efecto de realizar la revisión correspondiente este proyecto de investigación revisa el marco institucional que les rige, el de otros órganos políticos y de dirección/o gobierno, así como algunos aspectos extraparlamentarios que se asocian a ellas a partir de los trabajos existentes¹¹. **(Capítulo 2.)**

Lo anterior permitirá señalar que el análisis de las *facultades* de las comisiones en los diagnósticos elaborados desde la sociedad civil organizada, se refiere en realidad a la revisión de las tareas y atribuciones que les dota el marco normativo que las regula como órganos auxiliares de las Cámaras, mientras que desde el derecho parlamentario y la teoría política tal revisión sólo adquiere relevancia como categoría de análisis asociada a redefinir su competencia/ámbito de autoridad/esfera de jurisdicción, en tanto tal redefinición se considere o no necesaria para fortalecer el diseño institucional del Congreso¹². **(Capítulo 2. Apartado 2.1.1)**

y posibilitar con ello el fortalecimiento del legislativo a partir de sus dinámicas internas.” (González 2004: 71). En el caso específico de las Comisiones de Derechos Humanos, dicha evaluación negativa se expresa, asimismo, en que las “comisiones han hecho poco por cumplir su mandato” (Checa 2008:49) y en el “lugar secundario que los derechos humanos ocupan dentro de la agenda legislativa” (Checa 2008:4).

¹¹Este análisis parte asimismo de que el funcionamiento de las comisiones en México ya ha sido analizado en lo general (comisiones ordinarias) como en lo particular (comisiones de derechos humanos) y en ese sentido retoma los diagnósticos (o trabajos previamente elaborados)

¹² Esto es si se observa que sus problemáticas podrían atenderse si se constituyen en órganos decisores, o bien, si se cree que dándoles ese carácter, se podrían combatir otros problemas.

Al respecto es preciso aclarar que diferencia de otros países, en México las facultades legislativas y de control que tienen los/as legisladores/as agrupados en comisiones, (tanto en la Cámara de Diputados, como en la Cámara de Senadores) son las mismas: de “legislación delegada”, esto es que su competencia está acotada a un nivel medio de decisión: la que los/as legisladores/as adoptan agrupados/as en Comisión respecto de la que posteriormente adoptarán los/as legisladores/as agrupados/as en Pleno. Así, en el capítulo segundo se señala que a diferencia de otros diseños institucionales las comisiones ordinarias no tienen facultades de delegación plena, estos es que no cuentan con facultad para decidir por sí solas, sus decisiones siempre pasarán por el Pleno. Se refiere así que las facultades de ambas Cámaras son legislativas y de control y que para ejercerlas se valen de órganos de gobierno (El Pleno), órganos auxiliares (por ejemplo las comisiones ordinarias) y órganos políticos (por ejemplo los grupos parlamentarios). **(Capítulo 2. Apartado 2.2.1)**

Asimismo, en el Capítulo segundo se destacan que la importancia de analizar las comisiones ordinarias es contar con los elementos que permitan establecer si cuentan con procedimientos y mecanismos definidos para su ejercicio, y si el proceso legislativo contribuye a la concreción de los acuerdos que alcancen¹³. **(Capítulo 2. Apartado 2.2.2)**

Lo anterior, se complementa a través del análisis del marco normativo que regula los aspectos de número, tamaño, integración y rotación de sus miembros **(Capítulo 2. Apartado 2.3.)**; de la revisión de la influencia que tienen otros órganos de gobierno, políticos y de dirección **(Capítulo 2. Apartado 2.4.1)** y a la luz de la estructura de incentivos institucionales que define las estrategias de los legisladores para sobrevivir políticamente y el grado de cohesión interna de los partidos a los que pertenecen sus miembros; lo que se observa a través del papel que a lo largo de su historia ha desempeñado el Legislativo en periodos específicos. **(Capítulo 2. Apartado 2.4.2)**

Tal revisión muestra que independientemente de su ámbito de jurisdicción las comisiones ordinarias son órganos auxiliares y que las reglas formales que las regulan aún cuando presentan deficiencias, no difieren sustancialmente de los marcos normativos que regulan a otros Congresos. Con ello se reafirma que la institucionalización de ciertas prácticas trasciende esa calidad, como el alcance de las reglas formales que las regulan.

¹³ En razón de ello se hace la revisión de diferentes aspectos ligados a sus trabajos: dictamen, plazos, mecanismos para la dictaminación, turno, trabajo en conferencia, proceso bicameral. La revisión de estos elementos permite afirmar, que existen deficiencias en el marco normativo pero no hay elementos suficientes que permitan concluir que la ambigüedad del marco normativo respecto de estos procedimientos sea la que incida en la falta de agendas determinadas, se observa que existen mecanismos para dictaminación que no se utilizan, etcétera (Capítulo 2 Apartado 2.2.2)

Así, se plantea que las comisiones se vuelven poco menos que insignificantes para el fortalecimiento institucional del Congreso de la Unión, hecho que contrasta con la importancia que han adquirido las de derechos humanos como órganos a los que el mínimo reto que les plantea la sociedad civil organizada es el de cumplir con lo que suponen es su mandato, aunque en realidad los cuestionamientos apuntan a satisfacer la expectativa de que establezcan como decisoras de agenda, alcance que pretende atribuírseles a éstas últimas

En ese sentido en el capítulo tercero se señala que los diagnósticos de las comisiones ordinarias en general aplican a las Comisiones de Derechos Humanos en particular:

- a. Las Cámaras tienen facultades (legislativas y de control) que se establecen de manera exclusivas a cada una de ellas. **(Capítulo 3. Apartado 3.1.)**
- b. Las comisiones no tienen facultades o mejor dicho, tienen facultades acotadas, es decir, realizan tareas y atribuciones para que las Cámaras cumplan con sus facultades, y que esas tareas y atribuciones sólo se distinguen en función de las facultades que se establecen de manera exclusivas a cada una de las Cámaras **(Capítulo 3. Apartado 3.1.)**

Se destaca entonces que la labor de las Comisiones de Derechos Humanos está acotada a las tareas y atribuciones que se le confieren a este tipo de órganos auxiliares, y que en ese sentido, el alcance mismo de las resoluciones que emite se limita a la emisión de un dictamen, por lo que su esfera de autoridad no da para que el mismo sea a su vez aprobado por las/os legisladoras/es en Pleno, ni para que se emitan en todos los temas que podrían considerarse de su competencia. **(Capítulo 3. Apartado 3.1.)**

Es por ello que en el Capítulo tercero refiere temas específicos que han resultados emblemáticos en los diagnósticos de la sociedad civil organizada, cuya particularidad es justo su materia, no el carácter de las comisiones de Derechos Humanos, que actúan bajo los supuestos de cualquier comisión ordinaria, incluso en aquellos procesos que han contribuido a llamar la atención sobre sus trabajos, como lo es el proceso de elección del o la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En ese capítulo, y desde los temas referidos, se puntualiza que las Comisiones de Derechos Humanos son órganos jurídica y fácticamente limitados para responder a las expectativas que se le plantean, que los análisis de la sociedad civil organizada han ignorado ese hecho, y en consecuencia, les han trasferido las facultades que en materia de derechos humanos tiene cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, se problematiza sobre la importancia de establecer el alcance de las comisiones, ya que al no hacerlo se generan expectativas que les rebasan y contradicciones entre lo que se exige y lo que es posible o viable realizar a través de ellas. **(Capítulo 3. Apartado 3.2.)**

En ese sentido, y a efecto de poner en perspectiva las propuestas que desde éstos se han planteado, se señalan algunas imprecisiones en los diagnósticos referidos (**Capítulo 3. Apartado 3.2.1**) y se revisan algunos temas que se encuentran o pueden encontrarse en la esfera de jurisdicción de las Comisiones de Derechos Humanos en ambas cámaras¹⁴, entre estos, la reforma constitucional en materia de derechos humanos (**Capítulo 3. Apartado 3.2.2**); la separación de la Comisión de Justicia y de Derechos Humanos en la Cámara de Diputados (**Capítulo 3. Apartado 3.3.1**) y la ratificación del Procurador General de la República en el Senado de República (**Capítulo 3. Apartado 3.3.2**)

Asimismo, y en razón de la exigencia que se impone a estos órganos desde las expectativas y demandas de la sociedad civil organizada, se reflexiona sobre las responsabilidades y mínimos obligados en las comisiones de ambas cámaras (**Capítulo 3. Apartado 3.4.1**) y respecto del tema de la rendición de cuentas (**Capítulo 3. Apartado 3.4.2**)

Finalmente, a través de la revisión de los procesos de nombramiento del Ombudsman se retoman las reflexiones sobre las dificultades de conciliar las demandas de la sociedad civil organizada en el marco de los trabajos de las comisiones (**Capítulo 3. Apartado 3.5**) y se propone una valoración de estos espacios a partir de su incidencia real y bajo la mirada de que la vigencia de los derechos humanos pasa por la construcción de ámbitos para la deliberación de su vigencia y efectivo ejercicio (**Conclusiones**).

¹⁴ Esa revisión de las tareas y atribuciones que *podrían* tener respecto de los temas materia de su denominación considera la competencia de las comisiones en razón de las facultades exclusivas de cada Cámara, algunos de los cuáles fueron punto de partida para valorar los trabajos de éstas en los diagnósticos elaborados por la sociedad civil organizada.

Capítulo 1. Las comisiones ordinarias. Un punto de partida para analizar el desempeño del Poder Legislativo.

Este capítulo busca a) mostrar la complejidad que presenta el Poder Legislativo a partir de las funciones que se le han conferido a los Parlamentos, y las problemáticas que esto genera en la eficiencia y eficacia de la actividad parlamentaria; b) específica que las comisiones ordinarias, son una unidad de análisis que adquiere relevancia bajo el cobijo de la teoría institucional; sus límites y alcances como factor para la institucionalización de los Parlamentos y como órganos para la división del trabajo y a partir de ello c) delimita el marco teórico conceptual de este trabajo.

1.1. El Poder Legislativo: cambios y crisis en la actividad parlamentaria.

Los estudios en relación a los Parlamentos¹⁵ son diversos en cuanto a su enfoque¹⁶, en este trabajo se hará alusión a su complejidad, a partir de los cambios y/o crisis de la actividad parlamentaria¹⁷, la que se observará partiendo de que en la actualidad los Parlamentos no realizan un número fijo de funciones y que las legislaturas poseen flexibilidad de acuerdo a los momentos y a las circunstancias expuestas por los distintos contextos a los que son sometidos. (Liebert 1992:29)

Así, si bien es cierto que las funciones clásicas de los parlamentos aluden a su papel como contrapeso del Poder Ejecutivo (en el esquema de división de poderes); como la mejor forma de organizar la participación de los ciudadanos a través de sus representantes (función de representación y agregación de intereses); como elaborador de leyes (función legislativa), y como vigilante de los excesos cometidos por los gobernantes (supervisión y vigilancia), también lo es que tales funciones se amplían cuándo su análisis parte de las actividades que realizan, por ejemplo las de educación y socialización

¹⁵ El término Parlamento y/o Congreso se utilizará indistintamente para referir al Poder Legislativo, sea en regímenes presidenciales o parlamentarios.

¹⁶ Al respecto, señala Tsebelis, “que la mayor parte de la bibliografía sobre instituciones políticas se vale de un solo criterio para identificar las principales características de una forma de gobierno. Por ejemplo [si] los regímenes políticos se dividen en presidenciales y parlamentarios, las legislaturas en unicamarales y bicamarales, los sistemas electorales en de mayoría o pluralidad y en proporcionales, los partidos en fuertes y débiles, los sistemas de partidos en bipartidistas o multipartidistas” (Tsebelis 2006:1) todos los cuales son y han sido puntos de partida para revisar a los Parlamentos, y observar su comportamiento.

¹⁷ Lo que en realidad significa identificar tales cambios independientemente del enfoque conforme al cual se haya estudiado o llegado a tales conclusiones, pues lo que interesa destacar es que se identifican en las legislaturas problemas de representatividad, funcionamiento interno, en su relación con el Ejecutivo y en el cumplimiento de sus funciones.

política¹⁸, legitimación; reclutamiento y entrenamiento de personal; influencia en la toma de decisiones o en las políticas públicas y racionalización del mercado. (Valencia 1997:414) (Valencia 1998:255)

Puede observarse entonces que los Parlamentos, a partir del siglo XIX, han incursionado en diversos campos que dan cuenta de un cambio en su orden funcional¹⁹ (Valencia 1998:245), complejidad adicional a las que éstas ya observan dado su carácter de órgano colegiado, representativo, abierto y no especializado, cuya incidencia está, tanto en las funciones que realiza, como en la percepción que de ésta se tiene, de ahí la importancia de que tales características se tengan presentes para entender la complejidad del órgano, y las diferencias que lo sitúan en un marco de actuación, también distinto al de otro poderes. En tal sentido conviene detenerse en los aspectos definitorios de estas características y observarlas a la luz de las del poder ejecutivo, respecto de lo cual Mezey señala:

“En todo el mundo las legislaturas son colegiadas, representativas, abiertas, y no especializadas, mientras que los ejecutivos tienden a ser jerárquicos, menos representativos, cerrados y especializados. Por colegiadas quiero significar que las legislaturas son cuerpos colectivos cuyos miembros son formalmente iguales en poder de voto y que toman sus decisiones a través de votaciones por mayoría simples o [calificadas] Si bien el comportamiento del ejecutivo exhibe ciertos aspectos colegiados, su funcionamiento se caracteriza por una jerarquía formal hasta el punto en que las decisiones no necesitan tomarse mediante un proceso de votación. Por representativa quiero decir que la legislatura es elegida por un público amplio ante el cual es formalmente responsable y en cuyo interés actúa. Los funcionarios del ejecutivo, de carácter político, como los primeros ministros y los presidentes, son a menudo elegidos y son, en ese sentido, representativos, pero aquellos a quienes designan y la burocracia estable no son elegidos ni se integran de un modo que permita hacerlo representativos de una población amplia. Por abierta entiendo que la legislatura se reúne en forma pública y lleva un registro de sus deliberaciones. El ejecutivo, comúnmente, opera dentro de un marco cerrado para formular sus políticas, y

¹⁸ Joseph La Palombara, señalará la función de educación y socialización política; además de las tres funciones consideradas como clásicas de los parlamentos. (La Palombara 1970:134-184)

¹⁹ Un ejemplo de ese cambio es el observado a partir del sufragio universal en 1918, en tanto éste introdujo cambios en la función representativa al fomentar intereses individuales en detrimento de la representación de las comunidades o las familias. Los partidos políticos, por su parte, organizan aquellos intereses individuales para la acción de grupo, pero haciéndolo en escala nacional y sobre la base local o de interés. (Valencia 1998:245)

normalmente los documentos producidos dentro del poder ejecutivo no se hacen públicos. [lo que no quiere decir que no pueda accederse a ello, sobre todo ahora con disposiciones legales de acceso a la información]. Por no especializada denoto que la legislatura no requiere de sus integrantes una determinada formación, ni conocimientos especializados de política pública. Aunque lo mismo vale para los funcionarios políticos del ejecutivo, se requieren habitualmente calificaciones especiales de quienes ocupan puestos por designación y de todos los que ocupan cargos dentro de la burocracia estable (Mezey 1995:122-123)

Esta naturaleza/carácter y su incursión en diversos campos, explican porque algunos autores ven en las dificultades que presentan los parlamentos en el siglo XX, o a) una expresión de multifuncionalidad compartida que se confunde con el declive funcional e ideológico del Poder Legislativo, o bien, b) una muestra clara de su ineficiencia y de su declive. Sea cual sea la posición al respecto, importa que los elementos anteriores se tengan en cuenta en su revisión, la que en adelante se hace desde la mirada que de ellos han realizado diversos autores.

De esta forma, de conformidad con algunos autores, lo indefinido de su labor²⁰ y la disminución de su poder ante el ejercido por el ejecutivo, apuntaba a una crisis tendiente a reducir al máximo sus funciones, hasta concederle la única función que puede llevar a cabo "un cuerpo enfrascado en sus dificultades funcionales": el control y la vigilancia de las actividades gubernamentales" (Fix 1994:17); mientras que para otros, si bien el aumento de funciones, explicaba su deficiencia²¹, daba cuenta, también, de que no habían perdido sus funciones principales de legislar y controlar²² (Wheare 1981:2)

Así, sea que se entienda que las funciones adscritas a los Parlamentos explican su debilidad y dan cuenta o no de su fortaleza (en tanto mantienen o no deben mantener sus funciones), lo cierto es que hablar de los Parlamentos obliga a tener en mente las problemáticas que derivan de sus funciones, las

²⁰ Algunos autores señalaba por ejemplo, que tales órganos se encargan de todo y nada a la vez", Lord Bryce en 1927 hablaba de que la institución parlamentaria estaba en decadencia; Carl Schmitt, afirmaba que habían perdido los principios (sabiduría, oratoria y conducta "caballerosa" de los legisladores), que a su juicio deberían observar, y que ello habían llevado al desastre institucional. (Keane 1988: 153-189)

²¹ Wheare es de los autores que, ante las críticas a los parlamentos, hace una defensa de estos aludiendo al aumento de sus funciones y a la poca estimación que la opinión pública les tenía. (Valencia 1998:240)

²² Tanto André Chardenagor como Wheare, consideran que, pese a la poca estimación que los franceses guardaban de su parlamento entre 1940 y 1950 -por la dificultad que tenían para integrar una mayoría estable dentro de un sistema de partidos múltiples, por la ausencia de una regla constitucional que limitara las posibilidades de crisis gubernamentales y, por su actuación como una cámara de registro, dócil a las decisiones del Ejecutivo-, no perdió dos de sus principales funciones: legislar y controlar. (Valencia 1998:253)

que pueden ser resumidas en tres: representación y agregación de intereses; elaboración de leyes; y, supervisión y vigilancia²³. (La Palombara 1970:134-184)

1.1.1. La función representativa.

La función representativa ha sido definida como el vínculo que existe entre los votantes e integrantes del cuerpo Legislativo. Esta función engloba la formación de leyes en dos sentidos: por un lado se tiene el campo social en que se generan las demandas (proceso legislativo) y es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas en el congreso; y por el otro, se manifiesta en el campo formal orgánico en el que concurre la secuencia legislativa a través del procedimiento legislativo. (Moreno 1985:202)

Respecto al primero (proceso legislativo), una de las tareas atribuidas al Parlamento es la detección de los cambios en el proceso político y su capacidad de recibir las nuevas demandas. Aquí, la responsabilidad de los legisladores va más allá de reiterar las demandas de sus representados, ya que el representante debe considerar que dichas demandas están expresadas en forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar social. (Berlín 1993:134)

El proceso que supone ese vínculo entre representantes y representados, puede observarse desde distintas ópticas, entre éstas el esquema que da cuenta de la articulación y combinación de intereses, o bien, vía la conexión directa entre representantes y representados.

a) Articulación y combinación de intereses.

El esquema que da cuenta de la articulación y combinación de intereses, entiende al partido como canal de acceso institucional, que comunica las demandas planteadas por los grupos de interés, controla los intereses en beneficio de su mercado electoral y es considerado como la instancia especializada que desempeña la combinación de intereses a través del grupo parlamentario representado en el Parlamento. (Almond 1972: 94)²⁴

²³ Joseph La Palombara, de acuerdo al estudio de diversas legislaturas en el mundo, afirma que las funciones parlamentarias pueden ser resumidas en cuatro: representación y agregación de intereses; educación y socialización política; elaboración de leyes; y, supervisión y vigilancia. (La Palombara 1970:134-184) tres de las cuales cómo se observa son las consideradas como funciones clásicas, pero se agrega la de educación y socialización política.

²⁴ Almond y Powell elaboran un esquema en el que se estructura la funcionalidad del sistema político desde el momento en el que se formulan las demandas, sean de individuos o de grupos, a través de la articulación de intereses por quienes están encargados de tomar las decisiones; pasando por la combinación de dichas demandas bajo la forma de cursos alternativos de acción (combinación de intereses) y formulando las reglas dotadas de autoridad para su aplicación y ejecución en casos individuales. Las funciones de articulación y combinación pueden darse en diversos canales y medios de acceso; desde una

El análisis de ello a partir del sistema de partidos, refiere cómo tal agregación de intereses cambia, y muestra en todos los casos la incidencia de múltiples actores, proceso en el que sin duda se destaca que en ciertas condiciones es más factible incluir las demandas de la población (y en tal sentido representar sus intereses) sin embargo, deja a la vista que ningún Parlamento está exento de actuar fuera de tal parámetro²⁵.

b) Conexión directa entre representantes y representados

La conexión directa entre representante-representado, es otra forma de entender este vínculo, el cual da cuenta de la presencia de un legislador en el Parlamento que representa a una élite o grupo de interés que articula directa y permanentemente sus intereses, así este enlace se da a través de la gestión social y asegura a los electores que sus problemas serán transmitidos al gobierno y trabajarán para resolverlos²⁶, se trata de una actividad mediadora a cargo de los representantes para "facilitar el enlace entre las agencias de la administración pública y la ciudadanía, con el propósito de agilizar la resolución de los

masa indisciplinada y hostil hasta organismos institucionales asociados en torno a intereses articulados como el *lobby* en Estados Unidos. Se trata de que las demandas de los grupos convezan a quienes deciden, de manera que sus planteamientos merezcan la atención de éstos y obtengan una respuesta. Así, los medios empleados para articular las demandas van desde la amenaza de violencia hasta el uso de medios de comunicación en la transmisión de demandas. Para Gabriel Almond cuando las demandas de grupos o individuos no son tomadas en cuenta en el proceso de articulación de intereses por los encargados de tomar las decisiones, dichos grupos encuentran límites a sus canales de expresión. Esta situación se puede convertir en violencia o frustración social. Incluso, el desinterés de parte de los representantes sobre las demandas planteadas puede llevar a que los propios individuos sean articuladores de sus demandas a través del revestimiento de la autorepresentación a fin de conseguir sus objetivos en la formación de grupos sociales mayores. (Almond 1972:63-67)

²⁵ Se señala que en un sistema competitivo, el papel del partido sería el de combinar intereses en un programa político con el que intenta ganar elecciones. En uno no competitivo puede combinar intereses de la burocracia y contar con un sistema provisto de un fuerte y efectivo centro de decisión ajeno a ella. Sin embargo, entender la combinación de intereses, implica también conocer el número de partidos que integran el sistema. En un sistema bipartidista, por ejemplo, el partido se ve forzado a imponer una política basada en la combinación; es decir, la necesidad de buscar apoyo electoral obliga a los partidos a incluir en su paquete político las demandas más sentidas por los sectores populares y a impedir el enajenamiento de los grupos de intereses más destacados. Así, la combinación se da en patrones de demandas importantes. En cambio, en un sistema multipartidista, donde las coaliciones son frecuentes, la combinación se da en las instancias intraparlamentarias y electorales, o si se trata de la presencia de gran cantidad de partidos con un escaso caudal electoral, los intereses se dan por clientelas particulares y la combinación es mínima. Por su parte, en una estructura unipartidaria los canales de acceso se cierran a los diversos intereses y éstos se ven obligados a acercarse directamente a la burocracia o al Poder Ejecutivo central. (Almond 1972: 94)

²⁶ Aquí, además de que se ofrece este "servicio", se intentan efectuar presiones en favor del electorado como un todo en su participación en los programas distributivos, introduciendo así, un elemento de sensibilidad en el proceso de formulación de políticas y funcionando como un mecanismo de apoyo, no sólo en favor del legislador individual o del partido, sino incluso del Ejecutivo -quien evita posibles hostilidades con los representantes a la vez que genera apoyo para sus políticas a través del consenso comunitario mediado por el enlace. (Mezey 1995:138-139)

problemas concretos en favor de personas o grupos particulares, surgidos en el transcurso de la acción gubernativa por obstrucciones de diversa índole"²⁷. (Béjar 1992:35)

En ambos casos es posible observar (a través de la agregación de intereses o la conexión directa), que los canales de representación ya no son exclusivos de los partidos políticos y mucho menos de las instituciones representativas, sino que se tienen instancias externas que confluyen de forma desagregada o agregada, pero que al final representan intereses que pueden ser anexados en la toma de decisiones.

De lo anterior se desprende que el sentido de la representación cambia su concepción respecto a la vigilancia y el control de los electores hacia sus representantes, y da lugar a la crítica a la función representativa, en tanto se evidencia que el legislador no se encuentra en un sistema de mandato imperativo de parte de sus electores y cambia por el mandato imperativo del partido al que pertenece o, incluso de la mayoría agrupada en la asamblea, dejando de lado los intereses de sus representados por los del partido y, en su caso, de la mayoría²⁸.

Lo anterior se manifiesta en el proceso legislativo, que como se señaló es el campo formal orgánico en el que concurre la secuencia legislativa, de modo que posterior a la asimilación y combinación de los intereses se procede a la formulación de la ley y, es en este sentido, que la crítica a la funcionalidad parlamentaria es mayor, porque los legisladores actúan más en función de previos acuerdos políticos que de la eficacia de las políticas públicas.

Es decir, producen políticas más consensuales que eficaces. Incluso, por esa diversidad representativa, las políticas que de ahí puedan generarse no sólo no son sujetas de consenso, sino que hasta pueden llegar a ser contradictorias unas con otras debido al interés del partido por conservar a sus electores y los cabildos que en algunos países marcan la ruta electoral por sus apoyos financieros. (Mezey 1979:13-17)

²⁷ También se puede incluir dentro de esta relación directa la que se da en la práctica a través de la gestión social que los legisladores y los partidos utilizan para ganar simpatías de parte de la ciudadanía. Aquí se debe aclarar que, aunque la gestión no es una actividad tradicional de la función parlamentaria, tampoco se puede dejar de lado que en algunas legislaturas -como la mexicana- se tiene asignado un lugar para atender asuntos relacionados con la gestión y los representantes se enlazan con la sociedad para resolver problemas concretos que le incumben a una persona o a un grupo de personas. A este tipo de función también se le conoce con el nombre de representación de gente o personas, al estilo norteamericano, donde el interés ya no es el de la localidad ni mucho menos el de la nación, sino el de grupo. Si bien es cierto, las movilizaciones sociales de organizaciones independientes son una forma de protesta por la falta de representatividad de las instituciones parlamentarias, muchas de ellas resultan ser movimientos reivindicativos de intereses que pueden llegar a ejercer presión y exigir a sus representantes ejercer acciones de gestión -comunicándose directamente con sus legisladores, haciéndoles ver su presencia en la lucha y defendiendo sus intereses que no necesariamente son los de la nación. (Valencia 1998:240)

²⁸ Kelsen reparar en este problema, y lanza desde 1928, la propuesta de que la representación se fortalezca por medio de dos recursos extraparlamentarios: el referéndum y la iniciativa popular. (Valencia 1998:272)

1.1.2. La función legislativa.

En los sistemas presidencialistas, la función legislativa, consiste en emitir normas generales sobre la reglamentación de las actividades del Estado, así, la formación de leyes es entendida como la elaboración de reglas generales donde el Poder Ejecutivo sólo se encarga, en teoría, de resolver un caso particular -al atender a la reglamentación general ya establecida-.

En la actualidad, sin embargo la producción legislativa ha quedado buena parte en la esfera del Ejecutivo. El cambio en el esquema tradicional en esta función, se explica, nuevamente, en múltiples factores, que dan cuenta de la subordinación del Legislativo al Ejecutivo, entre estos, el incremento de la actividad estatal, la tecnificación de los asuntos públicos²⁹ y la exigencia que se le hace para dar respuestas rápidas³⁰; lo que explican su intervención en el proceso legislativo³¹ y las atribuciones que este último tiene en materias específicas³².

²⁹ Se ha señalado que esto resultó evidente, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial, en tanto la exigencia de una mayor justicia social, trajo consigo intervenciones más frecuentes del Estado en la vida económica, fenómeno que llevó a la expansión de la actividad gubernamental en las tareas legislativas. (Valencia 1998: 258)

³⁰ Dadas las dificultades que presenta el Parlamento en su agilidad para legislar y conocer de modo global la creciente actividad estatal, por lo que su participación se reduce a la aceptación de leyes y reglamentos propuestos por el Ejecutivo.

³¹ Tal intervención es distinta en cada Parlamento, de conformidad con los mecanismos que se dan al Ejecutivo para vetar leyes, y/o presentar o retirar enmiendas, emitir decretos y convocar a referéndum.

³² Las atribuciones concedidas a los ejecutivos en materia militar, internacional, económica, política y social, son diferentes en cada país, pero en términos generales se puede señalar dos de las más significativas: La **autorización para declarar estado de guerra**, que el Parlamento comparte con el titular del gobierno. No obstante, más que un poder compartido, éste es un poder que después de la Segunda Guerra Mundial ha sido una atribución casi exclusiva de los jefes de gobierno. Ello porque las facultades de guerra -la mayoría de las veces sino es que casi siempre-, están unidas a la diplomacia y a la seguridad nacional e internacional. Actividades que, en la mayoría de los regímenes presidenciales son atribuciones exclusivas del Presidente. Además, no hay que olvidar que la organización de los ejércitos permanentes en tiempos de paz y la institucionalización de los sistemas de seguridad nacional a cargo de los jefes de gobierno, son dos aspectos que hacen manifiesta la independencia del Ejecutivo respecto al Legislativo en dicho ámbito. En el caso norteamericano tal independencia no es total. Si bien las prerrogativas presidenciales respecto a las facultades de guerra son amplias, el Presidente no es totalmente libre en ese sentido porque los fondos militares son otorgados por el Congreso. Es ahí donde el Ejecutivo tiene que hacer uso de su habilidad negociadora. Tal fue el caso de la discusión en torno al apoyo militar de las tropas norteamericanas a Nicaragua durante la década de 1980, donde las posiciones se encontraban tan fragmentadas que la medida resultó impopular, tanto a nivel nacional como internacional. El Legislativo decidió armar una estrategia alternativa a la propuesta por el Ejecutivo. (Copeland y Patterson 1994: 20)

Autorización para celebrar Convenios Internacionales: La autorización para celebrar convenios internacionales ha incrementado la labor legislativa de los Presidentes. Es él quien celebra los tratados y designa a los embajadores (con dictamen y acuerdo del Senado); y recibe a los embajadores y ministros de otros países. Se señala que a través de éste se ha dado amplio margen de actuación al Ejecutivo, en tanto a éste corresponde el diseño de la política económica nacional e internacional proyectada para el país, la que establece con la celebración de acuerdos comerciales en la formación de bloques económicos en todo el mundo, Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio, la Reunión del Grupo Andino o incluso aquellos

Así, la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo se da a partir las atribuciones que tiene para vetar proyectos de ley, emitir decretos de ley, convocar a referéndum (además de las que en cada país tienen en materias específicas).

a) Poder de veto.

Se ha señalado que son los Parlamentos son los que tienen la facultad para iniciar leyes y modificar o vetar las iniciativas de ley que presente el Ejecutivo. Sin embargo, el poder de veto que el Ejecutivo tendría sobre cierta legislación, tiene dos efectos darle una atribución legislativa y constituirse en un mecanismo de contrapeso al Legislativo, en tanto por un lado, "los poderes de veto presuponen que un Parlamento puede iniciar la legislación y/o modificar las propuestas legislativas del Ejecutivo"; y por el otro, se tiene la defensa de parte del Ejecutivo en relación a su prerrogativa de vetar de manera total, o parcial los proyectos de ley presentados por el Parlamento³³.(Sartori 1996:182)

Así, con independencia de que los estudios sobre la pertinencia de este mecanismo difieran de su pertinencia en tanto privilegien la deliberación, por sobre la rapidez que requiere el pronunciamiento sobre un asunto³⁴, esta atribución tiene efectos sobre la función legislativa³⁵, que es en todo caso una facultad al Ejecutivo para establecer agenda.

convenios que van más allá de un acuerdo comercial y se traducen en uniones políticas como la Unión Europea. (Valencia 1998: 111)

³³ Algunos países, como Francia e Inglaterra, utilizan instrumentos que agilizan el proceso y evitan los obstáculos, como la llamada *guillotina*. Este mecanismo se encarga de "someter un asunto a un voto de confianza, cuando se invoca la guillotina, todo el debate cesa, y si el parlamento no presenta una moción de censura y no vota en menos de 14 horas, se considera que la ley ha sido aprobada". (Sartori 1996:182). En Estados Unidos esta acción se ejerce de manera cotidiana porque, en principio, el Congreso está controlado por el partido opositor y, en segundo lugar, porque la descentralización y flexibilidad del sistema de partidos deja en libertad a los miembros de un mismo partido para votar de acuerdo a los intereses que representan y no a los lineamientos trazados por el partido. Así se tiene que durante los primeros tres años de gobierno, los presidentes Ronald Reagan y George Bush, vetaron 22 y 25 propuestas de ley respectivamente; en tanto, Bill Clinton, tan solo en 1995, veto 11 proyectos provenientes del Congreso. Los tres enfrentaron mayorías de oposición. Sin embargo, dichas cifras no se comparan con las registradas en la administración de Franklin D. Roosevelt, quien vetó 635 iniciativas. Lo anterior demuestra que, pese a la fortaleza que guarda el Legislativo frente al Ejecutivo, éste mantiene el control a través del veto y la negociación; situación que garantiza la estabilidad del sistema. La prerrogativa del Ejecutivo sobre el Legislativo continúa, aunque en menor medida, si se compara con las administraciones electas posteriores a las dos grandes guerras. (Valencia 1998: 276)

³⁴ La existencia de este mecanismo se ha analizado en función del tipo de legislaturas, señalando su efecto o funcionalidad de acuerdo a su carácter de abierto o cerrado, así se señala que para una legislatura activa con la capacidad suficiente de tomar la iniciativa, de deliberar y de decidir acerca de las políticas públicas, que se caracterizan además por favorecer las posturas individuales de los electores o grupos de presión, tal instrumento resulta un arma de doble filo pues los consensos que se supone deberían de generarse por éstas, se ven truncados por la necesidad de que se vote el proyecto que se somete al Pleno, en tanto en legislaturas con sistemas cerrados, este mecanismo del Ejecutivo no se considera necesario, dado que existe disciplina partidista, mayoría favorable al Ejecutivo, etcétera, lo que hace más fácil lograr acuerdos y decidir medidas sin que

b) Decretos de Ley

Al respecto debe tenerse en cuenta que el Decreto de Ley han demeritado la actividad legislativa³⁶. La urgencia y rapidez que se requiere respecto a la adopción o reformas a la legislación, ha producido un aumento de los decretos-leyes que no necesitan ser referidos a las asambleas, lo que siendo una atribución del Ejecutivo, no requiere de la deliberación y el consenso, y por tanto contrasta con la lentitud del proceso parlamentario y los rituales que lo caracterizan.

c) Referéndum

Si bien el referéndum³⁷ permite la participación de la sociedad sobre proyectos que deben ser sancionados por el Legislativo, y se constituye también como un mecanismo para evitar la obstrucción parlamentaria, en tanto a través de éste se puede someter cualquier propuesta de ley que el Parlamento rechaza, lo cierto es que su existencia no necesariamente contribuye a la aprobación de proyectos que beneficien a la sociedad³⁸.

Más allá de la pertinencia o no de estos mecanismos, los mismos dan cuenta de un cambio en la función del Legislativo que lo delimita para actuar en los asuntos que competen a la sociedad en su conjunto y le restan fuerza de control frente al Ejecutivo.

Asimismo, se evidencian las dificultades que derivan de su naturaleza representativa y su carácter de órgano colegiado.

se requiera echar a andar un instrumento que los obligue a votar. En este caso, no obstante, es el Ejecutivo el que legisla y el Parlamento quien sanciona, lo que no indica un equilibrio real de poderes. (Valencia 1998: 279)

³⁵ También sería una atribución que afecta el control del Legislativo respecto del Ejecutivo, entendido tal control dentro del esquema de la División de Poderes.

³⁶ Sin embargo, el mecanismo de decretar leyes es un instrumento del que disfruta el sistema presidencial para "gobernar legislando". En América Latina se ha llegado a abusar de este sistema. Un caso extremo fue Brasil, cuando el presidente Sarney emitió, tan solo en 1988, 142 decretos de emergencia, o sea uno cada cuatro días. En 1990 el gobierno de Collor de Melo emitió 150 decretos, lo que casi equivale a uno cada dos días laborales. Entonces, el "decretismo" se convierte en el instrumento normal de gobierno y la convalidación de los mismos representan la excepción. (Valencia 1998: 288)

³⁷ El referéndum es la prerrogativa que aprueba o niega al gobierno la posibilidad de legitimar una decisión o, ejecutar una medida política prevista en el programa gubernamental.

³⁸ Es el Presidente, principalmente en los países latinoamericanos, el que lo ha utilizado de tal forma., ya que legitima su programa de gobierno independientemente de que sea eficaz o no, pues lo importante es que al obtener el apoyo popular las perspectivas de fracaso o éxito no son válidas. Asimismo debe ponerse en perspectiva la posibilidad que da este mecanismo para aprobar proyectos que podrían afectar minorías. (Valencia 1998: 112)

1.1.3. La función de control y fiscalización

Pese a las diferencias suscritas al tipo de régimen, la función de vigilancia, control y supervisión implica la posibilidad de controlar al Ejecutivo y a su aparato burocrático.

Los instrumentos de control del Parlamento pueden ser tipificados en: control presupuestal o fiscalización de las finanzas públicas; celebrar juicio político, comparecencias, interpelaciones y mociones de censura, crear comisiones de investigación (a través de las que se demanda información al Ejecutivo y a su aparato burocrático)³⁹. (García 1991:62)

Al mismo tiempo que la supervisión incrementa la eficacia de las políticas al ampliar la base informativa por medio del debate y la influencia de la opinión pública. En este sentido, cada régimen guarda su propio concepto de control gubernamental.

a) Control Presupuestal o Fiscalización de las finanzas Públicas

El control presupuestal consiste en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado de parte de los miembros de la Cámara baja. Sus efectos radican en la constitución de juicios de valor sobre la acción del jefe de gobierno y su gabinete al aprobar o no la cuenta general. Esta función se encarga de exhibir, ante la opinión pública, las irregularidades en las que incurren funcionarios durante el ejercicio de sus responsabilidades y puede dar lugar a la corrección de conductas de los servidores públicos y, en casos extremos, al juicio político en contra de ellos. (Berlín 1993: 141)

Ante la escasa intervención del legislativo en la elaboración de las políticas públicas de los gobiernos, el control presupuestal se ha convertido en un arma conveniente para el Legislativo, en el sentido de ganar espacios en la "batalla por el gasto". Se trata de un proceso en el que el titular del gobierno y sus funcionarios se ven forzados a negociar con los legisladores y controlar, desde su ámbito, el proceso presupuestario.

También es en este sentido que los legisladores ceden sus prerrogativas a cambio de beneficios políticos. Por ejemplo, aprobar el presupuesto en relación a la seguridad social, resulta benéfico para un legislador o una fracción parlamentaria, porque se trata de una medida popular que responde a presiones

³⁹Como parte de esta tipificación, habría de citarse la aprobación de proyectos de ley elaborados por el gobierno (en tanto la potestad de legislar es del Legislativo y sólo por excepción del Ejecutivo), convalidación de los decretos-ley (que implica la valoración en relación a la prerrogativa que poseen los Ejecutivos ante la lentitud del procedimiento legislativo. Es decir, es un instrumento que valora lo adecuado o inadecuado de la disposición legislativa de urgencia al programa de gobierno), autorización para convocar referéndum (ya que si bien el Ejecutivo convoca, el Legislativo aprueba su realización), y la autorización para declarar estado de guerra, y la celebración de convenios internacionales, en los que si bien decide el ejecutivo, sanciona el Parlamento. (Valencia 1998: 112)

públicas y ayuda a obtener el apoyo de cierto grupo de interés que se pretende representar o, incluso, al conjunto de electores. Situación que significa un control flexible en el que la negociación y el pacto entre ambos poderes es imprescindible para la convivencia política.⁴⁰

La fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos para influenciar en el diseño de las políticas públicas, vigilar su implementación y frenar la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales. (Ugalde 2000:33)

b) Juicio Político.

La facultad de celebrar juicio político al jefe del gobierno así como a sus colaboradores por traición, o cualquier otro delito contra la seguridad del Estado, es un control parlamentario que reclama responsabilidad penal a los miembros del Ejecutivo. Es un instrumento poco usual en los regímenes modernos⁴¹. Se han utilizado diversos instrumentos de responsabilidad en contra de la actuación del Ejecutivo y sus miembros en caso de corrupción, represión, exceso de prerrogativas, etcétera.⁴²

c) Comparecencias, interpelaciones y mociones de censura

Las comparecencias, interpelaciones y mociones de censura, son instrumentos que prevén los reglamentos constitucionales a fin de informar, verificar, debatir y orientar las posiciones con respecto al examen de programas, planes e informaciones emitidas por el gobierno. Se trata de la prerrogativa que tienen los legisladores para citar a los jefes de los departamentos administrativos; ello con el fin de informar cuando se discute una ley o se estudia un negocio concerniente a sus ramas de actividad. Las resoluciones emitidas sobre la acción administrativa pueden ir desde la modificación de la medida en

⁴⁰ En México, desde 1999 se cuenta con una Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, que es un órgano técnico de carácter apartidista, encargado de apoyar a los diputados para analizar y evaluar los asuntos referentes al presupuesto y las finanzas públicas. (Ugalde 2000:30)

⁴¹ En Estados Unidos, por ejemplo, sólo el presidente Andrew Johnson ha sido sometido a juicio político. Sin embargo, la resolución no resultó condenatoria. Asimismo, la Cámara de Representantes en ese país, recomendó someter a juicio político a Richard Nixon por el caso Watergate; recomendación que no tuvo efecto pues éste renunció antes de que se aprobara dicho juicio. En los países latinoamericanos el uso del juicio de responsabilidad ha sido escaso. Sin embargo, podemos señalar dos casos: el del presidente de Brasil Fernando Collor de Melo, quien fue destituido de su cargo y, el de Carlos Andrés Pérez, Presidente de Venezuela, quien fue procesado penalmente. (Valencia 1998: 288)

⁴² Por ejemplo, la facultad de destitución de funcionarios individuales de parte del Congreso norteamericano, es muy usual, como la ejercida en contra de los secretarios del gobierno interior y del trabajo del presidente Reagan; o la celebración de audiencias calificadoras de asuntos específicos de las políticas gubernamentales como las celebradas en contra de la guerra de Vietnam durante el gobierno de Johnson; o las audiencias del caso Irán durante la administración de Reagan; o la formación de comisiones especiales que investigan la responsabilidad de funcionarios en casos de corrupción e ilegalidad como las comisiones mexicanas encargadas del caso CONASUPO, el caso Ruiz Massieu o el del asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República en 1994. (Valencia 1998: 279)

cuestión, o el rechazo de la misma, hasta la destitución de funcionarios -como en el caso de la celebración de audiencias en el Congreso norteamericano. Las iniciativas de control son menores en los primeros años de transición y aumentan significativamente en los años de consolidación. Esto porque los grupos de oposición, una vez reforzados, intentan divulgar su labor parlamentaria y presentarse ante el público como posible alternativa. Así, al incrementarse el trabajo de la oposición, disminuye la articulación de intereses porque es en la primera fase, cuando la cohesión de las fuerzas políticas es mayor y el partido triunfador es el que realmente protagoniza el monopolio de la actividad parlamentaria. Pero una vez consolidado el poder, la oposición adquiere fortaleza y es en ese momento, cuando la conexión del Ejecutivo con su grupo parlamentario disminuye en favor de los grupos organizados de interés y la oposición.⁴³

d) Comisiones de investigación

Finalmente, las comisiones de investigación son organismos integrados por los legisladores para investigar el funcionamiento de la administración pública. Son instrumentos de información que valoran los programas y planes de gobierno. Algunas veces, las comisiones solo son informadas y no llegan a ninguna resolución respecto a la acción gubernamental. Por ejemplo, en México, las comisiones de investigación poseen atribuciones muy restringidas, pues en realidad sólo son comisiones que se informan y al final, los resultados son presentados ante el Ejecutivo. Sin embargo, existen reglamentaciones, como en el Parlamento español, que establecen que toda conclusión de las comisiones de investigación serán debatidas en pleno a fin de formar un juicio valorativo respecto a la instrumentación gubernamental.

⁴³ Por ejemplo, en España, una vez instalado el Parlamento, se observa que en la primera legislatura (1979-1982) las preguntas escritas son las más utilizadas como instrumentos de control; le siguen las orales y en mucho menor medida, las solicitudes de informes. En la segunda legislatura (1982-1986), los tres primeros instrumentos permanecen, aunque aumentan en número y se unirán al catálogo, las comparecencias en comisión, como las más solicitadas, las comparecencias en pleno y la solicitud de creación de comisiones de investigación. Para los años correspondientes a la tercera legislatura (1986-1989), todos los instrumentos de control crecen exorbitantemente; son las solicitudes de creación de comisiones de investigación, las que incrementan en un poco más del 100% respecto a la legislatura anterior, sumando 2, 247 peticiones. Pero es en la cuarta legislatura, (1989-1993), cuando se observa abiertamente la fortaleza de la oposición comandada por el Partido Popular, cuyas iniciativas de control se disparan en relación a las legislaturas anteriores; prevaleciendo las preguntas escritas y orales como los instrumentos mayormente utilizados por este grupo. Hasta aquí, las legislaturas se manejaban con un gobierno de mayoría estable comandado por el Partido Socialista Obrero Español. Para la quinta legislatura, el gobierno deja de ser mayoría y pasa a formar parte de los gobiernos minoritarios, como el danés. La oposición más próxima, el PP, ante sus amplias posibilidades de alternar en la siguiente elección, disminuye la carga de control y se muestra, sin dejar de ser combativo, más especializado, centralizando su fiscalización a las actividades de la administración, concretamente haciendo uso de las comisiones parlamentarias, como instrumento de control. (Fernández 1995: 252-256); (Sánchez de Dios 1995: 46-47).

Las atribuciones de control otorgadas al órgano parlamentario son más efectivas cuando el poder Legislativo mantiene una composición plural. En cambio, tales atribuciones resultan ineficaces cuando se trata de regímenes de partidos mayoritarios. De ahí que se requiera de la participación activa de los miembros pertenecientes a la oposición. En la función de control, generalmente son los miembros de la oposición quienes se encargan de examinar y criticar lo que el gobierno ha hecho y se propone hacer, al asumirse como un gobierno alternativo. Para Wheare, la existencia de una oposición responsable depende de la oportunidad que ésta tenga para aumentar su fuerza frente a la mayoría dominante, porque de lo contrario, la oposición no es responsable y no funciona como instrumento efectivo de control hacia el Ejecutivo.⁴⁴

No hay que olvidar que en los países con democracias consolidadas, ningún grupo posee la mayoría absoluta, por lo que son usuales la formación de coaliciones para poder alcanzarla y así formar gobierno; posición que de alguna manera impide al gobierno excederse en sus funciones y da mayor énfasis a la importancia de la oposición en cuanto pieza clave del aparato gubernamental que asegura la existencia de "una política de relevo capaz de permitir, tantos cambios de actitud en la representación nacional, como la salvaguarda de la continuidad gubernamental, sobre todo si se considera que la oposición así entendida, más que ocasionar rupturas, pasa a ser refuerzo de un vínculo solidario". (Soriano 1991:157)

1.2. La incidencia de las comisiones legislativas en la institucionalización de los Parlamentos.

Se ha señalado en el apartado anterior, que los cambios en la actividad parlamentaria, y las problemáticas asociadas a ella, han puesto entre dicho el papel de los Parlamentos en el cumplimiento de sus funciones, sin embargo, estas instituciones juegan un papel importante en la consolidación de regímenes democráticos.

Aunque las teorías sobre la consolidación democrática son divergentes en cuanto al alcance que tienen los Parlamentos en estos procesos, en todos los enfoques tienen un lugar garantizado para el entendimiento de las democracias.

Así algunos enfoques 1) sugieren que las asambleas legislativas, junto con asociaciones de interés, son el "foro central" en la reconstrucción de legitimidad para el nuevo régimen y por tanto, son

⁴⁴ Dentro de la actividad parlamentaria, el control se vincula con el procedimiento legislativo a través de la formación de comisiones encargadas de vigilar y supervisar las acciones ejercidas por el ejecutivo. (Wheare 1981: 60)

cruciales para la consolidación democrática. (Fernández López 1993: 241-274) (Liebert 1992:30) otros consideran que el Parlamento posiblemente conduzca a la consolidación democrática, que en una situación normal es alcanzada principalmente por la vía de los partidos o los líderes carismáticos -bajo la condición de que el Parlamento sea capaz de ganar espacios en la toma de decisiones con relación a problemas de políticas urgentes, neutralizar la fuerza militar y reformar el orden jurídico heredado. 3) Finalmente, hay quienes sostienen que el Parlamento es casi superfluo en el establecimiento del consenso original acerca de las reglas del nuevo juego entre los actores políticos principales y, solamente es relevante para el "subsiguiente estadio de institucionalización y reproducción del consenso democrático". (Santa María 1994:135)

Sea cual sea el enfoque que se adopte, los Parlamentos prevalecen como un órgano característico de las democracias, dado que aún en los casos en que el gobierno, un líder carismático, las fuerzas militares o el liderazgo del partido, actúan como los principales actores en el establecimiento de un régimen democrático y sean quienes, en principio, establezcan las reglas del nuevo juego sin ningún tipo de vigilancia o control de parte de los órganos elegidos, en la medida en que el proceso se desplaza hacia la construcción y consolidación, las reglas y procedimientos tienden a caer en las instituciones representativas y en la élite parlamentaria que será quien contribuya a la integración de las fuerzas políticas y sociales del país (tanto las emergentes como las antisistema).

Es decir, la integración se enmarca en el consenso entre los actores; en la estabilización a través de la regulación pacífica del conflicto entre los principales actores políticos; y la construcción del apoyo popular a través de la participación en elecciones, en expresiones de confianza o desconfianza popular, entre otras, llevando a cabo la tarea de integración y socialización de la sociedad civil (en palabras de Almond: agregando intereses), o sea reforzando las funciones del Parlamento. (Liebert 1992:30-33)

De ahí que los estudios para su fortalecimiento busquen observar las causas que afectan su desempeño, para desde su identificación apuntar a las vías de su fortalecimiento.

La demanda que en los últimos tiempos ha tenido el Parlamento como ente legitimador de las acciones gubernamentales, ha llevado al análisis de las legislaturas con base en la observación del cómo surgen y consolidan como partícipes de su propia "institucionalización"⁴⁵, (Patterson y Copeland 1994)

⁴⁵ Tal institucionalización se observa como un proceso que vendría desde la Segunda Guerra Mundial y que, hasta la fecha, no ha concluido, en el entendido de que cada cambio en su marco normativo (de instituciones forales e informales) apunta o no a observar un cambio.

ello en el entendido de que “las instituciones son normas que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad”⁴⁶

Se parte entonces de que su comportamiento puede explicarse a partir del marco que las regula, y en tal sentido se destaca que las instituciones formales del gobierno afectan las posibilidades de cambio institucional, dado que, por ejemplo, las constituciones y otras normas formales pueden determinar la naturaleza de los controles y equilibrios que existen al interior del Parlamento, lo mismo que en la estructura del sistema político, así, se entiende que los incentivos de los agentes políticos se ven influenciados por las normas que regulan la competencia electoral y, sus capacidades son determinadas conjuntamente por su éxito en las urnas y los poderes estipulados por la Constitución para los diversos cargos gubernamentales que están en juego en las elecciones⁴⁷.

Analizar a los parlamentos desde esta perspectiva, supone la necesidad de cambios institucionales, para satisfacer las nuevas demandas de la sociedad, y entiende que la naturaleza de los cambios que se emprenden, dependen de la manera en que el sistema político procese las demandas de cambio, en los que, las organizaciones políticas, por ejemplo los partidos políticos, desempeñan una función importante como intermediarios entre tales agentes y las instituciones formales y organizaciones de gobierno⁴⁸. Son de destacarse dos aspectos que se desprenden de lo anterior:

⁴⁶ De acuerdo con Burki y Perry, las instituciones, pueden dividirse en formales e informales. Las primeras proceden de constituciones, leyes, reglamentos, contratos, procedimientos internos de determinadas organizaciones; las segundas proceden de los valores, normas, usos y costumbres en una sociedad. (Burki y Perry, 1998)

⁴⁷ En este sentido, el grado en que se dan los acuerdos a nivel parlamentario depende de la adopción del sistema electoral, de las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo y de las reglas parlamentarias. Cuando el parlamento es de "mayoría", se ofrecen canales en la articulación pública de intereses de la oposición que al mismo tiempo dan lugar a la formación de un gobierno fuerte y estable, aunque su plataforma generalmente está subordinada a un gobierno.

⁴⁸ En tal sentido, quienes han centrado sus trabajos en el estudio de las legislaturas, señalan que su institucionalización incluye cuatro aspectos fundamentales: autonomía, formalidad, uniformidad, y complejidad. La autonomía parlamentaria apela a la independencia que la asamblea representativa tiene para organizarse a sí misma sin la intervención o el dominio del aparato gubernamental, del partido político, la burocracia, la iglesia, la fuerza militar o la presión de los grupos de interés internos y externos. La formalidad se refiere a los procesos y reglas que indican la normatividad por la que se rigen cada uno de los miembros en el Parlamento, el papel que éstos cumplen dentro del proceso y el procedimiento parlamentario, y la uniformidad se refiere al tipo de organización política expresada en la forma como se lleva a cabo el procedimiento legislativo en relación a la combinación de intereses. Finalmente, la complejidad trata de la amplia estructura organizativa de la institución que cuenta con fracciones parlamentarias bien organizadas, minorías fuertes, amplios sistemas de información y apoyo técnico, así como con organización del trabajo en comités ampliamente estructurados (Burki y Perry 1998: 20-25) De modo que la falta o disfuncionalidad de alguno de estos elementos impide la consolidación de la institucionalización de un Parlamento, sobre todo en el momento del cambio de gobierno, pues algunas asambleas por su endeble institucionalidad no han sobrevivido a los colapsos en los sistemas políticos. . (Burki y Perry 1998: 35) hecho éste que lleva a la inclusión de un elemento más, el reconocimiento popular, porque finalmente las asambleas representativas se deben al electorado que las eligió. De ahí que el proceso estaría incompleto sin la relación clásica de los parlamentos: representante-representado. Cabe destacar que Nelson Polsby -cuando analiza la institucionalización de la Cámara de Representantes en Estados Unidos, de los siglos XVIII y XIX hasta la década de 1969 del siglo XX- introdujo tres elementos que caracterizaron la institucionalización

1. Que el análisis institucional permite, tanto identificar las principales características de una forma de gobierno, establecer los efectos que tienen y calificar en consecuencia cuáles son las mejores instituciones, como “identificar las dimensiones a lo largo de las cuales es distinta la toma de decisiones en diferentes formas de gobierno, y estudiar los efectos de esas diferencias”. (Tsebelis 2006:1)

2. Que tal análisis permite proponer diferentes mecanismos o diseños tendientes a generar pautas de conducta que se consideran necesarias para fortalecer el régimen de gobierno estudiando.

Al respecto es preciso retomar la importancia de las instituciones como normas que posibilitan pautas de conducta determinadas⁴⁹, pero sobre todo su capacidad de incidir en la agenda del Parlamento, así la combinación de estas medidas nos habla de diseños institucionales diversos, que pueden o no tener un peso determinante en su establecimiento⁵⁰.

En cambio, hay otro tipo de instituciones que si bien tienen menor alcance, son las que se usan con mayor frecuencia y su estudio importa en la medida en que de su análisis se desprende los elementos necesarios para un cambio en el estado que guardan las cosas⁵¹: (Tsebelis 2006:132)

Sobre las bases del proceso de institucionalización que presentan, y la necesidad del cambio institucional que se señala observan o deben observar para su fortalecimiento Congresos específicos, las comisiones o comités⁵² parlamentarios se han constituido en una unidad de análisis adecuada para su diagnóstico,

de la Cámara: establecimiento de límites a la inestabilidad producida por la no profesionalización de los líderes o representantes -es decir, proponía establecer un sistema de reclutamiento de los mismos-; complejidad de la tarea parlamentaria en la que la división del trabajo legislativo es necesario para asignar los roles específicos y el funcionamiento adecuado del recinto y, finalmente, un cambio en los criterios manifiestos para la toma de decisiones, donde lo universal prevalece sobre lo particular, los méritos sobre el favoritismo y el nepotismo, y las preferencias personales se sustituyen por códigos impersonales. (Polsby 1967-1968 :145)

⁴⁹ De acuerdo con el enfoque del nuevo institucionalismo, las instituciones son las reglas del juego que moldean la conducta y las interacciones de individuos y organizaciones. Dan incentivos y ponen límites a la conducta, recompensando y sancionando los diversos cursos de acción. (Ugalde 2002 s/p)

⁵⁰ “varias constituciones proporcionan a los gobiernos una serie de poderes de establecimiento de agenda, tales como una prioridad de proyecto de ley del gobierno, posibilidad de reglas cerradas o re restrictivas, conteo de abstenciones a favor de proyectos de ley del gobierno, posibilidad e proponer enmiendas en cualquier punto del debate (incluso antes de la votación final) y otros.” la más importante de estas medidas en los sistemas parlamentarios, lo constituye la pregunta de confianza en su relación con la disolución del parlamento (Tsebelis 2006:130)

⁵¹ Se estaría haciendo referencia a los actores institucionales o partidarios que deben tomarse en cuenta para un cambio en la política corriente (status quo) o para determinar y/o establecer la agenda.

