

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS PERMANENTES

Diego VALADÉS

I. *Enquadramiento jurídico-constitucional de las comisiones parlamentarias permanentes*

1. En los términos del artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Congreso de la Unión está compuesto por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

2. Aun cuando desde 1929 ha habido un partido claramente dominante, el sistema imperante ha sido el pluripartidista. En todo caso, la Constitución sólo se ocupó de los partidos políticos a partir de la reforma publicada el 6 de diciembre de 1977. Señala el artículo 41 reformado:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

3. La única referencia específica que la Constitución contiene con relación a las comisiones del Congreso aparece en el artículo 74 fracción II. Este artículo consigna las facultades de la Cámara de Diputados, de la que depende la Contaduría Mayor de Hacienda. Este es el

* Síntesis del informe que presenta el autor, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

órgano encargado de examinar y glosar la cuenta anual que el Ejecutivo presenta, para su aprobación, al Congreso. Conforme a la mencionada fracción II del artículo 74 corresponde a la Cámara de Diputados designar una Comisión que vigile el exacto cumplimiento de las funciones de la Contaduría Mayor.

Por otra parte, en la fracción XXIII del artículo 73 constitucional aparece la facultad del Congreso para formar su reglamento interior. Es en ese reglamento donde se establecen las características, integración, funciones y duración de las comisiones permanentes.

4.1 Si bien el artículo 49 constitucional prohíbe expresamente la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, o que en un solo individuo sea depositada la función legislativa, admite, no obstante, dos excepciones. La primera, consignada en el artículo 131 de la propia Constitución, faculta al Presidente de la República para que aumente, disminuya o suprima las cuotas de las tarifas de importación y exportación que haya expedido el Congreso, o cree otras, así como para que restrinja o prohíba la inportación, tránsito y exportación de productos, cuando lo estime urgente y necesario para la economía nacional.

4.2 La otra excepción se refiere al ejercicio de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, en los términos del artículo 29 constitucional, cuando sea declarada la suspensión de garantías.

II. *Estructura del sistema de las comisiones parlamentarias permanentes*

1. El reglamento para el gobierno interior del Congreso establece la existencia de Comisiones Permanentes y de Comisiones Especiales. Son Comisiones Permanentes aquellas que cada Cámara elige en su primera sesión de trabajo después de la apertura de sesiones de su primer año de ejercicio. Son Comisiones Especiales aquellas que cada Cámara designa cuando lo considera conveniente por exigirlo así la urgencia y calidad de lo negocios (artículos 65 y 71 del "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso", RGIC).

2. Las Comisiones Permanentes son: Aguas e Irrigación Nacionales; Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional;

Departamento Agrario; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Petróleo; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Vías Generales de Comunicación.

Además de esas comisiones funcionan, de acuerdo con el Reglamento, las Comisiones de Administración e Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículos 68 y 69 del RGIC); la Comisión Ordinaria Revisora de Credenciales y la Comisión de Presupuestos y Cuenta.

3.1 El reglamento sólo precisa la integración de las siguientes comisiones: la Gran Comisión, que se compone de un individuo por cada estado y de uno por el Distrito Federal.

La Comisión de Presupuestos y Cuenta se compone de cinco personas.

Las demás comisiones se componen en lo general —aunque esto admite frecuentes excepciones— de tres propietarios y un suplente. En todo caso, el artículo 79 del reglamento respectivo admite que por acuerdo expreso de cada Cámara ese número sea aumentado.

El reglamento igualmente prevé que el presidente y los secretarios de las Cámaras, durante el periodo de su ejercicio, no podrán formar parte de las comisiones (artículo 84) e igualmente establece que, cuando uno o más individuos de una comisión tengan interés personal en el asunto o asuntos sometidos al conocimiento de la Comisión, se abstendrán de votar y firmar el dictamen, dando cuenta por escrito al presidente de la Cámara respectiva, a fin de que sean substituidos para el solo efecto del despacho del asunto o asuntos en cuestión.