⁵² Cada Parlamento, Legislativo o Congreso, denomina a estos órganos refiriéndose a estos como comisiones o comités, sin embargo, con una denominación u otra, el órgano es el mismo. En este trabajo el término a utilizar será el de comisiones, en tanto es la forma en que se considera en la legislación mexicana y asimismo, porque en el caso del Congreso Mexicano existe una diferencia entre las tareas que tienen las “comisiones” y las que se facultan a los “comités”, en el próximo capítulo se

Efectivamente, las comisiones son a partir del siglo XX, el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas. Lo anterior es así dado que se desprenden del propio cuerpo legislativo y forman parte de la organización que éste adopta para cumplir con sus funciones y actividades, esto es, “constituyen la estructura orgánica que permite la división del trabajo en las asambleas representativas”. (Raigosa 1991:168) de ahí que la estabilidad y la independencia de las comisiones se consideren como esenciales para el desarrollo de la especialización y la acumulación de experiencia de los/as legisladores/as pues se entiende que se las dota de un cierto grado de independencia respecto a las mayorías en el Pleno.

Es pertinente recordar, que una de las problemáticas del Parlamento, era hacer frente a “las cada vez más complejas y numerosas tareas del Estado [lo que incrementó], consecuentemente, el trabajo realizado en el interior de la legislatura, [hecho que a su vez volvió] más profunda la subdivisión del trabajo legislativo a través de comisiones. (Duarte 1991:167) cuya finalidad sería el estudio de los asuntos de su competencia, en tanto paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas y proyectos, lo que en teoría posibilita la especialización y profesionalismo de sus funciones” (Duarte 1991:167)

Así se debe precisar que uno de los aspectos que le dan a las comisiones carácter institucional, y por lo tanto la posibilidad del análisis señalado, es que éstas son cuerpos permanentes y tienen una jurisdicción fija, esto es que se establecen en la legislación, se corresponden en general con un área de la administración pública, son integradas según las formas previstas en ésta, tienen una duración ilimitada, y cuentan con atribuciones específicas para intervenir en las facultades legislativas y de control de los Parlamentos.

Sin embargo, aun cuando las comisiones observen tales características, ello no significa, *per se*, que éstas puedan o deban considerarse como órganos que puedan determinar la agenda de los Parlamentos, en tal sentido y por diversas razones, tal capacidad la tienen, en su caso, quienes presiden tales órganos, y más aún, como afirma Tsebelis “no deberíamos saltar de la consideración de un presidente de comité específico como jugador con veto, a la inclusión de los presidentes de todos los comités en el Congreso como jugadores con veto, y ciertamente, no a todos los presidentes de comités en otros sistemas como jugadores como veto⁵³” (Tsebelis 2006:108)

aludirá a éstos en tanto forman parte del Sistema de Comisiones, sin embargo, el trabajo, como se ha señalado se centra en las comisiones ordinarias.

⁵³ La definición que da Tsebelis de los jugadores con veto, para fines de este trabajo, se acotará aquellos que pueden establecer agenda. (Tsebelis 2006:5)

Así, no obstante que en el sistema de comisiones permanentes u ordinarias, sea un arreglo institucional diseñado para potenciar las capacidades legislativas de las Cámaras, (dado que permite crear incentivos para que sus miembros se concentren en determinados asuntos y desarrollen habilidades y conocimientos relacionados con la jurisdicción de sus comisiones), y constituyan “un nivel de decisión que media entre los legisladores individuales (agrupados en cuerpos reducidos) y el conjunto de ellos (que conforman el Pleno)” (Valenzuela 1993:236), también es cierto que sólo bajo determinados diseños institucionales pueden constituirse en órganos que inciden directamente en la determinación de agenda⁵⁴, dado que en la práctica, su fuerza deriva de reglas que condicionan la actuación del Congreso, que si bien pudieran afectar el trabajo en comisiones, las trascienden.

De ello se desprenden tres puntos importantes, 1) que las comisiones en sí mismas no son un factor fundamental para el establecimiento de agenda de un parlamento, 2) que el papel que juegan en el establecimiento de agenda sólo es tal en la medida en que sean el espacio para establecerla y finalmente 3) la diferencia patente que existe entre ser un actor (espacio) para el establecimiento de la agenda y otro que sean quienes la definan⁵⁵.

⁵⁴ Los análisis parten generalmente de ubicar a los actores institucionales o partidarios que existen en todo sistema democrático, en donde otros actores pueden considerarse (depende del nivel de análisis que se realice) como “un ruido aleatorio” sin embargo, estos actores (entre ellos las comisiones) deben estar incluidos en los análisis de áreas políticas específicas o estudios de caso” (Tsebelis 2006:107)

⁵⁵Uno de los estudios más significativos al respecto retoma 7 variables que presentan modalidades distintas, de las cuales, 5 aluden al papel de las comisiones (aunque sólo una se refiera estrictamente a éstas) mientras que las dos restantes, presenta en al menos alguna modalidad el papel de las comisiones. que han sido estudiados bajo las siguientes categorías :**1. Agenda Plenaria; 2. Iniciativas financieras; 3. Comisiones; 4. Reescribir; 5. Calendario; 6. Votación financiera; 7. Lapso de propuesta de Ley**, donde cada una de ellas significa lo siguiente: **1. Agenda Plenaria** (Esta variable se refiere a la Autoridad para determinar la agenda plenaria del parlamento, o que permite observar quién determina la agenda, el gobierno o el parlamento); **2. Iniciativas financieras** (Esta variable indica si los parlamentos pueden o no presentar proyectos de ley que involucren el gasto público, y por tanto permite observar cuando los proyectos de leyes hacendarias son prerrogativas del gobierno); **3. Comisiones** (su papel en la revisión de los proyectos de ley, donde interesa saber si está restringida la etapa de un proyecto de ley en comités por una decisión plenaria mayor); **4. Reescribir** (Autoridad de los comités para volver a redactar los proyectos de ley del gobierno); **5. Calendario** (Control del calendario en los comités legislativos); **6. Votación financiera** (Abreviar el debate antes de la votación final de un proyecto de ley en la plenaria); **7. Lapso de propuesta de Ley** (Vida máxima de un proyecto de ley pendiente de aprobación, después de lo cual preescribe sino se adopta). (Tsebelis 2006: 98-100)

1.2.1. Las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión: el diagnóstico desde la sociedad civil organizada.

Algunos de los trabajos que desde la teoría política y el derecho parlamentarios⁵⁶ se han llevado a cabo respecto de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión, han destacado que el cambio en el marco normativo/institucional que las fortalezca, incrementará su capacidad de participación e influencia en la esfera política, de ahí que se propongan para su fortalecimiento diferentes mecanismos⁵⁷ entre ellos el de rendición de cuentas y los de especialización, principalmente el relacionado con la reelección legislativa, el que se presenta como eje rector de las reformas orientadas a hacerle frente a la preponderancia de los grupos parlamentarios y órganos políticos de gobierno de las Cámaras del Congreso.

El análisis de las comisiones legislativas apunta a la comprensión del Poder Legislativo como la institución que posibilita el desempeño de las comisiones legislativas, los grupos parlamentarios y en general los órganos internos que gestan la actuación del legislativo federal, en ese sentido, los cambios que ha observado el congreso mexicano responden a un proceso complejo que observa transformaciones de las normas y en las pautas de conducta de los/as legisladoras/es. Es preciso destacar que generalmente las instituciones cambian por: 1) el enlace de las instituciones con las organizaciones que se han creado por la evolución de la estructura que ofrece incentivos que proporcionan esas instituciones; y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual las personas percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades. (Douglass 1993:13-19)

De conformidad con lo anterior, al hablar de la institucionalización del Congreso mexicano, se está haciendo referencia al fenómeno de regularidad en el comportamiento colectivo. Es decir, la creación y persistencia de reglas, procesos y modelos de comportamiento, capaz de dar respuesta a las demandas que se le atribuyen a dicha instancia y en ese sentido, los análisis que se han hecho por parte de los estudiosos de estos órganos legislativos, dan cuenta de que el desarrollo de comisiones estables e independientes es un reflejo de las tendencias descentralizadoras en los partidos políticos que gobiernan la legislatura.

⁵⁶ Entre ellos destacan los que realiza Cecilia Mora Donnato, Rose Akeman, María Amparo Casar, Alonso Lujambio, los mismos se encuentran referidos en la bibliografía.

⁵⁷ De los estudios realizados para México, destacan los Cecilia Mora Donnato, que además del mecanismo de la reelección consecutiva, señala los de fortalecer en general el sistema de comisiones y los de otros órganos auxiliares como por ejemplo la Conferencia) y otros órganos del Congreso. (Véase Mora 2005) También está el de Akeman, quien sugiere el reforzamiento de sus facultades,, puntualmente a través de la Delegación Plena (véase Akeman 1998)

Si entendemos que el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo y, por lo cual, es la clave para entender el cambio histórico, el funcionamiento de las comisiones legislativas tiene que ser analizado a la luz de: la estructura de incentivos institucionales que define las estrategias de los legisladores para sobrevivir políticamente y, el grado de cohesión interna de los partidos a los que pertenecen.

. La literatura que se ha consultado para evaluar este tema, sugiere que los cambios que ha experimentado el Congreso de la Unión han motivado un reacomodo en su estructura organizacional y, sin embargo, las comisiones legislativas no observan un cambio sustantivo en su forma de trabajo.

Al respecto se ha explicado que las comisiones legislativas han observado una función limitada, tanto por la ambigüedad del marco jurídico que las regula⁵⁸, como por la preponderancia de los grupos parlamentarios⁵⁹ y se ha sugerido que el cambio en el marco normativo que fortalezca a las comisiones se verá reflejado en un Legislativo más eficaz en el cumplimiento de sus funciones⁶⁰; que el trabajo en comisiones, cómo órgano de especialización, deriva en una legislatura más influyente, en la medida en que actúa bajo criterios de especialización temática que limitan el factor partidario en la toma de decisiones⁶¹. (Rivera 2004) (González 2004) (Zamitiz 1990)

Estos argumentos, como podrá observarse, se han retomado por algunas organizaciones de la sociedad civil, sin embargo desde éstas se destaca la necesidad de crear mecanismos de rendición de cuentas adecuados, generar procedimientos claros a favor de éstas, y/o su perfeccionamiento, a efecto de que las comisiones puedan ejercer sus *facultades*, señalando que ello se verá reflejado en un Legislativo más eficaz en el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, no obstante las posible coincidencias entre ambos tipos de trabajos (por ejemplo un diagnóstico que apunta a la debilidad de las comisiones frente a la preponderancia de los

⁵⁸ La ambigüedad e insuficiencia del marco normativo limita la capacidad de las comisiones para ejercer sus trabajos. (Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al Apartado 2.2.2.)

⁵⁹ La preponderancia de los grupos parlamentarios, como órganos de control político, demerita la pericia especializada que suponen las comisiones. (Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al Apartado 2.2.2.)

⁶⁰ El desarrollo de procedimientos a favor de las comisiones incrementa su capacidad de participación e influencia en la esfera política. (Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al Apartado 2.2.2.)

⁶¹ La legislación determina la adscripción a comisiones con base en criterios partidistas, hecho que no contribuye a aprovechar la especialización de los legisladores en los diferentes temas que abordan. Asimismo, el no contar con personal de servicio de carrera que los auxilie en sus tareas, vicia las actividades que realizan. Por otra parte, la no existencia de la reelección legislativa limita la posibilidad de que la comisión dé seguimiento a los trabajos que emprendió y por ende que su papel sea decisivo en las acciones que sobre los mismos se emprendan. (Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al Apartado 2.3.1.)

órganos políticos y de gobierno) hay al menos una diferencia importante: desde la teoría política el análisis de las comisiones, en términos generales, sólo es una vía para la comprensión del Congreso puesto que a partir de su revisión se detecta la estructura de incentivos institucionales de cada uno de los órganos que se relacionan a éstas, las estrategias de actuación política de los/as legisladores/as y las implicaciones de ello en su quehacer legislativo.

Contrario a ello las tesis que se elaboran desde la sociedad civil, parten del análisis de las comisiones (no del sistema de comisiones y del desempeño que éstas han tenido conforme a la estructura del órgano parlamentario), realizan un diagnóstico en relación a ellas y buscan propuestas tendientes a su fortalecimiento, hecho que suponen verán reflejado en un actuar más responsable del Congreso, de ahí que las problemáticas y propuestas que observan se enfocan particularmente a las normas de funcionamiento interno que atañe directamente a las comisiones y tienden a desconocer la naturaleza política propia del Congreso.

Así, se podrá observar que las comisiones ordinarias tiene una influencia limitada como espacio para la transformación de la actividad parlamentaria desde el Congreso y como instancia para la generación de agenda, y que los estudios que observan en el fortalecimiento de las comisiones una vía para resolver la ineficiencia del poder legislativo:

1. No consideran que como unidad de análisis las comisiones están circunscritas a un nivel de observación que no alcanza para explicar las problemáticas de eficiencia y eficacia de los Parlamentos, por tanto se limitan a dar cuenta de una de las razones que explica la ineficiencia de la actividad parlamentaria y que en consecuencia su incidencia en la resolución de tales problemáticas resulta limitada para incidir en su fortalecimiento.

2. Minimizan el hecho de que las comisiones tiene el carácter de órgano auxiliar del Congreso, y en tal sentido: a) Pasan por alto el hecho de que las comisiones ordinarias, tienen la función de limitar la subjetividad política de los grupos parlamentarios, no su eliminación, y que por tanto las pautas de actuación de los/as legisladores/as, no están circunscritas sólo al marco normativo/institucional conforme al cual se regula la actividad del Congreso, sino en general a las que los condiciona el sistema político, por lo que atender las deficiencias de marco que regula a las comisiones (marco que en lo general, es el que observan los Parlamentos en el mundo), resulta limitado frente a las condicionantes que tal sistema; b) Desestiman que el carácter de las comisiones ordinarias, como órganos para la división del trabajo, no son las que establecen la agenda legislativa nacional sobre los temas que les competen (función que corresponde a los grupos parlamentarios y a los Órganos de dirección del

Congreso), la toma de decisiones respecto de los mismos corresponde al Pleno (Congreso) no a la comisión, que sólo es un auxiliar en esta tarea, por tanto su competencia/ámbito de autoridad se acota a incidir en tal agenda y presentar los temas sobre los que se habría de decidir conforme a criterios de especialización, hecho que si bien fortalece los trabajos legislativos, no resuelve los problemas de eficiencia en el proceso legislativo y mucho menos de eficacia del Congreso.

En razón de lo anterior, la revisión sobre el desempeño de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión desde la sociedad civil organizada ha destacando sus limitaciones para contribuir al fortalecimiento del legislativo en tanto se afirma que 1) La falta de lineamientos claros y asequibles para el trabajo en las comisionesⁱ; 2) La difusión poco oportuna de las reuniones y eventos convocados por sus mesas directivasⁱⁱ; 3) La distribución de las comisiones ordinarias como asunto de confrontación partidistaⁱⁱⁱ; 4) La supeditación de propuestas o iniciativas necesarias para el desarrollo del país a intereses cupulares^{iv}; 5) La escasez de soporte técnico especializado en las comisiones^v; 6) La falta de mecanismos que incentiven el desarrollo de las capacidades de los legisladores. (Dávila y, Caballero 2005:5) y 7) “La ambigüedad y el desconocimiento de su mandato, por parte de sus integrantes” (Checa 2008:5)

En tal sentido, se realizan una serie de recomendaciones generales, de las que, para efectos de este trabajo destacan las siguientes: La reforma a los artículos 43 y 45, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso^{vi}; • La eliminación de la ‘congeladora’^{vii}: todo aquel instrumento que sea turnado a comisión deberá ser dictaminado.; • Una nueva reglamentación de la figura de secretario técnico de las comisiones^{viii}; • La reforma de los criterios de integración y distribución de las comisiones^{ix}; • Analizar la reelección legislativa^x; • La transformación de las funciones de control y evaluación^{xi}. (Dávila y Caballero 2005) (Checa 2008)

De la revisión de estas propuestas llama la atención que a) tienen un carácter procedimental por lo que se orientan a modificar el marco normativo que las rige, b) pretende la reforma del marco institucional que rige otros órganos auxiliares y políticos del Congreso^{xii}, y c) busca modificar aspectos extraparlamentarios^{xiii}.

Aunque en general estos diagnósticos parten de una revisión que aduce el problema de las comisiones a la baja institucionalidad del marco normativo que las rige, no distingue entre las reglas formales e informales y pretende que las primeras cuentan con un alcance que les permite modificar el sistema político.

Así se observa que la evaluación de su desempeño y las propuestas realizadas consideran una serie de impresiones que van desde la errónea interpretación de procedimientos y la relación entre las comisiones y otros órganos auxiliares y de gobierno del Congreso, pasa por contradicciones entre el alcance que se da al diseño institucional (generalmente subestimado o centrado en aspectos procedimentales), y alcanza la crítica a la actividad política partidaria que forma parte de todos los Parlamentos.

Tales elementos son una constante en la evaluación tanto de las comisiones ordinarias en general, como de las comisiones de derechos humanos en particular, y en ese sentido, analizar la pertinencia de los diagnósticos de la sociedad civil organizada permite que este trabajo señale que estos no han acertado en observar sus debilidades y limitaciones.

Interesa entonces destacar que existe una debilidad en el marco institucional de las comisiones, pero que ésta no se encuentra en los procedimientos, mecanismos y proceso formalmente establecidos, ya que aunque éste presenta ambigüedades e imprecisiones, las modificaciones que pudieran darse en este sentido no modificarían sustantivamente las prácticas parlamentarias que se dan al interior del Congreso. Así, la debilidad institucional es mayor en las “reglas informales” (prácticas parlamentarias), que derivan del marco normativo que regula al Congreso (y no sólo a las comisiones) por lo que, lo que toca a éstas, es sólo un reflejo de lo que se observa en aquel⁶².

En este contexto es importante establecer que las comisiones ordinarias son tan sólo un órgano auxiliar del Congreso y que como tales su principal tarea es que agrupados/as en éstas los/as legisladores/as emitan los dictámenes que se les turnan, de modo que el dictamen será el principal producto de sus trabajos, el que política y jurídicamente es “un acto de voluntad colegiada que reúne la decisión mayoritaria de los miembros integrantes de un órgano de instancia de decisión, denominado Comisión dictaminadora [que] como documento constituye el elemento formal que acredita el cumplimiento de una etapa del procedimiento constitucional y reglamentario indispensable para la integración del acto legislativo”. (Camposeco 1997:14) asimismo, las comisiones ordinarias “son instituciones que funcionan en un entorno definido por estructuras, procedimientos y reglamentos organizacionales, y por las expectativas y las decisiones de otros actores.” (Rivera 2004: 264)

⁶² Podrá constarse que la Cámara de Diputados presenta elementos que le dan mayor institucionalidad respecto de la Cámara de Senadores, sin embargo, comparte con esta última uno de los aspectos que más se ha cuestionado para calificarlas con un bajo grado de institucionalidad: la preponderancia de los grupos parlamentarios. Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado. 2.3.

1.2.2. Las comisiones ordinarias ¿una vía para el fortalecimiento del Congreso de la Unión?

Derivado de lo expuesto en el apartado anterior, es importante destacar que el funcionamiento de las comisiones en México ya ha sido analizado a la luz de la estructura de incentivos institucionales que define las estrategias de los legisladores para sobrevivir políticamente, y el grado de cohesión interna de los partidos a los que pertenecen sus miembros; lo que se observa a través del papel que a lo largo de su historia ha desempeñado el Legislativo en periodos específicos. Esto es como cuerpos sometidos a un complejo arreglo institucional que va más allá de su esfera de autoridad y su estabilidad relativa.

Este trabajo retoma por tanto los diagnósticos que al respecto se han elaborado, y a partir de ellos revisar el marco institucional que las rige, el de otros órganos políticos y de dirección, así como extraparlamentario y observa cómo han funcionando en contextos determinados, a efecto de poner en perspectiva las conclusiones a las que han llegado algunos trabajos, esto es la necesidad de fortalecer el marco institucional de las comisiones, como condición para que el Congreso de la Unión esté en condiciones de hacer frente a sus funciones representativas, legislativas y de control.

Lo anterior en tanto los análisis de las comisiones del Congreso de la Unión, destacan el hecho de que sus principales problemáticas resultan de la actuación de las fuerzas partidistas, mientras que sus conclusiones (explícitas o no) refieren que el desarrollo de comisiones estables e independientes es reflejo de las tendencias descentralizadoras propuestas por los partidos que gobiernan la legislatura, supuestos que llevan a preguntar ¿si puede señalarse que los cambios en el marco institucional que rige a las comisiones dará lugar a esas tendencias? o por el contrario ¿es hasta que esas tendencias comiencen a darse cuándo se observarán cambios en el marco institucional de las comisiones?

Asimismo, y asumiendo que los procesos de institucionalización (cambio en las reglas formales e informales) condicionan el comportamiento de los partidos que gobiernan las legislaturas, y teniendo como referente el hecho de que aún en los países en donde las comisiones muestran mayor fortaleza⁶³,

⁶³ Por ejemplo, la labor legislativa del Congreso norteamericano, quien observa un proceso legislativo en el que las comisiones tienen un papel relevante, efectivamente muestra un incremento en el número de iniciativas presentadas, y sin embargo ello no significa que las mismas se hayan convertido en ley, lo que muestra que aun con su fortaleza, su incidencia es mínima, sobre todo si se toma en cuenta, que en dicho Congreso, una iniciativa no puede ser sometida a discusión para su aprobación en el Pleno, si no cuenta con el estudio de las Comisiones. En 1992 se presentaron 5,231 iniciativas de ley; en 1993 las enmiendas llegaron a 6,721 y en 1994 disminuyen a un poco menos de la mitad 3,103. Por supuesto que no todas las enmiendas presentadas por los legisladores fueron aprobadas, de hecho, la gran mayoría permanecen como propuestas que no prosperan durante el procedimiento legislativo. Por ejemplo, de las iniciativas que llegaron a prosperar y se convirtieron en leyes, fueron 347 en 1992; 210 en 1993; 255 en 1994 y 88 en 1995. (Valencia 1998: 310)

persisten prácticas que si bien no desestiman la actuación del legislativo⁶⁴, sí dan cuenta de que sus alcances no se ajustan a los que de éstos se espera en la toma de decisiones⁶⁵ (por ejemplo, la aprobación de leyes), abre la pregunta ¿es el marco normativo que regula las comisiones el que debe modificarse para cambiar tal comportamiento? y en su caso, ¿cuál es su alcance?

En tal sentido, este trabajo no desestima, como se ha señalado, que el análisis de las comisiones sea una vía adecuada para observar algunas de las problemáticas del Congreso mexicano, y que éste ayude a poner en perspectiva la idoneidad o no que éstas tengan en el fortalecimiento del Órgano legislativo, habiendo acotado su capacidad de participación e influencia en la esfera política, sin embargo, considera que por la misma razón, no puede darnos *per se* la respuesta a las preguntas planteadas⁶⁶.

En ese sentido, es necesario acotar que no es la pretensión de este trabajo contestarlas, y mucho menos hacerlo de manera definitiva, sí en cambio pretende mostrar que dado que las comisiones no necesariamente son un actor importante para la toma de decisiones en los parlamentos y que ello, aunado al diagnóstico de su desempeño en México, las vuelve poco menos que insignificantes para el fortalecimiento institucional del Congreso de la Unión, hecho que contrasta con la importancia que han adquirido como órganos a los que se les ha dado una relevancia significativa para la “creación de los consensos que permitan un trabajo armonioso en las cámaras”⁶⁷ (Mora 2005:30)

Así, se revisará el marco normativo conforme al cual se establece su estructura y facultades y el marco institucional que condiciona sus trabajos, tanto el que rige otros órganos políticos (Grupos Parlamentarios) y de dirección (Junta de Coordinación Política), así como el marco institucional

⁶⁴ Por ejemplo, en Italia, los sindicatos son representados en los comités legislativos y las ventajas que mantienen ante los directivos de la industria son tales que, para los segundos resulta lamentable. O la presencia de miembros de grupos de interés asociativo en el Congreso norteamericano o incluso la representación formal de estos grupos en las bancas de las legislaturas en Gran Bretaña, Francia y Alemania. (Valencia 1998: 299)

⁶⁵ Incluso algunos autores señalan que, en casos particulares, como en el parlamento inglés y el alemán, los grupos de interés intervienen cada vez más en la labor legislativa y en la toma de decisiones. (Valencia 1998: 315)

⁶⁶ Las preguntas fueron las siguientes: ¿puede entonces señalarse que los cambios en el marco institucional de las comisiones darán lugar a esas tendencias? o por el contrario ¿es hasta que esas tendencias comiencen a darse cuándo se observarán cambios en el marco institucional de las comisiones? ¿si es el marco normativo que regula las comisiones el que debe modificarse para cambiar tal comportamiento?, ¿cuál es su alcance?

⁶⁷ “Si queremos que los debates de los temas trascendentales de la agenda nacional dejen de darse en los medios de comunicación y se instalen, de una vez y para siempre en las tribunas parlamentarias, será necesario que los órganos internos de concentración política favorezcan, no solo por su integración sino por la manera en que deliberan y votan la creación de los consensos que permitan un trabajo armonioso en las cámaras, y en este contexto, las Comisiones legislativas juegan un papel por demás relevante” (Mora 2005:30)

extraparlamentario (entre ellos los arreglos constitucionales, la configuración del sistema electoral o la fuerza del partido político), para finalmente observar el desempeño de las Comisiones de Derechos Humanos.

Para ello se valdrá de las siguientes categorías “**estructura**”, “**facultades**” y “**desempeño**” donde la **estructura** comprende: la revisión de su tamaño⁶⁸, el número de comisiones establecidas⁶⁹, integración⁷⁰, rotación de sus miembros⁷¹ y especialización⁷²; **facultades** las que se observan conforme a su competencia/esfera de autoridad⁷³, así como si cuentan con procedimientos definidos para su ejercicio, y recursos presupuestales y humanos, y finalmente, su **desempeño**⁷⁴, el que da cuenta de la acumulación de experiencia⁷⁵, primacía para deliberar⁷⁶, arena para la negociación⁷⁷, y participación de

⁶⁸ Tamaño: Atiende a la dimensión del Congreso y se refiere al número de legisladores/as que integran la Comisión. Establece un número definido de integrantes que garantiza la inclusión de los/as parlamentarios/as en los trabajos de alguna Comisión, y limita el número de Comisiones a las que habrán de pertenecer.

⁶⁹ Número de Comisiones establecidas: Considerado en la ley que les da el carácter de permanentes. La importancia radica en que su creación y extinción, debe atender al marco normativo y sujetarse a él y en la asignación de recursos humanos y presupuestales para la realización de sus trabajos. Contrario a las comisiones especiales o las de investigación, las ordinarias mantienen un carácter permanente de actuación, de ahí que el control político que ejerzan y la formulación de leyes que planteen, constituyan piezas claves en el desempeño de las mismas.

⁷⁰ Integración: Considera la pluralidad del Congreso, y define tanto su mesa directiva, como a sus integrantes, de conformidad con la representación que se guarde en el Pleno.

⁷¹ Rotación de sus miembros: Determinada por el marco normativo, atendiendo a conservar la pluralidad del Congreso.

⁷² Especialización. Correspondencia entre la jurisdicción de éstas y la homologación nominal con las dependencias de la APF, con la posibilidad de crear subcomisiones para el tratamiento de temas específicos en la materia.

⁷³ Competencia: legislativas y de control conforme a las atribuciones de las que se les dota como órganos auxiliares para la división de los trabajos y mandatos fijos. Esfera de autoridad esfera de jurisdicción sobre los temas materia de su trabajo: por ejemplo, capacidad de aprobar o rechazar los asuntos turnados bajo el mecanismo de la delegación plena.

⁷⁴ El desempeño incluye variables que requieren ser analizadas desde el punto de vista cualitativo, por ejemplo, si se conocen a detalle las políticas y acciones del Ejecutivo Federal, las variables de este tiempo no se incluirán en este trabajo, en tanto, de las revisiones previas que se han hecho sobre su desempeño se observan limitaciones que *per se*, descartan que tales elementos se den.

⁷⁵ Acumulación de Experiencia: Determinada por la posibilidad de reelección de los legisladores y/o por la obligación de dar continuidad a los trabajos de anteriores legislaturas, y

⁷⁶ Primacía para deliberar: Determinada en la ley, que obliga a la Comisión al análisis y dictamen de los asuntos turnados a la Cámara, o presentados al Pleno, dejando como excepción, “los asuntos de urgente y obvia resolución”, y limitada por el turno que los órganos directivos, dan a los asuntos que son presentados al Pleno.(Existencia de Comisiones recurrentes)

⁷⁷ Arena para la negociación. Se constituyen en un espacio real para la deliberación y definición respecto de los asuntos de su competencia.

sus miembros⁷⁸. Conforme a ello se observará el comportamiento del Congreso a partir de hechos en los que indirecta o directamente se involucran las Comisiones de Derechos Humanos de conformidad con lo establecido en los diagnósticos de la sociedad civil organizada.

1.3. Conclusiones del Capítulo Uno

El objetivo de este capítulo fue mostrar que la ineficiencia e ineficacia que en lo general observa el Poder Legislativo parte de la naturaleza propia del órgano político en tanto su carácter colegiado, representativo, abierto, y no especializado, cuatro características de las legislatura que constituyen el punto fuerte tradicional de la institución; de la complejidad de las funciones que ha ido adquiriendo y de las problemáticas que de éstas se derivan; que ello evidencia un cambio en la actividad parlamentaria que puede abordarse desde diferentes perspectivas de análisis, entre estos el que apunta a la revisión de su marco institucional, desde el cual las comisiones, como órgano que da cuenta de la institucionalización de los parlamentos, se configuran en una unidad de análisis que permite observar al Legislativo, a través de las pautas de conducta que éste observa en su interior.

Lo anterior a efecto de destacar que las comisiones ordinarias, tienen una influencia limitada, como espacio para la transformación de la actividad parlamentaria desde el Congreso y como instancia para la generación de agenda, y en ese sentido llaman a revisar si en México existen los elementos que pueden o no hacer a una comisión fuerte, esto es si puede vérselo como un órgano (actor) que deba tomarse en cuenta para un cambio en la política corriente (status quo) o para determinar y/o establecer la agenda.

⁷⁸ Participación de sus miembros. Competencia política y técnica

Capítulo 2. Las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión: una revisión de su desempeño a través de su marco normativo e institucional.

Este capítulo busca: a) señalar la esfera de autoridad de las comisiones a partir del marco normativo que las regula, del marco institucional que condiciona sus trabajos, y del alcance de sus facultades en tanto órgano auxiliar del Congreso; b) destacar que si bien a partir de ello se generan prácticas parlamentarias que acotan o limitan su desempeño, tal marco normativo/institucional, aunque con limitaciones, se corresponden en lo general con el que observan los Parlamentos en el mundo; c) mostrar que las pautas de actuación de los/as legisladores/as que constituye la principal limitación para el ejercicio de las facultades de las que se dota a las comisiones, son las que en general se presentan en el sistema de político. Para desarrollar los aspectos antes señalados, se partirá de los diagnósticos que realiza la sociedad civil organizada y se tendrá como referente la revisión que de las comisiones ordinarias se hace desde la teoría política y el derecho parlamentario⁷⁹.

2.1. El sistema de comisiones en México.

En México, el sistema de Comisiones⁸⁰ de la Cámara de Diputados se observa en la siguiente tipología: a) de dictamen legislativo (ordinarias o permanentes); b) de vigilancia c) de Investigación y d) Jurisdiccionales. Por su parte el Senado, presenta un sistema de comisiones de acuerdo con la siguiente tipología: a) Ordinarias b) Jurisdiccionales c) de Investigación y d) Especiales.

⁷⁹ Estos documentos fueron citados al inicio de este trabajo.

⁸⁰ En el caso del Congreso Mexicano existe una diferencia entre las tareas que tienen los Congresos en lo que se refiere a aquellas asignadas a las “Comisiones” y las que se facultan a los “Comités”. Sin embargo, su referencia en lo general (“Comisiones” o “Comités”) es indistinta. Esto, principalmente dado que su naturaleza es la misma: ambos son órganos de los parlamentos para la división del trabajo. En algunos países no existe la división que sí se da en nuestro Congreso entre comisiones y comités; o bien las tareas encomendadas a estos siguen una lógica distinta. Para el Congreso de la Unión mexicano, las tareas asignadas a los Comités tienen un carácter “auxiliador” de las actividades de la Cámara (por ejemplo, la producción de estudios ligados al parlamento como tal o bien de administración que, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General, realizan tareas “diferentes a las de las Comisiones”). Los Comités en México fueron, hasta 1979, los de Administración, Bibliotecas y Asuntos Editoriales.

Después de la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso General, se incluyó el comité denominado Instituto de Investigaciones Legislativas. se añade la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, (qué como se verá a continuación tuvo una dinámica diferente al de una comisión ordinaria y como tal se conformó en la Junta de Coordinación Política en la LVIII Legislatura); y las comisiones Especiales.

Con la reforma al marco normativo en 1999, se crearon los comités de: Información, Gestoría y Quejas, y desaparecieron los antes señalados. La reforma aludida está ligada a la reforma estructural de ese año con la creación de: la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y los órganos técnicos de la Cámara de Diputados. Con las reformas a la Ley Orgánica del Congreso de 1999 se especifica también que la Comisión de Vigilancia es la de Contaduría Mayor de Hacienda.

Se ha señalado en el capítulo anterior, que el análisis de las comisiones ordinarias es el que se privilegia desde la teoría institucional, dado que éstas son permanentes, y permiten observar, por tanto, el grado de institucionalidad del Congreso no obstante que el sistema de comisiones, como puede observarse, es mucho más amplio.

Así, como se ha señalado, las comisiones son un órgano auxiliar del Congreso para el desempeño de sus trabajos, los que se realizan fundamentalmente de conformidad con lo que al efecto establezcan los órganos políticos y de gobierno del Congreso. **(Véase en el anexo de la estructura del Congreso que se reproduce al final de este trabajo).**

Las comisiones ordinarias forman parte de un complejo entramado institucional que no puede dejarse de lado en su revisión, tanto porque permite identificar su papel dentro del Congreso, como porque de sus interacciones con otros órganos se aprecia la relevancia que tienen en el proceso legislativo, aspectos que permite realizar un diagnóstico de sus trabajos, y hacer de éste una muestra fiable del funcionamiento del Congreso.

2.2. Las comisiones ordinarias a la luz del marco normativo que rige el funcionamiento interno del Congreso de la Unión.

La regulación relativa a las comisiones ordinarias se establece principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG); el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (RGICG) y en el Reglamento del Senado de la República (RSR)⁸¹.

Este trabajo hará referencia a los tres ordenamientos, sin embargo se debe precisar que las facultades y estructura tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, vienen dadas en la LOCG y sólo se complementan con las señaladas en el RGICG, que si bien dedica 30 artículos respecto del funcionamiento de las comisiones no ha sido modificado desde 1934, por lo que su vigencia subsiste en lo que no se contrapone con la LOCG.

Al mismo tiempo debe señalarse que la importancia del RGICG, se encuentra en los procedimientos que establece en relación con la estructura y facultades que a través de la LOCG se confiere a las Comisiones.

⁸¹ El marco normativo del Congreso incluye Estatutos y Acuerdos Parlamentarios, la referencia a éstos se encuentra en la Bibliografía de este trabajo.

Aplica lo mismo al Reglamento del Senado de la República (RSR), ya que aunque su expedición sea de 2010, en el orden jerárquico de aplicación de la legislación, éste no puede contravenir a la Constitución ni a la LOCG, sino sólo ajustar sus procedimientos respecto de funcionamiento interno, aspectos en los radicó la importancia de su emisión.

Es preciso destacar que más allá de tal limitación, tanto RGICG como el RSR, son consecuentes con lo establecido en la LOCG.

Por otra parte es necesario señalar que la LOCG resulta clave en la revisión de este trabajo no sólo en cuanto permitirá hacer la revisión de la estructura y facultades de las comisiones, sino en tanto la misma, da varias pistas sobre algunos aspectos de institucionalización del Congreso de la Unión, a los que se hará referencia en los siguientes sub apartados.

2.2.1. Las reformas de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso General.

La expedición de la LOCG se remite a mayo de 1979⁸², fecha que la sitúa en el contexto de la reforma política electoral de 1977 que en ese entonces significó el establecimiento de pautas para un nuevo modo de operar en las dinámicas parlamentarias internas luego de romperse la hegemonía que en el Congreso observaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI); pautas que se fueron consolidando amparadas en los Acuerdos Parlamentarios de 1997 y que fueron institucionalizadas hasta 1999.

Con la reforma a la LOCG, se abrogaron las disposiciones contenidas en la de 1979, dado que consideró cambios significativos en la estructura, integración, requisitos, temporalidad, atribuciones y responsabilidades de los órganos que reformó o creó, así como de sus procedimientos.

La reforma de 1999 estableció así, entre otras:

1. La jerarquía de la normatividad interna del Congreso: Constitución, Ley y Reglamento.
2. Una nueva concepción de la Mesa Directiva⁸³.
3. La conformación de un nuevo órgano a cargo de las tareas de dirección política de las Cámaras:
La Junta de Coordinación Política⁸⁴.

⁸² En el Diario Oficial del 6 de Diciembre del 1977, se publicó la facultad del Congreso para expedir la Ley que regularía su estructura y funcionamiento internos. Ello en razón de la reforma constitucional al artículo 70 Constitucional.

⁸³ Elección de sus integrantes mediante la votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados; la duración en su encargo por un año legislativo; la posibilidad de que los miembros de la mesa directiva sean reelectos

⁸⁴ Conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, y presidida por el coordinador del grupo que por sí mismo tenga la mayoría absoluta de la Cámara y en caso de que esto no suceda, su rotación será anual entre los coordinadores de las tres fuerzas de mayor tamaño en la Cámara.

4. La inclusión de un título relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso⁸⁵.
Particularmente en la Cámara de Diputados:
5. La conformación de un nuevo órgano denominado Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos⁸⁶,
6. La creación del Servicio de Carrera, ya existente en la Cámara de Senadores.
7. La reestructuración del sistema de comisiones y comités: reducción del número mediante la agrupación temática⁸⁷; supresión de responsabilidades de carácter administrativo⁸⁸; precisión de las facultades que corresponden a cada una de ellas: en cuanto a los Comités: se conservó el de Información, Gestoría y Quejas y la posibilidad de establecer otros para auxiliar las actividades de la Cámara.

Los cambios propuestos suponían un fortalecimiento del Congreso dado que en teoría se complejizaba el procedimiento para la creación de comisiones ordinarias, antes de las reformas de 1999, la Ley permitía que las Comisiones Ordinarias se crearán por Acuerdo del Pleno, (ahora las establece), se redujo el número de comisiones a 23, hecho que se sustentaba en la idea no de limitar los temas a tratar por éstas, sino que los mismos, fueran conferidos a las subcomisiones o a la creación de lo que se conoce como “*comisiones ad hoc*”, en México, comisiones especiales), como medidas que otros Congresos utilizan y han utilizado para responder a la necesidad de atender asuntos emergentes, y mantener Comisiones permanentes sin variar su número⁸⁹.

Esta reforma no logró institucionalizarse, y para el año 2000 con la LVIII legislatura, su número había incrementado de modo que en la actual legislatura (LXI) éstas ascienden a: 41 en la Cámara de Diputados y a 60 en la Cámara de Senadores.

⁸⁵ Además de Ordenamientos relativos al Canal del Congreso; el Diario de los Debates de cada Cámara y el Sistema de Bibliotecas del Poder Legislativo Federal.

⁸⁶ cuya integración se da con el Presidente de la Mesa directiva y los coordinadores de los grupos parlamentarios, y cuya tarea es la planeación de la función legislativa, deliberativa, de control evaluatorio de la gestión pública. Trabajos que en el Senado recaen en la Junta de Coordinación Política.

⁸⁷ Esta disposición fue modificada el 30 de septiembre del 2000. La LVIII legislatura amplió de 23 a 40 el número de comisiones.

⁸⁸ Que vino acompañada de la reestructuración de los servicios técnicos y administrativos de la Cámara de Diputados: Secretaría General; Servicios Parlamentarios; Servicios Administrativos y Financieros; Contraloría Interna; Coordinación de comunicación Social y una Unidad de Capacitación y formación permanente de los servicios parlamentarios y administrativos-financieros.

⁸⁹ Remitirse al apartado 2.4.1.c de este capítulo.

Por otra parte, la creación de la Conferencia en la Cámara de Diputados, buscó establecer la correspondencia entre el trabajo en comisiones y la agenda política⁹⁰, los que además se fortalecían a través de la instauración del servicio de carrera y órganos de apoyo técnico para los trabajos legislativos.

Sin embargo, modificar la ley para establecer un número fijo de comisiones, no supuso una restricción real para lograr tal efecto y menos aún la generación de mecanismo para responder con flexibilidad a la realidad del trabajo legislativo, en tanto la ley rescató la mayoría de sus preceptos del RGICG. Es decir, los procedimientos y atribuciones de las comisiones están establecidos igual que en 1934 (fecha de la cual data la última modificación al reglamento).

Aunado a ello el servicio de carrera resultó inoperante, y los órganos de apoyo técnico, insuficientes para el alcance de los objetivos de las comisiones al menos en cuanto a especialización⁹¹.

De facto, la reforma más importante de esta época fue la creación de la JUCOPO, órgano a través del cual se buscó formalizar la incidencia de todas las fuerzas políticas en los órganos de gobierno del Congreso⁹² y a establecer con ello el principio de pluralidad en su integración, que se generó con la CRICP) lo cual tiene que ver con la representación de todas las fuerzas políticas de acuerdo con el número de votos, disposición que no fue relevante en la ley hasta la LVII Legislatura, cuando que el partido hegemónico pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, previo a ello las presidencias de las comisiones eran ocupadas por dicho partido, las que ya no podía mantener dado que la aprobación en Comisión para cualquier dictamen a iniciativa o punto de acuerdo requería el 50% más uno de los integrantes y por tanto, la negociación o el acuerdo para el asentimiento de éste.

Lo anterior explica porque la mayoría de las reformas se concentraron en dicha Cámara, y el hecho de que el RGICG no se armonizará con las reformas realizadas, tarea que fue asumida por el Senado de la República once años después, con la expedición del RSR.

Así, la distribución de presidencias de comisiones entre los parlamentarios de oposición, se tradujo en un mayor grado de cooperación interpartidista. No obstante, esto no incidió en la consecución de la autonomía de los miembros de la comisión frente a sus partidos, pues el propio sistema propició la vinculación directa de los parlamentarios en comisiones con sus dirigencias partidistas.

⁹⁰ Remitirse al apartado 2.3.1 de este capítulo.

⁹¹ Remitirse al apartado 2.3.1 de este capítulo.

⁹² Remitirse al apartado 2.4.2.b. de este capítulo.

De modo que el cambio significativo en el trabajo de comisiones, únicamente vino dado por la introducción multipartidaria de fuerzas políticas en los diferentes órganos del Congreso, cuyo alcance efectivo se ha reducido a que las comparecencias de los funcionarios del Ejecutivo ante comisiones dejaran de ser meras “reuniones de familia” (González 1994:89) y se convirtieran en sesiones formales, mientras que los cambios estructurales orientados a atender la pluralidad partidista, no tuvieron efecto importante en el sistema de Comisiones.

2.2.2. Facultades de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión.

El análisis de las facultades de las comisiones, adquiere relevancia si las propuestas de fortalecimiento va asociado a redefinir su competencia/ámbito de autoridad⁹³, así como a establecer si cuentan con procedimientos definidos para su ejercicio⁹⁴, y recursos presupuestales y humanos⁹⁵, esto es, si se observa que sus problemáticas podrían atenderse si se constituyen en órganos decisores, o bien, si se cree que dándoles ese carácter, se podrían combatir otros problemas.

En relación con lo anterior debe considerarse que la importancia de las comisiones en otros parlamentos es tal sólo en la medida en que éstos logran convertirse en arena para la discusión con incidencia en la agenda legislativa, cuando ello sucede las comisiones deben incluirse como jugadores con veto, un ejemplo de ello lo señala Tsebelis quien refiere que

“en los análisis de la política de defensa de los Estados Unidos en la década de 1980 y principios de la década de 1990 tal vez tendríamos que incluir a presidente del Senado sobre servicios armados...como jugador con veto, dado que era capaz de anular decisiones tanto del Presidente Bush (el nombramiento del Secretario de Defensa) y al presidente Clinton (legislación sobre homosexuales en las fuerzas armadas). De modo similar el presidente de Relaciones Exteriores del Senado... logró hacer abortar muchas de las iniciativas del presidente Clinton (en particular el nombramiento de embajadores)” (Tsebelis 2006:107-108)

⁹³Competencia: Legislativas y de control conforme a las atribuciones de las que se les dota como órganos auxiliares para la división de los trabajos. Ámbito de autoridad: esfera de jurisdicción sobre los temas materia de sus trabajos: por ejemplo, la capacidad de aprobar o rechazar los asuntos turnados bajo el mecanismo de la delegación plena.

⁹⁴ Remitirse al apartado 2.2.2 de este capítulo.

⁹⁵ Remitirse al apartado 2.3.1 de este capítulo.

Sin embargo, que ello sea así depende de diversos factores de diseño institucional del Congreso, uno a destacar, es justamente el de las facultades de delegación plena de las comisiones.

2.2.3. Competencia/ámbito de autoridad/esfera de jurisdicción.

A diferencia de otros países, en México las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión, en términos estrictos, no tienen facultades legislativas ni de control, o dicho en otros términos, las facultades legislativas y de control que tienen los/as legisladores, viene acotada por su competencia/ámbito de autoridad, de acuerdo a las atribuciones que como órganos auxiliares para la división de los trabajos, establece su marco normativo (Constitución⁹⁶, LOCG y RGICG y RSR,) y a los mandatos fijos que conforme a éste establezcan otras leyes⁹⁷.

En ese sentido, su competencia/ámbito de autoridad alude la idoneidad que la ley le atribuye para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos dentro de las diferentes etapas del proceso legislativo “la competencia de las comisiones de dictamen legislativo [ordinarias] de las Cámaras de Diputados y Senadores, deviene, en primer lugar, de la denominación que las caracteriza, luego por la materia que la constitución federal atribuye expresamente al –Congreso o a cada Cámara, y por último, por la instrucción que la asamblea les impone para dictaminar determinada iniciativa” (Camposeco 1997: 114) de modo que su competencia está acotada a la capacidad de aprobar o rechazar los asuntos turnados por el Pleno o que (a muto propio) someta a éste.

Conforme a lo anterior, las facultades legislativas y de control que tiene el Congreso de la Unión, se ejercen a través y/o con el apoyo de distintos órganos auxiliares, políticos y de gobierno, entre ellos las comisiones, las que a través de sus trabajos contribuyen a que cada Cámara cumpla sus

⁹⁶ “El Congreso General tiene facultades limitadas, de acuerdo al principio de distribución competencia, que rige entre las entidades federativas y la Federación. “Existe una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas, todo aquello que no este expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas, principio recogido por el artículo 124” Artículo 124: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. De lo anterior se debe destacar que solo la Constitución otorga facultades a los Poderes de la Unión y de ninguna manera, lo puede hacer una Ley. La fracción XXX del artículo 73 Constitucional se refiere a lo anterior al señalar que el Congreso tiene facultad: “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores.” La segunda parte de la fracción XXX: “y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”, prevé la posibilidad de que el artículo 73 no mencione una facultad para legislar, que sea necesaria porque otro precepto Constitucional la otorgue a la Federación, y en ese caso el Congreso pueda expedir la Ley sobre esa materia. Esta facultad se le conoce con el nombre de “facultades implícitas”. “.... Ahora bien, la fracción XXX del artículo 73 prevé lo que suele denominarse “*facultades implícitas*” del citado Congreso, en el sentido de que está capacitado para expedir “todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas”. todas las facultades que le otorga la Constitución y que ésta concede a los Poderes de la Unión.” (SIID s/a: 3)

⁹⁷ Por ejemplo, su competencia para participar en la Designación del Titular de la CNDH y sus Consejeros)

funciones/atribuciones/facultades constitucionales y legales (Artículo 39.1^{xiv} y 85.1^{xv}). conforme a las tareas específicas que habrá de realizarse en éstas, tareas que en el caso de las comisiones de la Cámara de Diputados son las de dictamen legislativo, de información⁹⁸ y control evaluatorio en el ámbito de su competencia (artículo 39.3^{xvi}); que se expresan en la elaboración de dictámenes, informes, opiniones y resoluciones (artículo 39.1 y 45.6^{xvii}); para lo cual le dota de atribuciones (45.1^{xviii}) tareas y atribuciones que deben llevarse a cabo en apego responsabilidades específicas (artículo 45.6), y cumpliendo mínimos obligados (artículo 44.1^{xix}).

En el caso de la Cámara de Senadores, éstas tareas son el análisis de las iniciativas de ley o decreto que le sean turnadas, así como los asuntos de su ramo o área de competencia (artículo 85.2^{xx} y 86.1^{xxi}) para lo cual le dota de atribuciones (artículos 98.1.^{xxii} y 98.2.^{xxiii}) que debe cumplir en apego a procedimientos establecidos (los que refiere en el RGICG y en el RSR⁹⁹) con mínimos obligados (artículo 98.1 y 98.3^{xxiv} y 105.1^{xxv}).

Así en la Cámara de Diputados, la competencia/ámbito de autoridad de las comisiones ordinarias “se corresponde, en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (artículos 39.3 y 45.5^{xxvi}) por lo que sus trabajos, más que ligados a un aspecto temático, están acotados¹⁰⁰ a la dinámica de la administración pública, contrario a lo dispuesto para el Senado, Cámara en la cual “las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación” (artículos 86.1 y 97.1^{xxvii}), hecho que no las circunscribe al control de las actividades del Ejecutivo y les da formalmente de un marco de actuación temático.

⁹⁸ No obstante que en el caso de la Cámara de Diputados el término de “tareas de información” sea impreciso respecto de cuáles serían esas tareas, impresión que posteriormente se reforzará en el artículo 117.1. del Reglamento del Senado de la República (RSR) al señalarla como “facultad de información”, [Artículo 117.1. Las comisiones ordinarias elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan; y ejercen *las facultades* de información, control y evaluación que les corresponde], no hay indicios de que dicha imprecisión establezca ambigüedad en su competencias y ámbito de autoridad o de que dicha falta de claridad sea la que incida en los problemas que a éstas se atribuyen de imprecisión. Por ejemplo la falta de dictaminación (no se cumple con la función legislativa) y falta de control sobre las y los servidores públicos y temas materia de su competencia (función de control).

⁹⁹ Sobre ellos se dará cuenta en el apartado siguiente.

¹⁰⁰ Esta afirmación debe tomarse con reservas, dado que el marco normativo de la Cámara de Diputados ha considerado la existencia de comisiones que no se corresponden con la estructura de la APF (artículos 39.2 y 93.3) y en el senado el marco normativo considera asimismo que éstas puedan coincidir con un ramo de la APF (Artículo 85. 2. a.) Asimismo debe destacarse que la diferencia no es relevante en términos de institucionalización, en todo caso, ambas modalidades presentan el problema de que más de una comisión desarrolle trabajos en un mismo sentido, sobre este punto se harán comentarios más adelante.

Por lo que el marco normativo que las regula, establece claramente su competencia y esfera de autoridad en el cumplimiento de las funciones/facultades/atribuciones que se confieren a cada una de las Cámaras de Congreso, en tanto “por competencia de un órgano legislativo se debe entender la idoneidad que le atribuye la ley para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos dentro de las diferentes etapas del proceso legislativo” (Camposeco 1997:112)

Sin embargo estas facultades aunque claramente señaladas, son de “legislación delegada”¹⁰¹, con ello se quiere destacar que todos los asuntos que se traten en comisiones, requerirán pasar necesariamente al Pleno, y no obstante que ello es una de las características que en general define a las comisiones¹⁰², también lo es el hecho de que existen diseños institucionales conforme a los cuales se les dan atribuciones para tomar decisiones respecto de ciertos asuntos, con las que la facultad de legislación o de control (en nuestro sistema establecida sólo para el Pleno) son de directa competencia de las comisiones (acotadas, a ciertos temas),

En ese sentido es de afirmarse que algunos países dotan a sus comisiones de lo que se denomina “delegación plena”, esto es, que cierto tipo de legislación es evaluada y votada solamente por la comisión y no por el Congreso en Pleno.

Debe acotarse que el hecho de que las comisiones no consideren tal diseño, no las hace órganos “menos” importantes¹⁰³, y destacarse que el diseño en sí mismo, no hace que se constituyan en “jugadores con veto”, sin embargo debe considerarse que institucionalmente sí las dota para ello.

En razón de ello Rose-Ackerman se pregunta y afirma lo siguiente: “si una legislatura va emprender alguna acción, necesita un método para determinar su agenda y encauzar el debate de la Cámara. (...) Si los proyectos de ley pueden ser corregidos sin restricciones en el Pleno) ¿para qué tendría que trabajar el comité en la realización de un ante proyecto de ley...? La Cámara (Pleno) puede

¹⁰¹ Las comisiones conocidas como de “legislación delegada” se refiere a aquellas normas jurídicas que pueden ser analizadas en comisión, pero cuyo resultado final tiene necesariamente que pasar por el Pleno, es un forma de delegar la discusión de los proyectos”(Mora 2003:13)

¹⁰² Es importante señalar que hay análisis que refieren que en general las comisiones de éste tipo (ordinarias/permanentes) tienen tres características: 1. Ser órganos colegiados (aunque pueden funcionar como ponencia) 2. Desarrollar trabajos preparatorios, no trabajos definitivos, no tiene una voluntad propia de decidir o de poner fin a los trabajos (aunque en algunos casos exista la delegación plena) y 3. Llevar a cabo sus trabajos de manera eficaz y conforme a su especialización (Mora 2003:7)

¹⁰³ Las comisiones desde esta perspectiva “son órganos principales de los parlamentos, pero que no tiene voluntad propia e independiente...desarrollan trabajos preparatorios, no trabajos definitivos, no tiene una voluntad propia de decidir o de poner fin a los trabajos. Salvo algunos casos que en materia comparada si existen, como son las comisiones con delegación plena. (Mora 2003:7)

hacer la deferencia a sus comités simplemente otorgándoles el incentivo de que actúen responsablemente”. (Rose-Akerman 1994:92)

Otros autores señalan en contrario, “que hay grandes desventajas, la más recurrente es que la comisión puede llegar a suplantar al propio Pleno [en tanto] decisora de aquellos asuntos que se están discutiendo en la comisión”, por tanto este problema de sustitución, existirá en aquellas legislaciones en las que no tengan desde luego, planteado un límite justamente a las comisiones. ” (Mora 2003:8) Desde la revisión que realiza este trabajo, la pertinencia o no de ampliar el ámbito de competencia de las comisiones, debe mirarse a la luz del desempeño del legislativo, que en el caso de México, no ha sido alentador¹⁰⁴

2.2.4. Procesos, procedimientos y mecanismos.

Otro de los asuntos materia de diseño institucional que debe mirarse a partir de las facultades de las comisiones, es sí cuentan con los procedimientos necesarios para contribuir, desde su competencia y ámbito de autoridad, a que el Congreso cumpla con su facultad. En ese sentido, se ha destacado que existen deficiencias en el marco normativo directamente relacionado con el dictamen el proceso legislativo y sus procedimientos, dado lo antiguo de la legislación¹⁰⁵.

Lo anterior es cierto, pero impreciso, y ahora sólo aplicable al RGICG ya que los aspectos ligados a la ambigüedad en la regulación del dictamen, quedaron subsanados en el Senado a partir de la expedición del RSR, el que sin embargo abre otros temas a revisión.¹⁰⁶

Dado que éstas se plantearon previó a la expedición del RSR y en tanto el RGICG continúa vigente para la Cámara de Diputados¹⁰⁷, este trabajo tendrá como referente para su análisis el RGICG, y hará las observaciones que correspondan al RSR¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Remitirse al apartado 2.4.2 de este capítulo.

¹⁰⁵ “Hoy nuestras Comisiones legislativas encuentra un sin número de obstáculos para el desarrollo de sus actividades entre otras porque la legislación que los regula es antigua y poco consecuente con nuestra realidad política” (Mora 2005:30)

¹⁰⁶ Aquí se abordarán sólo a lo que toca a los puntos que a continuación se revisarán.

¹⁰⁷ A noviembre de 2010, fecha en que se concluye este trabajo, no se ha expedido un Reglamento para la Cámara de Diputado, que sustituya al RGICG.

¹⁰⁸ La reciente emisión del RSR cobra importancia en los procedimientos y mecanismos que habrán de tratarse en este apartado, sin embargo es preciso señalar, que éste no pretende hacer una evaluación de su posible ineffectividad o no. Lo que requería una revisión puntual sobre la forma en que se regularon diferentes temas en su conjunto., razón por la que sólo se avocará a referir algunos de los procedimientos que habían sido cuestionados en relación al dictamen.

a) Dictamen

Como se ha señalado, una de las tareas fundamentales de las comisiones ordinarias es el análisis y dictamen de los asuntos que habrán de ser votados por las Cámaras.

Debe tomarse en cuenta que el dictamen no sólo se realiza para las iniciativas de ley o decretos, también aplica para los puntos de acuerdo. La diferencia fundamental entre una y otro es fundamentalmente que la primera sigue el proceso legislativo bicameral (a menos que verse sobre un tema de competencia exclusiva en cada cámara) mientras que el segundo, en general no lo sigue, y de hacerlo se refiere a asuntos respecto de los cuales a) se señala el momento específico en que cada cámara actúa (por ejemplo si debe emitirse un dictamen a una solicitud de juicio político) b) es de competencia exclusiva de alguna Cámara(por ejemplo, declarar la separación de poderes)

El resto de los puntos de acuerdo se dictaminan y aprueban por el Pleno de cada Cámara de conformidad con los procedimientos reglamentarios que rigen la emisión del dictamen, a menos que se determine un procedimiento específico (por ejemplo la designación del Ombudsman¹⁰⁹), no obstante lo cual éste no modifica la facultad de la comisión (esto es su competencia y ámbito de autoridad) por tanto como órganos auxiliares de las Cámaras del Congreso, adoptan una decisión, la expresan en un dictamen, y este debe ser turnado para su aprobación por el Pleno de la Asamblea.

Esto quiere decir que todos los proyectos legislativos, así como algunas decisiones que requieren de la aprobación con una mayoría calificada, deben ser discutidos en sesión plenaria que como ha quedado establecido es el órgano de gobierno en cada Cámara al que se confiere esta facultad, de donde se establece la regla general, de que ninguna iniciativa puede ser votada sin que medie un dictamen que posteriormente deba ser aprobado (con o sin modificaciones) o rechazado¹¹⁰.

La excepción a esa regla se establece en los artículos 59^{xxviii} y 60^{xxix} del RICG y en el artículo 175.1^{xxx} del RSR; que posibilitan que el Pleno, por “por urgente y obvia resolución” o “urgente resolución” ponga a discusión y vote un asunto sin el trámite previo. En el caso del Senado se desarrolló, incluso su regulación específica (artículos 87.5^{xxxi}; 95. 1^{xxxii} y 95.2^{xxxiii}.; 103 fracción III^{xxxiv}; 108.1. ^{xxxv}; 108.2. ^{xxxvi} y 108.3^{xxxvii}; 109.1^{xxxviii} y 109.2^{xxxix}; 110. 1^{xl} y 110.5^{xli}; 220.5^{xlii} del RSR.)

b) Plazos

¹⁰⁹ Ver Capítulo 3. Remitirse específicamente al apartado 3.4.3.

¹¹⁰ . Ver Capítulo 3. Remitirse específicamente al apartado 3.2.1.

La ambigüedad en los plazos para la emisión del dictamen, son un problema propio del marco normativo que regula a las comisiones en la Cámara de Diputados.

En principio, se cuestiona el plazo de 5 días que tienen las comisiones para dictaminar una iniciativa (artículo 87^{xliii}) en tanto éste resulta insuficiente para los trabajos que requieren llevarse a cabo respecto de los asuntos turnados¹¹¹.

En segundo lugar se señala la inconsistencia entre el plazo de 5 días que establece el RGICG, y la presunción de que éste puede extenderse a un mes de conformidad con lo planteado en el artículo 72 Constitucional¹¹².

Efectivamente, al contraponerse tales disposiciones, se abre un vacío (o se plantea un margen) que sugiere que la comisión cuenta con diferentes plazos para la elaboración del dictamen, hecho que da lugar a la ambigüedad¹¹³.

El RSR la resuelve, lleva a 30 días el plazo para su emisión (artículos 212.1^{xliv}), establece los supuestos en que tal plazo se puede ampliar, (artículos 212.2^{xlv} y 212.3^{xlvi}), e incluso se añade la disposición conforme a la cual las comisiones dictaminadoras deberán tomar en cuenta los plazos, términos o mecanismos específicos para la expedición de determinados ordenamientos cuando se establezcan en Ley, mismos que deberán tomar en cuenta en su planeación (artículos 213.1^{xlvii}).

c) Mecanismos para la dictaminación.

Formalmente, en el RGICG existen dos mecanismos para solicitar que la Comisión dictamine, y uno más que la obliga a dar cuenta del estado que guardan los asuntos que le fueron turnados.

¹¹¹ Se debe tomar en cuenta que la mayoría de dictámenes emitidos por las comisiones, correspondían a casi un 100 por ciento de iniciativas enviadas por el Ejecutivo a un Congreso hegemónico, bajo ese supuesto dictaminar en 5 días no presentaba un problema para los legisladores, quienes no sólo no debían evaluar la procedencia o no de la iniciativa, sino que no estaban obligados de facto a negociar para obtener el porcentaje requerido para su aprobación. Independientemente de que hay iniciativas que pueden evaluarse en un plazo como el establecido (reformas a un solo artículo, por ejemplo) la mayoría de éstas requiere de un periodo mayor para su análisis y aprobación. Existen temas que sobre el punto se plantean como necesarios para su valoración, entre ellos, la posibilidad de que exista una instancia previa, como sucede en España, que valore la pertinencia o no de que las Comisiones tengan que dictaminar un asunto que podría ser calificado como intrascendente, perdiendo con ello un tiempo que debiera utilizar para tratar temas de real impacto. Remitirse específicamente al apartado 2.4.1 de este capítulo

¹¹² Artículo 72 Constitucional. “Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en la que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara”.

¹¹³ La precisión de los tiempos ha originado problemas evidentes a partir de la LVII Legislatura. La mayoría de ellos, relativos a los plazos que se establecen en la Ley para llevar a cabo las tareas que se le asignan a la Cámara, sea en comisiones o en Pleno.

1. La solicitud a la Mesa Directiva por parte de los/as legisladores/as que presentaron la iniciativa o el punto de acuerdo, para que ésta emita una **excitativa** a la comisión o comisiones que debieron elaborarlo, la que de no emitir el dictamen después de la excitativa, da lugar al que el solicitante pida que se turne a otra comisión. (artículo 67.g.^{xlvi} de la LOCG artículo 21.XV^{xl} y 91^l del RICG)
2. La solicitud de que la iniciativa se turne a otra Cámara para su dictaminación, cuando hubiese pasado un mes sin dictamen (artículo 72 CPEUM).¹¹⁴
3. La obligación de las Comisiones de presentar a su Cámara, el día 1o. de cada mes y en la primera sesión de cada período, un estado que exprese el número y asunto de los expedientes que se hubieren pasado a las Comisiones, el de los que hayan sido despachados y el de aquellos que queden en poder de las Comisiones (artículo 25.VI^h).

La existencia de estos mecanismos, previo a la emisión del RSR llevaba a cuestionar los planteamientos que proponían generarlos, e incluso perfeccionarlos, ya que lo que subyace es que su existencia no garantiza que se utilicen y mucho menos la efectividad que se busca que tengan: la emisión del dictamen. En tal sentido, debe entenderse que los mismos van dirigidos a la dictaminación, en el entendido de que quien presentó una iniciativa o un punto de acuerdo, cuenta con vías para solicitarla, y que la sanción a los y las legisladores que integran la comisión, viene dada por la pérdida de control sobre los asuntos que hayan sido sometidos a su dictamen.

Desde esta perspectiva el problema no tiene que ver con el diseño del mecanismo, dado que la eficacia del mismo depende, en primer lugar de su utilización (que se solicite su aplicación) y en segundo lugar de que la Mesa Directiva de las Cámaras los aplique, estos supuestos (lo mismo que no emitir el dictamen), dan cuenta de la resistencia o falta de interés del Congreso de contar con un dictamen para aprobar o rechazar el asunto que se haya turnado a comisiones.

Las reglas informales (prácticas parlamentarias) nuevamente se imponen a las reglas formales. Así, es incuestionable que tal práctica legislativa constituye un límite a la institución parlamentaria (en tanto no se cumple con el trabajo legislativo) pero no es un problema dado, *necesariamente* por falta de

¹¹⁴ Una limitante clara de este mecanismo, son las facultades exclusivas de cada Cámara: hay asuntos que competente exclusivamente tratar a una Cámara (como el Presupuesto o la Ley de Ingresos, potestades propia de la de Diputados o los nombramientos y ratificaciones de tratados internacionales, atribuciones del Senado)

un mecanismo formal, y de hecho, tampoco necesariamente a una resistencia motivada por intereses “oscuros” o que no puedan explicarse dentro de una democracia representativa¹¹⁵.

El RSR complejiza estos mecanismos, dejando si vigencia, en los hechos, lo expresado en el artículo 72 constitucional ello dado que de conformidad con diversas disposiciones que regulan la ampliación del plazo, la posibilidad de presentarlo se extiende hasta por al menos 100 días de (artículo 212.1, 212.3, 214.1, 214.2, 217.1) no obstante ello, que de primera vista podría no resultar alentador, lo cierto es que en los hechos posibilita en tiempo la generación de acuerdos, lo que hace que formalmente el mecanismo se fortalezca, aunado con otras medidas, por ejemplo las relacionadas con la excitativa, en este caso, además de las/os interesados/as, (artículos 214.2), puede solicitarla cualquier otro/a legislador, e incluso el Presidente de la Mesa Directiva debe emitirla de de oficio (artículos 214.1). El RSR mantiene la obligación de presentar el informe sobre los asuntos turnados (artículo 215.2^{lii}) pero suma el hecho de que el Presidente de la comisión debe presentar un informe sobre los asuntos turnados¹¹⁶; además de establecer disposiciones específicas sobre su contenido y plazos (artículos 214^{liii} y 216^{liv}).

Asimismo, fortalece al mecanismo de reasignación del turno de comisión. Antes dicha disposición existía sin regulación, ahora se regula (217.1^{lv}) y añade la disposición según la cual si la comisión a la que se le asignó emitir el dictamen tampoco lo hiciere, el asunto se votaría directamente en el Pleno. (217.3^{lvi})

El mecanismo obliga así a que el Pleno se pronuncie sobre un asunto, lo que sin duda es un tema de fortalecimiento institucional importante, dirigido a modificar la pauta de conducta de los/as legisladores/as respecto de una problemática determinada, y en ese sentido, las reformas al RSR, (cuyos efectos requerirán tiempo para probar o no su efectividad) darán asimismo elementos que permitan o no corroborar si tal mecanismo incrementa el número de iniciativas dictaminadas o en el mejor de los casos, acaba con el fenómeno de la “congeladora”.

Aun así, estos mecanismos (consecuentes con el principio de generar los consensos para la emisión de dictámenes al tiempo de que obliga al pronunciamiento de los temas) llaman a realizar la siguiente pregunta ¿lo son con la demanda de que se apruebe a toda costa un proyecto, sobre todo cuando se sustenta en las premisas del Estado Constitucional de Derecho? Desde este trabajo se considera que los procesos y los procedimientos que a estos rigen, observan la complejidad y poco

¹¹⁵ Ver capítulo 3. Remitirse específicamente al apartado 3.2.2.

¹¹⁶ Esta facultad la tiene en la Cámara de Diputados la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos.

tiempo de entrada en vigor¹¹⁷, como para poder adelantar su efecto en un sentido u otro, pero el desempeño del legislativo no apunta a ello; como tampoco ha apuntado a que el pronunciamiento sobre los temas en Pleno, haya sido efectivo, pero justo ese es el reto de la reingeniería institucional, generar pautas de conducta con efecto de corto, mediano y largo plazo, de modo que bajo esos rangos habrá de observarse su pertinencia ahora plasmada en este reglamento.

d) Turno

En las problemáticas procedimentales que se han observado en el marco normativo del Congreso, se encuentra el relativo al turno, dado que el reglamento establece que los asuntos sometidos a Pleno:

1. pueden ser turnadas a más de una comisión, y por tanto el dictamen debe ser emitido por “las comisiones Unidas” a las que se dio el turno, o
2. el turno dado a una comisión, señala que el dictamen deberá contar con la opinión de otra comisión, o
3. pueden darse los dos supuestos anteriores.

El RGICG no señala cuál es el procedimiento que habrá de seguirse en esos casos: no se establece como deberán emitir el dictamen las comisiones unidas, ni cómo una comisión procesará la opinión de otra al hacer el dictamen¹¹⁸.

Tales impresiones fueron subsanadas en el RSR (artículos 174 al 180^{lvii}), sin embargo, subsiste el planteamiento establecido para el RGICG, en cuanto a que la claridad o falta de claridad respecto del turno, no han sido razones para detener los trabajos legislativos¹¹⁹, y por el contrario, se han desarrollado prácticas parlamentarias que han permitido que éste se lleve a cabo, siempre y cuando se quiera emitir el dictamen.

¹¹⁷ El RSR entró en vigor el 1 de septiembre de 2010.

¹¹⁸ La práctica parlamentaria ha supuesto que la opinión que realice la comisión correspondiente, deberá ser enviada a la comisión que realizará el dictamen para que ésta “lo tome en cuenta”. En las “consideraciones del dictamen” debe observarse la posición respecto de la opinión que realizó la comisión en comento, sin embargo no siempre es así.

¹¹⁹ En la práctica parlamentaria, a partir de la participación de mayor número de legisladores con banderas distintas, se han dado los siguientes supuestos: que se dictamine por la primera comisión que es señalada en el turno o que se dictamine por la comisión que aborde de manera recurrente el tema a abordar. En ninguno de los casos, hay un procedimiento establecido. Es decir, si el dictamen lo hace una comisión en trabajo interno que luego deberá ser votado por las otras comisiones, o bien, si se reúne el pleno de las comisiones y determinan crear una subcomisión encargada de ese dictamen en particular. En cualquiera de los casos, y sea cual fuera la comisión que dictamine, la posibilidad de que todos /as los/as legisladores/as adscritos/as a las comisiones participen, sería un objetivo inalcanzable.

El problema del turno es mucho más complejo ¿a quién le corresponde emitir el turno?, ¿es suficiente la delimitación actual?, ¿cuenta con mayor o menor legitimidad que el dictamen lo emita una comisión sobre otra?¹²⁰

Este trabajo se inclina por plantear que la respuesta no está en la generación de mandatos fijos, dada la complejidad de establecerlos aun contando con un sistema de comisiones sólido¹²¹, y que a caso la atención de éstos tendría que relacionarse mediante las vías que utilizan otros Congresos (subcomisiones o comisiones *ad hoc*) lo que consecuentemente tiene los riesgos que ya se han planteado sobre su eficacia¹²².

e) Trabajo en Conferencia.

Pese a que la LOCG señala esta forma de trabajo (98.2^{lviii} y 98.3^{lix}), la cual consiste en que la comisión de origen, trabaje conjuntamente con la comisión a las que se turnará en la cámara revisora, no refiere y mucho menos detalla el procedimiento que habría de observar, hecho que ahora si considera el RSR (artículos 153^{lx} y 154^{lxi})

Al respecto, es preciso señalar, que el trabajo en “conferencia”, no es común en el Congreso Mexicano, y justo la demanda es que éste se utilice para abreviar los trabajos, lo que una vez hecho, debe aún así, observar el proceso legislativo bicameral, que presenta sus propios problemas.

f) Proceso legislativo bicameral¹²³

¹²⁰ Véase Capítulo 3. Remitirse específicamente al apartado 3.3.2

¹²¹ Un sistema de comisiones sólido sería el que se inserta en un diseño institucional de los parlamentos que potencia los trabajos en comisiones y la toma de decisiones a través de éstas y que en razón de ello sirve para alcanzar los propósitos que motivan su existencia.

¹²² Remitirse específicamente al apartado 2.3.2 de este capítulo.

¹²³ **EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES.** En México el proceso de aprobación de Leyes está regulado en los artículos 71 y 72 de la Constitución: Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; /II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y /III. A las Legislaturas de los Estados./ Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates. /Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. / A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente./ B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido./ C. El proyecto de ley o decreto

Otro de los grandes problemas respecto del dictamen, se encuentra en las imprecisiones del proceso legislativo. Al ser el Congreso Bicameral, en la aprobación de leyes deben participar tanto la Cámara de Origen como la Cámara Revisora. Esta última turna a comisión (o comisiones según sea el caso) la minuta de dictamen que le es enviado por la Cámara de origen (quien ya ha votado en el pleno el dictamen de la comisión o comisiones).

El plazo y procedimiento para emitir el dictamen respecto de la minuta enviada, es el mismo que siguió la cámara de origen. De no presentarse modificaciones al dictamen, es aprobado y reenviado nuevamente a la primera cámara, para seguir con el procedimiento legislativo.

Pero, en caso de haber modificaciones al dictamen inicial, el nuevo dictamen (modificado) debe someterse otra vez a revisión por las comisiones y el pleno de la Cámara de origen¹²⁴.

El problema aquí es que, de no encontrar un acuerdo sobre las reformas que plantee el dictamen en ambas cámaras, éste no puede volverse a presentar para su discusión hasta el siguiente periodo sesiones¹²⁵, lo que tampoco deriva de la inexistencia de un mecanismo formal, sino de la forma en que una propuesta puede limitarse por la falta de consenso entre los Grupos Parlamentarios.

El funcionamiento del proceso legislativo del Congreso de la Unión, lo mismo que el Congreso de Estados Unidos, “asegura que las propuestas potencialmente desestabilizadoras excepcionalmente lleguen al orden del día, y menos aún a los registros de leyes” (Mezey 1995: 47)

2.3. Estructura de las comisiones ordinarias: desde el marco normativo que las regula.

El análisis de la estructura que tienen las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión, tiene como objetivo observar un número de variables de conformidad con el marco normativo que los regula, en tanto a partir de éste es posible observar si su número, tamaño, rotación de sus miembros, integración y

desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación./A este respecto se ha dicho que la segunda cámara no necesariamente funciona como revisora conforme al orden constitucional, de tal suerte que la segunda discusión de las leyes no siempre se lleva a cabo.²¹ Salvo algunos casos, que más adelante enumeraremos, cualquiera de las cámaras puede ser de origen o de revisión; así, tanto en teoría como en la práctica, las leyes pueden ser aprobadas primero por los senadores y después por los diputados.

¹²⁴ Existen varios supuestos en estos trámites que cambian de acuerdo a si se aceptan o no las modificaciones de la Cámara Revisora. En todos los casos, el dictamen debe ser aprobado por las comisiones y el pleno de ambas cámaras.

¹²⁵ Este supuesto se cumpliría a no ser que, ambas cámaras aprueben por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes, expedir la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y reservar los adicionales o reformados para su examen y votación en las siguientes sesiones.

especialización¹²⁶, inciden en el grado de institucionalidad que observan, tomando en cuenta que entre las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores se dan cuenta de diferencias importantes en el marco normativo, no así respecto de las prácticas parlamentarias que prevalecen al interior de cada una de éstas.

La revisión de la estructura de las comisiones ordinarias, debe considerar que el trabajo a través de éstas se adopta en México en el siglo XIX, y que lo mismo que todas las comisiones de su tipo, surge como un arreglo institucional para distribuir y agilizar los trabajos del Congreso a través de pequeños órganos, cuyo aspecto fundamental es su carácter permanente, especialización y pluralidad. En tal sentido conviene destacar que el marco normativo (reglas formales) de las Comisiones se establece en la LOCG¹²⁷.

2.3.1. Especialización

En estricto la especialización se refiere a la correspondencia entre la jurisdicción de éstas y la homologación nominal con las dependencias de la APF, con la posibilidad de crear subcomisiones para el tratamiento de temas específicos en la materia, lo anterior debe entenderse considerando que en sus inicios “el Parlamento se organizó de acuerdo con la idea de una asamblea única, es decir sesionaba como un colegio único, como resulta evidente, esta forma de discutir y trabajar hacia que fuera lento y que el análisis fuera superficial” (Mora 2003:2) En tal sentido los parlamentos comienzan a sesionar en tres o cuatro secciones y esta división (que es el primer antecedente del trabajo en comisiones en el continente europeo) se llevaba a cabo sin ningún tipo de relevancia política, en tanto para integrar una sección u otra, podía utilizarse el orden alfabético o incluso la propia suerte. (Mora 2003:3)

Lo anterior, que en el análisis de los Parlamentos se ha dado por hecho, no es una variable que deba tenerse por supuesta¹²⁸, no obstante que en su revisión la condición de esta variable es que el

¹²⁶ En el capítulo anterior se hizo referencia a estas categorías y se delimitó lo relativo a su alcance.

¹²⁷ Remitirse específicamente al apartado 2.1. de este capítulo.

¹²⁸ El Reglamento del Senado de la República considera aun el término de secciones y su forma de organización al interior de las comisiones observa este supuesto. Asimismo existen otros parlamento, como el español, donde se dan las Ponencias Colectivas que tienen como objetivo “estudiar la iniciativa que se ha puesto a su consideración presentar un informe en el cual puedan dar a conocer los propios puntos de vista de este grupo de trabajo” (Camposeco 1998:27) Por su parte en Francia existe el “reporteur de la Asamblea, que en realidad es una sola persona, miembro de una sola comisión, a la que se la ha confiado la responsabilidad, en calidad de órgano legislativo unipersonal, de estudiar el texto que ha sido remitido a fin de que presente sus conclusiones a la Asamblea” (Camposeco 1998:28) En el caso de México el Congreso observa un trabajo en comisiones cuya correspondencia se corresponde con la administración pública federal, tal como ha quedado establecido en el apartado anterior y razón por la que no se alude en éste.

Congreso necesita gente capacitada en áreas programáticas sustantivas que pueda: examinar los proyectos de ley producidos por el Ejecutivo, señalar las debilidades y sugerir cambios, así, de conformidad con Rose-Ackerman “si el Congreso Mexicano se va a convertir en una fuerza política en el futuro, no puede eludir la necesidad de mejorar su capacidad para evaluar las propuestas políticas del Ejecutivo y para hacer críticas sustantivas”. (Rose-Ackerman 1994:87)

Al respecto es importante señalar que el apoyo a sus trabajos por parte de la Secretaría de Servicios Parlamentarios se regula en la LOCG tanto para el Senado (artículo 105.3^{lxii}) como para la Cámara de Diputados (artículos 49.C^{lxiii}), en esta última, se establece además el apoyo por parte de los centros de Estudios Sociales y Opinión Pública; Estudios Económicos; Finanzas y Estudios Parlamentarios y el Sistema de Información y Análisis (SIA) (artículos 49.3^{lxiv}), mientras que la adscripción de personal a éstas, se establece en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa que regula el servicio de carrera en la Cámara de Diputados, el Estatuto que regula al Senado, y en los Acuerdos Parlamentarios que se aprueban al inicio de cada Legislatura¹²⁹.

La revisión del marco normativo del Congreso permite sostener que existe un entramado Institucional de apoyo al trabajo de las y los legisladores, aunque hay elementos para considerar que esta regulación no funciona, no obstante que formalmente, la inclusión de los servicios de carrera, y suposición de que los centros dotarían a las comisiones de personal permanente que asistiría a estos órganos¹³⁰ a través de la unidad de “asistencia parlamentaria” mediante la adscripción de personal.

Durante la LVII Legislatura, la Cámara de diputados abrió un proceso de integración al servicio de carrera. Sin embargo, fueron pocos los participantes que pudieron ingresar al servicio en comento y durante la LVIII legislatura y las posteriores no volvió a instrumentarse. Así, aún cuando en la LOCG y

¹²⁹ Los criterios de asignación de personal que se establecen en estos acuerdos varían. Sin embargo, los presidentes de comisión tienen bajo su mando dos asesores y los secretarios (cuatro por cada comisión), de las comisiones un asistente parlamentario. En sentido la comisión contaría con 6 asesores, además del Secretario Técnico. No obstante, en la práctica, los asistentes parlamentarios trabajan para el Diputado que ostenta la secretaría de comisión y no necesariamente (ni mayoritariamente) en los trabajos que se llevan a cabo en la misma. Los asesores pueden o no estar en las oficinas de la comisión. Generalmente no lo están y trabajan en las oficinas de los diputados. Asimismo los diputados pueden contratar a diferentes personas con un mismo sueldo, aunque ésta práctica intentó erradicarse a través de las nóminas. Pero, dado que son los legisladores quienes proponen la contratación, la persona contratada reparte su sueldo con el resto. Situación que no ayuda a la profesionalización de los miembros de las comisiones. (Mora: 2003:45)

¹³⁰ Por ejemplo en la Cámara de Diputados el personal es limitado, tanto el SIA como cada Centro, cuenta con un personal que oscila entre 10 y 15 investigadores. (se establece en los acuerdos parlamentarios que se aprueban al inicio de la Legislatura) Lo anterior, aunado al hecho de que las y los legisladores no recurren a estos Centros de manera significativa, pues se desconfía de la imparcialidad con la realizarían sus trabajos y/o de los posibles resultados de que una investigación realizada por éstos, fuese contraria a las medidas impulsadas por su bancada partidaria.

el Estatuto observan los procedimientos mediante los cuales se llevaría a cabo ese trabajo, en la práctica el servicio de carrera no ha operado.

En cuanto a los trabajos que se realizan a través de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, es de señalarse que la mayoría de éstos se limitan a cumplir las disposiciones formales que establece la norma (como requerir los planes de trabajo). Se opera con escasos recursos humanos y presupuestales, lo que no les permite cubrir la vastedad de temas que se tratan en el recinto legislativo, de modo que las figuras que la Ley creó para dotar de una estructura de apoyo para las comisiones, no han podido consolidarse ni representar el papel que en otros países juegan.

Lo anterior sugiere la siguiente pregunta ¿si existe esta estructura normada por ley, por qué la demanda hoy sigue centrándose en la necesidad de especializar al Congreso? O con mayor especificidad ¿tienen solidez las propuestas que llaman a fortalecer el marco normativo del Congreso para lograr su especialización? y en su caso, ¿cuál es *el marco institucional* que debiera fortalecerse para resolver el problema de especialización del Congreso?

En las respuestas habría al menos que tomar en cuenta que si bien en el Congreso de Estados Unidos la mayoría de estas personas trabajan, no para miembros individuales de la legislatura, sino para las comisiones, también lo es que las reformas de los años setenta que tienen lugar en ese país, tuvo como uno de sus ejes resolver sus problemas informativos¹³¹ lo que permitió un adecuado control de las propuestas presentadas por el Ejecutivo y dar respuesta a las demandas de su electorado.

Es importante señalar que tales reformas surgen de considerar que “las legislaturas modernas se encuentran en desventaja para adquirir información porque sus miembros no especializados deben depender de la información generada por los especialistas de la burocracia, [hecho] especialmente cierto en los terrenos de las relaciones exteriores y de la política de defensa, en las que es probable que el secreto se considere legítimo [y] dado el requerimiento de dicha información para poder atender sus tareas, “el tamaño de las dotaciones de personal de las comisiones y subcomisiones se incrementó en un 250% y la dotación de personal en los congresistas individuales aumentó en un 60% en un período de poco más de diez años. (Mezey 1995:123-130)

En razón de lo expuesto es preciso anotar que, en Estados Unidos, por ejemplo, las comisiones cuentan con al menos 18 asesores. El personal profesional de cada comité de Cámara cuenta con

¹³¹ La categoría “problemas informativos” incluyen “la dependencia [de la información] respecto de la burocracia del ejecutivo, el secreto del ejecutivo, la información descentralizada en el seno de la legislatura y los canales múltiples de información” bajo ésta se ha estudiado las problemáticas que enfrenta el Congreso Estadounidense en relación a su papel en la democracia de ese país. (Mezey 1995:129)

dieciocho miembros y el personal administrativo con doce (datos de 1974). Además, cada subcomisión que se crea tiene un personal asignado que oscila entre 5 y 18 miembros, y aunado a ello cada miembro de la Cámara recibió 475 mil dólares para su grupo de asesores en 1991, para contratar hasta 22 miembros, ya que con los cambios de la actividad parlamentaria, se le quiso dotar del número de personal que pudiera llevar el control de la política pública despegada por su ejecutivo.

Conforme a lo anterior es preciso preguntar ¿hasta dónde se estaría dispuesto a invertir recursos para las comisiones y subcomisiones? La estructura del Congreso Estado Unidense, como se observa, asumió esa necesidad y hoy es un caso prototípico de la problemática expresada en la burocratización del órgano legislativo, Las críticas en ese país se centran en la generación de un extenso aparato burocrático.

Aún aceptado que se quisiera hacer esta apuesta, y se reforzara el staff de las comisiones, asumiendo que el Congreso concluirá con éxito su independencia del poder ejecutivo en materia de información, análisis de políticas, evaluación de programas y asesoramiento legislativo” como fue el caso del Congreso de Estados Unidos, debe considerarse que éste “aún tiene que demostrar que un cuerpo representativo y no especializado puede emplear esta información para producir políticas mejores y más informadas” (Mezey 1995:131) y tener la capacidad para atender los nuevos problemas generados con ello, que en el caso referido fueron la excesiva dependencia de los congresistas al personal de las comisiones, el tiempo requerido por estos para su supervisión, la generación de legislación cada vez más compleja y su capacidad para utilizarla (no es lo mismo tener información que conocerla/comprenderla), pero más allá que eso, tener la certeza de que los/as legisladores/as quieren hacer uso de ella.

Esto último nos regresa al problema de las comisiones en particular y del Congreso en general: que se decida emplear la información es una cuestión de política, no de las limitaciones de asesoramiento o de recopilación de información. (Mezey 1995:130) sobre las que Pfiffner dirá “las reformas institucionales en el Congreso, en la década de 1970 pueden haber conferido a éste las herramientas y la capacidad de actuar, pero no crearon la voluntad de actuar” (Pfiffner 1995:70-71)

Conviene por tanto recordar también, que “una tradición norteamericana desde la Era Progresista, es trasladar los problemas políticos polémicos a “expertos” para que los resuelvan y reducir el papel de la política creando comisiones bipartidarias. Los ejemplos incluyen la Comisión para el Servicio Civil creada en 1883 y las comisiones reguladoras constituidas en las primeras décadas de éste siglo. La intención, si no el resultado, era alejar a la política de la formulación de políticas.” (Pfiffner 1995:66) lo que aunado a otros mecanismos ligados a la especialización, han alejado al Congreso de su

función de representación e impedido el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas ya que se diluye la responsabilidad entre el ejecutivo y los/as legisladores/as y entre estos últimos y sus partidos.¹³², frente a lo que su electorado no sabe a quién (ejecutivo, los/as legisladores/as y sus partidos) cobrar la responsabilidad/irresponsabilidad de los efectos de sus decisiones. (Pfiffner 1995:67)

Uno de esos mecanismos son lo que en el Congreso Estadounidense se conoce como “*comisiones ad hoc*”, cuyo equivalente, en el Congreso de la Unión, son las comisiones especiales o transitorias, esto es las que “están encargadas de resolver asuntos específicos determinados por el pleno de las cámaras. Una vez que se ha dictaminado acerca del tema en cuestión, la comisión nombrada pierde su razón de ser y deja de existir”¹³³ (Mora 2003:20), como se ha señalado contrario a las comisiones especiales o las de investigación, las ordinarias mantienen un carácter permanente de actuación, de ahí que el control político que ejerzan y la formulación de leyes que planteen, constituyan piezas claves en el desempeño de las mismas.

Sin embargo, respecto de éstas también existen riesgos, y sobre ellos alerta Pfiffner, quien señala, “en los último años estas técnicas que han empleado para romper el estancamiento entre los dos partidos y los dos poderes. Los miembros de una comisión bipartidaria *ad hoc* son elegidos por el Presidente y el Congreso, y se les encarga que hagan las concesiones que sean necesarias para resolver un problema determinado. El propósito principal de esta técnica es lo opuesto del propósito del modelo de gobierno de partido responsable, que es, como dice John C. Calhoun,

“una cadena de responsabilidades bien engarzada” el modelo partidario asigna responsabilidades acreditables de modo que los votantes puedan recompensar o castigar al partido y los mandatarios responsables de las políticas públicas, pero la intención de las comisiones bipartidarias y de los dispositivos automáticos es precisamente la opuesta: romper la cadena de responsabilidades acreditables que Calhoun señala. La idea es no dejar “impresiones digitales” en las decisiones difíciles

¹³² El estudio del Congreso Estadounidense ha mostrado que “de modo similar el propósito de los mecanismos automáticos, incluidos en la legislación (como la ley Gramm-Rudman_Hollings de 1985, que disponía la reducción del déficit del presupuesto federal en montos fijos anuales) es evitar que los políticos de ambos partidos sean culpados por los efectos de las leyes que promulgan. (Pfiffner 1995:67)

¹³³ La bibliografía existente respecto de las comisiones especiales en México es limitada. Cecilia Mora Donatto ha destacado que para el caso mexicano, esto tiene que ver con la ambigüedad de la legislación respecto del funcionamiento de este tipo de comisiones, lo que está ligado a problemas de fondo respecto de la función que llevan a cabo. Estas comisiones se confunden frecuentemente con las de investigación, cuya regulación, si bien se califica insuficiente, da mayor precisión a los trabajos a realizar por los legisladores, el sustento de su operación se basa en el control que el Legislativo ejerce respecto del Ejecutivo¹³³. (Mora 2003: 20)

en materia de políticas...no “mira mamá ¡sin manos!; sino más bien ¿quién? ¿Yo?
(Pfiffner 1995:67)

2.3.2. Número

Conforme a esta categoría se observa el carácter permanente de las comisiones, es decir un número fijo que no puede alterarse para disminuirse o aumentarse arbitraria y/o coyunturalmente. Esta categoría se relaciona con la de especialización en la medida en la que la cantidad de comisiones existentes posibilita o no que las/os legisladores/as atender (y por tanto conocer y avocarse) problemáticas en determinados temas, que dada su permanencia evita el jaloneo respecto de la creación de nuevas comisiones para la atención de políticas emergentes.

En ambas Cámaras del Congreso de la Unión, las comisiones ordinarias tienen este carácter (permanente), el cual sólo puede ser alterado si se modifica el marco normativo para la creación de una nueva comisión (artículos 39.2^{lxv} y 90.1^{lxvi} de la LOCG), sin embargo, sólo las comisiones de la Cámara de Diputados, refieren que tal carácter está así estipulado.

Este hecho, si nos avocamos en estricto al marco normativo, es lo que da un mayor grado de institucionalidad a la Cámara de Diputados dado que lo dispuesto para el Senado, limita tal permanencia a lo que exija el despacho de sus negocios (artículo 95.1 de la LOCG^{lxvii}) permitiendo con ello aumentar o disminuir el número de comisiones, sin embargo, en los hechos, lo dispuesto para la creación, desaparición y fusión de las Comisiones ordinarias sigue el mismo criterio en ambas Cámaras, independientemente de la diferencia arriba señalada.

La ampliación en el número de comisiones, (actualmente 40 en la Cámara de Diputados y 60 en la Cámara de Senadores) es una tendencia en el Congreso de la Unión, y su crecimiento, como lo señala Casas, ha atendido a hechos “que poco tienen que ver con el fortalecimiento y la eficiencia del trabajo legislativo. La primera es la de ampliar el número de puestos para ser distribuidos [...]. La segunda ha sido la de responder a demandas particulares de grupos representados por los diputados o asuntos de la agenda pública del momento”¹³⁴.

La pregunta es entonces ¿cambiaría en algo que ambos marcos normativos estuvieran armonizados y las comisiones ordinarias tuvieran un carácter permanente que por ley no pudiera

¹³⁴Remitirse al apartado 2.4.2 de este capítulo.

modificarse sino atendiendo a circunstancias delimitadas? y de ser así ¿cuáles serían esas circunstancias?¹³⁵

La respuesta tendría que considerar como un elemento mínimo que el trabajo en *subcomisiones* es una de las medidas que otros Congresos han utilizado para responder a la necesidad de atender asuntos emergentes, hecho que contribuye a mantener Comisiones permanentes. En el caso de México las subcomisiones en la práctica han sido vistas como órganos inferiores a las comisiones. Si bien era claro que su función principal estaba en la forma de organizar los trabajos de la comisión (y de esa forma optimizarlos), también es cierto que la importancia de los mismos, no era un criterio que se considerara para su conformación.

Evidentemente, el problema para que este esquema opere tiene que ver con aspectos de fondo y uno de ellos (además de los señalados) es que no se les asignan recursos que les permitan realizar el trabajo a través de estos órganos. Se debe señalar que las subcomisiones en Estados Unidos, tienen la misma importancia que las comisiones (con personal asignado de 5 a 18 miembros) y, antes de aprobar su creación, se evalúan los recursos (humanos y presupuestales) con las que contarán, esto, que es un problema que enfrenta en sí mismas las Comisiones del Congreso de la Unión, se muestra de manera mucho más clara en la subcomisión. Al respecto debe señalarse que el personal asignado directamente a las comisiones es insuficiente para realizar sus trabajos (Mora 2003: 45) y más aun para poder asumir las tareas y funciones que cada vez con mayor fuerza se le reclaman, lo que enfrenta a su vez, a lo expuesto en el apartado anterior.

2.3.3. Tamaño y rotación de sus miembros.

Esta categoría se refiere al número de legisladores/as que la integran y a la posibilidad de que estos se conserven su encargo en las comisiones por el tiempo que dure el mandato y alude asimismo, al hecho de que sus integrantes no pertenezcan a un número tal de comisiones que imposibilite su especialización.

En el Congreso de la Unión, ambas Cámaras establecen el número máximo de miembros para cada comisión, el número máximo de comisiones a las que puedan pertenecer, y la disposición de que “el encargo de sus integrantes será por el término de la misma”, (artículo 43.1^{lxviii} y 104.1^{lxix} de la LOCG).

La pluralidad política y la eficacia parlamentaria perseguida, quedan plasmadas en la fórmula para la composición de las comisiones y comités. Dicha pluralidad determina la reproducción de la

¹³⁵ Ver el Capítulo 3. Remitirse específicamente al capítulo 3.3.1.

proporcionalidad exhibida por el pleno, la evaluación del perfil profesional y la experiencia acreditados por sus miembros.

Estos propósitos se confirman con la limitación del número de sus integrantes y la posibilidad de pertenencia a estos microuniversos de modo que, formalmente las y los integrantes de las comisiones conforme a la ley, sólo pueden ser rotados en un caso: cuando así lo decidan los Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan, sea porque se separan del Grupo Parlamentario al que pertenecían cuando se conformaron las comisiones (artículo 43.6^{lxx} de la LOCG) o bien por ser una potestad abierta para los Grupos Parlamentarios (artículo 44.II^{lxxi} y 105.2^{lxxii} de la LOCG).

La primera modalidad se encuentra en los rangos establecidos por los parlamentos de conformidad con el principio de pluralidad, la segunda lo rebasa, dado que no se establece ningún límite al Grupo Parlamentario para la rotación de sus miembros, en este caso, en términos formales, la Cámara de Diputados lo mismo que la de Senadores observa un bajo rango de institucionalidad en tanto ambas abren el segundo supuesto¹³⁶.

Lo anterior lleva a señalar que la integración que observan las Cámaras del Congreso de la Unión es acorde con el principio de pluralidad que prevalece en todos los Congresos, de hecho es de destacarse que el marco normativo de las comisiones no privilegió este aspecto hasta la LVII legislatura.¹³⁷

El punto es importante, porque es este último criterio el que rige la organización interna del Congreso, por lo que cualquier diagnóstico que le ponga en el centro de la crítica, estará cuestionando no el diseño institucional del Congreso, sino el carácter naturalmente político del órgano, y por lo tanto abriendo la puerta a propuestas que rebasan las medidas para el mejor funcionamiento interno del Legislativo.

Sin embargo, esta es una de las críticas que directamente deriva del marco normativo, en tanto las potestades de los grupos parlamentarios va más allá de lo establecido en este precepto.

Lo anterior, permite observar que ambas Cámaras del Congreso de la Unión cumplen, formalmente con los mínimos que se requiere para hablar de institucionalización del trabajo en comisiones, afirmación que en los hechos no se sostiene si se revisa con puntualidad los diagnósticos sobre su desempeño y mucho menos a la luz de su papel frente a las problemáticas nacionales.

¹³⁶ Como puede observarse el marco normativo posibilita que en cualquier caso se haga la sustitución de sus integrantes. En los hechos, las prácticas parlamentarias han posibilitado que el cambio de coordinadores parlamentarios, afecte la composición de las comisiones. Véase el conflicto que se generó en 2003 al interior del Grupo Parlamentario del PRI, cuando al interior de éste se disputaron la presidencia de una Comisión.

¹³⁷ Remitirse al apartado 2.4.2 de este capítulo.

Lo expuesto explica porqué la Cámara de Diputados, que en cuatro de las cinco variables revisadas muestra un mayor grado de institucionalización, no presenta diferencias sustanciales respecto de la Cámara de Senadores, que mostró debilidad en dos de tales variables.

Tabla 1. Grado de Institucionalidad de las Comisiones ordinarias

VARIABLE A REVISIÓN		CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES	OBSERVACIONES	
ESTRUCTURA	Especialización ¹³⁸	En ambas Cámaras existe apoyo a los trabajos de las comisiones por parte de la Secretaría de Servicios Parlamentarios (Artículos 49.c y 105.3) la adscripción de personal a éstas, se establece en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa que regula el servicio de carrera en la Cámara de Diputados, el Estatuto que regula al Senado, y en los Acuerdos Parlamentarios que se aprueban al inicio de cada Legislatura.		Mayor grado de institucionalidad en la Cámara de Diputados.	
		Se establece además el apoyo por parte de los centros de Estudios Sociales y Opinión Pública; Estudios Económicos; Finanzas y Estudios Parlamentarios y el Sistema de Información y Análisis (SIA) (artículos 49.3)			
	Integración	Número ¹³⁹	En ambas Cámaras, las comisiones ordinarias tienen este carácter, el cual sólo puede ser alterado si se modifica el marco normativo para la creación de una nueva comisión.		Mayor grado de institucionalidad en la Cámara de Diputados.
			Sólo las comisiones de la Cámara de Diputados, refieren que tal carácter está así estipulado. Artículo 39.2	No refiere el carácter permanente (Artículo 90.1) y limita tal permanencia a lo que exija el despacho de sus negocios (artículo 95.1)	
	Tamaño ¹⁴⁰	Ambas cámaras establecen el número máximo de miembros para cada Comisión, el número máximo de comisiones a las que puedan pertenecer, y la disposición de que “el encargo de sus integrantes será por el término de la misma”, (artículo 43.1 y 104.1).		Bajo grado de institucionalidad en ambas Cámaras, no obstante que la regulación se orienta a la permanencia de sus integrantes.	
	Rotación ¹⁴¹	Las y los integrantes de las comisiones conforme a la ley, sólo pueden ser rotados en un caso: cuando así lo decidan los Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan sea porque: se separan del Grupo Parlamentario al que pertenecían cuando se conformaron las comisiones (artículo 43.6) o bien por ser una potestad abierta para los Grupos Parlamentarios (artículo 44.II y 105.2).			

Fuente. Elaboración propia

¹³⁸ Especialización. Correspondencia entre la jurisdicción de éstas y la homologación nominal con las dependencias de la APF, con la posibilidad de crear subcomisiones para el tratamiento de temas específicos en la materia.

¹³⁹ Número de Comisiones establecidas: Considerado en la ley que les da el carácter de permanentes su importancia radica en que su creación y extinción, debe atender al marco normativo y sujetarse a él y en la asignación de recursos humanos y presupuestales para la realización de sus trabajos. Contrario a las comisiones especiales o las de investigación, las ordinarias mantienen un carácter permanente de actuación, de ahí que el control político que ejerzan y la formulación de leyes que planteen, constituyan piezas claves en el desempeño de las mismas.

¹⁴⁰ Tamaño: Atiende a la dimensión del Congreso y se refiere al número de legisladores/as que integran la Comisión. Establece un número definido de integrantes que garantiza la inclusión de los/as parlamentarios/as en los trabajos de alguna Comisión, y limita el número de Comisiones a las que habrán de pertenecer.

¹⁴¹ Rotación de sus miembros: Determinada por el marco normativo, atendiendo a conservar la pluralidad del Congreso.

2.3.4. Integración.

En relación con lo anterior debe recordarse que el desempeño de las comisiones, revela la conducta de los/as legisladores/as en el marco del sistema político (electoral y partidario) y obliga por tanto a señalar la ruta de acceso al Congreso de la Unión como un elemento que refleja la importancia de su conformación plural

En esta revisión pueden observarse cuatro ciclos: 1) uno marcado por la integración de las cámaras con una apabullante mayoría priísta (XLI al XLIV); 2) otro por el aumento significativo de partidos de oposición (XLV a la LIII), 3) uno más por la pérdida de la mayoría absoluta del PRI (LIV a la LVI) y el último 4) por la integración de legislaturas sin mayorías (LVII a la LXI).

Tabla 2. Desempeño del Congreso. Integración

VARIABLE A REVISIÓN		CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES	OBSERVACIONES
DESEMPEÑO	integración ¹⁴²	Legislaturas XLI al XLIV (1949-1961)		
		Ingreso de la oposición con una representación mínima.	Control absoluto del PRI	Integración de las cámaras con una apabullante mayoría priísta.
		Legislaturas XLV a la LIII (1964-1976)		
		Aumento de la oposición.	Control absoluto del PRI.	Integración de las cámaras con una apabullante mayoría priísta.
		Legislaturas LIV a la LVI (1979-1985)		
		Incorporación de un número creciente de diputados de partidos de oposición, el PRI pierde la mayoría absoluta de la Cámara (1988) y por ende la capacidad de aprobar, por sí solo, modificaciones al texto constitucional	Control absoluto del PRI	Incorporación de un mayor número de legisladores/as de oposición.
		Legislaturas LVII a la LXI (1998-1994)		
El PRI pierde la mayoría simple de la Cámara. Es a partir de este momento que los partidos de oposición logran acceder a las presidencias de las comisiones.	Perdida de hegemonía de un solo partido.	Integración de legislaturas sin mayorías (LVII a la LXI).		

En esa revisión deberá tenerse presente, que el PRI (posteriormente PNR y PRM)¹⁴³, enfrentó cuatro elecciones para renovar Legislaturas y que su triunfo electoral sólo permitía el acceso al

¹⁴² Integración: Considera la pluralidad del Congreso, y define tanto su mesa directiva, como a sus integrantes, de conformidad con la representación que se guarde en el Pleno.

Congreso a pocos legisladores con una filiación partidaria distinta al gobierno, de modo que controlaba los escaños de ambas Cámaras.

Asimismo, deberá considerarse que los datos relativos al Senado de la República se integran a partir de la LVII legislatura, ya que el PRI tiene control absoluto de la Cámara hasta la LVIII, será también a partir de esa legislatura en que se establezca la relación entre la integración en el Congreso y la integración en comisiones ordinarias, dado que también es a partir de este momento que los partidos de oposición logran acceder a las presidencias.

a) La integración del Congreso en las Legislaturas XLI al XLIV¹⁴⁴

Efectivamente, el PRM (antes PNR y posteriormente PRI) ganó en 1940 el 94% de los votos y en 1943 el 95% de éstos; por ello, la Cámara de Senadores estaba vetada para los partidos opositores y la de Diputados contaba con una representación mínima¹⁴⁵ (Casanova 1965:30); el ingreso de la oposición a la Cámara de Diputados no tenía relevancia en lo que se refiere a la toma de decisiones, en tanto ello no significaba un contrapeso al Ejecutivo.

En las elecciones federales de ese 1946, el PRI, obtuvo el 78% del total de la votación, pese a la reducción en su votación (comparada con los resultados que había obtenido en las contiendas anteriores), el Congreso mantuvo las mismas características: los 64 escaños del Senado eran sólo para el PRI y en la Cámara de Diputados controlaba el 95%. Con una representación en el Congreso similar a la señalada (control absoluto en el Senado y aproximadamente 5% de representación para la oposición en la Cámara de Diputados), el PRI contendió en cinco elecciones federales más (1949-1952; 1952-1955; 1955-1958; 1958-1961; y 1961-1964)¹⁴⁶.

¹⁴³ Terminada la lucha revolucionaria, no existían en México partidos políticos capaces de organizar en torno suyo un proyecto político nacional que aglutinara a la población; en su lugar proliferaban los liderazgos nacionales, los cacicazgos regionales y una variedad de uniones locales que estaban representados en el Congreso de la Unión como pequeños partidos. En ese contexto surge el Partido Nacional Revolucionario (PNR), aglutinando a diversos partidos y grupos. Antes de transformarse (en 1938) en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y posteriormente en el PRI en 1946). PRM, experimenta un nuevo cambio, constituyéndose ahora en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

¹⁴⁴ Los datos relativos al Senado de la República se integran a partir de la LVII legislatura, ya que el PRI tiene control absoluto de la Cámara hasta la LVIII Legislatura.

¹⁴⁵ De 1940 a 1946, la XXXVIII y la XXXIX Legislatura, aprobó por unanimidad el 100% de las iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo al Congreso en el año de 1941 y el 92% de las mismas en 1943.

¹⁴⁶ Textualmente Pablo González Casanova señala que “sólo hasta 1940 vuelven a entrar a la Cámara de Diputados algunos miembros de la oposición, que aproximadamente constituyen un 5% del total, y que son seleccionados entre los menos brillantes o los menos populares. De todos modos es importante advertir que desde entonces se rompe el tabú que durante 18 años impidió la más mínima oposición en el Legislativo” (Casanova 1965:30). Debe recordarse que “el artículo 50 establece

Tabla 3. Escaños por partido en la Cámara de Diputados. Legislatura XLI –XLV (1949-1961)

	LEGISLATURA 1949-1952 (XL1)		LEGISLATURA 1952-1955* (XLII)		LEGISLATURA 1955-1958 (XLIII)		LEGISLATURA 1958-1961* (XLIV)		LEGISLATURA 1961-1964 (XLV)	
		%		%		%		%		%
PRI	142	96.59	152	93.82	155	95.67	153	93.86	172	96.62
PAN	4	2.72	5	3.70	6	3.70	6	3.68	5	2.80
PPS	1	0.68	2	1.23	1	0.61	1	0.61	1	0.56
PARM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OTROS			3	1.85			3	1.84		
TOTAL	147	100	162	100	162	100	163	100	178	100

***Otros tres escaños fueron ganados por la Federación de Partidos Populares Mexicanos y el Partido Nacionalista Mexicano.**

Fuente: Elaboración propia con información de Zamitz y Hernández (Zmitiz y Hernández 1990:10)

que: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. [y que éste] no ha sufrido modificaciones. En la Constitución de 1917, los Diputados eran electos cada dos años, a partir de 1933 se aumentó el periodo a tres años y en la última reforma de 1977 se previó la elección de suplentes. Inicialmente, el parámetro que determinaba el número de Diputados fue la población, eligiéndose un Diputado por cada 60 mil habitantes (1917) y fue aumentando a 100 mil (1928) a 150 mil (1942) a 170 mil (1951) a 200 mil (1960) a 250 mil (1972), esta última cifra se reitera en 1974 “teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado”. (SIID s/a: 4). En 1977 la Cámara de Diputados se integraba por 300 Diputados electos según el principio de mayoría relativa y hasta 100 por el de representación proporcional. En 1986 se aumenta a 200 los Diputados electos según el principio de representación proporcional. (SIID s/a: 4)

La Cámara de Senadores originalmente se conformaba de dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, durando en su encargo 4 años y revocándose por mitad cada 2 años. En 1933 se aumenta el periodo a 6 años en su totalidad. En 1986 se estableció la renovación por mitad cada 3 años. (SIID s/a: 4)

En 1993 se aumentó el número de Senadores a 4 por cada Estado y 4 en el Distrito Federal, de los cuales 3 eran electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, la renovación se estableció nuevamente a cada 6 años. (SIID s/a: 4)

Por último en 1996 se señaló la integración de la Cámara por 128 Senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, 2 son elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa, uno asignado a la primera minoría y los 32 restantes electos según el principio de representación proporcional. (Cuadro 3)

Los requisitos para ser Diputado o Senador, siguen siendo sustancialmente los mismos, excepto la edad, que de 25 bajo a 21 y de 35 a 25, respectivamente. (SIID s/a: 4) En relación a los derechos y obligaciones de los Legisladores, consignados en los artículos 61 a 64 no han tenido variación. El periodo de sesiones que en la Constitución original era solo uno, actualmente se aumentó a dos. (SIID s/a: 4)

b) La integración de la Cámara de Diputados en las Legislaturas (XLV a la LIII)

Los cambios en la integración de las legislaturas posteriores están asociadas a las reformas constitucionales de 1963¹⁴⁷, 1972¹⁴⁸ y de 1977¹⁴⁹ que modifican la configuración del sistema electoral.

En ese periodo (1964-1972) la Cámara de Diputados tuvo una configuración política que se caracterizó por el aumento de diputados de oposición en el recinto legislativo. Sin embargo, la reforma de 197, permitió también que aumentara para 1973 el número de diputados priistas. De esta manera, aunque la oposición contaba ya con una mayor representación en la Cámara de diputados, su participación siguió siendo limitada.

Tabla 4. Escaños por partido en la Cámara de Diputados. Legislaturas XLVI a la L (1964-1976)

	LEGISLATURA XLVI 1964-1967		LEGISLATURA XLVII 1967-1970		LEGISLATURA XLVIII 1970-1972		LEGISLATURA XLIX 1973-1975*		LEGISLATURA L 1976-1978	
		%		%		%		%		%
PRI	175	83.33	177	83.49	178	83.56	189	81.81	195	81.93
PAN	20	9.52	20	9.43	20	9.38	25	10.82	20	8.40
PPS	10	4.76	10	4.71	10	4.69	10	4.32	12	5.04
PARM	5	2.38	5	2.35	5	2.34	7	3.03	11	4.62
TOTAL	210	100	212	100	213	100	231	100	238	100

Fuente: Elaboración propia con información de Zamitiz y Hernández (Zamitiz y Hernández 1990:12)

No obstante la importancia de la reforma electoral de 1977, la representación que tuvo la Cámara de Diputados en las tres legislaturas que se conformaron bajo la normatividad establecida por ésta, fue la que se observan en la gráfica siguiente.

¹⁴⁷ En 1963 fue reformado el artículo 54 de la Constitución con el objeto de abrir la posibilidad de ingreso de los partidos políticos de oposición a la Cámara de Diputados. La reforma se caracterizó por introducir lo que se denominó “diputados de partido” (Zamitiz y Hernández 1990:12). En razón de ello se les asignaron diputados por representación proporcional de acuerdo con su dotación nacional emitida y el número de su lista regional.

¹⁴⁸ Se reforma el artículo 52 y consistió en modificar la base poblacional de los distritos electorales, aumentando de 178 a 195 (Zamitiz y Hernández 1990:12). Con los lineamientos establecidos en esta reforma y la que tuvo lugar en 1972, el PRI contendió en las elecciones federales de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976.

¹⁴⁹ Para 1977 se llevó a cabo una nueva reforma electoral que modificó la Constitución y la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), promovida por el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles. Con esta reforma se dio paso al sistema de representación proporcional. El aumento de 100 diputados plurinominales «significó que una vez que entró en vigor la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales la oposición obtuvo alrededor del 26% de los escaños en la Cámara de Diputados, y así aseguró como mínimo un cuarto del total.»

De modo que aún cuando tales resultados representan un significativo avance en la pluralidad del Congreso, aún forman parte de las legislaturas cuya dinámica seguía caracterizándose por la preponderancia de un partido.

Tabla 5. Escaños por partido en la Cámara de Diputados en LI, LII, y LIII Legislaturas (1979-1985)

	LEGISLATURA LI 1979-1982		LEGISLATURA LII 1982-1985		LEGISLATURA LIII 1985-1988	
		%		%		%
PRI	296	74	299	74.75	289	72.25
PAN	43	10.75	51	12.75	41	10.25
PPS	11	2.75	10	2.5	11	2.75
PARM	12	3	0	0	11	2.75
PDM	10	2.5	12	3	12	3
PSUM	18	4.5	17	4.25	12	3
PST	10	2.5	11	2.75	12	3
PRT	-		-		12	3
TOTAL	400	100	400	100	400	100

Fuente: Elaboración propia con información de Zamitiz y Hernández (Zmitiz y Hernández 1990:14)

c) La integración de la Cámara de Diputados en las Legislaturas (LIV a la LVI)

En general, los analistas coinciden que fue en 1988 cuando se acabó con el predominio electoral del Partido Revolucionario Institucional. La fecha es importante porque fue en ese año cuando por primera vez el PRI pierde la capacidad de aprobar, por sí solo, modificaciones al texto constitucional¹⁵⁰.