3.2 Nominación. Es competencia de la Gran Comisión proponer a su respectiva Cámara el personal que deba integrar las funciones permanentes y especiales (artículos 74, 76, y 77).

Por lo general se incluye en la comisiones a miembros de partidos de oposición, si bien el número de éstos suele ser muy limitado. Cabe apuntar que en la Cámara de Senadores no hay un solo senador perteneciente a la oposición y que en la Cámara de Diputados los tres partidos opositoristas que actualmente participan en los procesos electora-

les apenas alcanzan a ocupar, conjuntamente, un 20% de las curules.

4. La duración de las comisiones es la siguiente: las Comisiones Permanentes duran por todo el tiempo que permanecen en ejercicio los diputados y los senadores. El periodo de los diputados es de 3 años y el de los senadores de 6 años (artículos 51 y 56 de la Constitución respectivamente).

A su vez las Comisiones de Administración e Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda son designadas para periodos anuales y la Comisión de Presupuestos y Cuenta funciona solamente durante el periodo ordinario de sesiones de cada Cámara, que se inicia el día 1o. de septiembre y concluye, a más tardar, el 31 de diciembre del mismo año.

III. *Funcionamiento*

1.1 Corresponde a las comisiones examinar todas las proposiciones y proyectos que hayan de discutirse en la cámara respectiva. Sólo podrán dispensarse del requisito del dictamen de la respectiva comisión los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de urgentes o de obvia resolución (artículo 60 del RGIC).

1.2 De acuerdo con el sistema constitucional mexicano (artículo 71 de la Constitución), el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde exclusivamente al Presidente de la República, a los diputados y senadores y a las legislaturas de los Estados. No obstante esto, toda petición formulada por particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa es enviada por el presidente de la Cámara a las comisiones correspondientes, según la naturaleza del asunto. Si el dictamen de la Comisión es en el sentido de que la petición formulada puede convertirse en un proyecto de ley o decreto, así se presentará a la discusión de la Cámara; convirtiéndose en iniciativa de la Comisión que haya dictaminado.

1.3.1 Las comisiones están obligadas a presentar sus dictámenes dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que hayan recibido el asunto sobre el cual deban pronunciarse (artículo 87 del reglamento). Sin embargo, cuando alguna Comisión juzgue necesario o conveniente la demora o suspensión en el despacho de algún negocio, lo puede manifestar a la Cámara en sesión secreta antes de que expire el plazo de cinco días (artículo 91).

1.3.2. Las comisiones no tienen facultades para aprobar de inmediato y por sí proyectos legislativos.

4. La más importante de las comisiones en cada una de las cámaras es la denominada Gran Comisión. Como se ha visto, es a esa Gran Comisión a la que corresponde proponer los nombres de los integrantes de las restantes comisiones permanentes. La Gran Comisión, integrada en cada Cámara por 32 miembros, designa por mayoría de votos y en escrutinio secreto, un presidente y un secretario. Dentro de los usos y estilos de la política parlamentaria mexicana, el presidente de la gran Comisión funge como líder de la mayoría de cada Cámara y, si bien es cierto que su designación la realizan por escrutinio secreto los integrantes de la Gran Comisión, también lo es que a esa designación corresponden siempre consultas previas, de suerte que recaiga en la persona que merezca la confianza política del gobierno federal.

De esta suerte, es explicable que el presidente de la Gran Comisión sea siempre una persona de gran relieve político y que funja como el más inmediato interlocutor del gobierno con cada Cámara.

Por la influencia política que ejerce, su opinión es prácticamente decisiva por cuanto hace a la nominación que la Gran Comisión realiza para sugerir a la respectiva Cámara la integración de las restantes comisiones permanentes.

5.1 Cualquier miembro de la Cámara puede asistir sin voto a las reuniones de las comisiones y exponer libremente sus puntos de vista sobre los asuntos que se encuentren sometidos a dictamen.