Hasta 1988, el Presidente y su partido contaban con una mayoría lo suficientemente amplia (más del 70% de los escaños) para aprobar leyes constitucionales y secundarias sin ningún obstáculo. Posterior a esa fecha, la pérdida de terreno electoral, si bien no modificaba la capacidad de los partidos de oposición de promover reformas de ley con vías de éxito, al menos si generó una nueva dinámica parlamentaria tendiente al control del Ejecutivo, a través de la recomposición de los órganos de Dirección de la Cámara de Diputados¹⁵¹.

Durante las LIV, LV y LVI legislaturas, con la pérdida de la mayoría absoluta del PRI y por ende con la incorporación de un número creciente de diputados de partidos de oposición, se inicia un tercer

¹⁵⁰ Modificaciones electorales como la de 1987 al Código Federal Electoral; en 1990, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y las reformas Constitucionales realizadas entre 1992 y 1994, incidieron en la recomposición del Congreso de la Unión.

¹⁵¹ Los cambios importantes en esta legislatura tienen que ver con la modificación de órganos de dirección internos. Remitirse específicamente al capítulo 2.4.3. de este capítulo.

ciclo para el Legislativo. En estos períodos se destaca la actuación de los partidos de oposición como rivales efectivos frente al partido dominante.

Las LV y LVI legislaturas, dan cuenta de la recuperación electoral del PRI en la Cámara de Diputados. Durante ambas legislaturas, sin embargo, las modificaciones procedimentales aprobadas el trienio anterior (LIV legislatura), no sufren menoscabo y se dejan los cimientos para la actuación de las siguientes legislaturas y la inauguración de un cuarto ciclo en la actuación del Congreso Mexicano en lo que se ha dado en llamar escenarios de gobierno dividido¹⁵², esto es un cambio importante en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo por un lado, y entre los partidos y sus legisladores, por el otro, que llevó a especular sobre las posibilidades de un escenario de parálisis e ingobernabilidad que impediría el funcionamiento del Congreso. No obstante, de entonces a hoy (LXI Legislatura), lejos de haberse dado un escenario de crisis potencial, se ha revelado una alta cooperación entre partidos; escasa fragmentación en el interior de los mismos; alta disciplina partidista; y exigua polarización ideológica¹⁵³. (Mena 2001: 10)

Efectivamente a partir de la LVII Legislatura, predominó una actitud de cooperación entre los actores políticos, cooperación que había iniciado en la búsqueda de consensos para la reconfiguración interna del Congreso y que se observa en la emisión de Acuerdos parlamentarios que regulan sus trabajos y posteriormente se manifiesto en la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General y en la expedición del Reglamento del Senado de la República 2010)¹⁵⁴

¹⁵² Existen dos variedades de gobierno dividido: una donde se observa una división del control partidario en el interior del Congreso. La segunda se refiere al control repartido entre el Congreso y el Ejecutivo. (Thurber:). El caso mexicano puede ser incluido en el primer rango hasta las elecciones de julio del 2000. Posterior a esa fecha, todo parece indicar que la balanza se inclina hacia el segundo rango.

¹⁵³ En un análisis de la legislatura LVII, Amalia Mena, mostró que los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) obtuvieron altos índices de disciplina y al mismo tiempo, dio cuenta de la cohesión partidista prevaleció, pues del total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, sólo dos fueron rechazadas (Mena 2001:10).

¹⁵⁴ Prueba de ello fueron los diversos acuerdos firmados por los grupos políticos, a fin de reducir la incertidumbre entre partidos y poderes. Los acuerdos suscritos a partir de la reconfiguración de los partidos políticos integrados en el pleno, fueron los siguientes: Acuerdo Parlamentario por el que se propone la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación política (CRICP)/ Acuerdo para la integración de las comisiones ordinarias y especiales y comités de la Cámara de diputados de la LVII legislatura./Acuerdo Parlamentario Relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la cámara de diputados. Acuerdo parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados./Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y la sección instructiva de la Honorable Cámara de Diputados a los apoyos que han de recibir los Diputados sin partido.

Tabla 6. Escaños por partido en la Cámara de Diputados en las LIV, LV y LVI Legislaturas (1998-1994)

	LEGISLATURA LIV 1988-1991		LEGISLATURA LV 1991-1994		LEGISLATURA LVI 1994-1997	
		%		%		%
PRI	101	20.2	89	17.8	119	23.8
PAN	260	52.2	319	63.9	300	60.0
PPS	37	7.4	12	2.4	-	-
PARM	32	6.4	15	3.1	-	-
PFCRN	51	10.2	23	4.6	-	-
PMS/PRD	19	3.8	41	8.2	71	14.2
PT	-	-	-	-	10	2.0
PVEM	-	-	-	-	-	-
TOTAL	500	100	499	100	500	100

Fuente: Elaboración propia con información de Alonso Lujambio (Lujambio 1995: 195-204)

* El tribunal anuló el distrito V de Coahuila que supuestamente había ganado el PRI por lo cual se convocó a elecciones extraordinarias y la Cámara funcionó con 499 diputados.

d) La integración de la Cámara de Diputados en las legislaturas LVII a la LXI.

El tercer ciclo se observa después de las elecciones intermedias de 1997, cuando por primera vez se conforma un legislativo sin mayoría desde la creación del PRI. En esta transformación, se estableció un nuevo equilibrio, donde la introducción de un escenario plural favoreció el afianzamiento de la oposición y la pérdida del control político a manos de un solo partido.

Efectivamente, no es sino hasta la LVII¹⁵⁵ Legislatura cuando los partidos de oposición integran las comisiones de acuerdo a su representación en la Cámara, lo que implicaba mayoría absoluta en todas las comisiones de parte del PRI. Es importante señalar que en la Cámara de Diputados hasta la LIII Legislatura, todas las comisiones fueron presididas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI),

¹⁵⁵ Cuando se eligió a la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, en 1997, el PRI se encontró con un escenario de gobierno dividido (contando solo con el 48% de los escaños). En este contexto, el jefe del Ejecutivo perdió la mayoría en la Cámara de Diputados –aunque no en el Senado– y con ello, la posibilidad de gobernar sin obstáculos.

La LVIII, muestra “por primera vez el partido del Presidente [tendría] una posición menos cómoda [que en anteriores legislaturas] pues [estaría] falto de 43 diputados para alcanzar la mayoría simple que [requería] para aprobar leyes ordinarias”. El PRI perdió por primera vez en 76 años la primera magistratura, y el nuevo Gobierno, para generar “gobernabilidad” requería de la negociación de distintas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados. Asimismo, el Senado, que en toda su historia había actuado con mayoría priísta, en esta ocasión, se constituyó como un órgano donde ningún partido contaba con el 50% más uno que se requiere para hacer legislación ordinaria. Esto verlo en las legislaturas siguientes.

durante la LIV legislatura, apenas cinco comisiones estaban presididas por partidos de oposición, nueve en la LV y diecisiete en la LVI legislatura (Lujambio1995: 183-204)

Bajo este clima, a partir de la LVII, los coordinadores de los grupos parlamentarios (el llamado “G-4”), en la CRICP, integró y aprobó las comisiones legislativas; además, asignó las presidencias y secretarías de las comisiones más importantes entre los integrantes de la coalición. Los avances más importantes de este grupo fueron: un mayor reconocimiento al pluralismo político presente en el Pleno de la Cámara y, una legislación que buscaba que las tareas y compromisos legislativos recayeran en condiciones de igualdad para cada uno de los grupos parlamentarios.

Las tablas que señalan a continuación, reflejan como el número de presidencias de comisiones que correspondieron a cada partido es proporcional a la representación que éstos tiene en cada Cámara, aunado a ello al interior de cada comisión los partidos con mayor número de escaños, conserva la mayoría simple y en algunos casos incluso calificada, dado que igualmente su integración está vinculada a la representación total de la Cámara de modo que al interior de cada comisión cada fuerza política, en términos generales, tiene la misma proporción de votos que en el Pleno¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Presidencias de las Comisiones del Congreso de la Unión de la LVII a la LXI Legislaturas: **Presidencias de las Comisiones del Congreso de la Unión durante la LVII Legislatura:** Durante la LVII legislatura (1997-2000) la Cámara Diputados funcionó con 40 comisiones ordinarias, de éstas el PRI presidió 18 el PAN 10, el PRD 10, el PVEM 1 y el PT 1, mientras que la Cámara de Senadores funcionó con 58 comisiones ordinarias, de éstas el PRI presidió 35; el PAN 14; el PRD 8 y el PCD 1. **Presidencias de las Comisiones del Congreso de la Unión durante la LVIII Legislatura:** Durante la LVIII legislatura (2000-2003) la Cámara Diputados funcionó con 40 comisiones rdinarias, de éstas el PRI presidió16 el PAN 17 y el PRD 4; mientras que la Cámara de Senadores funcionó con 29 comisiones ordinarias, de éstas el PRI presidió 12; el PAN 12; el PRD 4 y el PVEM 1. **Presidencias de las Comisiones del Congreso de la Unión durante la LIX Legislatura:** Durante la LIX legislatura (2003-2006) la Cámara Diputados funcionó con 43 comisiones ordinarias, de éstas el PRI presidió 19 el PAN 12 el PRD 8 el PVEM 2, el PT 1 y PCD 1, mientras que la Cámara de Senadores funcionó con 29 comisiones ordinarias, de éstas el PRI presidió 12; el PAN 12; el PRD 4 y el PVEM 1. **Presidencias de las Comisiones del Congreso de la Unión durante la LX Legislatura:** Durante la LX legislatura (2006-2009) la Cámara Diputados funcionó con 44 comisiones ordinarias, de éstas el PRI presidió 11, el PAN 16, el PRD 11, el PVEM 2; el PT 1, el PCD 2 y NA 1, mientras que la Cámara de Senadores en ésta y en la LXI Legislatura con 59 comisiones ordinarias, de éstas el PRI presidió 17; el PAN 24; el PRD 11; el PVEM 3; el PT 2 y el PCD 2. **Presidencias de las Comisiones del Congreso de la Unión durante la LXI Legislatura:** Durante la LXI legislatura (2009-2012) la Cámara de Diputados funcionó con 44 comisiones ordinarias, de éstas el PRI presidió 20 el PAN 12 y el PRD 6, el PVEM 3; el PT 1, el PCD 1 y PANAL 1.

Tabla 7. Representación por fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados: Número de escaños por Legislatura y presidencias de comisión.

COMISIONES ORDINARIAS CÁMARA DE DIPUTADOS																					
GPP 157	LVII LEGISLATURA 1997-2000				LVIII LEGISLATURA 2000-2003				LIX LEGISLATURA 2003-2006				LX LEGISLATURA 2006-2009				LXI LEGISLATURA 2009-2012				
	CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN PRESIDENCIAS		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN PRESIDENCIAS		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN PRESIDENCIAS		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN PRESIDENCIAS		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN PRESIDENCIAS		
		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%	
PRI	239	47.8	18	45	208	41.6	16	40	224	44.8	19	44.1	106	21.2	11	25.5	240	48	20	45.4	
PAN	121	24.2	10	25	206	41.2	17	42.5	151	30.2	12	27.9	206	41.2	15	34.8	68	28	12	27.2	
PRD	125	25	10	25	54	10.8	4	10	97	19.4	8	18.6	127	25.4	11	25.5	21	14	6	13.6	
PVE M	8	2	1	2.5	16	3.2	2	5	17	3.4	2	4.6	17	3.4	2	4.6	13	4	3	6.8	
PT	7	1.4	1	2.5	8	1.6	1	2.5	6	1.2	1	2.3	13	2.6	1	2.3	8	3	1	2.2	
PCD	-	-	-	-	1	0.2	-	-	5	1	1	2.3	17	3.4	2	4.6	7	2	1	2.2	
PAN AL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	1.8	1	2.3	1	2	1	2.2	
PSD	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	5	1	0	0	-	-	-	-	
PSN	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
TOT AL	500	100	40	100	500	100	40	100	500	100	43	100	500	100	43	100	500	100	44	100	

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados, de Carlos Enrique Casilla y de Jesús González Rodríguez¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Los partidos que lograron representación en la Cámara de Diputados fueron los siguientes: Partido Centro Democrático (PCD), Partido Nueva Alianza (PANAL), Partido Social Demócrata (PSD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN).

¹⁵⁸ La Información de las fuentes varía de conformidad con el momento en que se recogió la información. Esta tabla se elabora privilegiando los datos al inicio de las legislaturas. Es importante destacar que para la LVII Legislatura, la Información se toma de Carlos Enrique Casillas (Casillas 2000: 194) y de Jesús González Rodríguez (González: 2009:17); para las legislaturas LVIII, LIX y LX los datos son del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados (SIL 2006:2), mientras que para la LXI Legislatura, la información se toma de la página de la Cámara de Diputados en la página: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=1

Tabla 8. Representación por fracción parlamentaria en la Cámara de Senadores: Número de escaños por Legislatura y Presidencias de comisión.

COMISIONES ORDINARIAS CÁMARA DE SENADORES												
GPP	LVII LEGISLATURA 1997-2000				LVIII LEGISLATURA 2000-2003 LIX LEGISLATURA 2003-2006				LX LEGISLATURA 2006-2009 LXI LEGISLATURA 2009-2012			
	CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN PRESIDENCIAS		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN PRESIDENCIAS		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN PRESIDENCIAS	
		%		%		%		%		%		%
PRI	79	61.78	35	60.34	60	46.8	22	45.8	33	25.7	17	28.81
PAN	31	24.21	14	24.13	46	35.9	17	35.4	52	40.6	24	40.67
PRD	16	12.5	8	13.79	16	12.5	7	14.5	29	22.6	11	18.64
PVEM	1	0.78	-	-	5	3.91	2	4.1	6	4.69	3	5.08
PT	1	0.78	-	-	-	-	-	-	2	1.56	2	3.38
PCD	-	-	1	1.72	1	0.78	0	0	5	3.91	2	3.38
PANAL	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.78	-	-
TOTAL	128	100%	58	100%	128	100%	48	100%	128	100%	59	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República y del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados¹⁵⁹

2.4. Las comisiones ordinarias desde el marco institucional que condiciona sus trabajos.

En los apartados anteriores se privilegió la revisión del marco normativo que regula a las comisiones y se observó el desempeño que habían mostrado las comisiones ordinarias bajo las facultades y la estructura que éste considera. En ese subapartado se hará alusión al mismo marco normativo, pero ahora al que rige el actuar de otros órganos del Congreso en relación con las comisiones, órganos respecto de los cuales los diagnósticos de la sociedad civil organizada han señalado una marcada y negativa influencia en los trabajos de las comisiones ordinarias.

Este subapartado mostrará que tal incidencia existe, y que efectivamente forma parte de las prácticas parlamentarias (reglas informales) que condicionan los trabajos del Congreso, no obstante señalará que las modificaciones al marco normativo no sólo son limitadas, sino que rebasan al que rige el funcionamiento interno del Congreso.

¹⁵⁹ La Información de las fuentes varía de conformidad con el momento en que se recogió la información. Esta tabla se elabora privilegiando los datos más recientes. Así es importante destacar que para las legislaturas LVIII-LIX y LX-LXI los datos son del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados, mientras que para el resto son los que se señalan por la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República.

2.4.1. El marco institucional que rige órganos políticos del Congreso

a) Grupos Parlamentarios

La LOCG regula a los Grupos Parlamentarios en diversos artículos (artículos 26 al 30 y 71 a 79) a los que concibe como órganos políticos para la organización y funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión, a los que define como el conjunto de diputados [senadores] que se agrupan según su afiliación de partido a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. (artículo 26 y 71).

Tales órganos, eligen y conforman los órganos de dirección de las Cámaras del Congreso: Mesa Directiva (artículo 17 y 62), Junta de Coordinación (artículo 31 y 80), Conferencia para la Dirección de los Trabajos (artículo 37); tienen la obligación de presentar agenda legislativa, formular acuerdos para generar mayorías parlamentarias en relación a éstas (artículos 26.6 y 82.a.) y en tal sentido incidencia en el programa de cada periodo de sesiones de la Cámara (artículos 36.1.^{lxxiii} y 38.1^{lxxiv}).

Dado lo anterior algunos diagnósticos¹⁶⁰ señalan que el marco normativo que los regula, limita el trabajo en comisiones los concibe como una amenaza hacia el sistema de comisiones y otros más realizan su crítica a partir de que el marco normativo les concibe como órganos de partido que como instancias pertenecientes a la legislatura¹⁶¹. Las diferencias son importantes, en tanto los primeros se encuentran en el marco de la crítica al órgano político desde la base de su concepción, mientras que los otros, buscan encontrar los excesos u omisiones del marco normativo e institucional del sistema político.

No obstante lo anterior, y dado que lo que se pretende explorar son los alcances de las mismas, éstas se señalaran ubicando el tópico que se cuestiona haciendo las observaciones que desde éste trabajo se consideran importantes para su revisión. Así, unos u otros han señalando que el marco institucional

¹⁶⁰ Es importante destacar que estos diagnósticos, no son en general los que se presentan desde la teoría política ni el derecho parlamentario, que como se verá centran sus críticas en la preponderancia que tienen los coordinadores de éstos en su relación con los partidos. No obstante desde algunas organizaciones de la sociedad, se ligan sus funciones a la facultad que estos tiene para decidir la integración de las comisiones, lo que como se señaló en el capítulo anterior, es una facultad legítima en los parlamentos. Los coordinadores de los grupos Parlamentarios poseen excesivas atribuciones legales, que les permiten manejar política, financiera y legislativamente a la Cámara de Diputados, particularmente a sus comisiones. En un primer momento, es el coordinador del Grupo parlamentario (GP) quien decide qué legisladores presidirán las comisiones y quiénes integrarán la Mesa Directiva. Entre sus facultades se encuentra removerlos y sustituirlos de acuerdo a su interés político. (Dávila y Caballero 2005: 24)

¹⁶¹ Manuel González Oropeza, señala por ejemplo que “como amenaza hacia el sistema de comisiones se encuentran los grupos parlamentarios reconocidos por la ley, que trasladan la negociación de las políticas normativas a los grupos copulares de los partidos políticos representados en el Congreso. Aunque este fenómeno pareciera una derivación natural de nuestro pluripartidismo, la representación nacional debiera respetarse y desligarse de las estructuras meramente partidistas, para fortalecer la institución de las comisiones dentro del propio Congreso”(González 1994:83)

no observan uno de los criterios seguidos por otros Parlamentos: que la permanencia en comisiones atiende a su experiencia y perfil, no así a su pertenencia a los GP.

Esta afirmación es parcialmente cierta, y lo es en tanto la LOCG, estipula que al proponer la integración de las comisiones y sus mesas directivas, la JUCOPO “tomará en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados” (artículo 43. III y 104), sin embargo, de acuerdo con los diagnósticos de la sociedad civil, no existe un mecanismo claro que elimine la discrecionalidad con la que se toman este tipo de decisiones, que se ha señalado “afectan directamente la fortaleza de las comisiones, ya que con frecuencia se privilegia la lealtad de los posibles presidentes y no sus capacidades.[y conforme a lo cual se propone] se defina en la LOCG el perfil que debe cumplir un determinado legislador para presidir una comisión. Es deseable que la integración de las comisiones ordinarias, proceso que depende enteramente de la Junta de Coordinación Política, observe cabalmente los requisitos de objetividad y la relevancia en la experiencia de los diputados para el trabajo en comisiones y la representación política.” (Dávila y Caballero 2005: 27)

La pregunta es ¿qué tipo de mecanismo debería definir la LOCG para asegurar un perfil que cumpla tales criterios?, ¿cómo se haría compatible tal perfil con los requisitos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para acceder a un cargo de elección popular como lo es de las/os legisladores/as?

Lo anterior en el entendido de que ésta no considera, por ejemplo, ni un nivel mínimo de escolaridad, ni una experiencia determinada en ninguna materia, ¿bastaría entonces con una modificación a la LOCG o sería necesario que este cambio fuera aparejado con una modificación constitucional? y de ser así ¿cómo se podría garantizar el principio de la representación vs el de la escolaridad y/o *expertis*?; ¿cómo se harían compatibles tales criterios con los que establece la legislación electoral respecto de garantizar equidad de género y la representación de minorías?

No es materia de este trabajo dar respuesta a estas preguntas, sí lo es en cambio, mostrar la debilidad del diagnóstico que se realiza al señalar esta propuesta, tanto porque hace evidente que las modificaciones al marco normativo interno no son *per se* la causa de la problemática, como porque tal marco normativo queda subsumido por las reglas informales que prevalecen no obstante lo establecido en la LOCG.

Se ha señalado también que el marco institucional existe una obligada correspondencia entre el grupo y su partido, respecto de ello este trabajo se pregunta ¿se debe cuestionar la correspondencia del grupo parlamentario con su partido, cuando esta correspondencia es condición para la conformación del

Congreso mismo?, ¿los efectos de esa relación afectan sólo el trabajo en comisiones o los trabajos del Congreso en su conjunto?

Como se ha señalado, desde la teoría política y el derecho parlamentario, el cuestionamiento bien sólo en tanto se le asignan un número importante de facultades a sus coordinadores, entre éstas: Cambiar arbitrariamente la integración de las comisiones y reafirmar la lealtad del grupo hacia las posturas de su partido. Como se señaló en el apartado anterior, el cambio arbitrario en la integración de las comisiones es un indicador de su debilidad, dado que el marco normativo da lugar a la rotación de sus miembros, sin embargo, cómo también se señaló, cuando está rotación obedece al cambio del legislador/a de grupo parlamentario, la regla privilegia la integración proporcional de las comisiones en función del grupo al que pertenecen, al cambiar de grupo, el reajuste es necesario para atender este principio, el cual se fundamenta en que el Congreso es un órgano de carácter político de naturaleza partidaria, cuya conformación es resultado de la elección que las/os electores/as hacen en una contienda electoral, más allá de que la votación pueda darse por una persona en particular, tal persona pertenece a un partido político, y ello es una condición para la contienda, ¿debe entonces modificarse el sistema electoral para permitir las candidaturas sin partido?

El tema sin duda es parte de algunas propuestas de reforma política, tema que si bien ha encontrado eco en ciertos sectores, también ha sido cuestionada por otros. Nuevamente es de señalarse que no corresponde a este trabajo pronunciarse en este sentido, el objetivo en contrario, es señalar que sería insuficiente una reforma al marco normativo que rige la actividad del Congreso, en tanto las modificaciones legales tendrían que hacerse a la Constitución y otras leyes de carácter electoral.

Las modificaciones que podrían preverse para reducir la arbitrariedad en estos cambios sólo podrían atenderse en mayores apoyos al trabajo de los legisladores sin partido (artículo 30.1^{lxxv} y 78.1^{lxxvi}). En tanto ello podría minimizar la disciplina del partido, y fortalecer la libertad de expresión de los parlamentarios en el desempeño de su labor representativa (artículos 43 y 105).

Empero ¿ello sería suficiente para atender la problemática planteada?; ¿cómo ello se hace compatible con el hecho de canalizar mayores recursos a minorías, que en teoría ya no representan la agenda política que los llevó al escaño (la plataforma electoral del partido)?; ¿sería esto suficiente para acotar la disciplina partidista, cuando la o el legislador depende de ese partido o de otro para postularse nuevamente como candidata/o? ; ¿aun existiendo la posibilidad de que pudiera postularse sin partido (lo que actualmente no prevé la ley) garantiza esto que contará con el apoyo electoral suficiente para permanecer acceder a un escaño?.

Las posibles respuestas a estas preguntas rebasan el ámbito de análisis de este trabajo, pero siguen mostrando que la debilidad de las comisiones, son en realidad una debilidad del Congreso que da cuenta de que la simple modificación a la LOCG es insuficiente.

Se ha señalado también que el marco institucional ha omitido los criterios para la designación de sus coordinadores, por lo que en los hechos, ello se regula en los estatutos de los partidos (el partido es el que designa al coordinador de la bancada del GP).

Efectivamente los criterios que regulan la asignación de los GP en los hechos se han transferido a los estatutos de los partidos¹⁶² y observa una fuerte exigencia de disciplina a sus miembros (artículos 26 al 29 y 71 al 77), empero, más allá de que la LOCG pueda considerar un mecanismo interno para la designación de los coordinadores a través de su elección por éstos ¿puede garantizarse que tal elección no venga previamente marcada por los consensos generados al interior del partido? dando por supuesto que sí, ¿el hecho de que ahora ello no suceda está relacionado con que los coordinadores de los grupos parlamentarios tengan incentivos para proponer a su círculo más cercano, muchas veces haciendo a un lado a candidatos que puedan tener un perfil más adecuado?, considerando que ésta respuesta también pueda ser positiva ¿podría serlo cuando el perfil más adecuado es el de un/a legislador/a de otro grupo parlamentario?

b) Junta de Coordinación Política (JUCOPU)

La Junta de Coordinación Política (integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios) es el órgano responsable de impulsar las instancias y el entendimiento que faciliten el arribo de acuerdos entre las distintas fracciones políticas (artículos 31 y 80) la referencia a este órgano en su relación con las comisiones, viene dada a través de la facultad que éste tiene para 1) garantizar su integración plural y 2) asignar a las y los legisladores que integran las mesas directivas de las comisiones.

Sin embargo el que la Junta de Coordinación Política sea la que garantice la integración plural de las mismas (en proporción a la integración del Pleno, como marca la ley), parece incuestionable. Ello, es parte de las dinámicas de todo parlamento surgido de una democracia procesal basada en el sistema de partidos¹⁶³. Para comprender que tal preponderancia rebasa el marco normativo, debe recordarse que

¹⁶² Los estatutos del PAN señalan, los del PRI y los del PRD

¹⁶³ Es un hecho notable que la Ley Orgánica del Congreso no obliga a la Junta a presentar informes ni actas de sus reuniones. (Dávila, Caballero 2005: 18) La Junta de Coordinación Política (JUCOPO) controla administrativa, financiera, legislativa y políticamente al resto de la Cámara. Se pide que los órganos políticos, a través de los cuáles se organizan sus trabajos, rindan informes a través de actas de sus reuniones.

e control que el PRI (previo PNR-PRM) mantuvo en el Congreso¹⁶⁴ se observa en la forma de organización que disponía el RGICG, donde el órgano de gobierno más importante del Congreso es La Gran Comisión¹⁶⁵.

Este órgano, de acuerdo con los artículos 74 y 75, se encargaba de proponer al Pleno de la Cámara a los miembros de las comisiones; asimismo, tenía entre sus funciones someter a su consideración y resolución los nombramientos o remociones del personal. Los poderes de la Gran Comisión eran extensos: abarcaban desde la preparación de la lista de integrantes de cada comisión legislativa, el nombramiento de los principales cargos administrativos, la asignación de los recursos, hasta la selección de los miembros de la Mesa Directiva.

Sin embargo, las atribuciones de este órgano recaían invariablemente en los diputados del PRI, ya que el reglamento establecía en sus artículos 72 y 73 que su integración se daría por un individuo de cada estado y cada territorio y otro por el Distrito Federal que se nombraban con la votación mayoritaria. De esta manera, los diputados del PRI, accedían a los puestos más importantes de las comisiones y a las direcciones de las diputaciones estatales.

Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, cuando éstos vieron incrementada su dotación de cédulas -por lo menos en la Cámara de Diputados-, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa. Transfirieron dichos poderes a la comisión multipartidista conocida como de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP)

Con el inicio de la LV legislatura (1991-1994), la Cámara de Diputados adquirió nuevamente la tarea de actualizar la LOCG. Las modificaciones aprobadas comprenden: el reconocimiento de la CRICP como máximo órgano de gobierno en la Cámara de Diputados -a cuyos miembros se asigna la responsabilidad de convenir los compromisos relativos a los asuntos discutidos por el pleno-; proponer a los integrantes de comisiones y comités, elaborar el proyecto de presupuesto de este órgano, y designar al Oficial Mayor, Tesorero, y Consejeros del IFE.

¹⁶⁴ Para observar cuál era esta integración remitirse específicamente al apartado 2.3.3. de este capítulo.

¹⁶⁵ La Gran Comisión se estableció como un sistema de gobierno basado en una comisión unipartidista, cuya autoridad emanaba directamente del Presidente de la Gran Comisión. Durante los años en los que el PRI mantuvo la hegemonía, uno de los cuestionamientos más fuertes a este órgano es la relación que se establecía entre la presidencia de dicho órgano y el ejecutivo federal, de modo que incluso se llegó a firmar que de éste era designado por el Presidente de la República. (González 1998:90). El estancamiento de la función legislativa, estrechamente ligado a la relación entre los diputados del partido en el gobierno y el Ejecutivo, se agudizaba con el limitado funcionamiento de la Cámara. Los miembros de ésta, eran elegidos con los mismos criterios que los diputados que accedían a órganos de dirección: su cercanía al partido.

Integrada por los líderes de las bancadas partidistas de todos los grupos parlamentarios, la CRICP tenía el propósito de ordenar el desarrollo de las tareas parlamentarias. También tenía la función de construir los consensos legislativos necesarios entre la otrora invencible mayoría priísta y la oposición. De esta manera se consumó el primer recorte al fuerte poderío de la Gran Comisión y se perfiló la construcción de un nuevo centro de decisión construido con los coordinadores de los grupos parlamentarios.

En ese sentido es importante destacar que la Comisión para el Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) tuvo como cometido en la LVII legislatura reunir a los coordinadores de las fracciones parlamentarias y funcionar como órgano de gobierno para optimizar las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara de Diputados, teniendo como tarea más importante, la de suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se le presentan al Pleno y corresponsabilizar a las fracciones parlamentarias en el manejo de los asuntos relacionados con el gobierno interno de la cámara. Cabe destacar que dichas acciones se llevaba a cabo previamente a través de la otrora Gran Comisión, órgano que agrupaba a los coordinadores de las diputaciones estatales del partido mayoritario, y por ende sin la participación del resto de las fracciones parlamentarias.

A partir de ese momento, y sólo durante esa legislatura, se constituye como un órgano de gobierno/dirección de la Cámara, integrada por los líderes de las fracciones políticas representadas a la que correspondió presentar, ante el Pleno de la Cámara, la propuesta de integración de los ciudadanos diputados para las comisiones y comités, en tal sentido, en lo que se refiere a las comisiones ordinarias, el objetivo de la CRICP fue crear instancias de dictamen plurales que permitieran desahogar las iniciativas presentadas, así como el propósito complementar las disposiciones de la legales y reglamentarias, referentes al funcionamiento y organización de la instancia representativa, derivado de lo anterior se estableció la integración y funciones de la Mesa Directiva que se conformaría por un Presidente y los Secretarios de cada fracción parlamentaria y cuyas tareas serían: presentar proyectos sobre planes de trabajo, integrar subcomisiones para la presentación de anteproyectos de dictamen o resolución y, elaborar el orden del día de las reuniones de la comisión.

Efectivamente, la Cámara de Diputados había dejado de ser la Institución que, en palabras de Manuel González Oropeza, constituía “un apéndice donde se libraban las batallas ya decididas en la oficina del Presidente de la República en turno” (González 1994) No obstante que, como se observó al hacer un balance del desempeño del Congreso, ni estas modificaciones, ni la integración plural de las comisiones, han logrado cambiar las dinámicas parlamentarias, ya que si bien el incremento de

legisladores opositores produjo cierta descentralización de poder, no legitiman la efectividad del trabajo de control y vigilancia llevado a cabo por los legisladores en éstas. En ese sentido, la creación de la Junta de Coordinación Política (que la LOCG retoma en lugar del CRICP) únicamente refrendó la función de órgano de dirección ya existente bajo otro nombre. Así, no obstante que su creación dio formalidad a dicho órgano, tal formalidad la concibe como un órgano político que da cuenta de que su función sería ordenar el trabajo legislativo desde una perspectiva política. En ese sentido, es que sus trabajos, como todos los del Congreso tiene como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios (artículo 38 inciso a) y que forma parte del complejo entramado institucional que considera la interrelación de órganos políticos y auxiliares de la Cámara.

En ese sentido, las observaciones referidas arriba, son aplicables para este tipo de cuestionamientos.

c) Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Conferencia)

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, se concibe como un órgano político de la Cámara de Diputados para la organización del trabajo legislativo, que tiene como fin “impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo” (artículos 38 y 45) ¹⁶⁶ y su importancia, en término del análisis que se realiza respecto de las comisiones, viene dado por las atribuciones que se le confieren respecto de la programación del calendario legislativo y el impulso del trabajo en las comisiones, atribuciones que en la Cámara de Senadores mantiene la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política).

Hecho que de acuerdo con algunos diagnósticos, ha significado un importante diferencia entre el marco normativo de la Cámara de Diputados y la del Senado, en tanto “el esquema de organización del trabajo en la Cámara de diputados es un diseño mejor concebido y mejor acabado, pues de forma expresa atribuye a la Conferencia facultades que permiten un justo entendimiento de los trabajos de las comisiones ordinaria y, sobre todo faculta el conocimiento y la evaluación de las actividades de dicho órgano parlamentario. Por tanto se echa en falta, en el caso del Senado una vinculación tan exacta tan

¹⁶⁶ Dos de las atribuciones más importantes que posee la Conferencia son la programación del calendario legislativo y el impulso del trabajo en las comisiones quienes semestralmente deben rendir un informe de sus trabajos. (artículo 38 y 45 de la LOCG)

precisa – como en el caso de la Cámara baja- de las comisiones con algún otro órgano parlamentario encargado de impulsar sus trabajos y conocer sus informes.” (Mora 2005: 45)

Aunque de acuerdo con otros “las atribuciones que se le confirieron son “simplemente una simulación de descentralización. Los integrantes son exactamente los mismos que los de la JUCOPO, sumándose únicamente el presidente de la Mesa Directiva. Por tanto, no existe descentralización real, sino una burocratización de los trabajos legislativos.” (Dávila y Caballero 2005: 21)”

Este trabajo observa que efectivamente, la Conferencia¹⁶⁷ no logró institucionalizarse como el espacio para la construcción de acuerdos en relación a los trabajos legislativos, sin embargo considera importante destacar dos hechos, el primero relacionado con la pregunta de ¿cómo tendría que conformarse este órgano para existiera una descentralización real del poder? ¿por los presidentes de las comisiones¹⁶⁸? y en su caso ¿por cuáles? Destaca que desde estos diagnósticos se olvida que los Parlamentos se integran por personas, y que son éstas las que conforman cada uno de los órganos parlamentarios, si una u otra tiene mayor poder de decisión, tal poder viene dado por la posibilidad que tienen de situarse en órganos decisores (dentro y fuera de los parlamentos) ¿qué haría pensar que algunos/as o varios presidentes/as de comisión tendrían un pauta de actuación distinta integrado un órgano de ésta naturaleza?

Lo anterior nos lleva al segundo aspecto a destacar, justamente las atribuciones que se le dan a éstos órganos el cual tiene el ánimo de reducir la subjetividad política (lo mismo que las comisiones) en tanto órgano auxiliar de la Cámara para el desempeño de sus facultades, por tanto, su función está relacionada con el trabajo que desde aquellas se hace, de modo que “el trabajo sustantivo de las comisiones, y en consecuencia de los legisladores, radica en la correlación que exista entre el programa anual de trabajo que (.....) es el reflejo sectorial del programa legislativo y los 2 informes semestrales que anualmente, deben presentar las comisiones (.....) a la conferencia, en la correspondencia,

¹⁶⁷ Estados Unidos observa este lineamiento a través de la Comisión de Gobierno que actúa como mediador de disputas entre los comités. Esta instancia determina cuáles proyectos de ley llegarán al Congreso y, para cada proyecto de ley que llega al Congreso, determina una norma. Debe acotarse que esta comisión observa los procedimientos que se siguen al interior del Congreso Norteamericano y no debemos confundirla con la que se pensaría sería su homóloga en la Cámara de Diputados. En todo caso, la instancia encargada de establecer esa norma en el Caso mexicano, podría ser la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, que es el órgano de dirección de la Cámara a la que se le ha asignado la responsabilidad de los procedimientos internos.

¹⁶⁸ El hecho de que los presidentes de las comisiones no estén presentes permanentemente en este órgano, y que sólo puedan ser llamados cuando se toque algún tema de su incumbencia, merma la comunicación de las prioridades de las agendas de las comisiones. En otras palabras, la agenda únicamente refleja las prioridades de los partidos. (Dávila y Caballero 2005: 21)”

coherencia y seguimiento de ambos debe derivar el proceso de evaluación del trabajo de los legisladores en las comisiones” (Mora 2005:41)

En razón de ello interesa señalar que justo el hecho de que tal institucionalización no se lograra, es un indicador de que la modificación de las reglas formales resultan insuficientes para consolidar cambios sustantivos en el Congreso¹⁶⁹.

2.4.2. El marco institucional que rige aspectos extraparlamentarios

Se ha mostrado que la mayoría de los aspectos que se cuestionan al Congreso, rebasan el marco normativo que rige la actividad parlamentaria¹⁷⁰, sin embargo, el único aspecto que se reconoce como tal desde el diagnóstico de la sociedad civil, es el relativo a la reelección legislativa consecutiva¹⁷¹, dado que al hablarse de los perfiles de los/as legisladores en vinculación con su *expertis*, se hace referencia a la posibilidad que tienen de especializarse en los temas que trabajan a través de las Comisiones a las que pertenecen, esto es al menos una de las posibilidades que observan otros parlamentos, en tanto, dicha experiencia está ligada al trabajo desarrollado previamente en una comisión dada la existencia de la reelección legislativa inmediata o consecutiva.

¹⁶⁹ Remitirse específicamente al apartado 2.1. de este capítulo.

¹⁷⁰ PLURINOMINALES. Se ha señalado también que la existencia de legisladores/as plurinominales es un aspecto nocivo para la profesionalización de los trabajos, este análisis no destacará en específico el punto dado que comparte diversos aspectos que se señalan para la reelección (tema recurrente en el análisis de las comisiones) que se abordará con mayor detalle. Asimismo, dado que no toca a este trabajo pronunciarse por las propuestas que al respecto se han vertido, sólo se dejará como ejemplo de esta crítica uno de los señalamientos hechos en este sentido. “En la LIX Legislatura, de las 42 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, la mitad son presididas por legisladores plurinominales, al igual que la presidencia de la Mesa Directiva; casi la totalidad de la Junta de Coordinación Política son diputados “de partido.” “la presidencia de diputados plurinominales en las comisiones y su efecto inhibitorio sobre el desarrollo de los intereses y la agenda de las comisiones. Existe otro factor que se puede asociar directamente a la debilidad del sistema de comisiones legislativas en la cámara: los 200 diputados plurinominales o de representación proporcional fomentan el que los legisladores respondan a los intereses de su partido más que al de los electores. En otras palabras, quienes llegan a ser diputados plurinominales y presidentes de comisión, por lo regular son el círculo más cercano de quien coordina la bancada de su partido, y son designados tiempo antes de la elección para controlar las decisiones en la Cámara. Esto genera que los diputados de mayoría no tengan espacios reales de incidencia dentro de su misma fracción” (Dávila Caballero 2005: 26)

¹⁷¹ En el siguiente apartado se señalarán algunos de las principales ventajas y desventajas que se asocian a la reelección legislativa inmediata o consecutiva. Esta compilación se retoma de manera importante del trabajo Coordinado por Víctor Hugo Solís Nieves, Cuitláhuac Bardán Esquivel y Gustavo Rivera Paz, quienes desde el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, elaboran un documento de trabajo (Solís, Nieves y Rivera 2002) que si bien se centra en el detalle de las reformas en materia de reelección legislativa, da cuenta de los debates que existen en relación a ésta desde los tiempos de Vicente Lombardo Toledano, son de estos debates donde se obtienen un número importante de referencias a los argumentos en contra de la reelección legislativa, la mayoría de los cuales se analizan por Francisco José de Andrea Sánchez a través de la referencia a casos paradigmáticos desde la perspectiva comparada (De Andrea 2000 s/p). Sobre estos documentos se da cuenta en la bibliografía de este trabajo.

Es preciso destacar que la ausencia de la reelección en México ha sido vista por parte de los estudiosos del parlamento como una limitación para la profesionalización de los Congresos (Casar, Carbonell, Lujambio, Ugalde)¹⁷², ello atendido desde lo relativo a comisiones, resulta clave para entender porqué en otros Congresos, es menos visible la preponderancia de los grupos parlamentarios sobre las comisiones y sobre todo para comprender que la pericia que observan los legisladores en dichos cargos se refleja en el óptimo desempeño de las comisiones a los que pertenecen, lo que aunado a la existencia de servicios de carrera dotan a los legisladores de herramientas para el trabajo en comisiones.

Sin embargo, tales efectos se asocian a las ventajas de un diseño institucional que ve en la reelección legislativa, las siguientes ventajas:

1. Contribuiría a la estabilidad política y legislativa, a una mejor relación entre Ejecutivo y Legislativo, al fortalecimiento este último, a la armonía interpartidaria e intrapartidaria, y a la autonomía de los/as legisladores/as. (De Andrea 2000 s/p)
2. Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores, al posibilitar la creación de nexos entre representante político/a y elector/a./ (Carbonell 2000:75) (Carbonell 1998)
3. Fortalecería la responsabilidad de los legisladores/as, (Carbonell 2000:75) (Carbonell 1998)
4. Fomentaría y permitiría la continuidad de proyectos legislativos coherentes de largo plazo a través de la profesionalizaría a los legisladores, lo que a su vez abre paso a la eficacia parlamentaria (Carbonell 2000:75) (Carbonell 1998)

“No obstante la algarabía actual que reina en el campo de quienes favorecen la consagración constitucional de la reelección legislativa consecutiva, [expresada en las ventajas anteriores], conviene señalar -para poder alcanzar un equilibrio en la materia- que dicha figura tiene también desventajas claras que -dependiendo del contexto nacional del sistema político que adopte la reelección- se verán acentuados o profundizados.” (De Andrea 2000 s/p)

Así, las desventajas que se señalan a continuación dan cuenta de algunos efectos nocivos de la reelección legislativa consecutiva, y de sus limitantes para enfrentar la compleja problemática del Congreso. En ese sentido se afirma que la reelección:

¹⁷² Se afirma que la baja institucionalidad de las comisiones deriva significativamente de la prohibición constitucional de reelección inmediata, lo que destruye cualquier pauta de especialización. (Carbonell 1998) (Carbonell 2000) Diluye la conexión electoral y por tanto disminuye el grado de responsabilidad política de los legisladores para con sus votantes (Nacif 1997, Lujambio 1996, Ugalde 1992). Estimula y aumenta la responsabilidad de los legisladores frente al Ejecutivo y al partido como resultado de las facultades de promoción política del Ejecutivo (y su partido) para recompensar a los diputados con candidaturas y cargos en la administración (Casar 1999, Nacif 1997). (Ugalde 2002)

1. Constituye un freno a la movilidad política, dado el enquistamiento nocivo de élites en el poder en uso de un mecanismo que impide su renovación e inherentemente debilita a la clase política, hecho que genera corrupción y no contribuye a la estabilidad política ni la gobernabilidad democrática. (De Andrea 2000 s/p)
2. No fortalece directamente la participación ciudadana ni garantiza la postulación, en contario se favorece la formación de alianzas y vínculos "clientelares" entre representantes políticos y grupos de interés. (De Andrea 2000 s/p)
3. Posibilita que grupos de interés con amplio margen de poder económico influyan sobre los legisladores. (De Andrea 2000 s/p)
4. Crea incentivos a las tareas de gestión sobre las legislativas, dejando de lado la profesionalización y dando lugar al clientelismo legislativo. (De Andrea 2000 s/p)

La reelección legislativa, se presenta como una propuesta de diseño institucional que contribuiría a abatir algunos de los problemas más importantes que se han asociado al Congreso mexicano: la ausencia de representativa de las/os legisladoras/es, carencia de responsabilidad en su trabajo legislativo y por ende, falta de proyectos coherentes de largo plazo.

En razón de ello un excelente punto de partida para dimensionar las problemáticas ligadas al diseño institucional del Congreso en su conjunto, en tanto, en prospectiva y desde el análisis comparado, tendrían a su vez un efecto en los trabajos de las Comisiones, tema central de este proyecto.

Al respecto es preciso destacar que la ausencia de la reelección en México ha sido vista por parte de los estudiosos del parlamento como una limitación para la profesionalización de los Parlamentos quienes han señalado que ello resulta condición para entender porqué en otros Congresos, es menos visible la preponderancia de los grupos parlamentarios sobre las comisiones y sobre todo para comprender que la pericia que observan los legisladores en dichos cargos se refleja en el óptimo desempeño de las comisiones a los que pertenecen, lo que aunado a la existencia de servicios de carrera dotan a los legisladores de herramientas para el trabajo en comisiones.

Como vemos, el tema de la reelección legislativa rebasa esos efectos, no sólo porque su existencia va más allá de las modificaciones al marco que regula la actividad parlamentaria, alcanzado la legal y constitucional, sino porque se dirige a sus causas (ausencia de responsabilidad, representatividad y proyectos legislativos de largo alcance.)

El análisis de comisiones nos permite diagnosticar el estado del Congreso, ver los efectos que ello tiene a través de las deficiencias que presenta, pero está lejos de darnos propuestas para su atención

dado que sus causas, al parecer rebasan las propuestas de diseño institucional, las que cuando se anuncian de manera desarticulada, evidencian como su compleja problemática mínimamente requería un atención en varios frentes.

Dado que este trabajo tiene alcances limitados, se acotará a mostrar cómo la reelección legislativa, condición indispensable en las propuestas de fortalecimiento de las comisiones, ofrece en sí misma una larga lista de supuestos que, en opinión de quien escribe, conlleva más riesgos que ventajas, aspectos de los que se dará cuenta en la revisión de los argumentos que se contraponen:

1. Contribuiría a la estabilidad política y legislativa, a una mejor relación entre Ejecutivo y Legislativo, al fortalecimiento de este último, a la armonía interpartidaria e intrapartidaria, y a la autonomía de los/as legisladores/as./ vs Constituye un freno a la movilidad política, dado el enquistamiento nocivo de élites en el poder en uso de un mecanismo que impide su renovación e inherentemente debilita a la clase política, hecho que genera corrupción y no contribuye a la estabilidad política ni la gobernabilidad democrática.

Se señala que el trabajo realizado por los/as legisladores/as los/as posicionaría frente a la ciudadanía, lo que evita que éstos dependan de grupos económicos que los financien, de partidos políticos que los promuevan y de la preocupación de posicionarse dentro o fuera del sector público una vez terminado el periodo para el cual fueron electos. (Carbonell 2000: 66-77) Tal autonomía se rebustece si se toma en cuenta que:

“las relaciones armónicas entre cúpulas, bases y élites partidarias -esenciales para el bienestar político y legislativo- se ven auspiciadas cuando existe estabilidad de largo plazo en la composición de las cámaras legislativas, pues la frecuencia de trato, la experiencia, la preparación y el profesionalismo de cuerpos legislativos con menor tránsito "eventual" de individuos, permite la consolidación armónica de las relaciones de trabajo entre equipos indispensables para la labor legislativa y política”. (De Andrea 2000 s/p)

Se explica que la armonía se fomenta tanto dentro los partidos en lo individual, como entre las élites de los partidos que se acostumbran a tratar con sus pares en un ambiente de estabilidad que surge de la familiaridad de trato, por tanto “el acomodo y la tranquilidad hacia el futuro que encontrarían los legisladores de carrera con la reelección, tendría como un efecto colateral muy saludable y deseable para el país, el hecho de que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo”¹⁷³.(De Andrea 2000 s/p)

¹⁷³ De acuerdo con De Andrea “La presencia de legisladores experimentados -políticos de oficio- que saben que la prudencia, la negociación y la discreción son herramientas básicas del quehacer político y legislativo, haría más estable la relación

La posibilidad de reelegir a los legisladores, consolida el poder económico y político en las mismas personas, lo que favorece la creación de cacicazgos y da lugar a la corrupción derivada de la existencia de legisladores propietarios de su circunscripción.

Ya desde principios de este siglo, Gaetano Mosca expuso que los sistemas políticos logran mantener un módico equilibrio y estabilidad generacionales permitiendo una indispensable "renovación de elites políticas" que no sólo refresca a los mandos políticos y de gobierno, brindando nuevas ideas y nuevas ópticas, sino que libera tensiones acumuladas por grupos de poder que generacionalmente buscan tener su oportunidad en el ejercicio del poder. La reelección consecutiva impide *per se* la renovación de elites, o en el mejor de los casos, la pone en manos de muy pocos, lo que tampoco es deseable. (De Andrea 2000 s/p)

De Andrea da cuenta de un ejemplo elocuente, teniendo como referente a Estados Unidos de América, señala que en ese país, donde se permite la reelección legislativa inmediata, se ha podido apreciar -en especial a partir de los noventa- un creciente clamor para limitar el número de periodos de reelección consecutiva posibles, como solución a una serie de problemas que se han hecho patentes en dicho país¹⁷⁴.

Ejecutivo-Legislativo, aun a pesar y por encima de que las cámaras estén compuestas por un mosaico plural de individuos de diversos partidos, así, se señala, por encima de ideologías, estaría la carrera de largo plazo: saber que con quien se pelea hoy, probablemente será aliado o negociador mañana o pasado, y no como ahora, donde un pleito político dura sólo lo que el periodo legislativo." (De Andrea 2000 s/p)

¹⁷⁴ Dicho autor señala que no obstante lo impecable del anterior razonamiento, la experiencia ha demostrado que en muchos casos reales, la consagración constitucional o legislativa de la reelección ha llevado a resultados contraproducentes para el espíritu que subyace al concepto de democracia. (De Andrea 2000 s/p) en ese sentido da como ejemplo las "sospechas" de actos de campaña ilegales por parte del expresidente Clinton y del exvicepresidente Gore, quienes como parte de su esfuerzo de reelección presidencial en 1996, fueron aconsejados para efectuar una inversión masiva de recursos que ahogara los esfuerzos -de por sí magros- de sus contrincantes en dichos comicios. Con tal motivo, usando la propia Casa Blanca como anzuelo, el equipo de Clinton -con su presencia personal en muchos casos- invitó a toda una gama de donantes y contribuyentes, quienes por varios miles de dólares cada uno, "adquirían" el privilegio de dormir en la habitación Lincoln de la Casa Blanca y a ser fotografiados incluso con la "primera dama". En el desfile de generosos donantes, se encontró después que había desde narcotraficantes hasta billonarios koreanos y malasio que buscaban, éstos últimos, "aceitar" las ruedas de la maquinaria gubernamental norteamericana para fines de inversiones privadas y tratos comerciales, todo lo anterior a cambio de los recursos que entraron a las arcas de la campaña de reelección de Clinton. Ahora bien, después de meses de investigaciones por parte de comisiones legislativas especiales, [...] la procuradora Janet Reno decidió finalmente no nombrar un fiscal especial para investigar las supuestas violaciones de la ley en materia de financiamiento de campaña, con lo cual después de dar carpetazo al asunto, la procuradora puso fin a meses de angustia personal ante la disyuntiva de abrir la cloaca o ser fiel -por encima de su debida imparcialidad- al presidente que la apoyó. Cabe recordar que las violaciones directas reclamadas a Clinton son: la supuesta solicitud desde las instalaciones de la propia Casa Blanca de los citados fondos -usando infraestructura del gobierno- y la aceptación de cheques en la propia Casa Blanca por parte de los mandos de la campaña. Por otro lado, las violaciones de espíritu, también claras, consisten en que tanto el propio presidente, como un futuro candidato a la Presidencia, Gore, se aprovecharon de su condición de *incumbents*, ante el resto de los candidatos comunes y corrientes que no pueden invitar a nadie a dormir en la histórica Casa Blanca. El ejemplo anterior es elocuente: la corrupción abierta o velada es fomentada por la reelección, porque lo que está en juego es el poder mismo, y para conservarlo los hombres están dispuestos a todo. (De Andrea 2000 s/p)

2. Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores, al posibilitar el la creación de nexos entre representante político/a y elector/a./ vs No fortalece directamente la participación ciudadana ni garantiza la postulación, en contario se favorece la formación de alianzas y vínculos "clientelares" entre representantes políticos y grupos de interés.

Se explica que un diseño político que no permite la reelección inmediata, como es el caso mexicano, el/la legislador/a busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que al terminar el periodo para el que fue electo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata, los/as legisladores/as no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos –como sucede en la actualidad– sino que prestarían mucha mayor atención a los/as electores/as, al tener que regresar a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los/as representantes y para mantener un contacto más estrecho con los/as votantes.

Es por ello que la reelección continua de los/as legisladores/as, en palabras de Miguel Carbonell, resulta “un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes” Carbonell 1998) (Carbonell 2000), en tal sentido

“la fluidez y la frecuencia de contactos entre diputados y senadores y sus respectivos electores locales, surgido de la necesidad de asegurar la reelección, tendría como efecto altamente deseable, una reducción de los reclamos y de la frustración ciudadana puesto que los problemas y las quejas serían recibidas, evaluadas y procesadas por el aparato legislativo y, por ende, por el sistema político más fluidamente, lo que acabaría con el rezago legislativo y de demandas sociales que, cuando no concluye con respuestas políticas, resulta en tomas de recintos legislativos o en movimientos que crisan el ambiente político nacional. (De Andrea 2000:s/p)

La revaloración del voto ciudadano como mecanismo de premio o castigo a quienes se designa como sus representantes, no constituye un argumento sólido para reflejar la voluntad ciudadana mientras no existan mecanismos de participación directa tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular o la consulta ciudadana sobre temas en los que es la ciudadanía y no sus representantes, la que debe decidir. Aún cuando se aceptara la reelección legislativa continúa, los partidos políticos siguen siendo

quienes postulan a los candidatos, de modo que el vínculo entre éstos y el partido sigue siendo un factor de subordinación.

3. Fortalecería la responsabilidad de los legisladores/as./ vs Posibilita que grupos de interés con amplio margen de poder económico influyan sobre los legisladores.

Otra de las ventajas de la reelección legislativa consecutiva en México, es la que supone la consolidación de la "responsabilidad", deben "regresar y atender consistentemente a los electores de su distrito en sus peticiones de proyectos legislativos, [...] *so pena* de enfrentar el castigo máximo que sería el repudio de su electorado y la pérdida de la reelección, y con ello un escollo difícil de superar en su carrera legislativa profesional" (De Andrea 2000 s/p), así, se afirma que la preocupación de los legisladores/as aumentará en el desempeño diligente de su cargo y no dejará pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes, en tanto "un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta... El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto..." (Lujambio 1996:23).

De hecho, de acuerdo con Lujambio, muchos de los actuales representantes políticos con madera de legisladores, podrían encontrar resignación cómoda en considerar una carrera legislativa como el eslabón último y digno de una carrera política, sin tener que angustiarse ante el fin de su ejercicio buscando acomodo temporal o salvador en otras instancias que, más que "cobijo vocacional" implica "premio de consolación" o retiro de la actividad natural. (Lujambio 1996:19).

En ese sentido De Andrea señala que la reelección legislativa inmediata podría resolver un "problema del sistema político mexicano: descongestionaría la ruta a la presidencia y a gubernaturas de políticos con vocación real de legisladores, pero que por las limitaciones constitucionales actuales engrosan las filas de los aspirantes a "las grandes", con lo cual se ocasionan problemas de frustración, de competencias inútiles, y de falta de coordinación de esfuerzos de las élites políticas de los partidos. (De Andrea 2000:s/p), lo anterior dado que el poder de determinados grupos representa un riesgo pues su influencia económica podría incidir en el número de legisladores que habrían de lograr ser reelegidos y en ese sentido asegurar el control de un grupo determinado de legisladores para proteger sus intereses, en tanto la continuidad de personajes

"facilita que poderosos e influyentes grupos de interés y de poder en México, intentaran y eventualmente lograrán "cooptar", para usar un eufemismo, a verdaderos "regimientos" de legisladores favorables -sistemáticamente- a favorecer, representar y proteger los intereses de

dichos segmentos de la sociedad en demérito de los intereses del bien común de toda la población que frecuentemente son contrarios a los de dichos grupos de interés y de presión”. (De Andrea 2000:s/p).

En ese sentido, las tentaciones de abusos de poder político y económico es uno de los riesgos ya que bajo la reelección legislativa inmediata a “la corrupción abierta y descarnada que se presenta en muchos países del mundo en desarrollo, [se suma] una corrupción de fina factura que estira los límites de la legalidad y de la equidad al máximo, a veces violando el espíritu de las normas en materia de financiamiento de campañas, de licitaciones, de concursos públicos, etcétera”¹⁷⁵. (De Andrea 2000:s/p)

4. Fomentaría y permitiría la continuidad de proyectos legislativos coherentes de largo plazo a través de la profesionalizaría a los legisladores, lo que a su vez abre paso a la eficacia parlamentaria. vs Crea incentivos a las tareas de gestión sobre las legislativas, dejando de lado la profesionalización y dando lugar al clientelismo legislativo.

La complejidad de las sociedades actuales se traduce en el trabajo legislativo, razón por la cual los legisladores deben tener conocimiento sobre las diferentes materias que habrán de normar, controlar o supervisar ¹⁷⁶este conocimiento sin embargo, no se adquiere de un día para otro, en la actualidad el conocimiento adquirido por los legisladores durante el periodo de su encargo, se pierde para el siguiente periodo lo que tiene un impacto en la continuidad de los proyectos legislativos y por tanto en la creación y desarrollo de políticas legislativas de largo plazo. Así, ha de tenerse en cuenta que “los legisladores se

¹⁷⁵ Para ejemplificar este caso, nuevamente De Andrea recurre al análisis comparado, señala así que “tal fue el caso, aún fresco en la memoria política de los EUA, de Dan Rostenkowski, poderoso político demócrata que por décadas presidió casi dictatorialmente la crucial Comisión de Medios y Arbitrios (*Ways and Means Committee*), hasta que se descubrieron abusos de poder, desvíos de fondos, etcétera, que precipitaron su caída ignominiosa desde la cúspide del poder legislativo de la mayor potencia del mundo. Así, tenemos el caso de que la reelección legislativa consecutiva permitió en el país de democracia electoral paradigmática, que un solo hombre se enquistara en el poder abusando del mismo para su provecho y el de los grupos de interés afines a él. Este ejemplo implica ciertamente una llamada de alerta para cualquier país que desee considerar la adopción de la reelección legislativa consecutiva en su sistema político, y lleva a ponderar que dadas las experiencias negativas -no generalizadas- en otras latitudes habría que, cuando menos, contemplar candados -límites al número de reelecciones, modificaciones a las disposiciones electorales en materia de medios y financiamiento- que nivelen las oportunidades de los *challengers* (candidatos políticos que buscan el puesto de un representante que busca "repetir" en el cargo) frente a los aventajados *incumbents* (re-presentante en activo que se propone repetir). Resulta curioso que la tradición longeva de la reelección consecutiva en los EUA -incluyendo al Poder Ejecutivo- lleva a la configuración en el lenguaje político de la citada palabra *incumbent* que tiene implícita una carga conceptual que destaca la existencia de un representante político que hallándose en el ejercicio de su cargo, decide buscar la reelección con todas las ventajas que implica disponer de las estructuras administrativas, logísticas, de medios de comunicación masivos, de contactos e incluso de fondos, ante un aspirante que busca el cargo representativo pero desde fuera del sistema y sin sus ventajas.” (De Andrea 2000:s/p)

¹⁷⁶ Hoy en día los/as legisladores/as igual tienen que votar (y se supone que conocer) sobre la regulación de nuevas figuras delictivas que sobre el tema de las especies vegetales. (Valencia 1998:223)

vuelven expertos trabajando...los legisladores profesionales producen legislación de calidad porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan”¹⁷⁷ (Lujambio 1996: 30)

La continuidad misma de los trabajos legislativos también se vería mejorada con la reelección inmediata, lo cual, a su vez, permitiría la creación y desarrollo de verdaderas "políticas de Estado" en la rama legislativa. La posibilidad de que un representante político del Poder Legislativo pudiera ser reelegido para el periodo inmediato (una, dos o más veces), modificaría la actitud de los políticos que aspiran a convertirse en diputados, senadores, etcétera, puesto que la perspectiva de una reelección consecutiva durante uno o varios periodos obligaría a los prospectos a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos que "hacen" a un representante político eficaz, propositivo, participativo y disciplinado.

Existen temas políticos, sociales y económicos nacionales y locales sobre los cuales no se puede legislar al vapor, o sobre los cuales no se puede "truncar" un proceso de gestación de largo plazo de proyectos legislativos, so pena de producirse leyes inadecuadas, ineficaces, injustas, obsoletas o inaplicables al cuerpo social nacional. La reelección consecutiva fomenta que con una visión de largo plazo, un conjunto de legisladores de carrera pueda iniciar, terminar y ver aplicarse textos legislativos exitosos, en cuanto logren el equilibrio entre justicia y eficacia, meta muy difícil de lograr en estos tiempos con problemas y fenómenos complejos, en que tres años sin reelección consecutiva hacen inviable la coherencia, la eficacia y la justicia resultantes de una buena ley.

En la actualidad la continuidad de proyectos legislativos que por su naturaleza trascienden a un ejercicio legislativo, se ven trastocados por las coyunturas que desalientan la visión a largo plazo de las medidas a adoptar respecto de los temas que el electorado demanda, en ese sentido, diría Alonso Lujambio, “un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y que quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta...” (Lujambio 1996:23) hecho que lo obliga a ser consecuente con las decisiones que toma a la hora de votar un proyecto o de presentarlo y darle seguimiento.

Por último, aunque no de manera exhaustiva -pues no hay listas definitivas de ventajas o desventajas cuando se trata de instituciones y figuras electorales- la reelección legislativa consecutiva en

¹⁷⁷ En palabras de Alonso Lujambio, "los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada Legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo." (Lujambio 1996:23)

México brindaría un producto vital que empieza ya a ser impacientemente demandado y exigido por la sociedad civil: la eficacia parlamentaria que nos presente soluciones legislativas y políticas a las grandes cuestiones nacionales; de otra forma, un cuerpo político gigantesco -como lo es el Poder Legislativo federal- será visto como un oneroso y vistoso, pero finalmente inservible edificio, lleno de polemistas sin justificación existencial alguna.

Se fortalece la deformación de las tareas legislativas, las que de acuerdo al marco constitucional que la regula son las de legislación, supervisión y control, y en su lugar se da lugar a las tareas de gestión, que son las que habrán de realizar los diputados o senadores a efecto de lograr el apoyo electoral de los ciudadanos, hecho que no sólo no redundará en un mejor trabajo legislativo, sino que tampoco contribuye a la generación de leyes con visión de largo alcance o estructurales.

La reelección por sí misma no plantea un diseño que impida que los mecanismos de negociación política y los canales de expresión de las demandas de las organizaciones populares, obreras y campesinas se trasladen a los órganos legislativos y se vean reflejados en sus relaciones con la administración pública.

La búsqueda por ser reelecto incide en que el legislador evite tomar decisiones ligadas con los impuestos y por el contrario exija el aumento en el gasto público, ya que las primeras son medidas impopulares y las segundas, son demandas que no siempre pueden ser satisfechas, pero que siempre son requeridas.

La garantía de que en el ejercicio de sus funciones los legisladores se compenetren de los temas materia de sus trabajos, no se encuentra en la permanencia en el cargo. La capacidad de atender los diferentes asuntos que competen al legislativo requiere de la institucionalización, vía el trabajo de comisiones y subcomisiones; creación y fortalecimiento centros de estudios, personal especializado en diferentes áreas, etc. Todo lo anterior con la limitante propia del legislativo: no contar con la información, estructura administrativa y recursos que tiene el ejecutivo federal.

El argumento de que la reelección promueve la profesionalización de una carrera legislativa, tiene como contra-argumento el hecho de que en algunos contextos nacionales, lo único que se ha visto profesionalizado es el abuso del poder y la formación de cotos personales de influencia, "profesionalización" que en nada ayuda a la democracia real. Para evitar esta modalidad negativa de la profesionalización, sólo cabe protegerse con medidas y re-quisitos filtradores que aseguren que los candidatos a puestos de representación política sean individuos aceptablemente honorables, rectos y confiables en el manejo de los asuntos legislativos nacionales.

2.4.3. Las comisiones ordinarias una referencia general a su desempeño.

En relación al tipo de análisis que se realiza a través de este trabajo, se adelantó en el primer capítulo que el “desempeño”¹⁷⁸ era una de las categorías a las que se haría alusión, dado que ésta, en el ámbito del trabajo en comisiones permitía señalar si a partir de ellas: se posibilitaba la acumulación de experiencia¹⁷⁹, la primacía para deliberar¹⁸⁰, si se constituían en arena para la negociación¹⁸¹, y animaban la participación de sus miembros¹⁸², aspectos a los que se ha hecho alusión a lo largo de este capítulo, sobre todo en la revisión de su estructura (principalmente en relación a su integración) y a sus facultades, lo que permite señalar que las comisiones, en general, no se encuentran en estos supuestos.

En México el estudio del Poder Legislativo, en la última década, se ha caracterizado por destacar el tránsito democrático por el que atraviesa el sistema político mexicano contrastándolo a la degeneración del sistema presidencial y la existencia de un partido hegemónico. El tránsito que suponen esa relación, así como los factores que la posibilitaron, forman parte del cambio institucional que presenta el Legislativo Federal. Cambio que es necesario atender a efecto de identificar los procesos de institucionalización que apuntan a la concreción de nuevas reglas para su desempeño.

Por lo menos hasta 1997, algunos analistas criticaron que el Congreso no fuera un verdadero contrapeso al Ejecutivo. Esta crítica se refería, sobre todo, a aspectos tan sustantivos como: el control presupuestal y de la cuenta pública; la creación y eficacia de las comisiones de investigación; la relevancia del juicio político y con ello la imputación de la responsabilidad de los servidores públicos; la

¹⁷⁸ El desempeño incluye variables que requieren ser analizadas desde el punto de vista cualitativo, por ejemplo, si se conocen a detalle las políticas y acciones del Ejecutivo Federal, las variables de este tiempo no se incluirán en este trabajo, en tanto, de las revisiones previas que se han hecho sobre su desempeño se observan limitaciones que *per se*, descartan que tales elementos se den, en ese sentido, en este apartado lo único que habrá de destacarse son algunos elementos que permiten contextualizar algunas de las afirmaciones que se han realizado y destacar su importancia en términos del alcance de los trabajos en comisiones, a los que se hará alusión en el capítulo 3, referido de manera específica a las Comisiones de Derechos Humanos.

¹⁷⁹ Acumulación de Experiencia: Determinada por la posibilidad de reelección de los legisladores y/o por la obligación de dar continuidad a los trabajos de anteriores legislaturas, y

¹⁸⁰ Primacía para deliberar: Determinada en la ley, que obliga a la Comisión al análisis y dictamen de los asuntos turnados a la Cámara, o presentados al Pleno, dejando como excepción, “los asuntos de urgente y obvia resolución”, y limitada por el turno que los órganos directivos, dan a los asuntos que son presentados al Pleno.(Existencia de Comisiones recurrentes)

¹⁸¹ Arena para la negociación. Se constituyen en un espacio real para la deliberación y definición respecto de los asuntos de su competencia.

¹⁸² Participación de sus miembros. Competencia política y técnica del personal

participación del Senado en la ratificación de nombramientos del Ejecutivo y las otras que marca nuestra Carta Magna.

Durante muchas décadas, el régimen político mexicano, basado formalmente en la división de poderes, no era capaz de generar contrapesos al presidencialismo; y cuando por fin el legislativo cambió su composición, finalmente se notó que también hacían falta mecanismos internos capaces de optimizar el trabajo de las Cámaras, las facultades de control de Congreso, eran vistas como letra muerta. Sin embargo, después 1988 y visiblemente a partir de 1997, el enfoque hacia dicho Órgano no fue ya únicamente a su papel como contrapeso al Ejecutivo, sino a la eficacia con la que ejercía ese contrapeso. Es decir, a la situación intra institucional del mismo, poniendo el acento en su estructura interna cuyos ejes rectores está en los grupos parlamentarios y las comisiones ordinarias.

El Congreso de la Unión se veía fortalecido con la apertura que había significado la inclusión de distintas fuerzas políticas en su interior. Las modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General, posibilitaron, por ejemplo, que el público interesado en la vida política del país pudiera observar el trabajo legislativo, tanto de las comisiones que lo componen, como del Pleno, en las sesiones transmitidas por el Canal del Congreso.

La referencia del marco normativo es de destacarse en este punto, porque las modificaciones que supuso no significaron un avance importante en la operación de las comisiones. Si bien a partir de la LVII legislatura la forma de integrar las comisiones posibilitó una conformación plural de las mismas (incluyendo una presencia significativa de presidencia de comisiones para los grupos parlamentarios opositores), esto no contribuyó a la creación de mecanismos para su óptimo funcionamiento, ni ha generado cambios significativos en los órganos de dirección del Congreso, con excepción de la expedición del Reglamento del Senado de la República en este año, Sin embargo, la mayoría de los cambios en el marco formal y en la dinámica interna del mismo, se habían operado ya durante la LVII legislatura.

El Congreso de la Unión ya no estaba subordinado al Ejecutivo, y sin embargo eso no era garantía de la creación de mecanismos para el óptimo funcionamiento de las Cámaras. En ese orden de ideas, la LVIII legislatura plateaba un escenario de expectativa en cuanto a los alcances, ya no del gobierno dividido, sino de la aplicabilidad y reforma de los mecanismos de control interno. Indudablemente, era necesario contar con un marco que regulase la actuación de dicho órgano. ¿Pero era suficiente esta regulación para reformular la relación Ejecutivo-Legislativo?

Efectivamente las comisiones han observado cambios inherentes a la pluralidad política característica de las últimas legislaturas. Sin embargo la ambigüedad e insuficiencia de su marco jurídico, así como las prácticas parlamentarias heredadas de antiguas legislaturas no han permitido la institucionalización de estos órganos y posibilitar con ello el fortalecimiento del legislativo a partir de sus dinámicas internas, de modo que la actividad legislativa o de control al Ejecutivo se ha concentrado en un puñado de comisiones durante estas legislaturas, esto es sigue prevaleciendo la fortaleza de las comisiones: “rutinarias” y “recurrentes”¹⁸³ (Mora 2003:)

Los legisladores de partidos opositores siguen adoptando el trabajo en el pleno como el mecanismo más eficaz para presentar propuestas e inconformidades y en general sus puntos de vista acerca de cómo debería votarse una iniciativa, el presupuesto y todo asunto de su interés. Esto no obstante que en la práctica parlamentaria las actividades de las comisiones han adquirido relevancia para la oposición¹⁸⁴.

2.5. Conclusiones del Capítulo Dos

Fue objetivo de este mostrar que el marco normativo que atañe sólo a las comisiones (estructura y facultades definidas en ley), es diferente en cada Cámara del Congreso de la Unión, no obstante estas diferencias, que resultan importantes desde la teoría institucional, en tanto dan o no mayor solidez a tales órganos, miden en un grado mínimo la institucionalización de los Congresos, ya que lo único que pretenden determinar, es su carácter permanente, especialización, pluralidad y alcance de sus facultades, aspectos todos que (con salvedades) cumplen formalmente ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Conforme a lo anterior, es posible concluir que su marco normativo no difiere sustancialmente de las que presentan otros parlamentos, lo que refuerza el hecho de que las “reglas informales” que inciden en la baja institucionalidad de los trabajos en comisiones, no devienen de la forma en que éstas se regulan o de las deficiencias observan, y sin embargo acotar lo resulta indispensable para destacar, que

¹⁸³ De las primeras destacan en la Cámara de Diputados la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y la Comisión de Hacienda y Crédito Público, que anualmente son requeridas para dictaminar la iniciativa del presupuesto y la cuenta pública del gobierno federal) de las segundas, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales a la que corresponde dictaminar, a menudo de forma conjunta con otras comisiones, todas las iniciativas de reforma constitucional).

¹⁸⁴ Las críticas de los legisladores de oposición sobre cualquier iniciativa que pasara por comisiones era más efectiva si se discutía en el pleno, ya que tendrían mayor impacto político que en el debate a “puertas cerradas” de la comisión. Si bien esto ha cambiado a partir de la difusión de las sesiones públicas de los funcionarios en las distintas Comisiones, lo cierto es que ello sucede así sólo en algunos temas.

las comisiones ordinarias, como se señaló, forman parte un complejo entramado institucional, y que por tanto las pautas de conducta que se observan en sus trabajos, devienen: tanto del marco institucional (reglas formales e informales¹⁸⁵) que rige a otros órganos del Congreso y al Congreso mismo; como del marco institucional (reglas formales e informales) que rige aspectos extraparlamentarios.

A efecto de destacar que si bien estas variables condicionan los trabajos de las comisiones, lo que subyace a ello son los incentivos del sistema político que son los que determinan pautas de conducta en los/as legisladores/as, por los que el fortalecimiento del Congreso estarían en las modificaciones que respecto de aquel (el sistema político) se gesten¹⁸⁶; en tanto no existe evidencia de que el desempeño de las comisiones ordinarias, haya representado un signo de fortalecimiento del Congreso de la Unión, así, aun cuando ha observado cambios que muestran una mayor incidencia en el proceso legislativo, la actividad parlamentaria en comisiones sigue marcada por la preponderancia de los grupos parlamentarios.

Hecho que le llevan a concluir que las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión guardan un bajo grado de institucionalidad y que sus trabajos resultan deficientes, sin embargo a diferencia de los diagnósticos que se han realizado sobre éstas observa que las propuestas que se plantean para fortalecerlas, resultan deficientes en tanto las mismas se centran en aspectos mecanismos procedimentales que poco ayudan a que éstas incidan en el fortalecimiento institucional del Congreso o bien en aspectos extraparlamentarios cuya influencia en la conducta de los parlamentarios no cuentan con la solidez para considerarse como efectivos en México.

¹⁸⁵ Normativo y prácticas parlamentarias. Al hablar de la institucionalización del Congreso mexicano, se está haciendo referencia al fenómeno de regularidad en el comportamiento colectivo. Es decir, la creación y persistencia de reglas, procesos y modelos de comportamiento, capaz de dar respuesta a las demandas que se le atribuyen a dicha instancia. (Douglas 1993:13-19)

¹⁸⁶ No es materia de este trabajo señalar cuáles serían las modificaciones a realizarse respecto del sistema político, hoy día se gesta la discusión respecto de ello cuyos alcances rebasan el objetivo de esta investigación, si en cambio se estará en condiciones de señalar que una de las propuestas que se trata como condición para el fortalecimiento de las Comisiones ordinarias del Congreso de la Unión, es la reelección legislativa, propuesta que se revisará en el ámbito de la unidad de análisis de esta investigación: las comisiones ordinarias.

Capítulo 3. Las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión: el diagnóstico desde la sociedad civil organizada.

Este capítulo tiene la intención de: a) revisar los diagnósticos de la sociedad civil organizada¹⁸⁷ en la evaluación del desempeño de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión, conforme a los puntos de partida que sustentan sus observaciones; b) mostrar, a partir de ello, los alcances y límites de dichas comisiones en temas específicos; y c) reflexionar sobre la complejidad del poder legislativo en relación a las expectativas que desde estos diagnósticos se generan.

Al respecto resulta oportuno señalar que en los capítulos 1 y 2 de este trabajo, se observó el desempeño de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión a partir de los diagnósticos que ahora se aluden y de los estudios que sobre aquellas se han realizado desde el derecho parlamentario comparado y la teoría política; que sobre la base de éstos se estableció la coincidencia que existe sobre el bajo desempeño de las comisiones ordinarias, no obstante las diferencias que presentan, tanto en los supuestos de los que parten para llegar a sus conclusiones, como en las propuestas que realizan para subsanar sus deficiencias¹⁸⁸.

En relación con lo anterior, resulta pertinente destacar que el desempeño de las comisiones de derechos humanos, como el de cualquier comisión ordinaria, viene marcado por su integración conforme al principio de proporcionalidad en la representación, en relación a lo cual debe recordarse que las mismas denotan: 1) la fuerza relativa de cada partido político en el Congreso de la Unión; 2) la correlación de fuerzas internas de los partidos, debido a que las dirigencias de estos deciden a qué comisiones va cada legislador y tienen entera libertad para remover a los presidentes que pertenecen al partido si, por alguna razón, así conviene a los intereses del grupo parlamentario; y 3) las comisiones que busqué presidir cada partido político reflejan sus prioridades temáticas conforme a su agenda legislativa particular” (Nacif 2000: 30)

En tal sentido es de señalarse que en la Cámara de Diputados, con excepción de una legislatura, el PRI y el PAN (los dos partidos mayoritarios) se han rotado la Presidencia de la Comisión de

¹⁸⁷ Los trabajos que se engloban como “diagnósticos desde la sociedad civil organizada” han quedado referidos en la introducción de este trabajo, y es sobre estos sobre los que se realizarán las observaciones de éste capítulo.

¹⁸⁸ Ver capítulo 1. Remitirse específicamente al apartado 1.2.1.

Derechos Humanos¹⁸⁹, hecho que no sucede en el Senado, donde las presidencias han sido del PRD y el PT (tercera fuerza política) lo mismo que del PRI¹⁹⁰).

Tabla 9. Integración de las Comisiones de Derechos Humanos en la Cámara de Diputados. Representación por fracción parlamentaria, número de escaños por Legislatura y número de Integrantes por partido.

COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS																				
CÁMARA DE DIPUTADOS																				
GPP ¹⁹¹	LVII LEGISLATURA 1997-2000				LVIII LEGISLATURA 2000-2003				LIX LEGISLATURA 2003-2006				LX LEGISLATURA 2006-2009				LXI LEGISLATURA 2009-2012			
	CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN INTEGRANTES		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN INTEGRANTES		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN INTEGRANTES		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN INTEGRANTES		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN INTEGRANTES	
		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%
PRI	239	47.8	14	46.6	208	41.6	13	44.8	224	44.8	13	46.4	106	21.2	2	9.1	240	48	13	44.8
PAN	121	24.2	7	23.3	206	41.2	12	41.1	151	30.2	8	28.6	206	41.2	11	50%	68	28	10	34.5
PRD	125	25	7	23.3	54	10.8	3	10.3	97	19.4	5	17.9	127	25.4	7	31.8	21	14	4	13.8
PVEM	8	2	1	3.3	16	3.2	0	0	17	3.4	1	3.6	17	3.4	0	0	13	4	1	3.4
PT	7	1.4	1	3.3	8	1.6	1	3.4	6	1.2	0	0	13	2.6	1	4.5	8	3	1	3.4
PCD	-	-			1	0.2			5	1	1	3.6	17	3.4	1	4.5	7	2	0	0
PANAL	-	-			-	-			-	-			9	1.8	-	-	1	2		
PSD	-	-			2	-			-	-			5	1	-	-	-	-		
PSN	-	-			3	-			-	-			-	-	-	-	-	-		
s/p																				
TOTAL	500	100	30	100	500	100	29	100	500	100	28	100	500	100	22	100	500	100	29	100

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados¹⁹²

¹⁸⁹ Hasta la LIX legislatura la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

¹⁹⁰ Los gráficos que se presentan, observa la forma en que se han venido integrando a partir de la LVII Legislatura, que como se señaló en el capítulo anterior, es el momento en que comienza a observarse cambios en la Pluralidad de las Cámaras (en principio, en la de Diputados y posteriormente en la de Senadores. Las presidencias de las Comisiones de Derechos Humanos en la Cámara de Diputados correspondieron al PRD en la LVII, al PRI en la LVIII, al PRI en la LIX, al PAN en la LX y al PRI en la LXI y su integración fue la siguiente: En la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados se integró por 30 legisladores/as: 14 del PRI; 7 del PAN; 7 del PRD; 1 del PT y 1 del PVEM. En la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados se integró por 29 legisladores/as: 13 del PRI; 12 del PAN; 3 del PRD; 1 del PT. En la LIX Legislatura la CDH de la Cámara de Diputados se integró por 28 legisladores/as: 13 del PRI (46.4 %); 8 del PAN (28.6 %); 5 del PRD (17.9%); 1 del PVEM (3.6%) de 1 PCD (3.6 %); 0 del PT (0%) En la LX Legislatura la CDH de la Cámara de Diputados se integró por 29 legisladores/as: 11 del PAN (50%); 7 del PRD (31.8%); 2 del PRI (9.1%); 1 de PCD (4.5 %) y 1 del PT (4.5%) En la LXI Legislatura la CDH de la Cámara de Diputados se integró por 29 legisladores/as: 13 del PRI (44.8%); 10 del PAN (34.5%); 4 del PRD (13.8%); 1 de PVEM (3.4 %) 0 de PCD (3.4 %); 1 del PT (3.4%)

¹⁹¹ Los partidos que lograron representación en la Cámara de Diputados fueron los siguientes: ;Partido Centro Democrático (PCD), Partido Nueva Alianza (PANAL), Partido Social Demócrata (PSD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN).

¹⁹² Información se obtuvo de la Cámara de Diputados de las siguientes direcciones electrónicas:http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/ORDINARIAS.pdf ;
http://sitl.diputados.gob.mx/integrantes_de_comision.php?comt=68;
http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/integrantes_de_comisionlxi.php?comt=12
<http://cronica.diputados.gob.mx/>

Datos que si bien permiten observar que en la Cámara de Diputados los Grupos Parlamentarios mayoritarios observan interés por presidir las Comisiones de Derechos Humanos, pierden relevancia si se toma en cuenta que:

“a pesar del aumento sustancial de presidencias controladas por miembros de la oposición durante las legislaturas democráticas, el número de presidencias ocupadas por diputados del PRI no disminuyó de manera significativa. En realidad, los diputados del PRI controlaron más presidencias de comisiones cuando comenzó la época democrática (1988- 1997) que antes. Esto indica que el agudo incremento de presidencias de las comisiones a favor de los diputados de oposición, que se ha duplicado de legislatura en legislatura durante la transición democrática, *se ha alcanzado mediante la creación de más comisiones, y no a costa del número de comisiones controladas por el PRI*. Cabe señalar que las comisiones que inicialmente fueron presididas por diputados de la oposición durante la primera legislatura del periodo de democratización se encontraban entre las menos importantes. Sin embargo, ha habido una tendencia gradual en el sentido de que los políticos de oposición reciban presidencias de comisiones relacionadas con los asuntos más importantes. Esta tendencia se consolidó en la LVII Legislatura (1997-2000). (Rivera 2004:266-267)

Asimismo, en la Comisión de Derechos Humanos como en cualquier otra comisión ordinaria, “existía sobrerrepresentación del PRI ..., lo que dio a este partido un gran poder para decidir por sí solo los resultados legislativos de las comisiones: las reglas de procedimientos solicitan que, para que el dictamen de una comisión se discuta en el pleno, es necesario que la mayoría de los miembros de la comisión lo firmen (Reglamento, artículo 88). En otras palabras, el control de las mayorías permanentes en las comisiones le permitió al PRI asegurar la aprobación de cualquier ley en el ámbito de las comisiones, tan sólo para ser meramente ratificadas en la asamblea. ...la sobrerrepresentación del PRI en las comisiones permitió perpetuar el abstencionismo de los políticos de ese partido —involucrados en funciones políticas extracamarales— sin arriesgar los intereses priistas en los salones de las comisiones. (Rivera 2004: 267)

En el caso de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, como puede verse en la tabla correspondiente, la mayoría siempre la han conservado los dos partidos más fuertes a nivel nacional.

En el Senado, lo mismo que en la Cámara de Diputados, los partidos en el poder han conservado tantas comisiones como han querido sin la necesidad de sacrificar presidencias¹⁹³ y su incidencia en las comisiones que no presiden, como lo es el caso de la Comisión de Derechos Humanos, lo conservan en la medida en que mantienen igualmente la mayoría en su integración.

Tabla 10. Integración de las Comisiones de Derechos Humanos en la Cámara de Senadores Representación por fracción parlamentaria. Número de escaños por Legislatura y número de Integrantes por partido.

COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS												
CÁMARA DE SENADORES												
GPP	LVII LEGISLATURA 1997-2000				LVIII LEGISLATURA 2000-2003				LX LEGISLATURA 2006-2009			
	CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN INTEGRANTES		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN INTEGRANTES		CÁMARA ESCAÑOS		COMISIÓN INTEGRANTES	
		%		%		%		%		%		%
PRI	79	61.78	8	72.72	60	46.8	4	44.44	33	25.7	3	30
PAN	31	24.21	2	18.18	46	35.9	3	33.33	52	40.6	4	40
PRD	16	12.5	1	9.09	16	12.5	2	22.22	29	22.6	1	10
PVEM	1	0.78	-	-	5	3.91	-	-	6	4.69	0	0
PT	1	0.78	-	-	-	-	-	-	2	1.56	1	0
PCD	-	-	-	-	1	0.78	-	-	5	3.91	1	10
PANAL	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.78	-	-
TOTAL	128	100%	11	100%	128	100%	9	100%	128	100%	10	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la página de la Cámara de Senadores¹⁹⁴

¹⁹³ Por su parte las presidencias de las Comisiones de Derechos Humanos en la Cámara de Senadores correspondieron a PRD en la LVII, a PRI en la LVIII-LIX, (2000-2009) a PT en la LX-LXI (2009-2012). En la LVII Legislatura la CDH de la Cámara de Senadores se integró por 11 legisladores/as: 8 del PRI; 2 del PAN; 1 del PRD. En la LVIII Legislatura la CDH de la Cámara de Senadores se integró por 9 legisladores/as: 4 del PRI; 3 del PAN; 2 del PRD. En la LX-LXI Legislatura la CDH de la Cámara de Senadores se integró por 10 legisladores/as: 3 del PRI; 4 del PAN; 1 del PRD; 1 del PC y 1 del PT.

¹⁹⁴ Información se obtuvo de la Cámara de Diputados, de las siguientes direcciones electrónicas:
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=41&sm=20&id=12>
http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=LVIII_I&id=27

3.1. Las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión: la revisión de su desempeño desde la interpretación de sus tareas y atribuciones.

Los diagnósticos sobre las Comisiones de Derechos Humanos que se realizan desde la sociedad civil organizada, señalan el magro desempeño observado en la generación de dictámenes sobre las iniciativas que le son turnadas, la falta de ejercicio de sus atribuciones de control, y el incumplimiento de las obligaciones que tienen respecto de la organización de sus trabajos.

Este magro desempeño, sin embargo, se sustenta en una interpretación errónea¹⁹⁵ de las *facultades* que dichas comisiones tienen para legislar, controlar e *informar*, en tanto se extrapolan y miran fuera del contexto que les da vida, es decir conforme a parámetros que rebasan su competencia y su esfera de autoridad¹⁹⁶.

Es importante destacar que a las comisiones ordinarias, y a las comisiones de derechos humanos como parte de aquellas, se les confieren tareas y se les dota de algunas atribuciones de acuerdo con lo que al efecto señala su marco normativo, tareas y atribuciones que explican su papel dentro del órgano legislativo y determinan sus alcances y límites.

Esta situación parece ignorarse cuando se explica que el “lugar secundario que los derechos humanos ocupan dentro de la agenda legislativa” (Checa 2008:4) es consecuencia de que las “comisiones han hecho poco por cumplir su mandato”. (Checa 2008:49), estas afirmaciones, amplían el mandato de las comisiones al cumplimiento de las funciones que tiene el Pleno, sin limitar los supuestos en que se da su intervención, ni distinguir entre las problemáticas propias de las comisiones (como órganos auxiliares del Congreso) y del Congreso (como Poder legislativo). Así, en principio, debe recordarse que:

¹⁹⁵ Es importante señalar que no se cuestiona el hecho de que existe un magro trabajo en comisiones. Lo que se cuestiona es la base conforme al cual se mide dicho desempeño y el alcance que se le da a los trabajos que desde éstas se realizan.

¹⁹⁶ Es de destacarse que el marco normativo que regula su funcionamiento interno, no refiere tal término, el cual se utiliza únicamente para establecer justo las *facultades/funciones/atribuciones* que tiene el Congreso de la Unión. Las facultades de las comisiones como categoría de análisis desde la teoría política y el derecho parlamentario, se enfoca a estos supuestos según ha quedado expuesto en los capítulos que anteceden a éste. No obstante es de acotarse que existen dos imprecisiones: en el caso de la Cámara de Diputados ésta se observa en el término de “*tareas de información*” en tanto no se señala cuáles serían esas tareas; mientras que el término *facultades*, se añade en un artículo (117.1.) del Reglamento del Senado de la República aprobado en junio de 2010. Sobre este es importante aclarar que éste no existía previo a esa fecha. Ver capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.2.1.

1. Son los Grupos Parlamentarios quienes por ley, tienen la obligación de presentar una agenda legislativa y formular los acuerdos para generar mayorías parlamentarias en relación a ella¹⁹⁷ (atribución legítima desde el modelo democrático que sustenta la existencia del Parlamento¹⁹⁸);
2. Las resoluciones que se toman en las comisiones ordinarias adoptan la forma de dictámenes¹⁹⁹, a través de los cuáles las/os legisladoras/es ejercen sus facultades legislativas, y de control, por tanto su competencia y esfera de autoridad se acota a las actividades que debe llevar a cabo para que aquellos estén en condiciones de ejercerlas a través de lo que resuelvan en Pleno que es el órgano de gobierno facultado para ello.

Lo anterior, pone frente a las afirmaciones que suponen que las Comisiones de Derechos Humanos tienen *facultades* para intervenir en todas las actividades que atañen directamente a la protección de derechos humanos, una realidad infranqueable: estar frente a un órgano jurídica y fácticamente limitado para responder a las expectativas que se le plantean.

Así, si bien tienen como obligación elaborar su agenda de trabajo (e incluir en ella los temas sobre los que habrá de avocarse), ésta, en principio, debe considerar el desahogo de la agenda que determine el Pleno, en tanto, “en el orden federal todos los órganos que integran el Congreso de la Unión, producen resoluciones sobre diferentes materias, asuntos y trámites en los que intervienen, de acuerdo a tareas y atribuciones expresas e implícitas [referidas en su marco normativo] y que toda resolución que emite el Congreso o alguna Cámara se sustenta en un dictamen preparado por un órgano interno [las comisiones ordinarias].”

En tal sentido debe destacarse que los análisis de la sociedad civil han ignorado ese hecho, y en consecuencia, han transferido las facultades en materia de derechos humanos que tiene cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, a sus Comisiones de Derechos Humanos, correspondencia que se señalará a partir del análisis de los aspectos en revisión que se muestran en la última columna de la siguiente tabla²⁰⁰.

¹⁹⁷ Las críticas a los Grupos Parlamentarios, viene dada a partir de su preponderancia, no en cuanto a su existencia y su función. Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.4.1.a

¹⁹⁸ Véase Capítulo 1. Remitirse específicamente al apartado 1.2.

¹⁹⁹ Ver capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.2.2.a.

²⁰⁰ La correspondencia en esa transferencia se señalará a partir del análisis de los aspectos en revisión que se muestran en la última columna de la siguiente tabla.

Tabla 11. Facultades del Congreso de la Unión. Atribuciones y Tareas de las Comisiones Ordinarias.

Facultades, Atribuciones y Tareas	Comisiones de Derechos Humanos (Atribuciones y –Tareas)	Congreso (Facultades)	Puntos de Crítica	Aspectos a revisión
Legislativa	Tarea: Emitir los dictámenes sobre las iniciativas que le son turnadas por el Pleno.	Expedir leyes o reformas en materia de derechos humanos.	Carencia de una agenda legislativa en derechos humanos.	Las comisiones en su vínculo con las iniciativas. Reforma Constitucional
De Control	Atribución: Solicitar la comparecencia de los/as servidores/as públicos en la materia de su ramo, si así lo acuerdan. Tarea: Emitir los dictámenes sobre los asuntos que le son turnados por el Pleno. De manera exclusiva en la Comisión de Derechos Humanos del Senado. Tarea: Participar en la ratificación de nombramientos de los y las funcionarias en diferentes órganos vinculados con los derechos humanos que resuelve el Pleno.	La solicitud de intervención o comparecencia de alguna autoridad para atender un entorno de violación de los derechos humanos; La suspensión de garantías; El juicio político, como mecanismo de defensa de los derechos humanos ante una violación por parte de alguna autoridad. De manera exclusiva el Senado de la República: Evaluación de la CNDH (Presentación del Informe de Titular de la CNDH) Desaparición de Poderes por violación de garantías individuales; Evaluación de la Política Exterior; Aprobar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI) en un caso determinado; Nombramiento del Presidente y del Consejo Consultivo de la CNDH Ratificación de nombramientos de los y las funcionarias en diferentes órganos vinculados con los derechos humanos ²⁰¹	Control limitado sobre el poder ejecutivo u organismos autónomos sobre hechos o acciones que impactan en el fortalecimiento de los derechos humanos.	Separación de las Comisiones de Derechos Humanos. Ratificación del Procurador General de la República. Nombramiento del Presidente de la CNDH
De información.	No se especifican.	No se establece.	Limitaciones para el acceso a la información y opacidad.	Responsabilidades y mínimos obligados. Rendición de cuentas

Fuente: Elaboración Propia.

3.2. Facultades Legislativas. Tareas, procesos y procedimientos legislativos.

3.2.1. Las comisiones ordinarias en su relación con las Iniciativas.

En este apartado se hará una revisión de dos aspectos que destacan en relación a la forma en que vincula a las comisiones con las iniciativas, sea porque se las considera: a) como un elemento para medir su

²⁰¹ Nombramientos de los funcionarios del servicio exterior mexicano; la ratificación de los nombramientos de los mandos superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, del Procurador General de la República y designación de los Ministros de la Corte

desempeño²⁰²; o bien porque se afirma b) que existen limitaciones para que los/as legisladores puedan presentarlas, dadas las dificultades que se les impone en el turno a comisión²⁰³.

En el primer caso se hace referencia a la inclusión de las iniciativas como variable a revisión en el desempeño de las comisiones, en ese sentido se aludió al número de iniciativas presentadas, los temas sobre los que versaron, y la calidad de sus contenidos (apego a estándares internacionales, perspectiva de género, etcétera) sin embargo, éstas no son una variable de análisis para juzgar el desempeño de las comisiones.

Si bien es cierto que no hay una limitante para que las/os legisladores/as agrupados en comisión puedan decidir presentar una iniciativa o punto de acuerdo, también es cierto que ello no se establece como una tarea o una atribución que deba realizarse en el marco de sus trabajos, y sí en cambio, es una facultad que tienen para ejercer en lo individual o como grupo parlamentario.

En ese sentido es de destacarse que las iniciativas adquieren relevancia para la evaluación del desempeño de las comisiones, únicamente en cuanto señalan la cantidad de dictámenes emitidos: número de iniciativas presentadas, sobre número de dictámenes elaborados en relación a éstas. Así, el número y contenidos que deben revisarse para valorar el trabajo de la comisión, son los que se refieren al dictamen, no a las iniciativas que se que les fueron turnadas para su revisión, elemento que únicamente podría destacarse si la facultad revisión la tuviera un órgano auxiliar del Congreso²⁰⁴.

En cuanto a la desventaja que los/as diputados/as y los/as senadores/as tienen para presentar nueva legislación, los diagnósticos en referencia observan un obstáculo constitucional. Lo anterior lo sustentan en que el artículo 71 dispone que las iniciativas presentadas por éstos (a diferencia de las presentadas por los otros entes facultados para iniciar leyes), se sujetarán a lo dispuesto por el

²⁰² Así, la eficiencia legislativa equivaldría a la “producción de proyectos legislativos viables, factibles, y socialmente significativos haciendo el mejor uso de la inversión y los recursos disponibles”. Por consiguiente, los parámetros para valorar la eficiencia o desempeño de estos órganos deben darse a la luz de un conjunto amplio de variables. Propuestas presentadas como Comisión y Revisión de las Iniciativas turnadas (sólo en función de lo que se deja de legislar) (Checa 2008:46)

²⁰³ Bajo la revisión de “La desventaja constitucional de los diputados y senadores para presentar nueva legislación”, estos diagnósticos señalan lo siguiente: “La Constitución sigue reflejando la falta de libertad y los límites partidistas que tienen los legisladores para crear nuevas leyes. Por ejemplo, en el artículo 71, donde se habla de los sujetos con competencia para iniciar leyes o decretos, menciona en su último párrafo que “las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.” (Dávila, Caballero 2005: 24)

²⁰⁴ Este mecanismo alude a la facultad que congresos como el de Estados Unidos, da a su Comisión de Gobierno, que es el equivalente a la Conferencia, para revisar que iniciativas cumplen con los requisitos mínimos para su presentación al Pleno y su posterior turno a comisión. Ver Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.4.1

Reglamento de debates, hecho éste que consideran limita su derecho a que la iniciativa pase a comisiones, por lo que señalan la necesidad de modificar dicho ordenamiento²⁰⁵.

El planteamiento es erróneo al menos en dos sentidos. 1) El alcance y sentido de lo dispuesto en el artículo que se cita y 2) Las limitaciones que se señala, derivan del Reglamento.

En lo que toca al primer punto debe destacarse que lo dispuesto en el artículo 71 constitucional no sólo tiene un sentido diferente al que se señala, sino que en los hechos es el mecanismo que prevé una excepción a la regla de que cualquier proyecto legislativo pase a comisión previo a su votación en el Pleno.

Lo anterior es fácilmente asequible, si se considera que no sólo la Constitución, sino la LOCG y los Reglamentos RGICG y el RSR²⁰⁶, regulan el proceso legislativo, de modo que el hecho de que constitucionalmente se señale que las iniciativas de los/as diputados/as y senadores/as se sujetarán a disposiciones reglamentarias, no implica que éstas no deban pasar a comisiones: los tres ordenamientos, en sus distintos niveles, mandatan que los proyectos legislativos²⁰⁷ (iniciativa o punto de acuerdo) pasará a las comisiones para su análisis y dictamen. ¿Por qué entonces no se señala expresamente así en la Constitución para las/os legisladores/as del Congreso de la Unión y cuál es el efecto que esto tiene?

A diferencia de otros sujetos facultados para presentar iniciativas, las/os legisladores/as del Congreso de la Unión, integran al Poder Legislativo, que entre sus facultades tiene la de expedir leyes y reformar la Constitución, en tal sentido la Constitución garantiza que las normas que emitan sobre su estructura y funcionamiento internos, pueda darse sin la intervención de ningún Poder, por tanto, la promulgación de sus leyes, a diferencia del común de la legislación, no están sujetas al Ejecutivo (que no puede vetar la expedición o reforma de aquellas, ni está a cargo de su promulgación)²⁰⁸.

²⁰⁵ Al respecto se señala que “a nivel constitucional se debe liberar el derecho básico de los legisladores de iniciar leyes y decretos, mediante la reforma al artículo 71, en el cual actualmente se limita su turno a comisiones a “los trámites que designe el reglamento de debates.” (Dávila Caballero 2005: 27) dado que “Sin duda, este artículo restringe el proceso legislativo de las iniciativas que presentan los legisladores.” (Dávila Caballero 2005: 24)

²⁰⁶ El Reglamento de debates quedó abrogado con la emisión del RGICG. Hasta junio de 2010, el RGICG reguló los procedimientos de ambas Cámaras. Con la expedición del Reglamento para el Senado, el primero es ahora solamente es aplicable a la Cámara de Diputados. En todo caso ambos ordenamientos siguen considerando este principio: el turno a comisiones de todo proyecto legislativo.

²⁰⁷ Ver Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.2.2.

²⁰⁸ Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)". El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas

Conforme a lo anterior, su marco normativo les da la opción de que una iniciativa por ellos/as/as presentada pueda ser votada directamente por el Pleno sin tener que sujetar su turno a comisiones²⁰⁹. En ese sentido el supuesto de la “urgente y obvia resolución” o “urgente resolución” es un mecanismo que se utiliza para votar un asunto sin que medie el dictamen elaborado en comisión.

Esta posibilidad no la tienen los otros sujetos facultados para presentar iniciativas, por lo que deben pasar a comisiones, a menos que dos terceras partes de las Cámaras del Congreso resuelvan que se encuentran dentro del supuesto antes señalado.

En ese sentido, si tuviera que hacerse una crítica a este artículo, justo tendría que ir en el sentido contrario: la posibilidad de que se vote un asunto sin que éste cuente con un dictamen previo²¹⁰.

Así el artículo 71 es consecuente con lo señalado en artículo 70 constitucional, ya que de no establecerse la remisión al Reglamento²¹¹, el mandato y forma de organización interna del Congreso, queda sujeta a otros poderes.

La Constitución por tanto explicita este carácter, y considerar que ello les limita deja de lado el hecho, de que pueden modificar en el sentido que decidan sus propios Reglamentos, cuyos alcances sólo deben ser acordes a la LOCG, ordenamiento que también pueden modificar cuando así lo acuerden en los términos que establezcan.

en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

²⁰⁹ Ver Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.2.2.

²¹⁰ Aún así, esta crítica sería endeble. Las dos terceras partes de los votos implica una mayoría calificada, las que sólo se requieren para ciertos temas de importancia significativa, por tanto este no es el procedimiento se valen los legisladores/as para votar en expres o fast-track. En estos casos, los proyectos pasan a comisiones, se dictaminan en un breve tiempo (en ocasiones en horas) y se presentan al Pleno. Se cumple con lo establecido en el marco normativo, aunque este tipo de votaciones generalmente se observan sobre proyectos polémicos o sobre los que existan serios cuestionamientos. Por otra parte debe señalarse que una de las críticas que se realizan a las comisiones es la deficiencia de los dictámenes en tanto, como se señalará más adelante, se ve en ellos un mecanismo para la rendición de cuentas, que no exista dictamen o que éste sea deficiente, es un punto sobre el que la sociedad civil organizada enfoca gran parte de sus críticas a las comisiones. En este caso, resalta que no se haya hecho esta crítica, sino que por el contrario, se viera como una limitación que la iniciativa no se turnara a comisiones.

²¹¹ Es de señalarse que el artículo 71 Constitucional, no ha tenido ninguna reforma, a diferencia del artículo 70 que se reforma por primera y única vez en 1977, justo para dotar al Congreso de la facultad para emitir su propia ley. Así, la remisión al Reglamento de los Debates en el artículo 71, y no al Reglamento Interior del Congreso General o a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se explica en que el primero se expide en 1934, la segunda en 1979 (reformada sustancialmente en 1999, lo que de facto abrogó la de 1979) y el Reglamento del Senado en 2010. En ese sentido debe tenerse en cuenta que el Reglamento para los Debates, sólo es aplicable en lo que no regula la LOCG, el RICG y ahora para el Reglamento del Senado de la República.

Por otra parte debe mirarse con cautela el procedimiento reglamentario que se describe en estos diagnósticos²¹² respecto de la injerencia de los grupos parlamentarios y órganos de dirección, en primer lugar, porque las/os legisladores/as del Congreso de la Unión, no sólo pueden presentar iniciativas, sino que participan de todo el proceso legislativo que éstas y otras iniciativas siguen, por tanto su marco normativo debe considerar aspectos procedimentales (sobre todo si se trata de los reglamento).

En segundo lugar, porque a) dicho procedimiento (en la forma en que se relata) no distingue entre lo que se regula en el marco normativo y lo que de facto sucede en la práctica parlamentaria. Distinguir entre lo uno y lo otro resulta relevante cuando la propuesta apunta al cambio en legislación, pues tal propuesta tendría que ubicar qué del procedimiento habría de cambiarse para evitar la limitación de la que se habla para no generar prácticas parlamentarias nocivas; b) las limitaciones procedimentales que devienen de las prácticas parlamentarias que se refieren, no aplican a todas las iniciativas que se presentan²¹³, de hecho, dando por entendido que el Congreso de la Unión cuenta con órganos políticos y de gobierno, dicho procedimiento debe observarse con el fin de determinar sí su carácter preponderante limita a las/los legisladores para el punto específico.

²¹² En sí, el derecho constitucional que poseen los congresistas de iniciar leyes o decretos, sustento de su existencia, se ve reducido a un “reglamento de debates” que establece una serie de limitantes para que dicho derecho pueda ser ejercido. Por lo general, cuando un legislador presenta una iniciativa debe, en primer lugar, someterla a consideración del líder de su grupo parlamentario para ver si concuerda con los intereses de su partido. Una vez que ha recibido la anuencia de su líder, dicha propuesta pasa a la plenaria de la fracción, siendo comentada, mejorada o desechada por sus compañeros legisladores. De ser positiva la reacción de la fracción, el coordinador la lleva a la JUCOPO donde a puertas cerradas se negocian las “prioridades.” Si dicha propuesta no cumple con la anuencia, no será aprobada su presentación ante el pleno, mermando por acuerdos políticos el derecho básico de cualquier legislador de presentar las iniciativas de ley. Si hay un acuerdo relativo en la JUCOPO, se presenta la iniciativa ante el pleno y se turna a comisiones, donde debe pasar por el filtro de las posiciones partidistas de los legisladores miembros. Regularmente aquí se quedan las iniciativas que no cuentan con un consenso establecido. En el argot político, esto se conoce como “la congeladora,” lo que ha provocado que la eficiencia terminal de las iniciativas presentadas que llegan a dictaminarse y a votarse en el pleno sea muy reducida. Por ello, se requieren lineamientos que permitan que todas las iniciativas sean dictaminadas, positiva o negativamente. En el caso de que la propuesta sea dictaminada, pasará a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos para determinar la conveniencia de su presentación ante el pleno. En este momento, más que el interés de la población, prevalecen los intereses de los partidos políticos. (Dávila Caballero 2005: 25)

²¹³ Este trabajo no tuvo acceso a ningún estudio estadístico que refiera esta problemática para la presentación de iniciativas en los términos que el diagnóstico de la sociedad civil lo refiere, en ese sentido es en el que se afirma que ello no aplica a todas las iniciativas, situación que sí puede afirmarse a partir de la observación que quien escribe este trabajo pudo constatar en su experiencia laboral en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. No se pretende que la observación de una sola persona sustente ésta afirmación, si en cambio llama a revisar documentos que refieren las prácticas parlamentarias cuyo impacto ha tenido un efecto nocivo para la presentación de iniciativas, en estos podrá encontrarse referencia a las Facultades Legislativas del Titular del Ejecutivo, en el contexto de hegemonía partidaria del PRI. Ver capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.4.2

En realidad esto no sucede así, a menos que la iniciativa no cuente con el apoyo del grupo parlamentario y/o sea un aspecto que no quiera incluirse en la agenda Legislativa por los grupos parlamentarios preponderantes.

Caso en el cual, se encuentra nuevamente la debilidad de modificar las reglas informales (práctica parlamentaria) a partir de una modificación del diseño institucional. Lo anterior lleva a preguntar ¿Si un asunto no ha alcanzado los consensos suficientes para su aprobación, se está frente a un problema de representación y/o de responsabilidad política del Congreso? Lo anterior en el supuesto de que siendo éste un tema relevante para la sociedad aquel no está respondiendo a dicha demanda al no incluirlo en la agenda legislativa.

En ese sentido, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, constituye un ejemplo idóneo para reflexionar sobre los alcances que tienen las afirmaciones que señalan que “el mandato de la CDH puede concebirse de manera amplia a la luz de una concepción democrática del Estado de Derecho. Es la funcionalización de todos los poderes del Estado al servicio de la garantía de los derechos fundamentales, lo que caracteriza a esta concepción del Estado, más allá de la noción de un “Estado legal” o regulado por la ley.” (Sarre y Serrano 2006:99)

Ello en tanto tal afirmación permite su revisión en dos sentidos: 1) el que le inserta en el debate inconcluso sobre los modelos de democracia constitucional y democracia representativa, en relación a las prerrogativas que tienen los legisladores respecto de las normas que aprueban y la validez de éstas cuando violan derechos humanos, conforme a lo cual, han emergido teorías que apuntalan a la vigencia de los llamados Estados Constitucionales²¹⁴ y 2) el que llama a establecer el alcance de las comisiones respecto de tal mandato.

²¹⁴ Desde el modelo constitucional, cuyo principal exponente es Luigi Ferrajoli, se critica a la democracia entendida únicamente como un método de formación de las decisiones colectivas, señalando que bajo dicha concepción siempre es posible, suprimir a la democracia misma, no resultando suficiente la decisión mayoritaria en su construcción, de modo que para que un sistema sea democrático sea tal requiere limitar el poder de la mayoría. (Ferrajoli 2001:15) Tales premisas son también señaladas por Dworkin, para quien “los derechos individuales son un presupuesto de la autodeterminación democrática”. Habermas, Dworkin, Günther, 1998:7) hecho que también es señalado por Bovero, quien desde su propio modelo, entiende por democracia constitucional “en sentido estricto, la forma de gobierno en la que los órganos del poder democrático, además de encontrarse articulados según el principio de separación y/o división de poderes, están explícitamente vinculados en su actuación por la norma constitucional, que los obliga al respeto y a la garantía, también de los otros derechos fundamentales, en primera instancia, los derechos de libertad y los derechos sociales.” (Bovero 2006: 36)

3.2.2. La reforma constitucional en materia de derechos humanos.

En 2003 el Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos da cuenta de la necesidad de adecuar el marco normativo conforme a estándares internacionales de derechos humanos, necesidad que queda expresada en sus dos primeras recomendaciones, una relativa a la generación de leyes reglamentarias de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente²¹⁵ y otra sobre la reforma constitucional de derechos humanos²¹⁶

Frente a estas recomendaciones dirigidas principalmente al ejecutivo, la administración de Vicente Fox elaboró una propuesta de reforma Constitucional en materia de derechos humanos²¹⁷ que no ha sido dictaminada. Esta propuesta y algunas otras fueron incorporadas en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2007; propuesta que quedó fuera del programa que le sucedió (Programa Nacional de Derechos Humanos PNDH 2008-2012) el que sólo reitero la necesidad de impulsar la reforma constitucional²¹⁸, sin que se tradujera en una iniciativa que Felipe Calderón presentara ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En el legislativo, por su parte, sólo un dictamen tendiente a reformar la Constitución en materia de derechos humanos ha alcanzado la revisión de ambas Cámaras, sin embargo, dicho proyecto no logró

²¹⁵ Promulgar leyes generales reglamentarias de todos los derechos humanos que están constitucionalmente reconocidos y que garanticen su protección con el mismo estándar, para todos los habitantes de este país frente a los gobiernos federal y locales. En el caso de materias de competencia local –por ejemplo violencia sistémica de género, derechos de familia y justicia cívica–, promover la adopción de normas modelo que se ajusten a los estándares más favorables para la protección de la persona.

²¹⁶ Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella. Además, establecer un programa para el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas y ratificar los tratados internacionales pendientes en materia de derechos humanos.

²¹⁷ El contenido de esta iniciativa era bastante limitado con una sola propuesta ambiciosa: el reconocimiento y protección Constitucional de los derechos humanos. La propuesta fue severamente criticada por no establecer jerarquías de tratados internacionales de derechos humanos, ni recoger propuestas de organizaciones de la sociedad civil.

²¹⁸ Específicamente se incluyó una línea de acción cuyo mandato era: Promover, dar seguimiento y en su caso elaborar iniciativas de reformas a la Constitución, para garantizar los estándares internacionales de reconocimiento y protección de los derechos humanos, de conformidad con los siguientes criterios: Introducir plenamente el concepto de derechos humanos; Garantizar la jerarquía y eficacia de los derechos humanos en el orden jurídico mexicano; - Reforzar las garantías y mecanismos de protección de los derechos humanos; Introducir los derechos que no se encuentran reconocidos explícitamente; Asegurar la igualdad de todas las personas, en especial de aquellos sectores de la población que se encuentran en situación de discriminación y vulnerabilidad. PNDH 2008-2012.

concluir el proceso legislativo²¹⁹, ello en tanto la Cámara de Diputados aprobó un dictamen²²⁰ que fue turnado al Senado, donde se aprueba con notables modificaciones²²¹, para nuevamente ser remitido a la Cámara de Diputados, donde al momento sigue sin dictamen²²² y se han presentado otras iniciativas sobre el mismo tópico²²³.

Si bien ninguno de los proyectos señalados satisfizo las demandas de la sociedad civil o las recomendaciones de organismos internacionales en la materia, el aprobado por la Cámara de Senadores, logró contar con el apoyo de las organizaciones, cuestión que no sucedió con la propuesta original aprobada por la Cámara de Diputados en abril de 2009, ni con la iniciativa presentada por Fox.

Desde hace mucho tiempo las organizaciones de derechos humanos han impulsado estos cambios estructurales, no sólo elaborando propuestas concretas, sino incluso tratando de consensuar, sin resultados palpables, propuestas administrativas y jurídicas con diversas instancias de gobierno.

²¹⁹ La última fase de este proceso se refiere a la publicación de la ley. Esta fase sólo puede alcanzarse cuando se aprueba por ambas Cámaras, situación que nunca se dio.

²²⁰ El dictamen aprobado en la Cámara de Diputados el 29 de abril de 2009, estaba acotado a los artículos 1, 11, 33, 89 y 102 Constitucionales, sin embargo el proyecto no solo era limitado, sino contradictorio y resultaba un muy mal intento de reforma que no tuvo el apoyo de las organizaciones de derechos humanos.