5.2 Las comisiones pueden solicitar a todas las oficinas públicas del país los informes que requieran para el despacho de los negocios sometidos a su consideración. Las oficinas públicas, a su vez, tienen obligación de proporcionar los informes requeridos, a menos que exista la disposición previa de que deban mantenerse en secreto. En caso de que las oficinas públicas nieguen infundadamente los informes solicitados, las comisiones tienen la facultad de dirigirse en queja al Presidente de la República.

Por otra parte, para ilustrar su juicio, las comisiones también pueden tener conferencias con los secretarios de Estado, quienes tienen la obligación de guardar a los miembros de las comisiones las atenciones y consideraciones necesarias para el cumplimiento de su misión (artículos 89 y 90 del Reglamento).

5.3 Es frecuente que las comisiones soliciten sus puntos de vista a

las personas o corporaciones que se puedan ver involucradas en los proyectos respectivos.

6. Las comisiones funcionan aun durante los periodos de receso del Congreso.

Corresponde al presidente de cada comisión citar a sus miembros.

Es también frecuente que un mismo asunto, por sus diversas implicaciones, sea objeto de análisis simultáneo y conjunto por parte de varias comisiones.

7. Una vez que los dictámenes han sido firmados por la mayoría de los miembros de la Comisión se entregan para su impresión, juntamente con los votos particulares, si los hay, y así son remitidos a los diputados o senadores, según sea el caso, para su conocimiento y estudio.

- a) El sistema constitucional mexicano otorga un marcado predominio al Poder Ejecutivo, de suerte que la función de control interorgánico ejercida por el Poder Legislativo con relación al Poder Ejecutivo es, en la práctica, muy limitado. Así pues, ni el Congreso en su totalidad ni las comisiones en particular tienen facultades de control político de significación por lo que hace a las relaciones interorgánicas; no obstante esto, por lo que hace a las relaciones intraorgánicas hay, en cada Cámara, una comisión de extraordinaria importancia: la Gran Comisión (véase el número II, 3.2).
- b) Corresponde a la Comisión de Presupuestos y Cuenta examinar el proyecto de presupuesto que entra en vigor a partir del 1o. de enero de cada año y examinar la cuenta pública.

En la práctica, la carencia de apoyos técnicos y de independencia política no ha permitido nunca a estas comisiones ejercer eficientemente tan delicada tarea.

- c) La más significativa influencia reside en la función que desempeña el presidente de la Gran Comisión de cada cámara, como ya se ha explicado.

IV. *Evaluación crítica del sistema*

1. El sistema en vigor tiene la ventaja de acelerar los trámites legislativos. En virtud de que no es frecuente en México la realización de periodos extraordinarios de sesiones del Congreso, la casi totalidad

de las iniciativas de ley son presentadas al Congreso durante los cuatro meses de trabajo anual. Para hacer expeditos los trámites durante este tiempo, tiene gran importancia la labor desempeñada por la Comisión.

Otro aspecto importante es que, en ocasiones, las iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo son objeto de algunas modificaciones por parte de las comisiones del Congreso, como resultado de negociaciones de última hora entre el poder público y los grupos de interés afectados por la iniciativa correspondiente.

2. Los principales inconvenientes del sistema actual en vigor residen en la debilidad de las comisiones por cuanto a la carencia de apoyos técnicos adecuados para el cumplimiento de su labor.

La tendencia que se advierte en todo el mundo en el sentido de que el mayor número de iniciativas legislativas emanan del Poder Ejecutivo se debe, y esto es bien sabido, en buena medida a que el Ejecutivo posee todos los elementos técnicos para formular proyectos que muchas veces revisten una complejidad extraordinaria. Las comisiones del Congreso, por la cortedad de sus recursos económicos y por la carencia de asesores y colaboradores técnicos, están virtualmente imposibilitadas para opinar, con profundo conocimiento, de los temas que les son sometidos sobre las cuestiones de su competencia.

3. En el panorama actual del poder público mexicano no es posible prever una modificación substancial al régimen en vigor de las comisiones del Congreso.