²²¹ La propuesta aprobada por los Senadores en su totalidad, establece modificaciones y adiciones a los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97 y 102 de la Constitución. En términos generales la propuesta aprobada por el Senado contempla como puntos principales los siguientes: 1) Modificar la denominación del capítulo I del título primero de la Constitución, con el propósito de incluir el término derechos humanos. 2) Fortalecer el reconocimiento de éstos como derechos inherentes a la persona, y por tanto hacer manifiesto el deber de protegerlos por parte del Estado. 3) Hacer efectiva la aplicación en México de los derechos humanos tutelados en los tratados internacionales. 4) Revisar la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, 5) Establecer los derechos humanos como contenido fundamental de la educación en México. 6) Proponer que en caso de suspensión de garantías sea solamente el Congreso de la Unión el que la apruebe. 7) Establecer que la Suprema Corte de Justicia revise de oficio la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo durante la suspensión de derechos en situaciones de excepción. 8) Establecer explícitamente las garantías que no deben estar sujetas a suspensión en esos casos. 9) Reconocer el deber de respetar la garantía de audiencia en todos los supuestos, incluyendo el de la expulsión de extranjeros. 10) Establecer la protección de los derechos humanos como uno de los principios rectores de la política exterior mexicana. y 11) Ampliar la competencia y fortalecer la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos.

²²² Se cuestionaba severamente el hecho de que se pretendía despojar de la facultad de investigación que le confiere el actual artículo 97 Constitucional y lo limitado del proyecto frente a las enormes necesidad del país pero por otro lado ha habido argumentos. Al momento en que se escribe este trabajo, existen voces que afirman que su aprobación se hará antes de finalizar 2010, sin embargo no hay elementos que permitan constatar lo anterior.

²²³ Destaca la presentada por el Diputado Porfirio Muñoz Ledo. Esta iniciativa propone cambios a los artículos 1, 11, 13, 14, 17, 21, 25, 29, 35, 39, 89, 97, 102, 109, 123, 129, 133 y 135 de la Constitución que incluyen cuestiones adoptadas en otras propuestas como son la jerarquía constitucional de los derechos humanos, o el principio *pro personae*, la restricción del fuero militar y otras novedosas como la creación de un Capítulo constitucional denominado de los Derechos y Deberes Económicos, o establecer el principio de progresividad en materia de derechos humanos para reformar la Constitución.

Estos trabajos se han impulsado en diferentes foros, entre estos son de mencionarse las mesas intersecretariales de la Secretaría de Relaciones Exteriores instaladas en el sexenio pasado²²⁴, cuyos resultados oficiales nunca reflejaron los acuerdos alcanzados en esa instancia.

Tal vez el esfuerzo más notable por parte de la sociedad civil es la propuesta de reforma constitucional elaborada por organizaciones de sociedad civil y la academia, atendiendo a una convocatoria de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México²²⁵.

Durante más de un año alrededor de 30 organizaciones de la sociedad civil y 20 especialistas de la academia, a los que se adhirieron más de 100 organizaciones de la sociedad civil, trabajaron para consensuar una propuesta de reforma que contemplara temas pendientes en materia de derechos humanos, proponiendo para ello una reforma integral de 30 artículos de la Constitución en materia de derechos humanos.²²⁶

La propuesta culminada a finales del 2007, se presentó en el marco de los trabajos de la reforma del Estado, y se intentó sin éxito que fuera recuperada y discutida por la Comisión de Derechos Humanos del Senado.

Una de las discusiones actuales que atraviesan a la teoría democrática es la del control de la decisión política mayoritaria que es inherente a los gobiernos democráticos en su relación con los derechos humanos. (2008:7) Tal hecho, ha dado lugar al desarrollo de los modelos de democracia constitucional y los de democracia deliberativa, y al “reciente y duradero debate entre los defensores de la superioridad de la constitución sobre cualquier otro poder y los autores de la supremacía del poder

²²⁴ La Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos aprobó el 12 de junio de 2001, en su sesión de reinstalación, el diseño de un Mecanismo de Diálogo con las OSC para asegurar que la política exterior de México contribuya de manera efectiva al fortalecimiento de la protección nacional de los derechos humanos.

²²⁵ Propuesta de Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos elaborada por las Organizaciones de la Sociedad Civil y por Académicas y Académicos especialistas en derechos humanos. México 2008.

²²⁶ Es un trabajo ambicioso que busca los máximos posibles para alcanzar 6 objetivos fundamentales 1.Introducir plenamente el concepto de derechos humanos en la Constitución.; 2.Garantizar la más alta jerarquía y eficacia normativa a los instrumentos internacionales de derechos humanos dentro del orden jurídico.; 3.Introducir explícitamente algunos derechos humanos que hasta ahora no se encuentran reconocidos en la Constitución.; 4. Fortalecer a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos la protección de algunos derechos ya reconocidos por la Constitución.; 5. Introducir la perspectiva de género en la manera en que la Constitución protege y reconoce los derechos humanos, y 6. Reforzar las garantías y mecanismos de protección de los derechos humanos.

“democrático” de la mayoría [el que de acuerdo con Bovero] quizá puede interpretarse como un reflejo de la crisis [de la democracia] y de su valor ideal.” (Bovero 2006: 41)

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, remite a éste debate en tanto desde las organizaciones de derechos humanos y desde ciertos sectores de la sociedad civil, se señala la necesidad de dicha reforma, y en se sentido, se ha cuestionado que este tema no llegó a concretarse dado que se comulga con la tesis de que “Los derechos fundamentales no son predispuestos por normas, sino que ellos mismos son normas [que] en las democracias constitucionales, están incluidas en las constituciones como otras tantas normas sustanciales sobre la producción, de grado sobre-ordenado a cualquier otra.” [lo que comporta] dos implicaciones [...]1. La mayoría no puede disponer de aquello que no le pertenece. [...] [y por ese hecho] deberían estar sustraídos también al poder de revisión, o mejor debía admitirse sólo su ampliación y nunca su restricción, ni mucho menos su supresión.” y 2. una colocación a su vez sobre-ordenada al conjunto de los poderes públicos y privados, que están vinculados y son funcionales al respeto y a la garantía de los mismos derechos [de los cuales son titulares y no sólo destinatarios los ciudadanos]. En esta común titularidad [...] de los derechos fundamentales [...] reside [...] la “soberanía” [...] (Ferrajoli 2001: 22-23)

Tales supuestos, ponen en entredicho a la democracia entendida únicamente como un método de formación de las decisiones colectivas, y más aún, se establece que bajo dicha concepción “siempre es posible, [suprimir] los mismos métodos democráticos” (Ferrajoli 2001:15)²²⁷

En términos generales podría señalarse que la sociedad civil organizada que reivindica temas de derechos humanos no tendría problemas con tal afirmación, sobre todo cuando la misma permite reivindicar los derechos de grupos de población minoritarios, generalmente en condiciones de riesgo o vulnerabilidad, cuyo acceso al ejercicio de derechos viene limitado justo por su condición minoritaria, sin embargo, de ser congruentes con el enfoque de derechos humanos tampoco los tendría con el hecho de que en la adopción de las decisiones deben participar todos los potenciales destinatarios de las mismas (o sus representantes); y con la idea de que la adopción de las decisiones debe ser el resultado de un intercambio de argumentos entre los participantes que deben respetar los criterios de imparcialidad y racionalidad.” (Salazar 2006:242)

²²⁷ “Para que un sistema sea democrático se requiere al menos que a la mayoría le sea sustraído el poder de suprimir el poder de la mayoría. Pero este es un rasgo sustancial que tiene que ver con el contenido de las decisiones [...] “Rasgos sustanciales, como garantía de las mismas formas y del mismo método democrático y de sus variados y complejos presupuestos, se requieren entonces como necesarios para toda definición teórica de “democracia” dotada de adecuada capacidad explicativa” (Ferrajoli 2001:15)

Aspectos estos, en los que se basan las tesis de la democracia deliberativa²²⁸, conforme a la cual, “lo que mueve a los seres humanos a fundar una comunidad de derecho es, por un lado, el interés de regular legalmente sus relaciones mutuas, por otro, les interesa que el derecho sea también legítimo, que no se imponga arbitrariamente, es decir, que pueda ser aceptado por los ciudadanos... legitimidad [que en general] se busca en la moral, especialmente en la idea de autodeterminación. (Habermas, Dworkin, Günther,1998:15) en ese sentido, “los derechos básicos... no deben interpretarse como una obstrucción del proceso político de autodeterminación democrática, sino por el contrario, como las condiciones que lo hacen posible. Esto se debe a que la autodeterminación democrática sólo puede ser configurada y practicada por personas que poseen derechos básicos.” (Habermas, Dworkin, Günther,1998:7)

La complejidad teórica de tales argumentos se hace visible cuando la realidad se suma, y tales posturas parecen no encontrar un punto de equilibrio²²⁹, ya que si bien quien escribe este trabajo opina que los argumentos de los constitucionalistas estarán siempre por encima de los que arguyeran los expositores de la democracia deliberativa, lo cierto es que en México “se ha optado por una democracia representativa: el pueblo no gobierna en ninguno de los sentidos de la palabra pueblo o gobernar [y en tal sentido, es innegable la afirmación según la cual] los gobernados no toman decisiones políticas, simplemente eligen a aquellos que deben tomar decisiones políticas.” (2008:20) hecho que nos lleva a la pregunta ¿cómo se hace escuchar las/os gobernados/as?

Dado que los diagnósticos que se revisan coinciden²³⁰ con los planteamientos que señalan que estamos “ahí donde ha pasado la fase de transición democrática, es decir, se tiene cierta solidez en las instituciones electorales, todos los votos cuentan y cada voto cuenta uno, [y por tanto] el problema ya no es la existencia de un fraude electoral, sino la mejor forma de representación-responsabilidad de las autoridades democráticamente electas” (2008:21)

²²⁸ De acuerdo con Salazar “existen diferentes versiones de la democracia deliberativa, que giran en torno a dos elementos principales: a) la idea de que en la adopción de las decisiones deben participar todos los potenciales destinatarios de las mismas (o sus representantes); b) la idea de que la adopción de las decisiones debe ser el resultado de un intercambio de argumentos entre los participantes que deben respetar los criterios de imparcialidad y racionalidad.” (Salazar 2006:242)

²²⁹ De acuerdo con Salazar, existen cuatro tensiones entre los modelos señalados (democracia representativa y democracia constitucional): “a) la tensión entre el conjunto de los derechos fundamentales y el ideal de la autonomía política constituyen el debate entre los modelos planteados: el cual se expresa en b) la tensión entre el contenido de las decisiones y la forma en la que son adoptadas; c) la tensión entre los principios de la supremacía y la rigidez constitucionales, por un lado, y los poderes legislativos y de reformas constitucionales por el otro; d) la tensión entre los jueces (cortes o tribunales) constitucionales y los órganos representativos democráticos.” (Salazar 2006:230)

²³⁰ Cuando se señala la coincidencia, nos remitimos a la propuesta expresa que se presenta para fortalecer el trabajo en Comisiones. Esta propuesta de reingeniería institucional, da por hecho que los problemas que señala, podrían resolverse a través de la propuesta que se realiza.

Ello dado que “si bien en la democracia todos los votos cuentan y cada voto cuenta uno, lo cierto es que la conversión de los votos en cargos públicos tiene una importante mediación institucional²³¹” (2008:22) que no opera de la misma forma en una democracia parlamentaria que en una presidencial o semipresidencial, que los pesos y contrapesos, se vinculan directamente con el tipo de sistema partidista y electoral, y con los diseños institucionales en que se expresan.

Así, “el problema de la representación nos acerca a la cuestión de cómo lograr - qué mecanismos desarrollar para- que las elites políticas democráticamente elegidas, una vez en el poder, respondan a las promesas electorales y a los compromisos realizados por el electorado.” (2008:9) y si la democracia es un régimen suficiente para garantizar la libertad y, con ella, todo el cúmulo de derechos humanos actualmente existentes (2008:20-21)

En tal sentido, las propuestas que realiza la sociedad civil organizada respecto de este punto, apuesta a la institucionalización del Congreso a través del fortalecimiento de sus comisiones entre una serie de mecanismos de diseño institucional que ofertan otros regímenes democráticos en el análisis comparado²³².

Más allá de que este trabajo cuestione la incidencia real que tal propuesta tenga para lograr la rendición de cuentas y la representación, queda expuesto en ésta el llamado que se hace al Congreso (representantes) para escuchar a la sociedad (específicamente ciudadanía/electores/as) y legislar en consecuencia, llamado que si bien se hace señalando la importancia de legislar sobre la base de garantizar los derechos humanos (aludiendo a su responsabilidad), se legitima justo en el derecho que la sociedad (ciudadanía/electores/as) tiene de participar de las decisiones que le competen, sin embargo lo hace asumiendo que toda la sociedad se pronunciaría por las reformas o propuestas que desde las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos se abanderan.

²³¹La primera expresión conocida de la influencia de estas mediaciones es la Ley Duverger [:] ahí donde el sistema electoral es uninominal se tenderá al bipartidismo, en cambio, donde el sistema electoral sea proporcional habrá una tendencia al multipartidismo con las consiguientes repercusiones que los sistemas bi o multipartidistas tienen para la representación y organización gubernamental. Se señala, para destacar el punto, que en el año 2000 el presidente de Estados Unidos, George Bush, llegó a la presidencia pese a haber obtenido menos votos que su oponente Al Gore, precisamente por las instituciones electorales que se encuentran entre el voto y el cargo, en este caso los colegios electorales. (2008:22)

²³² La limitación de partidos pequeños a través de restricciones a las alianzas electorales en su primera contienda; la inclusión de la segunda vuelta como mecanismo para asegurar la legitimidad de quien gobierna en la primera elección; modificar los criterios para el acceso a cargos de representación por listas plurinominales; la aceptación de las candidaturas ciudadanas, etc.

En el caso de la reforma constitucional, queda claro que sí algo ha faltado es el pronunciamiento de la sociedad (ciudadanía/electores/as), que no conoce sus alcances, ni sus contenidos²³³ y en el caso de los temas que las organizaciones de la sociedad civil llevan al Congreso, justo lo que destaca es su complejidad, constatando así uno de los argumentos que impide la legalización de ciertos derechos: “que los derechos fundamentales son cuestiones difíciles que motivan múltiples desacuerdos entre las personas... y es absurdo pretender que estos derechos reflejen un consenso sólido e indiscutible entre los miembros de la colectividad. (Salazar: 239-240) de modo que al pretender constitucionalizarlos “el ejercicio de la libertad positiva queda reservado solo para aquellos individuos que comparten [su] contenido” (Salazar, 2006: 215)

Empero, aun cuando quien escribe este trabajo coincide con los supuestos que rigen el modelo constitucionalista, y en tal sentido considera que los/as legisladores/as deben tener como límites de su actuación el respeto y la promoción de los derechos humanos, entiende que tales límites están respecto a las funciones que tienen conferidas para legislar²³⁴, lo hagan agrupados en pleno o en comisiones, caso en el cual, el mandato se da a los/as legisladores/as, no a las comisiones²³⁵.

Sobre el punto debe considerarse que competencia y esfera de autoridad de las comisiones está acotada en las tareas y atribuciones que se le confieren a este tipo de órganos auxiliares, y que en ese sentido, el alcance mismo de las resoluciones que emite se limita a la emisión de un dictamen, cuya “validez, consecuencias y alcance quedan limitados a la etapa del proceso legislativo en que se produce, inserta y relaciona [dado que] fuera de él no tiene validez jurídica, porque ni es norma, ni crea ningún tipo de derecho invocable o aplicable” (Camposeco 1997:72) y en razón de ello no perder de vista que las comisiones ordinarias “en forma independiente o actuando unidas en cada Cámara o entre ambas, son los órganos [auxiliares] facultados para producir dictámenes que sustentan la aprobación con o sin

²³³ Se acepta que esta afirmación es aventurada, puesto que no se cuentan con datos estadísticos que permitan sustentarla, sin embargo, es posible hacerla sobre la base del desconocimiento que existen sobre los temas que se abordan en el Congreso, hecho éste que ha quedado expuesto en temas que han logrado colocarse en la agenda nacional.

²³⁴ En ambas cámaras del Congreso de la Unión, las Facultades **Legislativas** en materia de derechos humanos son: Dictaminar las iniciativas y Puntos de Acuerdo en la materia. Mientras que en el Senado está además la Ratificación de los Tratados Internacionales (que como se verá, no corresponde en estricto a la Comisión de Derechos Humanos, sino a la de Organismos Internacionales).

²³⁵ Desde la teoría política y el derecho parlamentario, el fortalecimiento de las comisiones viene circunscrito a su fortalecimiento institucional, en ese sentido debe recordarse que al hablar de la institucionalización, se está haciendo referencia al fenómeno de regularidad en el comportamiento colectivo. Es decir, la creación y persistencia de reglas, procesos y modelos de comportamiento, capaz de dar respuesta a las demandas que se le atribuyen a dicha instancia. (Douglas 1993:13-19), por tanto la ampliación de sus facultades viene dada a partir de fórmulas que posibilitan se constituyan en arena política para la discusión: la delegación plena. Ver Capítulo 2 de este trabajo. Remitirse específicamente al apartado 2.2.1

reformas o adiciones o supresiones; o el rechazo de la iniciativa con el proyecto legislativo que ha sido sometido a su estudio para efecto de que lo pongan en estado de resolución²³⁶” (Camposeco 1997:75 y 78).

Resulta incuestionable que al valorar los temas que se están tratando en el seno de las Comisiones de Derechos Humanos desde los dictámenes que se presentan, se deba “sopesar sí éstos corresponden con una visión integral de los derechos humanos, sí ponen en sintonía el cuerpo jurídico mexicano con los estándares internacionales en la materia, o si persiste una visión convencional y segmentada del tema [y a revisar por tanto] los argumentos con base en los cuales son resueltos los asuntos legislativos.”(Checa 2008:), sin embargo, su esfera de autoridad no da para que una vez elaborado el dictamen, el mismo sea a su vez aprobado por las/os legisladoras/es en Pleno, ni para que emitan uno en todos los temas que podrían considerarse de su competencia²³⁷.

La aprobación del dictamen en el seno de la Comisión, es el tope a alcanzar en el marco de los trabajos que se llevan a cabo en su marco de competencia, empero su aprobación y/o la incidencia que ese dictamen tenga en la agenda nacional, va más allá de tal competencia y de su propia esfera de autoridad, en tanto corresponde al Pleno dar seguimiento a estos trabajos mediante la aprobación o rechazo del dictamen que se somete para esos efectos.

En ese sentido, si bien el paso de la reforma constitucional por las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras ha resultado errático²³⁸, lo cierto es que se produjo un dictamen que no ha logrado aprobarse por el Congreso, hecho éste que muestra la debilidad de los argumentos que llaman a que desde las comisiones se tenga la responsabilidad de poner los temas de derechos humanos en la agenda nacional, o a pensar que tienen el mandato para ello, cuando tal pretensión rebasa su nivel de decisión.

²³⁶ Como se ha señalado el dictamen es el producto final de un trabajo realizado en Comisiones, aunque la cita lo acota en ese caso a los dictámenes sobre proyectos de ley, éste también opera para los puntos de acuerdo.

²³⁷ Remitirse específicamente al apartado 3.1.2.b de este capítulo.

²³⁸ Se encuentra como ejemplo de ello que la iniciativa por la sociedad civil con la OACNUDH fue presentada la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, quien teniendo la posibilidad de presentarla al Pleno, no lo hizo, en su lugar presentó otra iniciativa. Asimismo, está el hecho de que una vez que la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen del 29 de abril de 2008, éste se remitió a la Cámara de Senadores, quien lo turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Primera, no así a la de Derechos Humanos, quien posteriormente solicitó su turno para dictamen, el que únicamente fue concedido en términos de opinión. La cuestión del turno es un aspecto que se abordará en siguiente apartado., aquí se señala para enfatizar que no está en la esfera de las comisiones de derechos humanos, decidir sobre los asuntos que se le turnan, y que ello no constituye en sí mismo un problema de diseño institucional.

Así pues, que se legisle en apego a la concepción de un Estado al servicio de la garantía de los derechos humanos, es una discusión que trasciende por mucho el trabajo que se realiza no sólo desde las comisiones de derechos humanos, sino de todas las comisiones.

No tener presente lo anterior, da lugar a que se atribuya a las Comisiones de Derechos Humanos, aquellas que correspondan a las Cámaras del Congreso de la Unión (como el poder facultado para ello) y a las/os legisladores/as en lo individual (como integrantes de ese poder que toman las decisiones agrupados en Pleno).

3.3. *Facultad de control. Tareas y atribuciones de control.*

Son diversos los cuestionamientos que se han hecho a las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión en cuanto a su incapacidad para atender los asuntos de su competencia, y mayores los llamados para que sus acciones se encaminen “a sancionar las violaciones de derechos humanos realizadas por el Estado.” (Checa 2008:14). Al respecto se ha dicho que “dado el contexto político y social de constantes violaciones a los derechos humanos, se ha enfatizado la importancia de sus tareas de control, como una medida para fortalecer a...las propias Comisiones en su calidad de contrapeso ante los abusos del poder”. (Checa 2008:49)

La incuestionable omisión del Congreso frente a los derechos humanos y la necesidad de que éste sea un contrapeso frente a otros poderes, es uno de los aspectos con los que se ha de coincidir en este trabajo, sin embargo, la materia del mismo urge a precisar justo, que tal omisión es del Congreso, precisión sobre la que no habrá de abundarse dado que el alcance de las comisiones frente a estos hechos viene circunscrita a los aspectos que se han señalado en el apartado anterior, por el contrario, llama a reflexionar sobre la necesidad de espacios para el tratamiento de estos temas y a las expectativas que frente a las comisiones tiene la sociedad civil organizada.

En ese sentido, este apartado habrá de referir dos procesos importantes que desde la perspectiva de este trabajo, aluden a ello: la valoración realizada respecto de la separación de la Comisión de Justicia y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados²³⁹ y la ratificación del Procurador General de la República en el Senado.

²³⁹ No se hace referencia a la separación de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, dado que los documentos revisados, no dan cuenta de la valoración que sobre tal aspecto se hizo desde la sociedad civil, valoración que es la que adquiere relevancia en el marco de este trabajo.

3.3.1. La separación de la Comisión de Justicia y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Se señaló en el Capítulo anterior que el efecto neto de la proliferación de comisiones permanentes en el Congreso Mexicano marca una tendencia que atiende al interés de los/as legisladores/as y/o a institucionalizar el interés por asuntos de políticas emergentes (independientemente de si estos caen en la jurisdicción de comisiones existentes).

Aspectos, ambos, que inciden de manera negativa en la forma en que varía el número de las comisiones, número que en función de ello, crece de acuerdo a las demandas de los grupos parlamentarios que integran e integrarán las próximas legislaturas.

La valoración que se realizó desde los diagnósticos de la sociedad civil organizada sobre la creación de la Comisión de Derechos Humanos a partir de la separación de la Comisión de Justicia y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, evidenció “la preponderancia de los acuerdos políticos en función de la correlación de fuerzas²⁴⁰” (Checa 2008:12), y en tal sentido afirmó que “lo polémico no era el hecho de dividir la comisión sino la repartición de los cotos de poder” (Checa 2008:12).

En este análisis se perdió de vista la existencia de una comisión que tenía jurisdicción específica en la materia. El punto adquiere relevancia en dos vertientes, la primera, en cuanto a que los Congresos con comisiones fuertes, privilegian el trabajo en subcomisiones (u otras formas de tratamiento específico para el análisis de un proyecto en particular), las que se generan a efecto de poder trabajar sobre proyectos específicos, respondiendo a la necesidad de abordar de manera integral los temas a tratar por los órganos legislativos²⁴¹ y la segunda dada las características inherentes a los derechos humanos: interdependientes, integrales, e indivisibles, lo que complica aún más la determinación del turno.

²⁴⁰ El trabajo contextualiza esta reforma en el marco del acuerdo de integración de la JUCOPO, la que de conformidad con la LOCG, sería presidida por el partido que por sí solo alcanzara la mayoría absoluta, de no ser alcanzada por ninguno se rotará entre los Grupos Parlamentarios en orden decreciente del número de integrantes. En esta lógica y de acuerdo con la composición de la LX Legislatura, la presidencia del primer año le correspondería al Partido Acción Nacional (PAN), al Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el segundo y al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el último. /No obstante, al presidir el PAN la Mesa Directiva de la Cámara se promovió una reforma para que la presidencia de la JUCOPO se negociara en el mismo órgano, que fue aprobada por unanimidad. Sin embargo, el acuerdo que comunicaba que dicho órgano sería presidido por el Coordinador del PRI no fue signado por el PRD. /Así, efecto de la división y rispidez, la actitud del PRD fue mantenerse al margen de las negociaciones; mientras que el pan y el PRI formaron una mancuerna para lograr los primeros acuerdos. /Este panorama y conformación de los órganos de poder incidió, sin duda, en la repartición de las Comisiones. (Checa 2008:12-14)

²⁴¹ Al respecto es importante señalar, que la separación de las Comisión de Justicia y Derechos Humanos, fue a contracorriente de las reformas a la LOCG de 1999, las que tenían por objetivo reducir el número de comisiones. Véase Capítulo 2 de este trabajo. El cual señala la relevancia de las modificaciones a la LOCG desde la perspectiva de sus alcances y motivaciones. También debe tomarse en cuenta que en los análisis comparados, una de las variables para medir la debilidad de las comisiones, es justamente, que se corten transversalmente los temas de jurisdicción, en el caso que refiere Tsebelis,

Así si bien, la creación de una comisión específica visibiliza los temas que le dan origen, y potencialmente abre un espacio para su mejor tratamiento, en el tema de los derechos humanos nos traslada al debate vigente entre los procesos de especificación y el carácter universal de los derechos humanos²⁴², en tanto obliga a pensar que la realización práctica de los derechos humanos, pasa dificultades de diferente índole para su reconocimiento y defensa **real**, dificultades que resultan tanto de la confrontación entre la concepción abstracta de estos derechos y el incremento de derechos específicos²⁴³, como de las problemáticas asociadas a la existencia, implementación, eficiencia y eficacia de legislación que los regula y de la funcionalidad de las instituciones encargadas de su (promoción) garantía y defensa, punto este último que obliga no sólo a atender el proceso de implementación de las normas jurídicas reguladoras de los derechos humanos (Fariñas 1998) sino a las instituciones mismas que posibilitan su vigencia.

El Congreso como parte de esas instituciones, no es ajeno a la complejidad social que se señala, por el contrario, ha proyectado el fenómeno de la especificación, abriendo una vasta gama de comisiones que atienden grupos de población y derechos específicos.

Sobre este aspecto es de señalarse que “originalmente la competencia atribuida a cada comisión de dictamen legislativo es la que deriva de su propia denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de las administración pública federal [hecho por el cual] la asignación de los asuntos que no observaban tal correspondencia estaban en la esfera de las Asambleas o Mesas directivas las que “al instruir el trabajo de las comisiones, [determinaban] automáticamente su competencia para participar de un asunto específico” (Camposeco 1997:113)

destaca éste último aspecto, no obstante que el diseño de estas comisiones, observa además que el número de comisiones era reducido “la estructura del comité estaba diseñada para ser ineficaz (seis grandes comisiones cortando transversalmente las jurisdicciones de los ministros)...” (Tsebelis 2006:131)

²⁴² El debate a que se hace referencia es al que se enarbola desde la sociología de los derechos humanos, desde la cual se genera una teoría contraria a la lógica jurídica de la universalidad y absoluto, que cuestiona algunas de las fundamentaciones de los derechos humanos [...] cuando aquellas no dan respuesta a las concretas situaciones planteadas en los contextos sociales” (Fariñas 1998:688), así si bien este debate alude a la dicotomía que supone el proceso de aculturación del este modelo occidental de los derechos humanos y el reconocimiento y respeto a la interpretación de los mismos según las propias identidades culturales y sociales. (Fariñas 1998:695-696) Lo cierto es que ha puesto sobre la mesa conflictos y retos normativos, dado el “incremento de bienes tutelados bajo el concepto de derechos humanos, o lo que es lo mismo, una especificación en relación con los contenidos de los mismos, un incremento de titulares de los derechos más allá del sujeto-hombre, así como el reconocimiento de los diferentes status por los que el individuo pasa a lo largo de su vida”. (Fariñas 1998:690)

²⁴³ Problemáticas que se dan en el marco de la tensión entre universalismo y pluralismo de los derechos humanos, lo que obstaculiza su ejercicio y garantía, dado el conflicto que se originan entre los propios derechos suponiendo su contraposición y su posible jerarquización.

La complejidad social expresada en los temas a tratar por el Congreso, dio lugar a que tal tipo de asignación, dejará de ser la excepción, rompiendo en los hechos esta correspondencia, pero más que ello, puso en perspectiva la problemática del tratamiento integral de los asuntos a resolver por el Legislativo, en tanto la determinación del turno que se asigna para su revisión se establece de acuerdo a la correspondencia que éstas tienen con la administración pública federal, no obstante que su jurisdicción se establezca también por los temas que los denominan, de modo que determinar cuándo corresponde a cada una intervenir en un asunto, obliga a jerarquizar los criterios de asignación, de conformidad con el precepto de ley, y la valoración que haga la Mesa Directiva de las Cámaras, la que aún observando criterios de máxima interpretación, no debería en los hechos turnar un asunto a más de tres comisiones, ya que de hacerlo, rompería con el principio de división del trabajo que anima a su conformación.

En ese sentido conviene recordar que justo uno de los cambios de la actividad parlamentaria, fue llevar a órganos más pequeños los asuntos que previo se resolvían en Pleno, justo porque cada vez era mayor el número y complejidad de los temas a abordarse²⁴⁴ y considerar, asimismo, las características propias de todo órgano legislativo (colegiado, representativo, abierto y no especializado) lo que hace que la tesis de que “los cuerpos colegiados son resistentes al liderazgo” se complejice aun más. “Al poseer cada congresista un poder formalmente equivalente, una cantidad grande de ellos debe querer actuar antes de que la legislatura pueda actuar los cuerpos jerárquicamente organizados precisan el acuerdo de un número relativamente pequeño de participantes a fin de poder actuar. Cuanto mayor es la cantidad de personas cuya conformidad se requiere, tanto mayor es el tiempo necesario para llegar a un acuerdo.” (Mezey 1995:124-125)

En razón de ello, las comisiones pueden solicitar un turno que no les fue dado, pero la solicitud en sí misma no garantiza que éste les sea turnado y mucho menos un efecto vinculante respecto del dictamen que se elabore²⁴⁵.

²⁴⁴ Véase Capítulo 1. Remitirse específicamente al apartado 1.1.

²⁴⁵ La emisión del Reglamento del Senado, establece con claridad que cuando un asunto es turnado a las Comisiones para emitir su opinión, la opinión debe valorarse por la Comisión que tenga el turno, pero no tendrá un efecto vinculante (artículo 180 del Reglamento del Senado) Para el caso de la Cámara de Diputados, sigue operando el Reglamento Interior del Congreso General, que no resuelve puntualmente el tratamiento que deberá darse a la opinión de una Comisión, sin embargo en la práctica parlamentaria se da en los términos regulados por el Senado. Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.2.2.d

En tal sentido, la forma en que se analizó la viabilidad de la separación de la Comisión de Justicia y de Derechos Humanos, no respondió a los criterios de carácter legislativo para fortalecer e institucionalizar estos órganos, ni *per se* a los que derivan de su materia, en todo caso, lo que prevaleció fue el criterio, según el cual la existencia de un espacio especialmente dedicado para abordar estas temáticas resultará en su mejor tratamiento, de acuerdo con los diagnósticos de la sociedad civil sobre éstas comisiones eso no ha sucedido, en contrario, existen ejemplos relevantes respecto de las implicaciones que ha tenido la separación de estas comisiones²⁴⁶.

En razón de lo expuesto, este trabajo observa que en la valoración de la sociedad civil de la separación de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, hay un marcada (y seguramente justificada) necesidad por la creación de espacios, aunque no necesariamente un redimensionamiento de la viabilidad misma de su existencia.

3.3.2. La ratificación del Procurador General de la República.

El 8 de septiembre de 2009, el presidente Felipe Calderón, presentó al Senado de la República, el nombramiento de Arturo Chávez y Chávez como Procurador General de la República, en respuestas, las organizaciones de la sociedad civil, principalmente las que reivindican los derechos humanos de las mujeres, publicaron un pronunciamiento a través del cual exhortaron al Senado de la República, a no ratificarlo en el cargo²⁴⁷ En el mismo sentido se pronunció la CDHDF²⁴⁸ y otros organismos.

²⁴⁶ Uno de ellos es la ratificación del Procurador de Justicia de la República, al cual se hará referencia en el siguiente apartado. Si bien el nombramiento del Procurador General de la República, se dio en el marco de los trabajos de la Comisión de Justicia del Senado, resulta relevante en cuanto a las implicaciones que tiene la separación de las comisiones para el tratamiento integral de los temas que son materia de su jurisdicción.

²⁴⁷ Las razones que se dieron fueron las siguientes: El periodo en el que Chávez fungió como subprocurador y procurador en Chihuahua, fue uno de los periodos con mayor auge de casos de feminicidios en Ciudad Juárez.; De acuerdo con la recomendación 044/1998 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Arturo Chávez tenía la responsabilidad constitucional y legal de investigar, perseguir y consignar a los presuntos responsables de los feminicidios ocurridos en Ciudad Juárez, sin embargo no lo hizo.; Asimismo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, la Organización de las Naciones Unidas y entre otros organismos nacionales e internacionales emitieron diversas recomendaciones pidiendo desde su remoción hasta su enjuiciamiento por desacato.; Chávez tenía la responsabilidad jurídica de brindar resultados a las víctimas y, por el contrario, entorpeció las investigaciones a través de sus funcionarios de enlace con la CNDH, lo cual lo hace una persona no confiable y totalmente inelegible por razones éticas, políticas y jurídicas para el cargo designado. Difusión CENCOS <http://www.cencos.org/es/node/21606/>

²⁴⁸ El pronunciamiento fue emitido el 20 de septiembre de 2010 por el Consejo de la CDHDF en éste se señala que: “Es necesario recordar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, la Comisión de Expertos de la ONU contra la Droga y el Delito, entre otros organismos nacionales e internacionales, señalaron las actuaciones de Chávez Chávez, y la afectación que tuvieron sobre violaciones a derechos humanos, especialmente en el caso de los feminicidios en Ciudad Juárez”. Por ello es que “respetuosamente, exhortamos al Senado de la República a un análisis exhaustivo de este nombramiento, a fin de cumplir con la obligación

No obstante lo anterior, el 24 de septiembre de 2010, el Senado ratificó por mayoría el nombramiento de Arturo Chávez Chávez²⁴⁹.

Este trabajo se pregunta si ¿tal hecho podría ser una muestra de que el problema de representación y ausencia de responsabilidad política²⁵⁰ rebasa toda propuesta de diseño institucional?, sin embargo, dado que no le toca dar respuesta a ello, se limita a observar que la Comisión de Derechos Humanos de ese Órgano no participó de la ratificación en referencia, y que ese hecho, no contravino ninguna disposición legal, contrario a lo que se pensaría si se acepta que “de acuerdo con su marco institucional, ésta tiene atribuciones y responsabilidades para intervenir, en tanto parte del Senado, [en la ratificación del Procurador General de la República y una serie más de actividades], en razón de que todas ellas atañen directamente a la protección de derechos humanos” (Sarre y Serrano, 2006:100)

Lo anterior no es así, como tampoco que la competencia concurrente²⁵¹ de la Comisión de Derechos Humanos se determine en la funcionalización de todos los poderes al servicio del Estado, y menos que en el conocimiento de tales temas sean *per se* de su competencia, como se afirma al referir que “si bien diversas comisiones del Senado pueden conocer cuestiones de derechos humanos, la competencia específica en la materia la tiene la CDH” (Sarre y Serrano, 2006: 99-100).

Se ha señalado que tal competencia tiene límites establecidos al nivel de decisión que observan las/los legisladores/as en el marco de sus trabajos en comisiones para desde éstas contribuir a los trabajos del órgano legislativo, asimismo se ha señalado que dicha competencia viene dada, en principio, por la correspondencia que éstas tienen con la administración pública federal, y en los hechos por los temas y alcances que los denominan dada la complejidad que observa establecer tal jurisdicción.

En razón de ello no debería extrañar que la ratificación del Procurador General de la República, se encuentre en el terreno de la Comisión de Justicia y por ley, en la de Estudios Legislativos Primera no obstante que la Mesa Directiva pudo haber determinado extender el turno a la Comisión de Derechos

constitucional de velar por la legalidad, la justicia, y con los compromisos internacionales en defensa de derechos humanos”. El Universal, 200910

²⁴⁹ La aprobación se dio con 75 votos a favor de los senadores del PAN, PRI y PVEM, 27 en contra de los integrantes de las bancadas del PRD, PT y Convergencia, y la abstención del perredista Tomás Torres Mercado. El Universal 240910; Crónica 250910.

²⁵⁰ Respecto de la rendición de cuentas, ver Capítulo 3. Remitirse específicamente al apartado 3.3.2

²⁵¹ La que de acuerdo con el diagnóstico aludido se da principalmente con las de Asuntos Indígenas, Defensa Nacional, Equidad y Género, Justicia, Marina, Puntos Constitucionales y diversas comisiones de Relaciones Exteriores, entre las que destacan La de Relaciones Exteriores especializada en organismos internacionales no gubernamentales y la de Relaciones Exteriores especializada en Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, (Serrano y Sarre 2006:99-100)

Humanos, la pregunta sería ¿a caso el procedimiento adoptado por éstas comisiones hubiera sido distinto? ²⁵² ¿el dictamen habría concluido la negativa a la ratificación? ²⁵³, más aun ¿habría existido alguna diferencia en lo aprobado por el Pleno? No existen elementos que den pistas de que ello hubiera sucedido, y tampoco pretensión de este trabajo formular especulaciones al respecto, no obstante la designación del titular de la CDNDH es un referente que al menos podría darnos una respuesta a la última pregunta²⁵⁴.

Sin embargo, regresado al aspecto que se revisa en este apartado, (la competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Senado en la ratificación del Procurador General de la República) interesa señalar que el error que se establece al fijarlo dentro de su jurisdicción se repite en el mismo sentido para los casos de los procedimientos de juicio político, desaparición de poderes y suspensión de garantías; los nombramientos de los funcionarios del servicio exterior mexicano; la ratificación de los nombramientos de los mandos superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y designación de los Ministros de la Corte. (Serrano y Sarre 2006:100)

Asimismo requiere precisar que si bien la comisión “puede participar del Proceso de adopción del Derechos Internacional de los derechos humanos, del proceso legislativo (constitucional, general y federal) para el reconocimiento y garantía de los derechos humanos que no se encuentran debidamente protegidos en México y la corrección política de los criterios del Poder Judicial de la Federación” (Sarre y Serrano,2006:101) ello en sí mismo tampoco es una tarea, atribución o responsabilidad en los términos en que se ha señalado.

Se precisa lo anterior dado que este trabajos se pregunta si ¿ésta o cualquier comisión ordinaria tendría la capacidad operativa para atender las actividades que refiere arriba, además de las que por sí

²⁵² A efectos de contar con mayores elementos para su ratificación el dictamen que se emitió luego de una reunión en la que Arturo Chávez fue citado para comparecer. La reunión en la que comparece se lleva a cabo el 21 de septiembre de 2010, 3 días antes de su ratificación.

²⁵³ El dictamen de las comisiones unidas se aprobó con las firmas del PVEM, el PRI y el PAN, encabezados por Fernando Castro Tentrí (presidente de la Comisión de Estudios Legislativos Primera e integrante de la Comisión de Justicia) y Alejandro González Alcocer (presidente de la Comisión de Justicia); además de Manuel Velasco (PVEM) como miembros de la Comisión de Estudios Legislativos. no contó con las firmas de los senadores del PRD Pablo Gómez, Tomás Torres y Silvano Aureoles (integrantes de la Comisión de Justicia), así como tampoco la de Dante Delgado, de Convergencia, (integrante de ambas comisiones) y Arturo Escobar, del PVEM. En el caso del PVEM se firma en una Comisión y no en otra). En el caso del PRD el dictamen sólo es avalado por el senador del PRD José Guadarrama Márquez como integrante de la Comisión de Estudios Legislativos.

²⁵⁴ Remitirse al apartado 3.4. de este Capítulo.

misma pueda promover, apoyar darles seguimiento, colaborar, establecer vínculos de coordinación, intervenir políticamente en los términos y sobre las actividades que precisa este diagnóstico²⁵⁵?

Si se considera que para el menos poder atender cada uno de ellos, las/os legisladores/as de la comisión requieren al menos contar con información y personal suficiente para su estudio y análisis, éste diagnóstico habrá de toparse con lo que en términos reales ello significó en el Congreso Estadounidense: un crecimiento exponencial de personal que se requería para satisfacer las demandas y una serie de problemas asociados a ellos.²⁵⁶

Es discutible que el Congreso mexicano esté dispuesto a crear una estructura semejante y más aún que la economía del país dé para ello, pero los son más las propuestas que presenta la sociedad civil en tanto se vuelven contradictorias si se observan a la luz de aquellas que demandan que se disminuyan sus recursos. Ciertamente es que ello se explica en que han sido ineficientes e ineficaces y sin embargo, desde esta perspectiva lo son porque no cuentan con la estructura para atender sus trabajos, lo que lleva a un círculo inacabable.

3.4. *Facultades de Información. Responsabilidades específicas y obligaciones establecidas para la organización de sus trabajos.*

De acuerdo con lo afirmado en los diagnósticos de la sociedad civil, el marco normativo del Congreso no explícita lo relativo a las tareas de información que tiene las comisiones²⁵⁷, y “ante la ambigüedad legal, [suponen] que tales acciones versan sobre la transparencia y el acceso a la información de su quehacer.” (Checa 2008:22) y se avoquen a observar “sí las tareas de información realizadas por las

²⁵⁵ “Además de su participación en las anteriores responsabilidades del Senado, en su calidad de comisión ordinaria competente en el tema, la CDH puede, por sí misma: 1. Promover y apoyar las reformas legislativas necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones de la CNDH; 2. Dar seguimiento y vigilancia al cumplimiento de las observaciones, recomendaciones y resoluciones del Sistema Universal de protección de los Derechos Humanos y del Sistema Interamericano emitidas al Estado mexicano, distintas a la tarea legislativa; 3. Colaborar con organismos internacionales de derechos humanos del sistema ONU y OEA, así como con organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras; 4. Establecer vínculos de coordinación con los Congresos de los Estados para desarrollar una legislación adecuada y acciones que favorezcan el respeto de los derechos humanos; 5. Intervenir políticamente en situaciones específicas que afecten los derechos humanos, principalmente ante las siguientes instancias públicas: IMSS, ISSSTE y Secretaría de Salud; PGR, SSP, Semar y Sedena; Sedesol, Inmujeres, Conapred, IFAI; 6. Intervenir políticamente ante cualquier autoridad en caso de violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos; 7. Realizar actividades de promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos. (Sarre y Serrano 2006: 100-102)

²⁵⁶ Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.3.1.

²⁵⁷ En realidad la referencia a estas facultades “el marco legal del Congreso no explicita a detalle las responsabilidades de las Comisiones, salvo algunas funciones concretas que varían de una Cámara a otra.” (Checa 2008:22)

Comisiones de Derechos Humanos del Congreso cumplen con la transparencia, el acceso a la información y, por consiguiente, con la rendición de cuentas”²⁵⁸. (Checa 2008:21), así, a efecto de establecer los mínimos, tarea se centra en dos puntos: 1) la disponibilidad de la información, respecto de: a) sus programa de trabajo, b) sus informes de actividades, c) las convocatorias a sus reuniones de trabajo, c) las actas de esas reuniones, d) las actas de las sesiones de su Mesa Directiva, e) el Orden del día de sus reuniones, f) los dictámenes a discutir y g) los informes sobre las visitas de trabajo²⁵⁹ y 2) la calidad de esa información, sí es útil, completa, comparable, consistente, oportuna y accesible.

Conforme a lo cual concluye que las Comisiones de Derechos Humanos no cumplen con su *facultad* de información dado que la disponibilidad y “el carácter general de los datos impide a la ciudadanía conocer y analizar su trabajo, repercute en acciones sin rumbo que tienden a la improvisación e inconsistencia de su mandato...” (Checa 2008:24)

En ese sentido es necesario acotar dos aspectos, el primero es que además de la referencia a las “tareas de información” no hay nada en la LOCG que haga suponer su existencia, en tanto no señalan a qué se refiere ésta, ni se le dota de atribuciones, y/o responsabilidades específicas²⁶⁰.

Lo segundo es que contrario a lo que supone este diagnóstico, las responsabilidades específicas no tendría como objetivo la transparencia y rendición de cuentas (aunque sean una vía para ello).²⁶¹

²⁵⁸ A pesar de la variedad de posibles responsabilidades, los datos presentados se enfocan en la transparencia y el acceso a la información de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso. ...[en tanto] son elementos necesarios para garantizar las exigencias mínimas de información sobre el quehacer legislativo y para que la ciudadanía conozca, participe y exija un cumplimiento adecuado de su mandato. (Checa 2008:22)

²⁵⁹ Señala que en la de diputados existen los señalados del a) al d) y que ni ésta ni la del senado publica los mencionados del e) al g).

²⁶⁰ No obstante que en el caso de la Cámara de Diputados el término de “tareas de información” sea impreciso respecto de cuáles serían esas tareas, (impresión que posteriormente se reforzará en el artículo 117.1. del Reglamento del Senado de la República (RSR) al señalarla como “*facultad de información*”, [Artículo 117.1. Las comisiones ordinarias elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan; y ejercen *las facultades* de información, control y evaluación que les corresponde], no hay indicios de que dicha imprecisión establezca ambigüedad en su competencias y ámbito de autoridad o de que dicha falta de claridad sea la que incida en los problemas que a éstas se atribuyen de imprecisión. Por ejemplo la falta de dictaminación (no se cumple con la función legislativa) y falta de control sobre las y los servidores públicos y temas materia de su competencia (función de control).

²⁶¹ Las responsabilidades de acceso a la información y transparencia que tocan al Congreso en su esfera administrativa, como a todo ente que maneja recursos del erario público se regulan conforme a los ordenamientos que tal órgano ha adoptado para el efecto: Para la Cámara de Diputados el “Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial”, disponible en línea, http://www.diputados.gob.mx/acuerdos_transparencia.htm y el “Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados”, disponible en línea, <http://www.diputados.gob.mx/rgdetra.htm>. Sobre el caso del Senado revisar el “Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores”, disponible en línea, http://www.senado.gob.mx/transparencia/acuerdo_senado.htm.

3.4.1. Responsabilidades y mínimos obligados

Este trabajo ha señalado que las facultades de las comisiones están perfectamente establecidas en la LOCG por cuanto a que éstas se refieren a su competencia y esfera de autoridad²⁶², por el contrario coincide en que dicho marco normativo es impreciso respecto de los términos que utiliza para referir las tareas y atribuciones, particularmente en lo que toca a lo que denomina “tarea de información”.

En tal sentido conviene recordar que como todo Parlamento, el Congreso de la Unión debe cumplir con **funciones** legislativas, de control y de representación, efectos para lo cual la Constitución le dota de **facultades** legislativas y de control, las que ejerce a través y/o con el apoyo de distintos órganos auxiliares, políticos y de gobierno, entre ellos las comisiones, las que a través de sus trabajos contribuyen a que la Cámara cumpla sus **funciones/ facultades/atribuciones** constitucionales y legales. Para esos efectos, **les asigna tareas, y les confiere atribuciones.**

En el caso de la Cámara de Diputados, sus tareas son las de dictamen legislativo y de información (que se expresan en la elaboración de dictámenes, informes, opiniones y resoluciones) en la Cámara de Senadores, las tareas son el análisis de las iniciativas; mientras que en ambas cámaras las atribuciones que tienen en materia de control, y se refieren a la posibilidad que tienen, si así lo decidieran, para citar a las y los servidores/as públicos/as).

Tanto las tareas asignadas, como las atribuciones conferidas, deben llevarse a cabo en apego responsabilidades específicas, esto es a través de procedimientos establecidos²⁶³ y cumpliendo mínimos obligados²⁶⁴.

En razón de lo anterior conviene recordar que el ejercicio efectivo de las facultades del Congreso, están sujetos a otro tipo de control: el voto de la ciudadanía²⁶⁵ y la transparencia en las mismas a lo resuelto en Pleno o a los actos u omisiones de las/legisladores/as en lo individual²⁶⁶.

²⁶² Las facultades de las comisiones como categoría de análisis desde la teoría política y el derecho parlamentario, se enfoca a estos supuestos según ha quedado expuesto en los capítulos que anteceden a éste. Ver Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.2.1.

²⁶³ Ver Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.2.1.

²⁶⁴ Entre éstas se encuentran, las que la LOCG refiere para la Cámara de Diputados y lo que el RSR establece para la Cámara de Senadores: con un programa de trabajo, elaborar informes de actividades, emitir convocatorias a sus reuniones de trabajo, fijar el orden del día de las mismas, elaborar las actas de esas reuniones

²⁶⁵ La rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas. (Schedler 2004: 36)

²⁶⁶ El punto es importante, ya que querer homologar la obligación de transparencia, referida en la Ley aludida, tendría una limitante significativa y de magnitudes contrarias a lo que se exige a un órgano colegiado de carácter deliberativo, que

Así, si bien las responsabilidades específicas pueden bien constituir mecanismos de transparencia, éstas se dan por efecto de las **responsabilidades** que deberían cumplir para responder a sus **atribuciones**, y por tanto el diagnóstico que se realiza les es aplicable en ese nivel. Establecer cada uno de estos aspectos en el mismo nivel es una de las deficiencias del diagnóstico que se hace desde la sociedad civil.²⁶⁷

Desde esta perspectiva, el llamado de la sociedad civil para fortalecer este marco institucional a través de las modificaciones a su marco normativo fue atendido recientemente por el Senado²⁶⁸ por lo que debe estarse a la espera de los efectos que ello tenga en la conducta de los/as legisladores/as y por tanto en el Órgano Legislativo, no obstante a la luz de que dichas disposiciones ya estaban establecidas en la Cámara de Diputados, y del incumplimiento que pese a esto se observó en dicha Cámara, cabe preguntarse sobre la suficiencia de éstas medidas de carácter procedimental en dos sentidos, uno frente al efecto neto que tienen en el marco institucional y dos frente a su eficacia como mecanismos de rendición de cuentas.

3.4.2. Rendición de cuentas

La inexistencia de mecanismos formales de participación ciudadana y medidas efectivas de rendición de cuentas, relacionados con la opacidad en la toma de decisiones, es un tema recurrente en los diagnósticos de la sociedad civil organizada, en relación a ello es preciso recordar a Schedler quien señala que los problemas de la democracia representativa, han generado que la rendición de cuentas se haya vuelto “una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática, [y que en razón de ello], circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa.” (Schedler 2004: 10)

Lo anterior es de destacarse dado que en la revisión del desempeño de las Comisiones de Derechos Humanos el tema de la rendición de cuentas y los mecanismos relacionados a ésta, dejan fuera

resuelve en Pleno, a través de la exposición en tribuna, las decisiones que toma en el ejercicio de sus facultades sobre los asuntos que son de su competencia.

²⁶⁷ Además de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, las comisiones ordinarias deben elaborar un plan anual de trabajo, rendir un informe semestral de sus actividades y organizar un archivo de todos los asuntos que le sean turnados, que se debe entregar a la próxima Legislatura, y dictaminar y atender los asuntos que le sean turnados por la Mesa Directiva. (Dávila, Caballero 2005: 19)

²⁶⁸ Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.3.

el hecho de que sus protagonistas “varían de acuerdo al tipo de rendición de cuentas [y] el elenco...es tan amplio y variado que [se pierde] fácilmente en una muchedumbre desordenada de protagonistas²⁶⁹.”

En razón de lo anterior, se olvida que en el ámbito de la política... ..la gran diversidad de prácticas políticas de rendición de cuentas, obliga a: 1) preguntarnos ¿Quiénes rinden cuentas? ¿Por qué rinden cuentas? ¿A quién rinden cuentas? (Schedler 2004: 30); 2. considerar que una limitante obvia a la rendición de cuentas es que se concibe dentro de los confines estrechos de sistemas políticos nacionales. (Schedler 2004:36) por lo que habría que delimitar entre las siguientes categorías de rendición de cuentas: gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial. (Schedler 2004: 31) y 3.) mirar hacia la parte sustantiva de la rendición de cuentas, para responder ¿Por qué tipo de conductas y bajo qué tipo de criterios llamamos a rendir cuentas a los servidores públicos? ¿Cuáles son nuestras escalas de medición? ¿Cómo definimos la mala y la buena conducta, las malas y las buenas decisiones, en el ámbito del Estado? ¿Cuáles son los usos y abusos de poder que la rendición de cuentas pretende prevenir, remediar y castigar²⁷⁰? (Schedler 2004: 31)

Las implicaciones de lo anterior se dan entonces diferentes sentidos, en tanto la exigencia de rendición de cuentas a los/as legisladores/as agrupados/as en comisión o en Pleno, tiende a: a) confundir las facultades del Poder Legislativo (El Congreso de la Unión) con las responsabilidades que le asigna a un órgano auxiliar de sus trabajos (las comisiones ordinarias)²⁷¹, b) disminuir los mecanismos formales

²⁶⁹ En un sentido amplio, political accountability, la rendición de cuentas en política, comprende todas las demandas por rendición de cuentas que se dirigen hacia los profesionales de la política –hacia los integrantes de lo que técnicamente, sin espíritu polémico, podemos describir como “clase política. Esta categoría ancha de actores incluye al personal empleado por el Estado moderno– con excepción de los funcionarios bajos y los jueces, quienes se supone que están alejados de la política. También incluye a los funcionarios de los partidos políticos, al igual que las personas que operan las organizaciones de la llamada sociedad civil, tales como sindicatos, asociaciones empresariales u organizaciones de defensa de los derechos humanos. En un sentido más angosto,...la rendición de cuentas en política se dirige a un grupo más reducido: a los altos funcionarios públicos. (Schedler 2004: 30)

²⁷⁰ Captar la amplitud de estándares normativos que se invocan en la práctica política, y distinguir por lo menos las siguientes variantes de rendición de cuentas: bajo criterios políticos, la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora las calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios. (Schedler 2004: 31) Bajo criterios administrativos, la rendición de cuentas pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable.; Bajo criterios profesionales, la rendición de cuentas vigila por la aplicación de normas de profesionalismo, en ámbitos como el médico, académico y judicial. (Schedler 2004: 32); Bajo criterios financieros, la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.; Bajo criterios legales, la rendición de cuentas monitorea el cumplimiento de la ley. Bajo criterios constitucionales, evalúa si los actos legislativos están acordes con disposiciones constitucionales. (Schedler 2004: 32) Finalmente, bajo criterios morales, se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes. (Schedler 2004: 32)

²⁷¹ Lo referente a este inciso se ha señalado en el subapartado inmediato anterior, por lo que no se abordará en éste subapartado.

de rendición de cuentas, los que prácticamente se invisibilizan y erigen como única posibilidad de existencia la que detenta la “ciudadanía”²⁷², c) impulsar mecanismos de rendición de cuentas que no son acordes con la naturaleza del órgano legislativo y d) negar la existencia del poder político y por tanto desconocer los límites de su injerencia.

a. Invisibilización de los mecanismos formales de rendición de cuentas.

Cuando este trabajo refiere la tendencia a la invisibilización de los mecanismos formales de rendición de cuentas se hace alusión a una constante en los trabajos revisados: se reconoce que el Poder Legislativo encuentra asidero en los esquemas de la división de poderes, por cuanto a que debe controlar al Ejecutivo y otros entes, pero jamás se señala que en el esquema de contrapesos éste también se encuentra limitado en cuanto a las facultades que se le asignan, como justo uno de los preceptos que establece límites a su actuar, lo que en realidad es una forma control frente a éste.

Asimismo, dado que la rendición de cuentas “en las democracias representativas, encuentra sus dos expresiones cardinales en los controles electorales y [y no sólo en los] societales.” (Schedler 2004: 34), habría de destacar el efecto del primero en tanto los Congresos se conforman justo a partir de la elección que se hace de sus integrantes, a través de las reglas del sistema electoral, y por ende, del principio de rendición de cuentas que éste entraña, no obstante que ésta sea “menos dramática” y partir de que “la rendición de cuentas en lo electoral (electoral accountability) se basa eminentemente en la posibilidad de castigo...entre elección y elección, los políticos pueden continuamente estar revelando “los hechos y las razones” de su gestión, pero en el momento de las elecciones, cuando los ciudadanos llaman a cuentas a los políticos por medio del voto, su amenaza fundamental es el despido—la amenaza de separar a los “corruptos e ineptos” de sus cargos—. (Schedler 2004: 22)

El punto, de conformidad con el objeto de este trabajo adquiere importancia dado que “la rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas. [y asimismo tales representantes están limitados bajo los preceptos que surgen de] la clásica división de poderes.” (Schedler 2004: 33-34)

²⁷²Se refiere aquí a la diferencia entre tipos de rendición de cuentas y para ello este trabajo se remite a “la distinción original entre rendición de cuentas horizontal y vertical, [la cual sirve] como el ancla conceptual. En esencia, la rendición “horizontal” de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición “vertical” de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado” (Schedler 2004:32)

Así, si bien es cierto que en la evaluación del desempeño de las comisiones ordinarias en general y de las comisiones de derechos humanos en particular, se ha hecho alusión a la reelección legislativa inmediata, lo cierto es que ésta viene dada más por lo que aquella les significa respecto del desarrollo de capacidades individuales de los/as legisladores/as vía su especialización, que como mecanismo efectivo de rendición de cuentas.

b. Impulso de mecanismos de rendición de cuentas que no son acordes con la naturaleza del órgano legislativo.

Aunado a lo anterior, el llamado a la rendición de cuentas de las/os legisladores/as se ve expresado en exigencias tendientes a la generación de mecanismos que chocan con el carácter de un órgano colegiado, entre estos, el empuje de propuestas para que los/as integrantes de un órgano auxiliar como es la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, sancione a los integrantes de otro órgano auxiliar como lo es una comisión ordinaria, si sus integrantes no emiten un dictamen y/o incumplen las responsabilidades y mínimos obligados que se les establece en el marco de sus trabajos (por ejemplo no asistir a las sesiones de trabajo).

Estas propuestas dado que no distinguen entre órganos de gobierno y órganos auxiliares, ni establecen la diferencia entre el nivel de incumplimiento entre lo que es una tarea y lo que es una responsabilidad, confunde también los mecanismos que pudieran crearse para favorecer la dictaminación (por ejemplo que un dictamen sea enviado a otra comisión y/o finamente votado por el pleno sin dictamen²⁷³), respecto de aquellos que se puedan crear para sancionar.

En este sentido es importante mencionar que las sanciones en el Congreso las imponen su órganos de gobierno, tienen un carácter económico, y generalmente se aplican cuando hay una ausencia de la o el legislador en el recinto legislativo, empero ¿puede sancionarles a través de esta vía por no llegar acuerdos?

En el mismo sentido que se ha señalado en la revisión de los órganos políticos como la Jucopo o los Grupos parlamentarios, este trabajo sólo puede señalar que existe un mecanismo de sanción para cualquier acción u omisión de un/a legislador/a y éste forma parte del sistema político.

Es evidente que aquel no ha resultado suficiente, y no es materia de este trabajo explorar formas de sanción distintas, porque aún encontrado una fórmula consecuente con la naturaleza de un órgano político (como han resultado ser las económicas) su ineficacia da cuenta de su intrascendencia para

²⁷³ Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.2.2

controlar sobre qué se legisla y sobre qué se deja de legislar, y evidentemente, como mecanismo para la rendición de cuentas, interesa sin embargo señalar que “**la exigencia de cuentas** tiene que ver [también] con tareas de monitoreo y vigilancia [y que su misión] incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias” (Schedler 2004: 14) de modo que la “supervisión efectiva y la sanción efectiva, son esenciales para contar con una “estructura de incentivos” compatible con el mantenimiento de la norma. (Schedler 2004: 17).

En ese sentido que desde la sociedad civil se evalúe “los procesos de toma de decisión y sus resultados sustantivos; las calidades y capacidades personales de los/as legisladores; si se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable.; si aplica las normas de profesionalismo, si sus actos son acordes con disposiciones legales y constitucionales, si actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes”, (Checa 2008:) es sin duda uno de los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas, el problema se presenta cuando se olvida de que la rendición de cuentas si bien “abarca de manera genérica **tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder** [en tanto]: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones²⁷⁴. (Schedler 2004: 13) las tres no forman un núcleo de “atributos necesarios” que de manera binaria estén o presentes o ausentes y que deban estar presentes²⁷⁵ (Schedler 2004: 21)

Así, el llamado a la rendición de cuentas que se exige sobre el legislativo en general y sobre las comisiones en particular, deja de lado “que ésta puede estar desprovista, sea de elementos informativos, argumentativos o punitivos, sin que necesariamente hablemos de expresiones deficientes de rendición de cuentas. Serán ejercicios estrechos, limitados, enfocados, pero por eso no necesariamente constituyen – como lo llamaría la jerga politológica– “subtipos disminuidos” de rendición de cuentas. (Schedler 2004: 20-22)

²⁷⁴ Los tres aspectos en su conjunto –**información, justificación y castigo**– convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. (Schedler 2004: 13)

²⁷⁵ En todos los casos que reconocemos como instancias de rendición de cuentas. Por un lado, se trata de variables continuas que no son una cuestión del todo o nada, sino de grados. Las tres pueden presentarse con intensidades y énfasis variadas. Por otro lado, hay muchos casos en los cuales una o dos de las tres dimensiones estén ausentes, o sólo débilmente presentes, y de todos modos podemos hablar de ejercicios efectivos de rendición de cuentas. (Schedler 2004: 20) Existen experiencias de rendición de cuentas que prescinden casi enteramente de los castigos. Algunas de ellas se limitan básicamente a la dimensión informativa o a la dimensión argumentativa de responsabilidad.

Este trabajo entiende que cuando se camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación, y sin embargo, se pregunta ¿si es la rendición de cuentas societal la única que podría prevalecer para el alcance de los objetivos que se propone? y de no ser así ¿puede fortalecerse demeritando el resto de los mecanismos existentes? Peor aún a este trabajo le preocupa que las propuestas se avoquen a favorecer modelos institucionales tendientes a fortalecer un órgano, cuando se desestima la existencia de los mecanismos existentes como vía para ello, ¿para qué apostar a la reelección legislativa si no se le ve como un mecanismo efectivo de rendición de cuentas?, ¿por qué el llamado a fortalecer un órgano que no responde a los mecanismos existentes?

c) Negación de la existencia del poder político y desconocimiento de los límites de la rendición de cuentas.

La forma en que se ha asumido la rendición de cuentas respecto de las comisiones de derechos humanos, olvida también que “la idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo” (Schedler 2004: 24).por tanto: 1. Pretende alcanzar solamente un control parcial sobre aquellos que toman las decisiones públicas y para ello debe apoyarse en un andamiaje cuidadosamente construido de reglas; 2. Apunta a la creación de transparencia (aunque siempre relativa, nunca absoluta) y acepta por tanto que existen esferas legítimas de confidencialidad dentro de las cuales los políticos y funcionarios pueden (y en parte deben) deliberar y decidir a puertas cerradas; 3. Resulta afín a nociones como vigilancia, supervisión y monitoreo, pero parte de que quienes la exijan no pretenden saber y vigilar todo; aceptan que no se puede realizar nada que se parezca a una supervisión comprensiva y entiendan que la transparencia, por más que se haga realidad, es una aspiración que siempre encontrará obstáculos que no se puedan franquear y límites que no se quieran traspasar. (Schedler 2004: 24-27)

Un ejemplo de tal olvido se encuentra en la demanda de participar de todos los espacios de decisión del Legislativo desde las sesiones ordinarias, hasta las de Pleno y de condenar cualquier forma de reunión que no tenga carácter público.

Esta exigencia se observa al menos en dos hechos de los citados en este trabajo: Los procesos realizados por las comisiones ordinarias del Senado para nombrar al Procurador General de la República y al Ombudsman²⁷⁶.

²⁷⁶ Remitirse específicamente al apartado 3.3.2 y 3.4. de este Capítulo.

En ambos casos, entre las demandas al Congreso en General y a las comisiones en particular, fue la exigencia que todas las sesiones de la comisión y sus reuniones de trabajo fueran públicas, demanda que si bien descansa en la dificultad para establecer “la frontera entre secretos legítimos e ilegítimos [y en que ésta] puede ser borrosa y controvertida [explica porqué] la lucha por la rendición de cuentas es una lucha por redefinir y reducir las zonas legítimas de la información confidencial. No obstante, sujetarlas a la rendición de cuentas no implica abrirlas a los ojos del público de principio a fin [sino] la obligación mínima de parte de las autoridades a que expliquen sus decisiones ex post, a que revelen y defiendan sus bases de decisión en público. (Schedler 2004: 28)

Al respecto debe señalarse que en el caso de las reuniones en comisiones existe un límite legal a esa pretensión, sin embargo ese límite va más allá del que se establece en su marco normativo²⁷⁷ y es el que entiende que la rendición de cuentas asume, en principio, la realidad del poder al igual que la opacidad del poder: a) Admite, que la política es una empresa humana y como tal se caracteriza ineludiblemente por elementos de libertad e indeterminación; b) Acepta que el poder no puede estar nunca sujeto a un control absoluto en el sentido estricto, técnico, de la palabra y parte de que sí se asumiera el control absoluto sobre ellos, su misión ya no tendría sentido²⁷⁸. (Schedler 2004: 24-26)

3.5. El nombramiento del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ¿un proceso fallido?

El nombramiento del titular de la CNDH, lo mismo que los temas que se han señalado en los apartados anteriores, es un referente indiscutible en la revisión que se hace del Congreso de la Unión desde las organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos, no obstante, a diferencia de

²⁷⁷ De acuerdo con el artículo 93.1. de la LOCG, llevar a cabo estas reuniones es una potestad de las comisiones y pueden o no ser públicas o privadas, esto no es una tarea, sino una atribución que se expresa de esa manera en textual en el artículo en comento: “Las reuniones de las Comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate”.

²⁷⁸ Si yo controlo a una persona, no hay por qué exigirle cuentas a ella. ¿Qué le podríamos reclamar? ¿Le podríamos criticar por las cosas que yo induzco que ella hace? (Schedler 2004: 26) Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie. La demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder. En un mundo de completa transparencia, no tendría sentido molestar a los políticos con preguntas sobre qué han estado haciendo o planeando y por qué. Ya lo sabríamos. En el mundo real de la política, la mayoría de las cosas no están accesibles a la observación directa. Incluso si no existieran las barreras informativas que protegen el proceso político de la inspección directa, no podríamos conocer el futuro (lo que crea la necesidad de exigir cuentas de manera prospectiva), ni podríamos leer las mentes de los políticos y funcionarios (lo que crea la necesidad de exigirles justificaciones). (Schedler 2004: 27)

aquellos, éste ha sido acuciosamente referido no sólo desde la perspectiva del análisis de las comisiones, sino sobre todo del fortalecimiento de los organismos públicos de derechos humanos, de ahí que el análisis de este proceso adquiera una relevancia específica, pues da cuenta de la marcada importancia que las organizaciones de la sociedad civil han dado a los procedimientos en la legitimidad del proceso, pero sobre todo, desde la perspectiva de quien escribe este trabajo, de su poca utilidad para realmente legitimarlos.

3.5.1. Marco normativo

La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) constituyó un cambio significativo para los derechos humanos en México. Con las reforma al artículo 102 apartado B²⁷⁹ de la Constitución, la CNDH se convierte en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios, y por tanto, el nombramiento de su titular, que recae a partir de ese momento, en el Senado de la República, el que de acuerdo con el texto constitucional, debe ser elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

En consecuencia, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se reforma a efecto de armonizar lo dispuesto en la Constitución, y por tanto, entre sus modificaciones más importantes, está la establecida en el artículo 10²⁸⁰, dado que es este precepto una de las disposiciones que habrá de observar el Senado para fijar el procedimiento que regulará el proceso relativo a dicho nombramiento, aunado a lo establecido en la LOCG.

²⁷⁹ Artículo 102 apartado B de la Constitución. .../.../.../ El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios/La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período./El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. /.../...

²⁸⁰ Artículo 10 de la LCNDH. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, *la comisión correspondiente* de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos privados promotores o defensores de los derechos humanos./Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

El objetivo de estas reformas “es trasladar la elección del *ombudsman* al ámbito del Poder Legislativo, sin influencia del Ejecutivo y así garantizar la legitimidad de quien sea seleccionado para tan importante tarea.” (Serrano 2004:2)

No obstante lo anterior, los dos procesos en que ha intervenido el Senado de la República, justo han adolecido de la legitimidad señalada.

3.5.2. Antecedentes

“El año 2004 cobró gran importancia para la sociedad civil organizada en el ámbito de los derechos humanos en México, ya que en noviembre de ese año [concluía] el primer periodo de mandato de José Luis Soberanes como Presidente de la CNDH” (Ramírez 2007:50), y la primera ocasión en que el nuevo procedimiento de elección se llevaría a cabo.

La importancia de lo anterior está en que “el presidente de la CNDH representa en su persona, toda la fuerza política y moral del *ombudsman*, por ello, el proceso de su nombramiento es crucial para crear y mantener la confianza en toda la Institución [así] más allá del acatamiento estricto de la pura legalidad, la labor encomendada a los Senadores para elegir a quien representará al pueblo en la defensa de sus derechos debe estar guiada también por una legalidad sustancial, es decir, por una legalidad que reconozca a los derechos fundamentales como aquellos legitimadores de su propia existencia. En este sentido, los parámetros en los que se encontraría el perfil del *ombudsman* no deben ser cubiertos únicamente de manera formal de acuerdo con las fracciones del artículo citado, sino tratando de desentrañar las razones por las cuales se establecieron de esa manera. La aplicación sustancial de la ley y la consulta con la sociedad civil son las únicas posibilidades que tiene el Senado para garantizar que aquella persona que elija como *ombudsman* sea la indicada. (Serrano 2004:4)

Sin embargo, de conformidad con organizaciones de la sociedad civil organizada, “desde su creación este organismo ha cargado con el peso de la duda por cuanto a la efectividad de su función” (Ramírez 2007:49) hecho que les lleva a preguntarse las razones de ello y observar que, entre otras herramientas, hacen faltan “mecanismos claros en el proceso de elección de los titulares de esos organismos,... Transparencia y equidad en la elección y amplia participación de la sociedad civil son aspectos esenciales, para el fortalecimiento de estos organismos.” (Ramírez 2007:50)

Aun cuando desde algunas organizaciones existe el reconocimiento de que estos “no son suficientes, dado que nos enfrentamos a una tradición cultural autoritaria y de manifiesta autoridad,

(Ramírez 2007:50) lo cierto es que todo lo que no apunta a una falta de responsabilidad y representación de los/as senadores/as se concentra, justo, en la crítica a dichos procedimientos²⁸¹.

Efectivamente, frente al proceso de nombramiento/reelección/ratificación de José Luis Soberanes, el Senado se encontraba ante un panorama complicado:

1. Se trataba de la primera vez en que dicha Cámara designaría al *Ombudsman* nacional sin la intervención del Presidente de la República;
2. La Ley de la CNDH no regulaba el procedimiento conforme al cual el Senado pudiera realizar consultas entre las organizaciones civiles e instituciones similares;
3. Existía un intenso cabildeo ente las distintas fuerzas políticas con opiniones divididas en torno a la gestión de José Luis Soberanes, generando una falta de consenso para ratificar a éste último;
4. Habían surgido nuevos candidatos para ocupar el cargo a titular de la CNDH²⁸²,

Aunado a ello la Comisión de Derechos Humanos del Senado, que fue la instancia responsable de organizar el proceso de elección y de proponer candidatos al Senado estaba frente al siguiente escenario:

a. La exigencia de las ONG para que, en esa calidad:

- Llevaran a cabo una reunión²⁸³ con las organizaciones para discutir dos puntos esenciales:
La instauración de un proceso abierto y transparente para realizar la elección; y

²⁸¹ Los cuestionamiento al proceso de nombramiento/reelección/ratificación de Soberanes se caracterizó por el ejemplo, lo señalado por Sergio Aguayo, quien manifestó “estar en contra de la política de un Senado que se dice democrático y se empeña en violar las reglas mínimas de la transparencia sobre cómo van a elegir al presidente de la CNDH. A su vez, Fabián Sánchez, director de la Comisión Mexicana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, señaló que “que todas las personas que aspiren a ocupar la presidencia de la CNDH y que cumplan con los requisitos legales, comparezcan, sean escuchados por los órganos competentes que deberán dar a conocer los razonamientos que sustenten todas y cada una de sus decisiones”. (Ramírez 2007:51) El 9 de septiembre de ese mismo año, un grupo de 9 intelectuales y miembros de organizaciones civiles enviaron una carta al Senado solicitando que se definan los criterios del proceso de auscultación y la forma en que se establecerá la representatividad de las organizaciones sociales interesadas en participar, así como darle carácter público a toda la información que se genere; establecer con precisión las fechas y plazos que deberán cumplirse; y que todas las personas que aspiren a ocupar la presidencia de la CNDH y cumplan con los requisitos legales comparezcan, sean escuchados por los órganos competentes que deberán dar a conocer los razonamientos que sustenten sus decisiones. Asimismo, se solicitó que quienes participen tengan la posibilidad de apelación revisión del procedimiento. (Ramírez 2007:52)

²⁸² Entre otros nombres se mencionaba a “ Alicia Pérez Duarte, Santiago Corcuera, Guadalupe Morfín y hasta un senador del PAN Guillermo Herbert” (Ramírez 2007:54)

²⁸³ el 26 de agosto de 2004, en ejercicio de su derecho constitucional de petición y audiencia, solicitaron una reunión con el Presidente de la Comisión de derechos humanos del Senado, Sadot Sánchez Carreño, toda vez que 40 días antes y en dos ocasiones, se le había solicitado a dicho senador una audiencia con integrantes de la Comisión que presidía, sin que obtuvieran respuesta alguna. La intención de dicha audiencia era exponer su posición respecto a los procesos de elección, por tratarse de vital importancia para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho en México, pues la participación de la sociedad civil constituía la posibilidad de que el Senado dejara un legado sobre una nueva forma de tomar decisiones públicas. (Ramírez 2007:51).

- Que se cumpliera con lo dispuesto en el artículo 9, que establece los requisitos que debe cubrir una persona que pretenda ser presidente de la CNDH.

b. Diera a conocer un procedimiento en el que se auscultase a la sociedad civil para formar una terna de candidatos²⁸⁴. (Ramírez 2007:51)

Esta demanda, desde la perspectiva de este trabajo, ha de destacar justo porque, la reforma a la LCNDH en su artículo 10, retoma lo dispuesto en los Principios de París²⁸⁵ en cuanto a la participación de la sociedad civil, dichos principios establecen que “la composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de: las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socio profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas; las corrientes de pensamiento filosófico y religioso; los universitarios y especialistas calificados; el Parlamento; las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).²⁸⁶”

Por tanto la “negativa de conceder el derecho de petición y audiencia, [no sólo] daba muestras de la intención de continuar con las viejas prácticas discrecionales, sin respeto por la transparencia y rendición de cuentas, impropias de una sociedad democrática a la que aspira México” (Ramírez 2007:53) como fue calificado este hecho, sino porque de conformidad con los principios señalados, la “vía más efectiva para asegurar la independencia del *ombudsman* en el momento de su elección es la

²⁸⁴ El 11 de agosto de 2004, en conferencia de prensa, dejaron en claro que el proceso de elección debía constituir el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección a los Derechos Humanos. (Ramírez 2007:50)

²⁸⁵ Los Principios de París establecen 3 elementos básicos para garantizar la independencia de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos: la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus miembros; la autonomía presupuestaria y patrimonio propio, y la estabilidad en el mandato de sus miembros.⁴ Las últimas dos características no corresponden directamente al perfil del *ombudsman*, sino más bien se refieren al diseño de la institución protectora de derechos humanos. En el caso mexicano, la CNDH cuenta en su regulación con estas dos garantías de independencia. (Serrano 2004:5)

²⁸⁶ *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París)*, octubre de 1991, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993 (resolución A/RES/48/143).

garantía de que con su designación existirá una representación plural capaz de cooperar en las tareas de protección y promoción de los derechos humanos” (Serrano 2004:6)

Finalmente, la Comisión de Derechos Humanos anunció la aprobación del procedimiento para el nombramiento/ratificación/elección del presidente de la CNDH²⁸⁷, frente a lo cual las organizaciones de la sociedad civil protestaron²⁸⁸ señalando que se pretendía implementar un proceso de elección contrario a lo establecido por la Constitución, que no cumplía las características de equidad, igualdad, legalidad y transparencia; que inhibía la participación ciudadana, no daba muestra de la intención de tener una actitud democrática, responsable y transparente.

En realidad, la Constitución no establece principio alguno sobre el procedimiento, no obstante, la LCNDH a la que remite sí lo hace, y en ese sentido, de ésta se aceptaba la incorporación del principio de participación así como la “interpretación inadecuada de los términos legislativos: elección, propuesta, reelección y ratificación”

La inconformidad alcanzaba así, tanto las decisiones que no se adoptaban con base en la ley como las adoptadas conforme a la ley, de éstas últimas destacaba la crítica a la redacción del artículo 10

²⁸⁷ La convocatoria del Senado se publicará el 1 de octubre de 2004, para iniciar el proceso de auscultación con organizaciones sociales o defensores de los derechos humanos, quienes podrán presentar sus propuestas. La fecha límite para recibir propuestas fue el 15 de octubre./Concluida la auscultación, la comisión de Derechos Humanos del Senado emitirá un dictamen, el cual podrá proponer la ratificación del Presidente de la CNDH, o bien, una terna seleccionada entre las propuestas recibidas./En caso de proceder la ratificación del presidente actual, José Luis Soberanes, el dictamen será sometido a la votación del Senado, a más tardar el 31 de octubre de ese año, el cual debería de aprobarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara./En caso de proponerse una terna, los candidatos y las candidatas que cumplieran con los requisitos señalados en el artículo noveno de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, comparecerían ante la comisión correspondiente en el Senado, con una intervención como máximo de 10 minutos, en la que expusieran sus ideas relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos./Después de esto, se integraría la terna que la comisión debiera presentar al Pleno del Senado, a más tardar en la sesión anterior al 15 de noviembre de ese año. Los candidatos integrantes de la terna comparecerían ante el Pleno de la Cámara de Senadores para exponer, en una intervención máxima de 20 minutos su propuesta de programa de trabajo./La elección del presidente de la CNDH se realizaría en votación por cédula y aprobada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara./La persona que resultase electa debería ocupar su cargo a más tardar el 15 de noviembre de ese año, a partir de rendir protesta ante el pleno del Senado. (Ramírez 2007:52)

²⁸⁸ Las ONG, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Fundar, Centro de análisis e investigación; Red de Organismos civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”; Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”; y la Academia Mexicana de Derechos humanos, en un comunicado de prensa expusieron los siguientes puntos: Para las ONG firmantes, el proceso no garantizaba la igualdad de género en la integración de la terna, ni se establecían las garantías de audiencias no las obligaciones de hacer públicas las razones por las que se decidió actuar de una u otra forma. Tampoco se cumplió con el requisito de transparencia. (Ramírez 2007:53) Para las ONG, el proceso resultó limitado, con reglas poco transparentes y claras, a las que les faltó puntualizar y definir aspectos primordiales, impidiendo que pudieran participar los ciudadanos mejor preparados y capacitados para realizar tareas de defensa y promoción de los derechos humanos. (Ramírez 2007:53)

de la LCNDH, respecto de la cual se señaló que era “inapropiada, toda vez que éste contradice a la Constitución al emplear el término ratificación por el de reelección” (Ramírez 2007:53), ¿cuál fue el problema desde la perspectiva de las organizaciones? que bajo la premisa de la ratificación, se le ponía en ventaja frente al resto de los/as candidatos/as, y efectivamente, la convocatoria partió de que el Senado decidiría sobre la pertinencia de ratificarlo, decidido ello, ¿para qué continuar con el proceso? Este hecho, por tanto, no daba lugar a que otros/as candidatos/as pudieran participar del proceso, porque el proceso se detonaba sí y sólo sí, se hubiera considerando no ratificar a Soberanes.

Sin embargo, más allá de que el proceso siempre privilegió ese supuesto legal, determinar la legitimidad del mismo, desde la perspectiva de este trabajo, no estaba en la forma en que se asimiló el término de la reelección por ratificación, puesto que ésta es en sí misma es una condición de desigualdad frente aquellos/as que no tienen dicha posibilidad, lo que nos remite a vicios del proceso, no de resultado, ¿el resultado hubiera cambiado habiendo consenso en la viabilidad de ratificarlo/nombrarlo? Aunque es posible especular al respecto, este trabajo no lo hará, y se centrará en señalar que éste elemento puso en jaque dicho proceso, lo mismo que la falta de canales efectivos para la participación que animan los Principios de Paris (retomados en la ley).

En ese sentido, este trabajo coincide con el hecho de que “pese a que el Senado no tenía la obligación legal de escuchar a las organizaciones, previo al proceso de elección (la obligación legal establece que la auscultación será durante el proceso), el punto de vista de las organizaciones sería de importancia pues permitiría trascender la ...visión que limita la participación a [la] convalidación de decisiones, en este caso del legislativo; y porque además contribuirá a la legitimidad con que debe contar la institución que protege los derechos humanos de los ciudadanos”. (Ramírez 2007:53)

No obstante, tal hecho, como se verá a continuación, no será suficiente para garantizar que el proceso de nombramiento del titular de la CNDH cuente con la legitimidad que se busca. Así, quien escribe podrá estar de acuerdo con la ilegitimidad de la persona que fue nombrada, sin embargo, este trabajo se orienta a destacar que la ilegitimidad no deviene del procedimiento, la expresa, como expresa la dificultad de cualquier órgano para actuar “más allá del acatamiento estricto de la legalidad” no sólo porque deba “desentrañar las razones por las que se establecieron de esa manera” sino porque los argumentos que se esgrimen para pedir esta aplicación sustancial de la ley, claman lo mismo su aplicación estricta, aludiendo a la inconstitucionalidad o la ilegalidad de la decisión, aunque regresen siempre a señalar la ilegitimidad de la decisión o el acto que cuestionan.

3.5.3. El proceso de designación en la LXI

El proceso empleado por el Senado durante la LXI Legislatura para nombrar a Raúl Plascencia Villanueva como Titular de la CNDH, adquiere relevancia dado que cambió en la forma en que se habían realizado estos nombramientos desde 1999, particularmente con el llevado a cabo en 2004, tales cambios incluyen:

1. La ampliación en el número de comisiones que participaron del proceso²⁸⁹: a la de Derechos Humanos, se sumó la de Justicia y Estudios Legislativos, Primera²⁹⁰;
2. Mayor puntualidad en los términos de la Convocatoria: además de los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo 9 de la Ley de la CNDH, se estableció la fecha de inicio y fin del proceso²⁹¹, los criterios conforme a los cual se determinaría si cumplían con los requisitos para aspirar al cargo²⁹²; plazos para recibir opiniones de los/as postulantes²⁹³ y la obligación de que comparecieran ante las comisiones²⁹⁴
3. Las organizaciones de derechos humanos señalaron que “en términos generales ésta (la convocatoria) cumplió con los requisitos mínimos de un proceso de elección democrático”. (Checa 2009)
4. La realización de foros con organizaciones de la sociedad civil.

²⁸⁹ Previo a este acuerdo, se habían puesto sobre la mesa varias rutas: 1) que la Comisión de Derechos Humanos no participará, pues registraba un rezago en el nombramiento de integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH desde 2007, lo cual ocasionaba que para octubre de 2009 fueran seis los lugares a decidirse y no dos como la Constitución señala; 2) que participaran las comisiones de Derechos Humanos y de Justicia, por la afinidad temática; 3) que se sumará también la de Estudios Legislativos, pues debía seguirse el mismo procedimiento que cualquier otro asunto legislativo; o 4) que la Junta de Coordinación Política coadyuvará a las tres comisiones. (Checa 2010)

²⁹⁰ Este hecho, como se detallará posteriormente, adquirió relevancia no obstante que la elaboración del dictamen final fue responsabilidad exclusiva de la Comisión de Derechos Humanos. (Checa 2010)

²⁹¹ El proceso inició el 24 de septiembre de 2009, con la aprobación de una convocatoria pública, a través de la cual se estableció que el registro de candidaturas tuviera como fecha límite el 9 de octubre. (Checa 2010)

²⁹² El criterio que determinó si cumplían o no con los requisitos fue el apoyo por parte de alguna organización, quienes no fueron postulados por alguna organización quedaron fuera del proceso. (Checa 2010)

²⁹³ Del 13 al 15 de octubre se abrió un periodo para recibir opiniones de parte de la sociedad sobre las personas registradas, tanto a favor como en contra. (Checa 2010)

²⁹⁴ Las comparecencias públicas se realizaron los días 20, 21 y 22 de octubre, donde las y los candidatos presentaron sus propuestas generales, y las y los Senadores les formularon diversas preguntas. La metodología de estas comparecencias fue diversa, algunas duraron menos de veinte minutos, mientras que otras se prolongaron hasta por casi dos horas. (Checa 2010)

5. Ajustes al proceso retomados de las propuestas impulsadas por organizaciones de la sociedad civil²⁹⁵: desde el tipo de información que los/as senadores/as debían tener para valorar la pertinencia de los postulantes y la obligación de darla a conocer²⁹⁶, hasta el compromiso de que todas las sesiones de las comisiones fueran públicas²⁹⁷.
6. Se registró un número mayor de personas²⁹⁸ y se consolidó una terna²⁹⁹.
7. La votación por cédula del dictamen elaborado por las/los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos.

Tales cambios dimensionaron este proceso en el polo opuesto al que marcó el nombramiento-ratificación del que se realizó en 2004, no obstante las deficiencias que éste tuvo: a) la ampliación de casi un mes del plazo señalado para el nombramiento³⁰⁰ y b) que la publicación de toda la información de los candidatos no fue pública en los tiempos y forma acordados³⁰¹; c) los ajustes al mismo, que sólo se lograron por la presión de las organizaciones, no obstante ello, el proceso señalado cumplió en

²⁹⁵ A petición del *Grupo Relevos* Es una coalición formada por la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), Católicas por el Derecho a Decidir, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), Propuesta Cívica y Salud Integral para la Mujer (SIPAM), que tiene como objetivo monitorear e incidir que los procesos de elección de titulares en organismos autónomos. (Checa 2010)

²⁹⁶ Los senadores/as acordaron la publicación del currículum, propuesta de plan de trabajo y las organizaciones postulantes de las y los candidatos en la página oficial del Senado. Esta información fue entregada a organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación en el marco del Foro “*Legitimidad y confianza en el proceso de renovación de la CNDH*”, realizado el 15 de octubre de 2009 en el Auditorio Lerdo de Tejada y convocado por el *Grupo Relevos* y Amnistía Internacional-México. El *Grupo Relevos* puso a disposición de la ciudadanía la información de las y los candidatos a presidir la CNDH en: <http://www.relevos2009.org.mx> el 16 de octubre de 2009, con la tarea de abrir espacios para promover una discusión más informada sobre el proceso. (Checa 2010)

²⁹⁷ En dicho Foro, también se hizo el compromiso de abrir todas las sesiones de trabajo, incluida la del dictamen.

²⁹⁸ En dicho periodo se registraron 39 personas. El 12 de octubre las Comisiones involucradas valoraron si las candidaturas cubrían con los requisitos de elegibilidad que establece el artículo 9 de la Ley de la CNDH y la propia convocatoria, lo que permitió registrar –luego de elaborado este análisis– 26 candidatos y candidatas. Sin embargo, días después Mario Álvarez Ledezma presentó el acuse de la organización que lo postulaba, el cual había sido extraviado en la Oficialía de Partes del Senado. Con esto sumaron 27 personas inscritas al final. (Checa 2010)

²⁹⁹ El 04 de noviembre se aprobó que la terna estuviera integrada por: Emilio Álvarez Icaza (6 votos), Raúl Plascencia Villanueva (7 votos) y Luis Raúl González Pérez (8 votos). (Checa 2010)

³⁰⁰ El 26 de octubre la Comisión de Derechos Humanos sesionó para formular un dictamen, el cual no se concretó, hecho que por el que se amplió el plazo para su presentación al Pleno hasta el 6 de noviembre (una vez terminada la discusión del paquete fiscal); (Checa 2010)

³⁰¹ La información que se publicó en la página web del Senado sólo contuvo una lista con algunas organizaciones que apoyaban a las y los candidatos, la cual se terminó de dar a conocer una vez concluido el plazo señalado. (Checa 2010)

general con lo dispuesto en el marco legal que rige a las comisiones y a sus órganos políticos y de gobierno, hecho que como se sabe, no fue suficiente: ni para cambiar el resultado (que no contó con la legitimidad que pudo haberse esperado), ni para considerar que las comisiones, al actuar conforme sus facultades, incidan en la definición de la agenda del Congreso, punto este último materia de este trabajo.

Así, desde las organizaciones de la sociedad civil se señaló que el proceso³⁰² a) debió estar a cargo de la Comisión de Derechos Humanos; b) que no fue posible conocer el sentido de las opiniones y decisiones de los/as senadoras/es, (no todas las reuniones de trabajo fueron públicas y el voto fue por cédula), c) tuvo carencias importantes en materia de transparencia y acceso a la información, y los mecanismos de participación ciudadana eran limitados y no vinculantes y finalmente, d) que no se decidió considerando los criterios de idoneidad³⁰³.

La pregunta es ¿qué tuvo que haber sido distinto para que el proceso funcionara?, ¿cuáles son los elementos conforme a los cuáles se decide qué no funcionó?, ¿qué mecanismos vinculantes de participación de la ciudadanía son los que deben existir en estos procesos para que sean distintos?, ¿qué sólo participará la Comisión de Derechos Humanos en el proceso, que el voto fuera abierto y que se publique la información en tiempo y forma de los/as postulantes habría hecho que éste funcionara?

a) La Competencia de las Comisiones de Justicia y Estudios Legislativos Primera.

A diferencia de otros nombramientos cuya responsabilidad la tiene el Senado de la República, el del Titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuenta con dos particularidades, en principio, 1) la regulación del procedimiento a través del cual dicha Cámara determinará el nombramiento, 2) que dicho procedimiento está establecido en una ley (la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) que no es la que regula el funcionamiento interno del Congreso de la Unión.

³⁰² El proceso “tuvo carencias importantes en materia de transparencia y acceso a la información, pues con excepción de las comparecencias, las demás reuniones de trabajo no estaban consideradas como públicas... Además, los criterios de idoneidad que guiarían la decisión final estaban ausentes y los mecanismos de participación ciudadana eran limitados y no vinculantes “no se cumplió con el principio de máxima publicidad a que dicho órgano legislativo se comprometió, toda vez que la información publicada fue incompleta e inoportuna” y que ello “limitó a la ciudadanía contar con el mayor número de elementos para valorar la trayectoria de las y los candidatos y emitir opiniones mejor informadas; además de que no fue posible conocer el sentido de las mismas” (Checa: 2009)

³⁰³ Al respecto se señala que “la ausencia de valoraciones en la decisión de cada integrante de la Comisión de Derechos Humanos, incluso de un diagnóstico claro y consensuado del rumbo de la CNDH, del perfil necesario para afrontar esos retos y las cualidades de cada candidata y candidato [y que] la designación atravesaría por discusiones y negociaciones de carácter económico o de tensión político-partidaria, (Checa: 2009). Con excepción ello, todas las observaciones al proceso son endebles y la mayoría de carácter procedimental, y justo es dicho punto es el que éste trabajo ha sostenido, deviene de un marco institucional que rebasa el marco normativo interno del Congreso, y por tanto no se hará referencia a él Véase capítulo 1. Remitirse específicamente al apartado 1.2.1. y Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.4.

Esas dos particularidades, desde la perspectiva de este trabajo, arrojan elementos que permiten observar la incidencia del derecho internacional de los derechos humanos (y de la sociedad civil organizada como promotora de aquel), en el procedimiento de elección del titular de la CNDH en tanto éste, con sus deficiencias, retoma lo dispuesto en los Principios de Paris, y abona a que éste encuentre jurisdicción en una comisión determinada.

Ambos aspectos, al menos durante el proceso de elección de Raúl Plascencia Villanueva como Titular de la CNDH constituyeron limitaciones claras (aunque no suficientes) a la concertación de los grupos parlamentarios respecto de dónde y cómo habrán de conducirse frente a la facultad que la Constitución confiere al Senado.

No obstante lo anterior, dicho procedimiento no es ajeno al proceso legislativo que rige el funcionamiento interno de las Cámaras y en ese sentido tampoco a los procedimientos que regulan el Congreso.

Contrario a lo que se refiere en diferentes documentos de análisis³⁰⁴ relativos al proceso de elección del Ombudsman, en estricto, no existe un mandato fijo a la Comisión de Derechos Humanos del Senado para llevar a cabo dicho nombramiento.

El punto es importante en este trabajo, porque uno de los cuestionamientos a este proceso vino dado porque en la determinación del nombramiento intervinieran además de la Comisión de Derechos Humanos, la de Justicia y Estudios Legislativos Primera.

Sin embargo, ni a través de la LCNDH, ni vía la LOCG, existe un mandato fijo para que dicha comisión, sea la que de manera particular y de forma exclusiva, incida en dicho procedimiento.

En este trabajo se señaló la necesidad que existe desde la sociedad civil organizada respecto de contar con espacios para debatir los asuntos y temas específicos correspondientes a los derechos humanos, así como la dificultad de determinar qué temas y cuáles serían parte de la jurisdicción de una determinada comisión³⁰⁵, la elección del titular de la CNDH nos regresa a ello, y nos permite destacar en este punto, tanto la complejidad que se señaló previamente, como la inconsistencia de las demandas existentes en este sentido, ahora vista desde la contradicción que representa solicitar que en este tema la jurisdicción se pida sólo para la Comisión de Derechos Humanos, y en otros, como lo fue el de

³⁰⁴ Además de los documentos que éste trabajo revisa bajo la denominación de “el diagnóstico o los diagnósticos de la sociedad civil”, existen otros que se han avocado al análisis de este procedimiento, que han afirmado lo anterior, véase (

³⁰⁵ Remitirse específicamente a los apartados anteriores de éste capítulo.

Procurador General de la República, existieran voces que llamaban a ampliar la jurisdicción del nombramiento, a una Comisión distinta a la de Justicia³⁰⁶.

Efectivamente, la razón que dio validez legal a que el procedimiento estuviera a cargo de las comisiones antes referidas, está relacionado con que el artículo 10 de la LCNDH, en tanto éste señala que el proceso se llevará a cabo por la “comisión correspondiente”, dicha comisión es sin duda la Comisión de Derechos Humanos, dado que el tema forma parte de la jurisdicción de aquella, sin embargo, ello no excluye la facultad que tiene la Mesa Directiva para determinar el turno a otras comisiones³⁰⁷, que a su vez es congruente con la potestad constitucional que tiene las Cámaras del Congreso de la Unión para regular su funcionamiento interno y actuar conforme a éste³⁰⁸.

El hecho es importante para este trabajo en diferentes sentidos: por un lado, 1) reafirma que las pautas de conducta de los/as legisladores/as son producto de la complejidad del entramado institucional en el que se desenvuelven, donde el marco normativo que regula su funcionamiento interno es una más de las reglas que guía su comportamiento, 2) que la institucionalización de éstas reglas es un proceso susceptible de observar avances y retrocesos, hasta consolidarse como formas de actuación determinadas; por otro lado 1) que la apuesta al procedimiento puede ser importante, aunque éste no necesariamente será determinante para la definición de los resultados esperados y 2) que dicho procedimiento puede prescindir del mandato fijo (esto es de la jurisdicción asignada a una comisión específica, en este caso la de derechos humanos) entre tanto las facultades de la comisión no se altere para redefinir su competencia (esto es elevar su capacidad de decisión respecto de temas específicos).

b) La votación por cédula

Como se sabe la votación “Es la forma en que los legisladores expresan su decisión personal sobre determinados asuntos, desde si un tema está suficientemente discutido hasta la aprobación o rechazo de un dictamen” (SIIP:2006³⁰⁹), y el Congreso mexicano observa tres tipos de votaciones:

³⁰⁶ La contradicción por supuesto se mira igual en la Mesa Directiva, no obstante este trabajo da por hecho la existencia de los problemas que presenta el legislativo mexicano en cuanto a desempeño, y por tanto destaca la contradicción de la sociedad civil organizada por cuanto al diagnóstico que hace de aquel.

³⁰⁷ Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.2.1.

³⁰⁸ Remitirse específicamente al apartado 3.1.1. de este capítulo.

³⁰⁹ “Para la aprobación de los asuntos se requiere la votación a favor de una mayoría absoluta (50% más 1 de los legisladores presentes en la sesión, siempre y cuando haya quórum), salvo en algunos casos en los que es necesaria la mayoría calificada

nominales, es decir aquellas en las que se registra e identifica el nombre del/a legislador/a y el sentido en el que vota³¹⁰”; económicas, esto es a través de las que las/os legisladores manifiestan a mano alzada el sentido de su voto³¹¹; y por cédula, es decir las que se llevan a cabo para elegir personas.

En estas últimas, se distribuyen cédulas con los nombres de los/as aspirantes a ocupar el o los cargos y los/as legisladores/as son llamados/as en orden alfabético por la Secretaría para pasar a depositarla en un ánfora. Al concluir la votación, la Secretaría realiza el cómputo e informa de los resultados al Presidente, el que hace la declaratoria y dicta el trámite correspondiente³¹².

Esta forma de votación fue cuestionada, señalando que “una votación en cédula secreta, negó a la ciudadanía el derecho a saber y conocer los argumentos que justificaron una decisión de tanta importancia. Al desconocerse todos estos argumentos, se confirmó que... la opacidad y discrecionalidad en la toma de decisiones sobre las instancias públicas autónomas –en este caso el nombramiento del Presidente de la CNDH– toman cuerpo en las prácticas legislativas cotidianas; y la fuente de decisión para ello no es precisamente el criterio técnico o especializado, sino las valoraciones e intercambios políticos del tipo de distribución de cuotas”(Checa 2009). Este trabajo no debate la el carácter de éstas motivaciones³¹³, si en cambio es su objeto señalar las limitaciones del diagnóstico sobre las causas que las originan, así observa que la votación por cédula, es uno de los elementos que destacan respecto del marco normativo que regula el funcionamiento del Congreso, y por ende de las comisiones, en tanto la misma también forma parte de las reglas formales, establecida en el artículo 153 del RGICG³¹⁴.

(dos terceras partes de los legisladores presentes, como por ejemplo, reformas a la Constitución; nombramientos de Presidente Interino, de consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, de Secretario General y de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. (SIIP 2006)

³¹⁰ para ello se utiliza el sistema electrónico de votación, que consiste en que los legisladores, desde su curul, pulsan un botón de acuerdo al sentido de su voto; posteriormente éste aparece en el tablero electrónico que se encuentra a un lado de la tribuna. Deben ser nominales las votaciones para aprobar proyectos de ley o decreto, ya sea en lo general o en lo particular.

³¹¹ Si la diferencia entre los votos a favor y en contra no excede de tres, se tomará votación nominal. Cualquier miembro de la Asamblea, con el apoyo de otros 5 legisladores, puede solicitar que un asunto se decida por votación nominal en lugar de votación económica.

³¹² Recientemente, en algunos casos la votación por cédula ha sido sustituida por votación mediante el sistema electrónico. Para ello, la Secretaría da lectura a la lista de nombres propuestos y procede a tomar la votación mediante sistema.

³¹³ En el capítulo 2, se ha señalado el diagnóstico de las comisiones ordinarias, comprueba que no existen cambios significativos pese a la inclusión del principio de pluralidad observado en su integración. Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.4.

³¹⁴ Artículo 153 RGICG

En ese sentido, su análisis requiere contextualizar su sentido y alcances, y entender su motivación. Lo mismo que otros diseños institucionales, la votación por cédula, buscó determinar pautas de conducta tendientes a romper la disciplina partidaria, hecho que debe destacarse, ha sido uno de los objetivos que se busca en el fortalecimiento de las comisiones.

Así, se debe partir de que “sólo hay una excepción a [la] práctica de voto abierto: se trata del caso de elección de personas; la sabiduría del reglamento señala que cuando se vote por personas el voto será secreto.” (Batiz 2010:s/p)

Si bien una explicación de ello es que nadie debiera saber por qué persona votó cada uno/a de los/as integrantes del cuerpo colegiado, en tanto “es indispensable para que el elegido o el perdedor de la elección no sepan quiénes estuvieron en su favor y quienes en favor de otra persona [y evitar así] rencores y animadversiones personales que no deben tener cabida en un cuerpo colegiado con graves responsabilidades e integrado por pares, esto es, por iguales [y que] la razón de esta prevención responde a la misma lógica que el sufragio universal para elegir a los poderes Legislativo y Ejecutivo; el voto secreto protege la libertad del votante, sea éste ciudadano o sea un representante popular en alguna de las cámaras del Congreso³¹⁵,[también lo es que] con la información en su poder, cada [legislador/a] podría hacer su juicio personal, escoger por quién votar, ejerciendo por sí mismo su poder de decisión y sin tener que esperar a ver qué negociación cerró con los otros coordinadores su jefe de bancada. No hay que olvidar que en la teoría parlamentaria y en la ley, dicho jefe es tan sólo un coordinador de sus iguales y ni más ni menos que sus compañeros³¹⁶.” (Batiz 2010:s/p)

Así, puede cuestionarse la “sabiduría del reglamento” o que en la práctica existan incentivos institucionales que hagan del coordinador del grupo parlamentario el decisor real en las Cámaras, empero, lo que no puede negarse es que la ley y la teoría parlamentaria, han concebido este instrumento (el voto por cédula) como una vía para salvaguardar a quien deba pronunciarse sobre la idoneidad de una persona para ocupar un cargo, y la teoría política, a través de los diseños institucionales, como un mecanismo para romper con la disciplina partidaria.

³¹⁵ El voto secreto se usó en Grecia y se reinventó en los capítulos generales de las órdenes religiosas en la Edad Media.

³¹⁶ El reciente proceso de elección de los Consejeros del IFE, puso al debate nuevamente la pertinencia de que el voto fuera por cédula, al respecto se señaló “para elegir a los consejeros del IFE se debió dar a conocer una lista de los aspirantes, entregarle a cada diputado un historial de cada uno de ellos, con sus antecedentes personales, estudios, obra escrita, cargos ocupados, militancia política, organizaciones a las que pertenece y cualquier otro dato que ilustre a quien votará, para que al hacerlo contara con la información que le permitiría cumplir su responsabilidad con plena libertad y valorar su propia determinación. (Batiz :2010)

3.6. Conclusiones del Capítulo Tres

Este capítulo se propuso mostrar que los diagnósticos sobre las Comisiones de Derechos Humanos tienden a 1.no distinguir entre los ámbitos de competencia que tiene la comisión y las del Congreso; y 2. no diferenciar entre los mecanismos que son propios de un Órgano Legislativo, de aquellos que operan en ámbitos distintos a esta esfera.

Imprecisiones sobre las cuales se les plantea como ámbito para la generación de agendas sobre temas de impacto nacional, cuyo alcance no se corresponde con las observaciones ni propuestas que se abanderan a través de éstos.

V. Conclusiones Generales.

Este trabajo llevó a cabo una revisión de las Comisiones de Derechos Humanos a través de observar el marco normativo/institucional que las rige en tanto comisiones ordinarias y el diagnóstico de la sociedad civil organizada que crítica de éstas la falta de una agenda de actuación integral en la materia. Conforme a tal revisión se estableció que como cualquier otra comisión:

- Son una unidad de análisis adecuada para analizar el desempeño del Congreso en tanto desde su revisión se puede observar el marco institucional (reglas formales e informales que rigen la actividad parlamentaria): a) las disposiciones normativas y las prácticas parlamentarias que les aplican directamente, b) las que rigen otros órganos auxiliares y de dirección y c) aquellas que denotan aspectos extraparlamentarios.
- Se encuentran rebasadas, tanto por las problemáticas del Congreso, como por las expectativas que en relación a sus alcances se plantean.
- El fortalecimiento del marco normativo que las regula no necesariamente se ha visto reflejado en un Congreso más fuerte, y
- No han sido necesariamente un actor importante para la toma de decisiones en los parlamentos.

Lo que se explica a partir de la complejidad que presentan los Parlamentos en función de su carácter de órganos colegiados, representativos, abiertos y no especializados; las problemáticas y situaciones que se derivan de los cambios y/o crisis de la actividad parlamentaria en relación con el orden funcional de los Congresos; y la ineficiencia e ineficacia que en lo general observan dada la naturaleza propia de los órganos de su tipo.

Así, la revisión de las facultades, estructura y desempeño de las comisiones del Congreso de la Unión, lleva a concluir que el fortalecimiento de las comisiones (en los dos sentidos que le plantea la sociedad civil organizada: el de fortalecer su marco/normativo institucional o la ampliación de su mandato y/o agenda), no son una vía efectiva para resolver las problemáticas del poder legislativo, ni para garantizar la presencia de los temas de derechos humanos en la agenda nacional.

Lo anterior dado que se pudo observar 1) que las pautas de conducta de los/as legisladores/as son producto de la complejidad del entramado institucional en el que se desenvuelven, donde el marco normativo que regula su funcionamiento interno es una más de las reglas que guía su comportamiento, y 2) que la institucionalización de éstas reglas es un proceso susceptible de observar avances y retrocesos hasta consolidarse como formas de actuación determinadas, aunque no siempre determinantes, es decir que aunque los procedimientos puede ser importante, ello no se verá reflejado necesariamente en los

resultados esperados, sobre todo si las facultades de las comisiones no se alteran para redefinir su competencia (esto es elevar su capacidad de decisión respecto de temas específicos).

Conforme a lo expuesto este trabajo puede concluir que los diagnósticos de la sociedad civil organizada sobre las Comisiones de Derechos Humanos tienden a: a) no distinguir entre los ámbitos de competencia y jurisdicción que tiene la comisión y las del Congreso; y b) no diferenciar entre los mecanismos que son propios de un Órgano Legislativo, de aquellos que operan en ámbitos distintos a éste.

Las implicaciones de lo anterior se dan entonces diferentes sentidos: a) confunden las facultades del Poder Legislativo (El Congreso de la Unión) con las responsabilidades que le asigna a un órgano auxiliar de sus trabajos (las comisiones ordinarias); b) invisibilizan los mecanismos formales de rendición de cuentas, y erigen como única posibilidad de exigencia la que detenta la “ciudadanía”; c) impulsan mecanismos de rendición de cuentas que no son acordes con la naturaleza del órgano legislativo, d) simplifican la dinámica parlamentaria³¹⁷; d) niegan la existencia del poder político (esto es de que el Congreso se conforman por partidos que legalmente y legítimamente buscan el poder).

Asimismo, en la revisión de las comisiones ordinarias desde los diagnósticos de las Comisiones Derechos Humanos se observó que éstos apuestan a la institucionalización del funcionamiento interno del Congreso a través de un nuevo diseño institucional que si bien incluye la reelección legislativa³¹⁸, se centra en el fortalecimiento de procedimientos tendientes a la dictaminación u orientadas a modificar el marco normativo que las rige, no obstante tales propuestas desestiman otras medidas de carácter procedimental que buscan el mismo objetivo, entre éstas, el voto por cédula³¹⁹ y los mecanismos de

³¹⁷ En el llamado que se hace a las Comisiones de Derechos Humanos y al Congreso (representantes) para escuchar a la sociedad (específicamente ciudadanía/electores/as) y legislar en consecuencia, se realiza asumiendo que toda la sociedad se pronunciaría por las reformas o propuestas que desde las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos se abanderan, llamado que si bien se hace señalando la importancia de legislar sobre la base de garantizar los derechos humanos (aludiendo a su responsabilidad), se legitima justo en el derecho que la sociedad (ciudadanía/electores/as) tiene de participar de las decisiones que le competen.

³¹⁸ La reelección legislativa, desde estos diagnósticos, se ve más como un medio para la especialización que como una medida para la rendición de cuentas, sin embargo en ambos supuestos la reelección se analiza desde lo que ésta significaría para profesionalizar bajo criterios ajenos a las dinámicas de los parlamentos.

³¹⁹ En este caso, el voto por cédula se revisa conforme al concepto de revisión de cuentas y no como parte de los diseños institucionales que ha adquirido el Congreso para mejor su funcionamiento interno. Véase el Capítulo 3. Apartado 3.5.3.

dictaminación³²⁰; y de facto significan la creación de estructuras burocráticas³²¹ sobre la base de formulas que ya se han utilizado con el objetivo de fortalecer al órgano legislativo.

Aunado a lo anterior observó que presentan impresiones³²² y contradicciones³²³ importantes, dado lo cual las propuestas que presentan plantea a las Comisiones de Derechos Humanos como ámbito para la generación de agendas sobre temas de impacto nacional, cuyo alcance no se corresponde con las observaciones ni propuestas que se abanderan a través de éstos, las que se caracterizan (como se ha señalado) por tener un carácter procedimental.

Tales conclusiones llevan a reflexionar sobre dos aspectos, 1) el problema de representación y ausencia de responsabilidad política que observa el Congreso, los que en función de lo revisado rebasan las propuestas de diseño institucional que se discuten, sobre todo las que apuntan a revisiones procedimentales que atañen de manera directa e indirecta a las comisiones³²⁴ y 2) la demanda al Congreso mexicano para que se convierta en un actor central en la formulación de políticas públicas, o al menos la exigencia de que sus funciones de representación, control y legislación se asuma satisfaciendo los criterios de aquella (la política pública), esto es que las decisiones que se tomen sean al menos informadas, oportunas, coherentes y eficaces³²⁵, sin embargo, desde la perspectiva de este trabajo

³²⁰ En este caso los mecanismos para la dictaminación no se consideran como tales, se niega no sólo su eficacia, sino su existencia. Véase el Capítulo 2. Apartado 2.2.2.c.

³²¹ Se hace referencia a la relación que debería existir entre los temas y trabajos a realizar por la comisión, el personal que se requería para realizarlos y los problemas asociados a ellos. Véase Capítulo 2. Remitirse específicamente al apartado 2.3.1.

³²² Los análisis de las comisiones observan las siguientes impresiones:

1. Confunden entre facultades del Congreso y atribuciones y tareas de las Comisiones. Por tanto el nivel de análisis no distingue entre lo que son medidas para modificar el diseño institucional del congreso, de aquellas que sólo impactan en éste. (Véase Capítulo 2 Apartado 2.2.1 y Capítulo 3. Apartado 3.2.1.)
2. Interpreta sin sustento en el marco normativo ni en la doctrina parlamentaria, por tanto da un carácter de facultad a las tareas de información de las comisiones. (Véase Capítulo 3. Apartado 3.4.1.)
3. No distinguen entre los tipos, prácticas, mecanismos y sujetos de la rendición de cuentas. (Véase Capítulo 3. Apartado 3.4.1.)

³²³ En los procesos revisados se observa críticas a que se actúe “más allá del acatamiento estricto de la legalidad” al tiempo que claman su aplicación estricta. En ese sentido se observó cómo en el procedimiento de ratificación del Procurador General de la República, se solicitó la ampliación del turno a la Comisión de Derechos Humanos, no obstante en el nombramiento del Ombudsman se crítico la ampliación del turno a las comisiones de Justicia y Estudios Legislativos Primera. (Véase Capítulo 3. Apartado 3.4.5.)

³²⁴ Aun cuando desde algunas organizaciones existe el reconocimiento de que estos “no son suficientes, dado que nos enfrentamos a una tradición cultural autoritaria y de manifiesta autoridad, lo cierto es que todo lo que no apunta a una falta de responsabilidad y representación de los/as senadores, se concentra, justo, en la crítica a dichos procedimientos.

³²⁵“La política pública debe satisfacer por lo menos cinco criterios: debe ser informada, oportuna, coherente, eficaz y discreta. Por informada entiendo que la política pública debe basarse en la mejor información disponible. Por oportuna quiero significar que la política no debe ser diferida hasta el punto en que exacerbe el problema que pretende resolver, con

con ello se da cuenta de que no se considera seriamente las consecuencias de ello³²⁶ y tampoco en que justo las características de los Congresos contribuyen de una manera diferente que tales políticas reúnan dichos criterios³²⁷.

En suma, las funciones que ejercen las legislaturas en los sistemas políticos, no se dan de manera aislada, tampoco son funciones exclusivas de uno u otro órgano. Aunque posiblemente la exclusividad que se da, es de manera solo formal. La función parlamentaria se encuentra dispersa y es compartida con diversas entidades de decisión traducidas en la persona del Ejecutivo, el gabinete, la burocracia administrativa, el partido político, las elites políticas y económicas internas y externas de un país, los grupos de individuos a nivel nacional o internacional, y los medios masivos de comunicación. Ello implica una amplia flexibilidad de los órganos legislativos en relación al papel que desempeñan en la actualidad. La afirmación que resulta obvia, es que en todos los parlamentos, las cuestiones de políticas públicas se resuelven mediante un proceso de negociación entre diversos centros de influencia: con las comisiones parlamentarias, el líder del congreso, el jefe del ejecutivo, las oficinas gubernamentales, los grupos privados, etc. Se trata de un proceso que da cabida a diferentes opiniones que ocasionan, por su propia naturaleza, la demora y el estancamiento y que en algunos casos pueden llegar hasta la inestabilidad, producto del choque entre los distintos grupos de influencia.

De lo anterior, interesa destacar que los Legislativos, presentan una complejidad inherente a su propia naturaleza (en tanto órganos de carácter político de toma de decisiones colegiadas) y funciones (legislativa, representativa y de supervisión y control) que, cómo se observó presentan cambios que se gestan prácticamente desde su origen y que se asocian a las transformaciones económicas, a los procesos de urbanización, educación, el desarrollo de las comunicaciones, al aumento en las necesidades de la

consecuencias adversas para el sistema político. Por coherente quiero decir que la política debe ser compatible con otras políticas vigentes en el momento y que no debería buscar objetivos internamente contradictorios. Por eficaz entiendo que la política debe estar diseñada para lograr los objetivos que se propone. Por sensible quiero significar que la política debería satisfacer a los principales electorados a los que les importa y servir también a los intereses públicos más amplios aunque más difusos” (Mezey 1995:122).

³²⁶ “El Congreso de Estados Unidos debería tener un papel central en la formulación de políticas. Con una sola excepción importante, no se consideran seriamente ni las consecuencias de tal papel para la calidad de las políticas públicas ni otras formulaciones posibles del papel de la legislatura” (Mezey 1995:121)

³²⁷ “Estas características definitorias de la legislatura, en cuanto contrastan con las del poder ejecutivo, tienen consecuencias en la capacidad de cada institución para contribuir a la formulación de políticas públicas que reúnan los criterios de optimidad” (Mezey 1995:123) “La razón de que el congreso deba seguir desempeñando un papel principal en las políticas nacionales, interna y exterior, no es que se halle mejor equipado, por estructura o disposición, para tomar decisiones, ni de que sea siempre más juicioso que el presidente. Una de sus funciones primordiales es actuar restrictivamente frente al presidente y plantear preocupaciones del electorado que de otro modo el presidente podría ignorar.” (Pfiffner 1995: 71)

acción social en relación a la solución de nuevos problemas, a las posibilidades de intensificar la participación política y a nuevas demandas de los miembros de la sociedad.

Dichas transformaciones se relacionan, a su vez, con el descrédito de los patrones tradicionales de representación y que, para el caso de los parlamentos, han significado la convivencia con modelos extraparlamentarios. La legitimidad básica de los gobiernos no se encuentra exclusivamente en su base institucional, que incluye en gran medida al parlamento, sino que existen medios externos, donde la creciente interdependencia entre instituciones y movilización social diluye, aún más, las estructuras y el funcionamiento específico de los órganos representativos y, en consecuencia, la tendencia desacreditadora a la que están sujetos.

Sin embargo, dado que el análisis institucional permite entre otras cosas proponer diferentes mecanismos o diseños tendientes a generar pautas de conducta que se consideran necesarias para fortalecer el régimen de gobierno estudiando, que conforme a éste se ha identificado que las comisiones no necesariamente son un actor importante para la toma de decisiones en los parlamentos³²⁸; que el desarrollo de comisiones estables e independientes es reflejo de las tendencias descentralizadoras propuestas por los partidos que gobiernan la legislatura, que no pueden tomarse como un órgano (actor) que deba tomarse en cuenta para un cambio en la política corriente (status quo) o para determinar y/o establecer la agenda, interesa destacar que no obstante ello las/os legisladores/as en lo individual, como integrantes del Congreso toman decisiones agrupados en éste, en grupos parlamentarios, pero también en comisiones.

En tal sentido este trabajo observó que el diseño institucional que presenta el Congreso de la Unión, considera formalmente facultades y una estructura (número, tamaño, rotación e integración de sus miembros) que se observan en otros parlamentos, y que no obstante ello, su desempeño da cuenta que no han logrado alcanzar los propósitos que se plantean, esto es reducir la subjetividad política que anima sus trabajos y en tal sentido convertirse en la arena para la discusión de los temas que se abordan desde el órgano legislativo.

En relación con lo anterior (y sin pretender que su pertenencia a determinadas comisiones, modificará el sentido de las decisiones que tomen) los diagnósticos de las Comisiones de Derechos

³²⁸Los análisis parten generalmente de ubicar a los actores institucionales o partidarios que existen en todo sistema democrático, en donde otros actores pueden considerarse (depende del nivel de análisis que se realice) como “un ruido aleatorio” sin embargo, estos actores (entre ellos las comisiones) deben estar incluidos en los análisis de áreas políticas específicas o estudios de caso” (Tsebelis 2006:107)

Humanos del Congreso de la Unión, aunados a los trabajos de monitoreo que realiza la sociedad civil organizada, permiten observar la ineficiencia del Poder Legislativo en la conformación de una agenda de actuación integral en la materia, y tal sentido, desde la perspectiva de éste trabajo, la búsqueda de su fortalecimiento y mejor desempeño, pasa por la construcción de ámbitos para la deliberación de los temas de su competencia.

En ese sentido, debe recordarse que las razones que dan lugar a poner el acento en este órgano son de diferente índole, desde aquellas que tienen que ver con los cambios en la conformación de fuerzas partidistas en el Congreso de la Unión y el cambio del partido en el gobierno, pero también consideran la capacidad de la sociedad civil organizada para buscar espacios en éste órgano con el objetivo de atender una agenda amplia en la materia.

Desde la perspectiva de este trabajo en la búsqueda de satisfacer esta necesidad de generar espacios para la deliberación de los temas de derechos humanos³²⁹, conviene recordar lo señalado por Pfiffner, quien destaca que “los análisis cuidadosos de los puntos fuertes y débiles del Congreso y la búsqueda de un equilibrio legislativo-ejecutivo apropiado han dado lugar demasiadas veces a ataque contra legitimidad del propio papel del Congreso en la formulación de las políticas nacionales”³³⁰ (Pfiffner 1995: 69). Asimismo es importante tener presente que el término “técnico” en contraposición de “político”, en el trabajo que realizan las/os legisladoras/es en comisiones debe atender a lo que March y Olsen refieren como la “pericia especializada”, es decir, la forma en que “se intenta reducir la subjetividad por medio de procedimientos estandarizados concebidos para garantizar el conocimiento verificable”. Ese sería el papel primordial de las comisiones, a diferencia del que realizan los grupos parlamentarios que hacen el trabajo político y tratan de “organizar la subjetividad mediante una serie de regateos pensados para asegurar la estabilidad social”. (March y Olsen 1999: 79-90)

³²⁹ La valoración que se realizó desde los diagnósticos de la sociedad civil organizada sobre la creación de la Comisión de Derechos Humanos a partir de la separación de la Comisión de Justicia y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados perdió de vista la existencia de una comisión que tenía jurisdicción específica en la materia, y de conformidad con sus propios diagnósticos no se han fortalecido estos derechos en contrario, existen ejemplos relevantes respecto de las implicaciones que ha tenido la separación de estas comisiones. Véase el Capítulo 3. Apartado 3.3.1.

³³⁰ “Las fluctuaciones internas del poder en el congreso (la distribución de influencia entre los presidentes de comisiones y los congresistas individuales, por ejemplo) y el empuje legislativo en casi todos los terrenos en disputa (provocado en parte por un incremento de la capacidad analítica y por la desconfianza respecto del poder ejecutivo) han reducido la dependencia del Congreso respecto del tradicional papel del presidente como organizador de prioridades. La ironía puede consistir en que, cuanto más abierto, flexible, individualista y menos manejable se vuelve el Congreso, tanto más se puede requerir de las aptitudes presidenciales en materia de “enfoque”” (Oleszek 1995: 102)

VI. Bibliografía.

Ansolabehere, Aibar y Vázquez, (2008) *Guía Temas Selectos de Democracia*, FLACSO-México.

Bovero, Michelangelo. (2001). “Una Gramática de la democracia” en *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*. México: IFE. Colección: temas de la democracia. Serie: Conferencias magistrales.

----- (2000). *Una Gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta.

Caballero Sosa, Lila y David Dávila Estefan (2005), *El sistema de comisiones, el cabildeo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.

Cámara de Diputados LVII Legislatura, (2000). *Servicio de Carrera*, Curso Propedéutico, Modulo I, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura.

Camposeco Cadena, Miguel Angel (1997). *El dictamen legislativo*, México, S. E.

Cárdenas, Jaime (2005), “Formación de Mayorías y Transformación del Congreso” en *Reforma y modernización del Poder Legislativo federal y local*, Cámara de Diputados LIX Legislatura Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Carbonell Miguel (2000). *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Checa Gutiérrez, Marcia Itzel (2008), *Un acercamiento al trabajo legislativo de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.

Ferrajoli, Luigi (2001). “Sobre la definición de democracia” en Luigi Ferrajoli y Michelangelo Bovero. *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*. México: IFE. Colección: temas de la democracia. Serie: Conferencias magistrales.

----- (2004). *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. España: Editorial Trotta..

Fix-Zamudio, Héctor (2005) “Capítulo 11. El Juicio de Amparo.” en *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. México: Porrúa.

González Casanova Pablo (1965), *La democracia en México*, Era.

González Oropeza, Manuel (1994) “Las Comisiones del Congreso de la Unión en México” en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, México, UNAM, Cámara de Diputados.

González Adriana, *El papel de las Comisiones Legislativas en el Fortalecimiento del Congreso de la Unión*, Tesis para obtener el título de Licenciada en Ciencia Política, México, UNAM, México 2004.

Habermas, Jurgen (2000) “Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia”, en *Facticidad y Validez*, Madrid, Trotta.

-----; Dworkin, Ronald; Günther, Klaus (1998) “¿Impera el derecho sobre la política?”, *La política*, Barcelona, Paidós.

Lujambio, Alonso (1995) *Federalismo y congreso en el Cambio Político de México*, IJ-UNAM

----- (Editor) (1996), *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, IFE, UAM.

Magaloni, Ana Laura (2008) “¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?” en *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*.

March, James y Olsen Johan (1999), *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*, FCE, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública y Universidad Autónoma de Sinaloa, México.

Martí, José Luis (2006) Capítulo III “Los elementos fundamentales de la democracia deliberativa”, en *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Barcelona, Marcial Pons.

Mezey, Michael L. (1995) "La legislatura, el poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", en *La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Heliasta, Argentina.

----- (1995). “El Congreso en el marco del sistema presidencial norteamericano”, en *La democracia dividida. Cooperación y Conflicto entre el presidente y el congreso* Heliasta, Argentina..

Mora Donatto Cecilia, (2000) *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como órganos de control político*, UNAM Cámara de Diputados.

----- (2005) “Las Comisiones Legislativas Órganos Idóneos para Evaluar el Trabajo del Congreso de la Unión,” en *Reforma y modernización del Poder Legislativo federal y local*, Cámara de Diputados LIX Legislatura Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2005.

-----, (2003) *Curso Taller Trabajo en comisiones parlamentarias en la Cámara de Diputados, septiembre-noviembre del 2002*, Cámara de Diputados.

----- (2000). *Principales procedimientos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVIII Legislatura.

Moreno González, Jorge, José Luis Sánchez Barragán (2000). *Manual de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, S. E.

North, Douglas C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, ed. FCE., México.

OACNUDH. (2008). *Propuesta de Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*. México: Talleres de mar de letras.

Pfiffner, James P. (1995). *El gobierno dividido y el problema del ejercicio del poder*, en Thurber, James A. (Comp.), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el congreso*, Argentina, Editorial Heliasta.

Ramírez, Gloria (2007). *El Ombudsman al alcance de todos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Rose-Alkerman Susan, (1994). “La profesionalización del Poder Legislativo Mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos” en el *Poder Legislativo en la Actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM.

Scheidler, Andreas. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernillo 3. México: IFAI.

Salazar, Pedro (2006) Prefacio de Michelangelo en *La democracia constitucional una radiografía teórica*, México FCE.

Sarre, Miguel y Gabriela Rodríguez (2006) *Los derechos humanos y el Senado*, México, Senado de la República/ITAM/Miguel Ángel Porrúa.

Sayeg Helú, Jorge (1991). *El poder legislativo mexicano*, México, Editorial Trillas.

Servicios de Investigación y Análisis, División de Política Interior (SIID); *El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*; Cámara de Diputados, s/a.

Tsebelis, George (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Valencia Escamilla, Laura (1998) “La Construcción de Credibilidad en el Poder Legislativo”, en Zamitiz, Héctor, *Credibilidad, Instituciones y Vida Pública*, FCPyS/UNAM/DGAPA, México.

Valdés, Leonardo. (1997) *Sistemas electorales y de partidos*. México: IFE. (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, no. 7

HEMEROGRAFÍA

Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humano, *Proceso de designación del Ombudsman y participación de la sociedad civil organizada* guía número 12. México 2009

Aguayo Quezada Sergio, Versión Estenográfica, Palabras dirigidas por Sergio Aguayo Quesada, presidente de Fundar, Centro de Análisis e investigación, A.C., en la Mesa Redonda *Organismos públicos y derechos humanos realidades y desafíos*, en el marco del X aniversario de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el 16 de marzo del 2004.

Cámara de Diputados LVII Legislatura. *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política: Órgano Plural de Gobierno*, en <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont1/p-28.htm>, Cámara de Diputados, s/a.

-----, *Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont6/r6art4.htm>, Cámara de Diputados, consultado s/a

-----, *Dictamen que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont8/proces1.htm>, Cámara de Diputados, s/a.

Carbonell Miguel (1998, noviembre-diciembre), *Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate*, en Quórum, México.

----- (1996, enero), *¿Para qué servirán las reelecciones en México?*, en Quórum, México.

-----, *La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional*, en <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/anali2.htm>, Cámara de Diputados, s/a..
<http://www.amdh.com.mx/ombudsweb/modules.php?name=News&file=article&sid=38>

Casar María Amparo (1999), *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir en la democracia*, Documento de trabajo núm. 104, CIDE, México.

-----, (2000), *La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México, coaliciones y cohesión partidaria*, Documento de trabajo núm. 113, CIDE, México.

-----, (2000), *Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura*, Documento de trabajo núm. 134, CIDE, México.

-----, (2001) *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*, Documento de trabajo núm. 83, CIDE, México, 2001.

Castañeda, José Alberto (2005). Proyecto de Decreto que reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Castellanos Hernández, Eduardo, *El régimen jurídico de la administración del Poder Legislativo*, en <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont6/r6art3.htm#uno>, Cámara de Diputados.

Centro de Derechos Humanos, “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C. relatoría del foro *Renovación de las y los Ombudsman: perfil y procesos*, 22 de enero 2009.

Checa Gutiérrez Marcia Itzel, *La LX Legislatura: llena de claroscuros*, Boletín Electrónico 501, Año 2, No. 5, Agosto 2009, en

http://www.fundar.org.mx/newsletter/legislativo/agosto2009/fundar_newsletter05.html

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, *Dictamen que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Senadores, 10 de febrero de 2005.

Cossío, José Ramón. *La Justicia Constitucional en México*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. No.1, México, 1997.

De Andrea Sánchez, Francisco José (2000). *Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa riesgosa*, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>, Instituto de Investigaciones Jurídicas

----- (2003). “Un aspecto toral del proceso legislativo: los plazos de presentación de dictámenes de Comisiones legislativas al Pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* núm. 106.

Flores Mendoza, Imer B., *Relatoria de la Mesa 6 “Representación Política”* en Seminario “Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene” en <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2007/0212/pdf/Mesa%206%20Representación%20política.pdf>, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Hernández Quintana, Said, *Las reformas de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y la integración de las Comisiones y Comités*, en <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont12/proces2.html>, Cámara de Diputados.

Lujambio, Alonso, “Modernización de la Vida Parlamentaria” *Crónica Legislativa*, No. 16 Cámara de Diputados, septiembre 1994.

-----, *Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México*, en Este País, Encuestas y opiniones, 107, México, septiembre 2000.

Moreno Collado, Jorge. *Conferencia sobre las normas que regulan la formulación y presentación de dictámenes*, en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/dpi35/index.html>, Cámara de Diputados.

Muñoz Bravo, Oscar Tlacaclael, *La evaluación de la actuación del Poder Ejecutivo de la Federación por las comisiones de dictamen legislativo de la H. Cámara de Diputados*, en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/index.htm>, Cámara de Diputados.

Nacif, Benito, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, Documento de trabajo núm. 116, CIDE, 2000 .

-----, “El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades”, en *Documentos de Trabajo*, CIDE, 2000.

Rámirez Bahena Raúl, “¿Golpe Legislativo en la Elección del Ombudsman Nacional?” Boletín Electrónico 501, Año 2, No. 5, Agosto 2009, en http://www.fundar.org.mx/newsletter/legislativo/agosto2009/fundar_newsletter05.html

Rocha Jorge, *Una Valoración del proceso de elección del ombudsman*, *La Jornada Jalisco*, 17 de agosto, 2007.

Serrano Sandra, *Análisis del Perfil Requerido para el Titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Septiembre 2004.

Solís Víctor Hugo, Bardán Cuitláhuac y Rivera Gustavo, *Reelección Legislativa*, Documento de Trabajo. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, junio 2002.

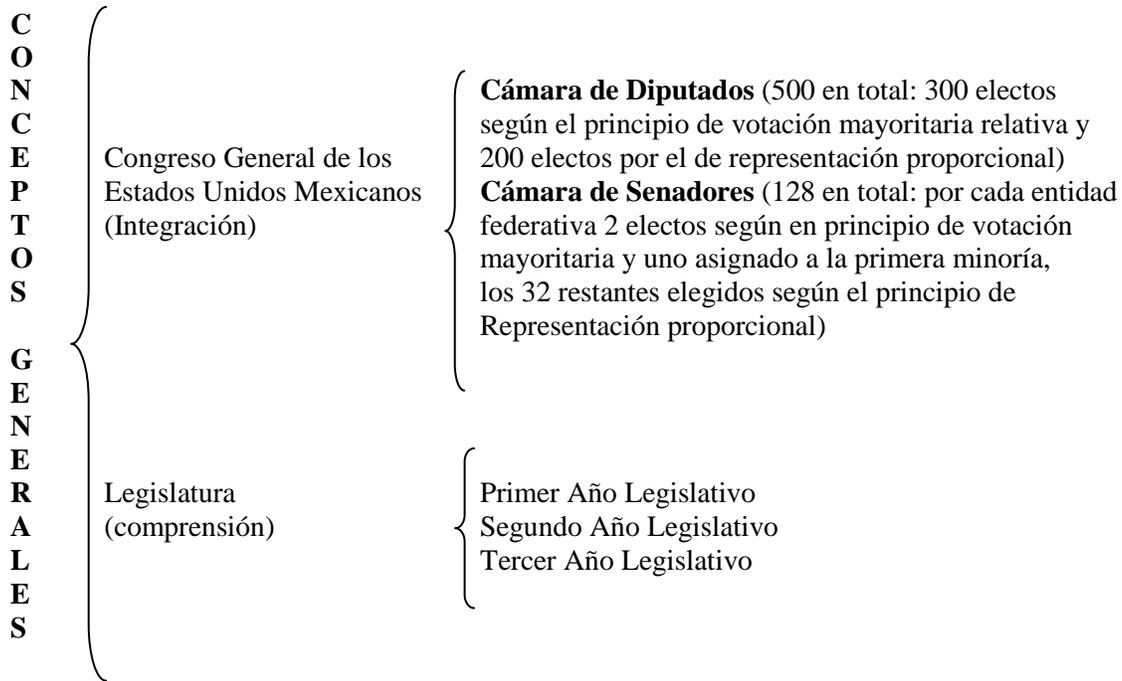
Zamitz Héctor y Hernández Carlos “La composición política de la Cámara de Diputados (1949-1989)” *Revista de ciencias políticas y Sociales*, No. 36. Enero-Marzo de 1990.

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento del Senado de la República.
- Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.
- Acuerdo de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación. [septiembre 2006]
- Acuerdo Parlamentario relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados
- Acuerdo por el que se determina que las directivas de las comisiones informen ala Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos sobre la comparecencia de miembros del gabinete legal y ampliado del gobierno de la república.

VII. Anexo Estructura del Congreso de la Unión.

Fuente: Manual del Congreso de la Unión³³¹



³³¹ Los gráficos que conforman este anexo se reprodujeron del Manual del Congreso de la Unión, obra citada en la Bibliografía de este proyecto.

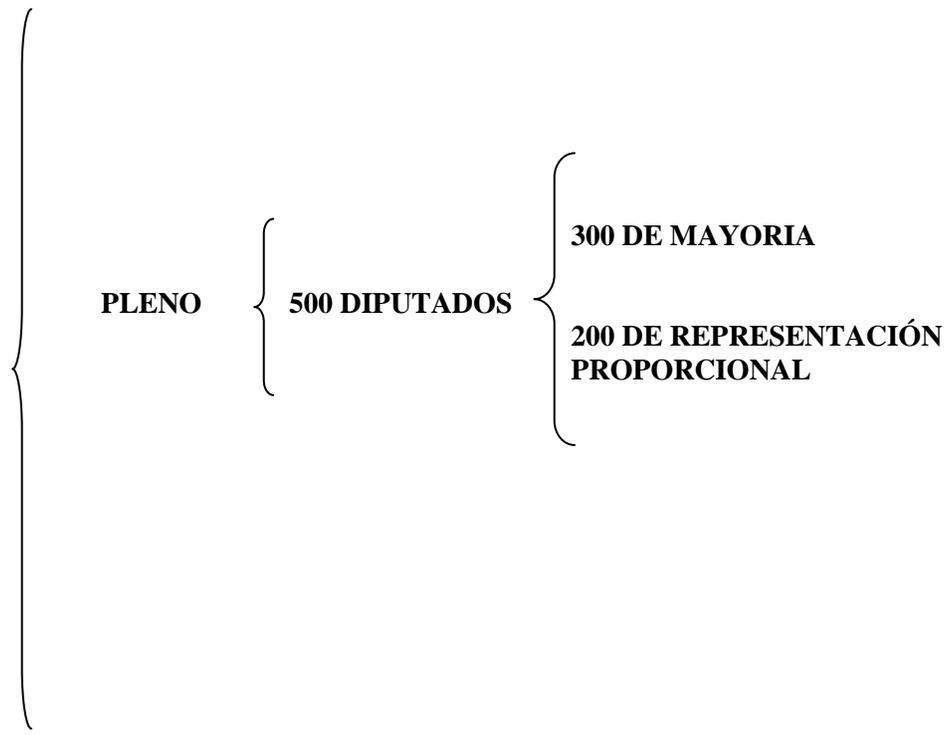
C
A
M
A
R
A

D
E

D
I
P
U
T
A
D
O
S

O
R
G
A
N
O

L
E
G
I
S
L
A
T
I
V
O



C
A
M
A
R
A

D
E

D
I
P
U
T
A
D
O
S

O
R
G
A
N
O
S

D
E

G
O
B
I
E
R
N
O

PLENO

**MESA DIRECTIVA
DEL PLENO**

1 PRESIDENTE

2 VICEPRESIDENTES

3 SECRETARIOS

C
A
M
A
R
A

D
E

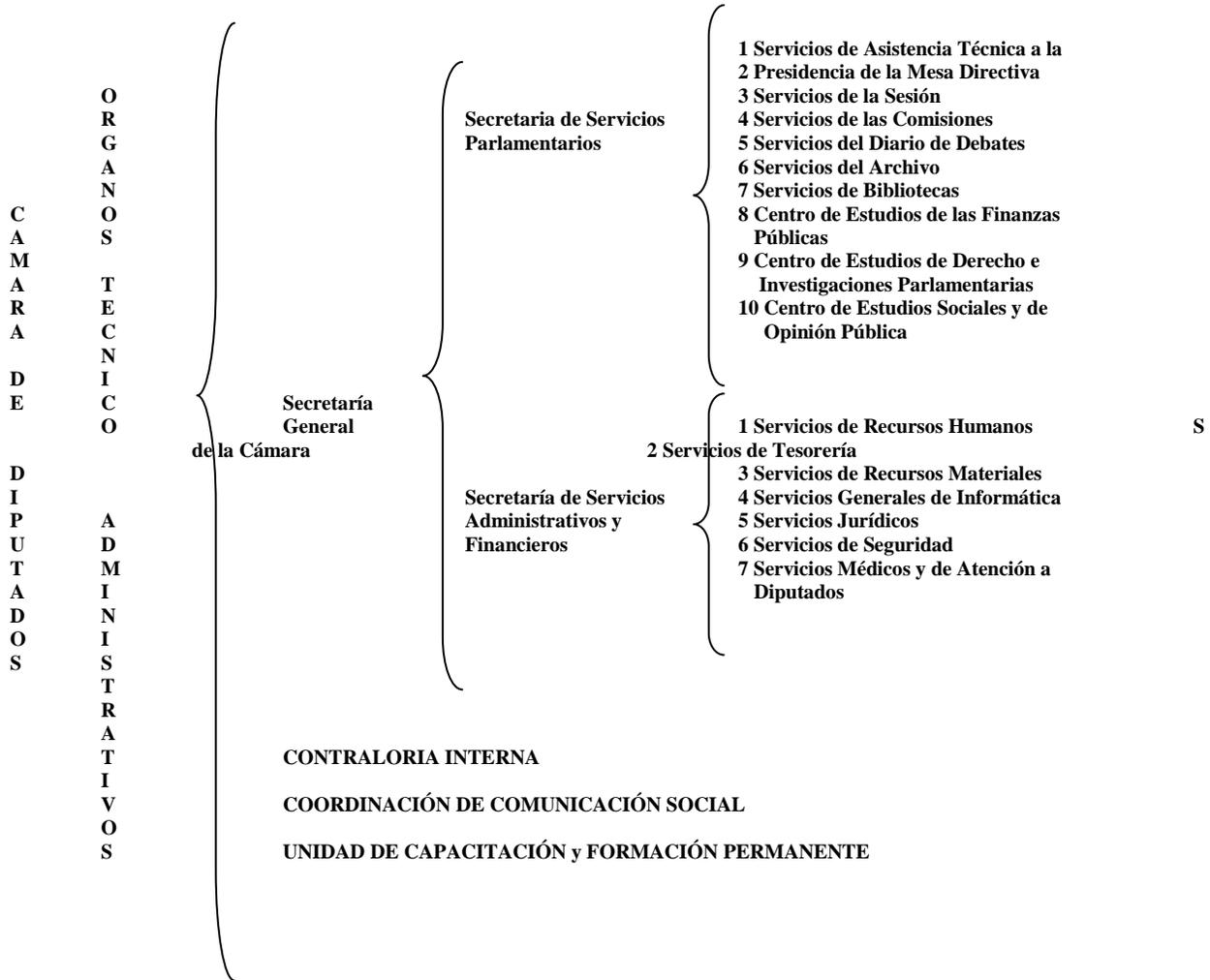
D
I
P
U
T
A
D
O
S

O
R
G
A
N
O
S

P
O
L
I
T
I
C
O
S

GRUPOS PARLAMENTARIOS

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA



C
A
M
A
R
A
R
A
D
E
D
I
P
U
T
A
D
O
S

O
R
G
A
N
O
S
A
U
X
I
L
I
A
R
E
S

Comisiones

- 1 Ordinarias
- 2 De Reglamento y Práctica Parlamentaria
- 3 Del Distrito Federal
- 4 Jurisdiccional
- 5 De Investigación
- 6 De Vigilancia de la Contraloría Mayor de Hacienda

Comités

Comité de Información , Gestoría y Quejas

Grupos de Amistad

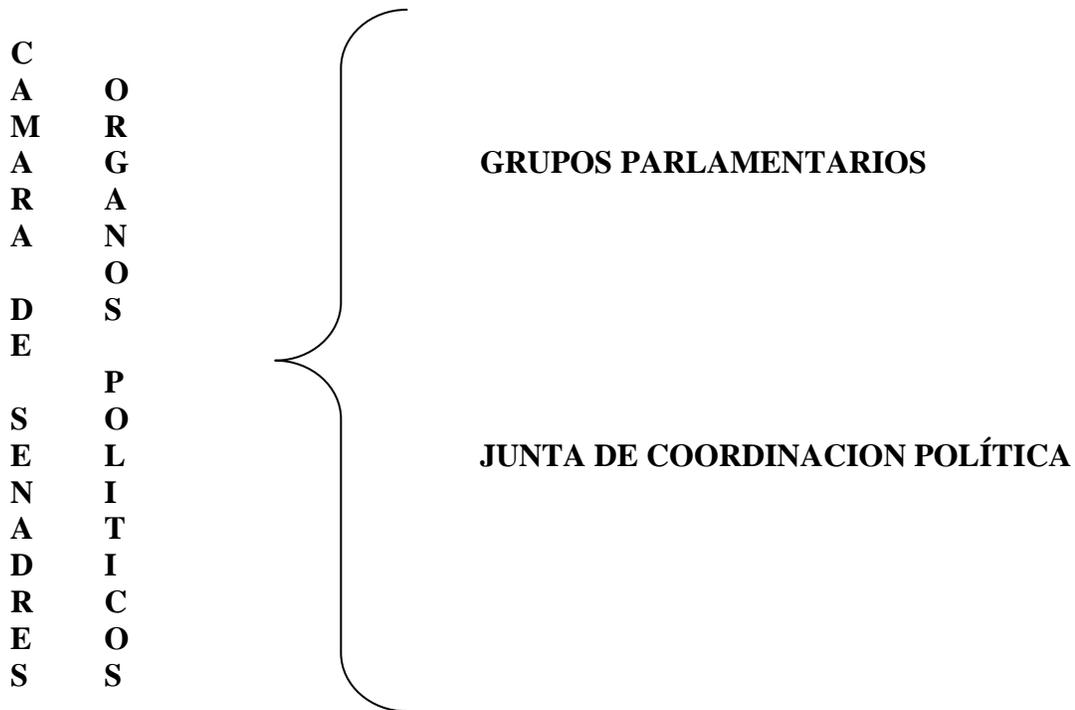
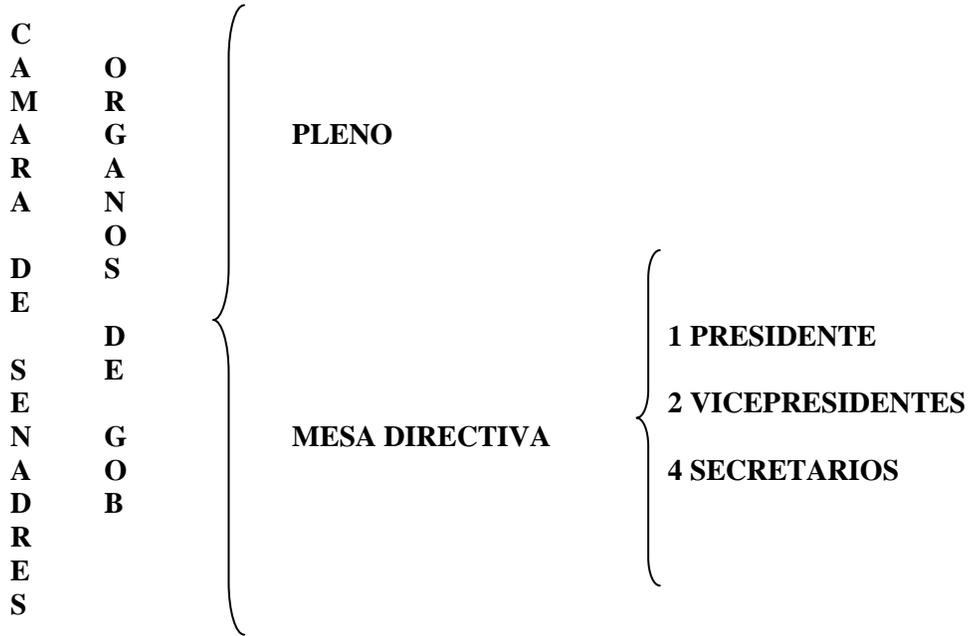
Conferencia para la Dirección y Programación de Programas Legislativos

C
A
M
A
R
A
D
E
S
E
N
A
D
O
R
E
S

O
R
G
A
N
O
L
E
G
I
S
L
A
T
I
V
O

PLENO 128 Senadores

- 64 de mayoría relativa**
- 32 asignados a la primera minoría**
- 32 de representación proporcional**





FLACSO
MEXICO

**C
A
M
A
R
A

D
E

S
E
N
A
D
O
R
E
S**

**O
R
G
A
N
O
S

T
E
C
N
I
C
O
S

A
D
M
I
N
I
S
T
R
A
T
I
V
O
S**

Secretaría General de Servicios Parlamentarios

Secretaría General de Servicios Administrativos

Unidades Administrativas

Tesorería

Contraloría Interna

Centro de Capacitación y Formación Permanente

C
A
M
A
R
A
D
E
S
E
N
A
D
R
E
S

O
R
G
A
N
O
S
A
U
X
I
L
I
A
R
E
S

COMISIONES

Ordinarias
Jurisdiccional
De Investigación
Transitorias
Conjuntas

GRUPOS DE AMISTAD

C
O
M
I
S
I
O
N
P
E
R
M
A
N
E
N
T
E

O
R
G
A
N
O
S
D
E
G
O
B

MESA DIRECTIVA

1 PRESIDENTE
3 VICEPRESIDENTES
4 SECRETARIOS

**C
O
M
I
S
I
O
N**

**O
R
G
A
N
O
S**

HASTA 3 COMISIONES

**P
E
R
M
A
N
E
N
T
E**

**A
U
X
I
L
I
A
R
E
S**

**C
O
N
G
R
E
S
O**

**UNIDADES
DE
DIFUSION
E
INFORMACION
DE
ACTIVIDADES**

CANAL DE TELEVISION

**CANAL BICAMARAL DEL CANAL DE
TELEVISIÓN**

**DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA
DE DIPUTADOS**

**DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA
DE SENADORES**

SISTEMA DE BIBLIOTECAS

**INSTITUCIONES DE INVESTIGACIÓN
JURÍDICA Y LEGISLATIVA**

**D
E
L
A
U
N
I
O
N**

ⁱ **La falta de lineamientos para el trabajo y para la presentación de informes de las comisiones.** Las comisiones no tienen lineamientos específicos respecto a cómo debe ser entregada la información. Por lo general, las comisiones presentan sus planes anuales de trabajo organizados de distintas formas, sin una estructura clara, y en la mayoría de las veces, resultan ser una carta de buenas intenciones. De la misma forma, resulta prácticamente imposible medir el éxito de una comisión en función del cumplimiento de sus objetivos iniciales, ya que los informes semestrales son redactados de una forma que hace muy difícil cotejar los objetivos iniciales con los cumplidos, convirtiéndose en una lista de actividades realizadas. (Dávila, Caballero 2005: 20) **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

ⁱⁱ **La difusión poco oportuna de los eventos y reuniones convocados por las comisiones.** Aunque desde la LVII Legislatura los eventos y reuniones organizados por las comisiones son publicados en la Gaceta Parlamentaria, muchas veces dicha publicación no se realiza de forma oportuna. En diversas ocasiones, las convocatorias para los eventos que las comisiones organizan son publicadas inclusive el mismo día en que se realizan. Ello constituye una importante restricción para la transparencia y el seguimiento ciudadano a la agenda legislativa. (Dávila, Caballero 2005: 21) **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

ⁱⁱⁱ **La distribución de las comisiones ordinarias como asunto de confrontación partidista.** A partir de que los partidos de oposición empezaron a tener más fuerza se volvió más difícil la negociación en torno a la integración de las comisiones. La Ley Orgánica del Congreso establece que la Junta de Coordinación Política, al postular a los diputados que deban presidir las comisiones y fungir como secretarios, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados. En la práctica, la designación de las presidencias ha reflejado más el equilibrio partidista que la experiencia legislativa de los diputados. El perfil de los diputados que han presidido las Comisiones en la LIX Legislatura ha sido más congruente en cuanto a su competencia académica y experiencia profesional, pero no necesariamente en cuanto a su experiencia legislativa, pues no todos habían sido diputados en Legislaturas anteriores. (Dávila, Caballero 2005: 21) **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

^{iv} **La imposibilidad de la reelección legislativa y su impacto en el desarrollo de capacidades parlamentarias.** Desde 1933, la Constitución no permite la reelección inmediata de los legisladores federales. Con esto, el partido hegemónico concentró el poder en sus manos, al tiempo que daba movilidad a la clase política y permitía la entrada de nuevos cuadros al gobierno. En la actualidad, la no reelección legislativa ya no cumple con los objetivos originales, ya que la hegemonía priísta ha desaparecido, dando lugar a una pluralidad de partidos políticos. Se ha argumentado que la prohibición de la reelección merma la eficiencia, ya que impide el surgimiento de una verdadera carrera legislativa. Por ejemplo, al no enfrentarse a la reelección, el legislador no cuenta con incentivos para velar por los intereses de los ciudadanos que lo eligieron. Asimismo, en tanto que el partido político define el futuro del diputado, las decisiones del mismo pueden estar supeditadas a las del Grupo parlamentario al que pertenece. En resumen, la falta de profesionalización y de representatividad del Poder Legislativo redundan en un Congreso que, en cada Legislatura, tiene que comenzar de cero y, por tanto, debilita la evolución del trabajo de las comisiones. (Dávila, Caballero 2005: 22) **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

^v **El apoyo del staff técnico de las comisiones.** Un aspecto determinante del fortalecimiento del trabajo de las comisiones legislativas es el cuerpo técnico de asistencia a los trabajos de la comisión. Con regularidad, el secretario técnico y demás asistentes parlamentarios son ayudantes exclusivos del presidente de la comisión. Es decir, el secretario técnico de la comisión es el operador político-legislativo del presidente y, por lo mismo, de la fracción y del partido político al que pertenece. Entre las características deseables del perfil de secretario técnico están el apartidismo y el haber sido elegido transparentemente por los miembros de la comisión en la que se desempeñará. (Dávila Caballero 2005: 26) Así, el secretario técnico se convertiría en la cabeza de un cuerpo especializado y estaría encargado de proporcionar las herramientas necesarias para el trabajo legislativo. Si los grupos parlamentarios continúan contratando a sus propios especialistas y las comisiones no cuentan con los recursos suficientes para hacer lo propio, éstas no llegarán nunca a ser órganos especializados autónomos. (Dávila Caballero 2005: 26) **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

^{vi} **La reforma a los artículos 43 y 45, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso.** Se deben establecer lineamientos más claros sobre las responsabilidades de los diputados que forman parte de las mesas directivas de las comisiones, demostrando obligatoriamente la experiencia y los antecedentes de los legisladores propuestos. Asimismo, para efectos de

una mejor evaluación de los trabajos legislativos de las comisiones, son necesarios lineamientos claros para la elaboración de los programas anuales de trabajo y de los informes semestrales. De esta forma, se podrá medir y monitorear más adecuadamente la eficiencia de los trabajos de la comisión. (Dávila Caballero 2005: 26) Además de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, las comisiones ordinarias deben elaborar un plan anual de trabajo, rendir un informe semestral de sus actividades y organizar un archivo de todos los asuntos que le sean turnados, que se debe entregar a la próxima Legislatura, y dictaminar y atender los asuntos que le sean turnados por la Mesa Directiva. (Dávila, Caballero 2005: 19). **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

^{vii} **La eliminación de la ‘congeladora’.** En ánimos de transparentar el trabajo legislativo, todo aquel asunto que sea turnado a comisión deberá ser dictaminado. Además de que los ciudadanos deben conocer los motivos por los cuales determinada iniciativa no fue aprobada, esta propuesta permitiría medir más fácilmente la eficiencia terminal de iniciativas presentadas y dictaminadas. **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

^{viii} **Una nueva reglamentación de la figura de secretario técnico.** El secretario técnico debe convertirse en la cabeza de un cuerpo técnico especializado y apartidista, que le otorgue a los legisladores herramientas de análisis que mejoren su trabajo. El presidente de la comisión deberá presentar una terna, de la cual el secretario técnico resultará electo. (Dávila Caballero 2005: 26) **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

^{ix} **La reforma de los criterios de integración de las comisiones.** La designación de presidentes en las comisiones debe observar lineamientos específicos para acotar la discrecionalidad. La falta de dichos lineamientos provoca que los diputados más cercanos al coordinador del grupo parlamentario sean quienes presiden determinadas comisiones, y no los diputados con más experiencia personal y profesional. Asimismo, si se busca una especialización de los legisladores en los temas que manejan, es indispensable reglamentar las facultades que los coordinadores de los grupos parlamentarios tienen de remover a los legisladores de su bancada de las comisiones a las que pertenecen. (Dávila Caballero 2005: 27) **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

^x **Analizar la posibilidad de la reelección legislativa.** La reelección se sustenta en la pretensión de acercar a los legisladores a sus electores -para generar una mayor rendición de cuentas- y en la profesionalización de esta función pública. La reelección legislativa podría generar incentivos para que los legisladores no descuiden el interés de sus electores y equilibren los intereses de su partido. (Dávila Caballero 2005: 27) **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

^{xi} **La transformación de las funciones de control y evaluación.** Es importante que las comisiones tengan la capacidad de llamar directamente a los funcionarios del Poder Ejecutivo a rendir cuentas en los momentos que consideren pertinentes. Actualmente, dicha solicitud debe hacerse a través de la conferencia y, por consiguiente, el poder de convocatoria se centraliza en unas cuantas personas que representan intereses partidistas. (Dávila Caballero 2005: 28) **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

^{xii} Se señala entre otras: **El rediseño de la Junta de Coordinación Política.** El presidente de la Mesa Directiva deberá formar parte de la JUCOPO, procurando el impulso de la agenda legislativa de las comisiones. Una posibilidad es trasladar la vertiente legislativa de la Junta de Coordinación Política a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en particular el inciso a) del artículo 34 y el c) del artículo 36. En ánimos de una mayor transparencia y rendición de cuentas, las reuniones y negociaciones de la JUCOPO deben ser abiertas, por lo menos en lo que se refiere a la distribución de las comisiones. (Dávila Caballero 2005: 28) **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

^{xiii} **Los partidos políticos deben contar con una oficina de enlace ciudadano.** (Dávila, Caballero 2005:) • **La participación ciudadana debe ser transversal al trabajo de todas las comisiones legislativas y Establecer agendas de acción colectiva entre organismos civiles para visibilizarlos y fomentar su capital moral.** La discusión y aprobación de propuestas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso que incorporan el principio de participación ciudadana, como la audiencia pública, la iniciativa popular y el referéndum. Aspectos a los que este trabajo no alude por encontrarse fuera de su unidad de análisis. **Ver Capítulo 2 de este trabajo.**

^{xiv} **Artículo 39.1. de la LOCG.** Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

^{xv} **Artículo 85.1. de la LOCG.** La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

^{xvi} **Artículo 39. 3. de la LOCG.** Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

^{xvii} **Artículo 45. 6 de la LOCG.** Las comisiones tendrán las tareas siguientes: a) Elaborar su programa anual de trabajo; b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente; d) Sesionar cuando menos una vez al mes; e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne; f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y g)

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

^{xviii} **Artículo 45. 1 de la LOCG** Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables

^{xix} **Artículo 44.1. de la LOCG.** Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.

^{xx} **Artículo 85. 2. a. de la LOCG.** Las comisiones serán: Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia.

^{xxi} **Artículo 86. 1. de la LOCG.** Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

^{xxii} **Artículo 98. 1. de la LOCG.** Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.

^{xxiii} **Artículo 98.2. de la LOCG.** Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

^{xxiv} **Artículo 98.3. de la LOCG.** La conferencia de comisiones deberá celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.

^{xxv} **Artículo 105.1. de la LOCG.** Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar a ellas por causa justificada debidamente comunicada y autorizada por el Presidente de la comisión correspondiente.

^{xxvi} **Artículo 45.5. de la LOCG** Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior [esto es las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional] y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a

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

^{xxvii} **Artículo 97.1. de la LOCG.** Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen.

^{xxviii} **Artículo 59. del RGICG.** En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de la lectura.

^{xxix} **Artículo 60. del RGICG.** Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

^{xxx} **Artículo 175. 1 del RSR.** Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al Pleno por considerarse de urgente resolución.

^{xxxi} **Artículo 87.5 del RSR.** No son objeto de debate los asuntos meramente informativos, ni los que se turnan a comisiones, salvo que por acuerdo del Pleno se les dispense de dicho trámite por considerarse de urgente resolución.

^{xxxii} **Artículo 95.1 del RSR.** Se someten a votación los siguientes asuntos: los previamente dictaminados y publicados; las iniciativas, los proyectos y las proposiciones con punto de acuerdo considerados de urgente resolución; y los dispuestos así por ley o este Reglamento.

^{xxxiii} **Artículo 95.2 del RSR.** El Pleno puede, por urgente resolución, dispensar la publicación en la Gaceta o, en su caso, la lectura de dictámenes o proyectos, a propuesta justificada del Presidente de la Mesa.

^{xxxiv} **Artículo 103. 2. III. del RSR.** Las mociones son: III. De urgente resolución;

^{xxxv} **Artículo 108. 1. del RSR.** La moción de urgente resolución tiene por objeto poner un asunto a debate y, en su caso, a votación del Pleno sin pasar a comisiones para su dictamen previo.

^{xxxvi} **Artículo 108. 2. del RSR.** La moción de urgente resolución es resuelta por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los senadores presentes.

^{xxxvii} **Artículo 108. 3. del RSR.** La moción de urgente resolución no puede ser invocada tratándose de reformas o adiciones a la Constitución.

^{xxxviii} **Artículo 109. 1. del RSR.** La moción de urgente resolución la plantea algún senador al Presidente por escrito o de viva voz, al darse cuenta al Pleno de una iniciativa o proyecto o al presentarse una proposición con punto de acuerdo u otro tipo de asuntos.

^{xxxix} **Artículo 109. 2. del RSR.** Al presentar una moción de urgente resolución, su autor debe explicar sucintamente las consideraciones que motivan su solicitud.

^{xl} **Artículo 110.1. del RSR.** La moción de urgente resolución se desahoga antes de que el Presidente dicte el trámite u otorgue el turno correspondiente.

^{xli} **Artículo 110.1. 5. del RSR.** En una sesión no se admite más de una moción de urgente resolución sobre el mismo asunto.

^{xlii} **Artículo 220. 5. del RSR.** Si el proyecto de ley o decreto de que se trata fue aprobado como de urgente resolución, se informa a la Cámara de Diputados.

^{xliii} **Artículo 87. del RGICG.** Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

^{xliv} **Artículo 212.1 del RSR.** Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las salvedades que establece este Reglamento.

^{xlv} **Artículo 212.2 del RSR.** Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la Mesa puede disponer un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior.

^{xlvi} **Artículo 212.3 del RSR.** De igual forma, dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción del turno, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al Presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos señalados en este artículo hasta por la mitad del tiempo que les haya correspondido. La Mesa resuelve lo conducente e informa al Pleno en la siguiente sesión.

^{xlvii} **Artículo 213.1 del RSR.** Cuando la Constitución, las leyes o los decretos establecen plazos, términos o mecanismos específicos para la expedición de determinados ordenamientos, las comisiones dictaminadoras deben tomarlos en consideración para efectos de la planeación de sus trabajos, en lo que corresponde al Senado.

^{xlviii} **Artículo 67. g. de la LOCG** Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido veinte días hábiles después de aquél en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de diez días; si no presentaren el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra Comisión.

^{xlix} **Artículo 21. XVI. del RGICG.** Son obligaciones del Presidente. Excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquel en que se les turne un asunto y si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, y si ni así presentare el

ⁱ **Artículo 91. del RGICG.** Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cinco días la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente.

ⁱⁱ **Artículo 25. VI del RGICG.** Presentar a su Cámara, el día 1o. de cada mes y en la primera sesión de cada período, un estado que exprese el número y asunto de los expedientes que se hubieren pasado a las Comisiones, el de los que hayan sido despachados y el de aquellos que queden en poder de las Comisiones;

ⁱⁱⁱ **Artículo 215.2 del RSR.** El Presidente presenta mensualmente al Pleno un informe general sobre los vencimientos de plazos, las prórrogas otorgadas y las excitativas formuladas. Dicho informe se publica íntegro en la Gaceta.

ⁱⁱⁱⁱ **Artículo 214.1 del RSR.** Transcurridos veinte días hábiles del plazo para dictaminar, el Presidente emite directamente excitativa a las comisiones que corresponda, en los términos del artículo 67, párrafo 1, inciso g), de la Ley. De haberse establecido un plazo mayor, la excitativa se hará cuando transcurran las dos terceras partes del mismo./**Artículo 214.2 del RSR.** Si transcurre el plazo y, en su caso, la prórroga, sin que se emita dictamen, los senadores pueden solicitar al Presidente se excite nuevamente a las comisiones a hacerlo; el Presidente establece un nuevo plazo de diez días hábiles para dar cumplimiento a la excitativa./**Artículo 214.3 del RSR.** En los casos de iniciativas presentadas por otros sujetos con derecho a ello o de los proyectos enviados por la Cámara de Diputados, las excitativas pueden ser solicitadas por el senador que así lo estima pertinente.

^{lv} **Artículo 216.1 del RSR.** La solicitud de excitativa contiene, cuando menos, los siguientes elementos: I. Nombre del senador o senadores solicitantes; II. Título o identificación de la iniciativa o proyecto; III. Fecha de presentación de la iniciativa o proyecto en el Pleno o, en su caso, en la Comisión Permanente; y/IV. Comisión o comisiones a las que se turnó la

iniciativa, proyecto o proposición./**Artículo 216.2 del RSR.** Se presenta una excitativa por cada iniciativa, proyecto o proposición cuyo dictamen se solicita. /**Artículo 216.3 del RSR.** El Presidente de la comisión que coordina los trabajos de dictamen informa al Presidente el estado que guarda el asunto respectivo.

^{lv} **Artículo 217.1 del RSR.** Vencidos los plazos y prórrogas sin que se presente dictamen ni exista causa justificada para ello, a solicitud del o los proponentes, el Presidente por única vez reasigna el turno dirigiéndolo a la comisión o comisiones dictaminadoras que resulten pertinentes. El plazo para dictaminar no es mayor a treinta días hábiles, sin posibilidad de prórroga.

^{lvi} **Artículo 217.3 del RSR.** Cuando las comisiones a las que se reasignó el turno no presentan dictamen en el plazo establecido, el Presidente les retira inmediatamente el asunto y en sus términos lo somete directamente al Pleno, a más tardar en alguna de las dos sesiones ordinarias siguientes. En la tramitación de estos asuntos ante el Pleno se observan las reglas aplicables a los dictámenes, previstas en la Ley y este Reglamento.

^{lvii} **TURNO: Artículo 174.1 del RSR.** El turno es la resolución de trámite que dicta la Presidencia durante las sesiones, para enviar a la comisión o comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al Pleno./**Artículo 175.1 del RSR.** Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al Pleno por considerarse de urgente resolución./**Artículo 175.2. del RSR.** Los proyectos que formula la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se someten directamente al Pleno./**Artículo 175.3 del RSR.** Las iniciativas listadas en el Orden del Día se incluirán íntegramente en el Diario de los Debates, una vez que se dé cuenta de ellas al Pleno./**Artículo 176.1.I, del RSR.** Una vez que se presenta al Pleno una iniciativa o proyecto, se turna a comisiones conforme a lo siguiente: El Presidente, atendiendo a la competencia de las comisiones, instruye a cuáles de ellas debe enviarse y para qué efectos; y/**Artículo 176.1.II, del RSR.** Una vez que se presenta al Pleno una iniciativa o proyecto, se turna a comisiones conforme a lo siguiente: La Secretaría hace constar por escrito el trámite y lo cumple a más tardar el día siguiente./**Artículo 176.2. del RSR.** En casos excepcionales fuera de sesión, el Presidente turna directamente iniciativas o proyectos a las comisiones competentes y da cuenta al Pleno en la sesión inmediata siguiente./**EFECTOS: DICTAMEN Y OPINIÓN Artículo 177.1 del RSR.** El Presidente turna a comisiones las iniciativas o proyectos para efectos de dictamen o de opinión./**Artículo 177.2 del RSR.** El turno puede comprender uno o más efectos para una o más comisiones/**Artículo 177.3 del RSR.** Por acuerdo de la Mesa, se puede modificar el turno dictado a un asunto, siempre y cuando exista causa justificada para ello, debiéndose informar lo propio al Pleno./**Artículo 178. 1 del RSR.** Para efectos de dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones, adicionales a la de Estudios Legislativos que corresponda./**Artículo 178.2 del RSR.** La Comisión de Estudios Legislativos designada participa en los términos que dispone el artículo 89 de la Ley./**Artículo 178.3 del RSR.** El turno indica la comisión que coordina los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término./**OPINIÓN Artículo 179.1 del RSR** El turno para efectos de opinión procede para solicitar a las comisiones ordinarias o especiales aporten puntos de vista a las dictaminadoras, cuando en las iniciativas o proyectos que éstas conozcan se aborden de manera indirecta asuntos de la competencia de aquéllas./**Artículo 179.2 del RSR.** Para efectos de opinión, el turno puede incluir el número de comisiones que se estima necesario./**Artículo 179.3 del RSR.** Adicionalmente, cuando lo consideren pertinente, cualquier comisión o senador puede aportar por escrito opiniones a las comisiones dictaminadoras./**Artículo 180.1 del RSR.** Las opiniones que emiten las comisiones requeridas al efecto o las que se presentan por decisión propia, no son vinculantes para el dictamen que se emita./**Artículo 180.2 del RSR.** Si la opinión no se presenta en tiempo y forma, se entiende que la opinante declina de su derecho a emitirla./**Artículo 180.3 del RSR.** Un dictamen no se supedita a la emisión de una opinión./**AMPLIACIÓN Y RECTIFICACIÓN/Artículo 181.1 del RSR.** La rectificación de turno modifica el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea/**Artículo 181.2 del RSR.** La ampliación de turno involucra en el trámite a más comisiones de las que inicialmente se consideró, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia./**Artículo 181.3 del RSR.** La decisión sobre el turno que corresponda a una iniciativa o proyecto sólo es rectificada o ampliada durante una sesión por el Presidente./**Artículo 181.4 del RSR.** A través de los integrantes de sus juntas directivas las comisiones pueden solicitar por escrito, rectificación de turno si consideran que un asunto les compete o no para efectos de dictamen o de opinión, de acuerdo con la resolución del Presidente./**Artículo 181.5 del RSR.** Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, lo solicita por escrito a más tardar en la siguiente sesión. La Mesa resuelve sobre la solicitud y se informa al Pleno.

^{lviii} **Artículo 98. 2 de la LOCG.** Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

^{lix} **Artículo 98. 3 de la LOCG.** La conferencia de comisiones deberá celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.

^{lx} **Artículo 153.1 del RSR.** Las comisiones, en consulta con los órganos directivos del Senado, pueden trabajar en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para deliberar sobre iniciativas y proyectos de ley o decreto u otros asuntos, cuya tramitación se considera necesario agilizar.

^{lxi} **Artículo 154.1 del RSR.** Los trabajos en conferencia se realizan mediante acuerdo previo con la colegisladora, en los términos de la normatividad interna de cada Cámara./**Artículo 154.2 del RSR** La propuesta del Senado para el acuerdo de trabajo en conferencia, incluye el programa de actividades y el calendario de reuniones, así como las reglas para su conducción y desarrollo.

^{lxii} **Artículo 105.3 de la LOCG.** Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio físico necesario para su trabajo y para la celebración de sus reuniones plenarias. Por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, contarán con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente para la formulación de proyectos de dictamen o de informes, así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones. En todo caso, las comisiones ordinarias contarán con un Secretario Técnico.

^{lxiii} **Artículo 49. C. de la LOCG.** Servicios de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones;”

^{lxiv} **Artículo 49. 3. de la LOCG.** La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de las finanzas públicas; de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

^{lxv} **Artículo 39. 2. de la LOCG.** La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes:....

^{lxvi} **Artículo 90.1. de la LOCG.** Las comisiones ordinarias serán las de:...

^{lxvii} **Artículo 95.1. de la LOCG.** La Cámara podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividir las en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

^{lxviii} **Artículo 43.1. de la LOCG.** Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.

^{lxix} **Artículo 104.1. de la LOCG.** Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, tendrán hasta quince miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Ningún senador pertenecerá a más de cuatro de ellas.

^{lxx} **Artículo 43.6 de la LOCG.** Si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución.

^{lxxi} **Artículo 44.II. de la LOCG.** El Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva.

^{lxxii} **Artículo 105.II. de la LOCG.** Los grupos parlamentarios tendrán, en todo tiempo, el derecho de solicitar cambios en la adscripción de sus integrantes ante las comisiones de la Cámara, o para sustituirlos provisionalmente por causa justificada. El coordinador del grupo parlamentario respectivo hará la solicitud de sustitución definitiva o por el periodo de sesiones y el

receso subsecuente a la Junta de Coordinación Política, con objeto de que ésta lo plantee, por conducto de la Mesa Directiva, al Pleno de la Cámara. Durante los recesos, el Presidente de la Cámara podrá acordar la sustitución, con carácter de provisional, previa solicitud de la Junta.

^{lxxiii} **Artículo 36.1 de la LOCG.** Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las atribuciones siguientes: **a)** Convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre; **b)** Velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten; **c)** Poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos/Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno; **d)** Disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual; y **e)** Las demás que se deriven de esta ley o que le sean conferidas por la propia Junta.

^{lxxiv} **Artículo 38.1 de la LOCG.** La Conferencia tiene las siguientes atribuciones: **a)** Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones; **b)** Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley; **c)** Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; **d)** Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala esta ley; y **e)** Las demás que se derivan de esta ley y de los ordenamientos relativos.

^{lxxv} **Artículo 30.1 de la LOCG.** Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

^{lxxvi} **Artículo 78.1 de la LOCG.** Los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales.