

Mirada Legislativa

Núm. 156, octubre 2018

Las comisiones ordinarias en el Senado de la República y sus cambios recientes

- El parlamento francés fue el primero en adoptar una división interna de trabajo por “secciones”, las cuales se integraban por igual número de miembros y todos analizaban un determinado asunto del día.
- A finales del siglo XIX este sistema de secciones fue sustituido por el sistema de comisiones en el Parlamento inglés, desde donde se extendió a diversos países hasta convertirse en la figura central del quehacer legislativo en las democracias modernas.
- En el caso particular de México, el sistema de comisiones fue adoptado como forma de división del trabajo legislativo desde el segundo Congreso Constituyente, el cual se instaló en 1824 y desde entonces se ha mantenido y fortalecido.
- Actualmente, las comisiones desempeñan un papel fundamental en el Poder Legislativo, pues constituyen los órganos a partir de los cuales se toman las decisiones más relevantes sobre los proyectos de reforma o creación de ley.
- La primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (*LOGCEUM*) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979, señala que la Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.
- Las comisiones especiales tienen un carácter temporal y se crean por acuerdo del Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política (Jucopo); en ningún caso tienen facultades para dictaminar y se disuelven al concluir su cometido o al término de la legislatura en la cual se constituyeron.



Dirección General de Análisis Legislativo
Instituto Belisario Domínguez Senado de la República LXIV



Mirada Legislativa

- Las comisiones ordinarias tienen un carácter permanente y desarrollan tareas claves para el proceso legislativo, puesto que son las responsables de elaborar dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan.
- Estas comisiones son de carácter temático, lo que permite a sus integrantes desarrollar las habilidades y los conocimientos relacionados con la jurisdicción de sus comisiones.
- Las comisiones ordinarias se integran por un mínimo de tres y un máximo de 15 legisladores, incluidos el presidente y dos secretarios.
- Los senadores pueden participar hasta en cinco comisiones ordinarias, pero sólo puede presidir una de ellas.
- Las comisiones, para el despacho de los asuntos a su cargo, continúan funcionando durante los recesos del Congreso de la Unión y atienden los asuntos que les son turnados por la Comisión Permanente.
- Los cambios más significativos que ha tenido el sistema de comisiones ordinarias en el Senado de la República se relacionan directamente con su composición numérica.
- En la primera Ley Orgánica del Congreso, referente a 1979, se establecen 46 comisiones ordinarias y tres especiales. Esta ley se derogó el 3 de septiembre de 1999 cuando se publicó una nueva Ley Orgánica, que contempla un total de 29 comisiones ordinarias.
- El 30 de diciembre de 2005 se adiciona a estas 29 comisiones la correspondiente a Seguridad Pública, para sumar en total 30 órganos colegiados, número que difiere de las comisiones que se han instalado en cada legislatura.
- En la pasada legislatura (LXIII), correspondiente al periodo 2015-2018, se instalaron 64 comisiones ordinarias, además de 16 especiales y cinco bicamerales.
- Este amplio número de comisiones ubican al Senado de la República como la segunda Cámara Alta con más comisiones del mundo.
- Este amplio número de comisiones ordinarias triplica las que tiene la Cámara Alta de los Estados Unidos de Norteamérica (20 comisiones) y quintuplica las del Senado Federal de Brasil, que funciona con 11.

Mirada Legislativa

- En la nueva legislatura (LXIV), que se instaló el 1 de septiembre de 2018, las comisiones ordinarias se limitan a 46, lo que se traduce en 18 comisiones menos que las registradas en la legislatura pasada (LXIII).
- De las 66 comisiones que había en la legislatura anterior (LXIII), 35 permanecen sin cambios en la LXIV Legislatura, cinco registran cambios, ocho se fusionaron, 16 se eliminaron y dos se añadieron.

Introducción

En los inicios, el Parlamento se organizó de acuerdo con la idea de asamblea única (colegio único), en donde todos los asuntos se discutían y analizaban en el Pleno, lo que hacía muy lento el estudio y la liberación de los asuntos legislativos. El Parlamento francés fue el primero en adoptar una división interna de trabajo por “secciones”, las cuales se integraban por igual número de miembros y todos analizaban un determinado asunto del día. A finales del siglo XIX este sistema de secciones fue sustituido por el sistema de comisiones en el Parlamento inglés, a partir del cual se extendió a diversos países hasta convertirse en la figura central del quehacer legislativo en las democracias modernas.¹

En el caso particular de México, el sistema de comisiones fue adoptado como forma de división del trabajo legislativo desde el segundo Congreso Constituyente, que se instaló en 1824, y desde entonces se ha mantenido y fortalecido.

Este documento aborda el estudio de las comisiones legislativas, consideradas eje central del trabajo en los parlamentos modernos. En particular, se analiza lo que son las comisiones de trabajo, los tipos que existen, las formas en que se integran, las actividades que realizan y los cambios que han registrado.

¹ Juan Carlos Cervantes Gómez, “Sistema de comisiones”, *Quorum*, núm. 88, enero-marzo, Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2007.

Mirada Legislativa

Las comisiones legislativas

La mayoría de los parlamentos del mundo tienen como eje central del quehacer legislativo a las comisiones, sin embargo estos órganos no poseen un significado unívoco y tampoco realizan las mismas funciones legislativas; sus competencias varían de acuerdo con el sistema parlamentario de referencia.² En el caso particular de México, las comisiones juegan un papel fundamental en el Poder Legislativo, pues son los órganos que toman las decisiones más relevantes acerca de los proyectos de reforma o creación de ley, y también son los que definen el trayecto que estos instrumentos seguirán en el proceso legislativo mediante su aprobación, rechazo o estancamiento.³

Las comisiones legislativas se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado.⁴ Una de sus principales funciones es "...la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones que contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales" (artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 113 del Reglamento del Senado de la República).

Tipo de comisiones legislativas

A partir de la instalación del segundo Congreso Constituyente en 1824, tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados cuentan con la facultad de aumentar o reducir el número de las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Desde entonces han transcurrido poco más de 190 años, pero ha sido en las últimas cuatro décadas donde se registran las reformas más importantes para modernizar las estructuras y el funcionamiento de los órganos de gobierno de las

² *Idem.*

³ Iliana Rendón Arias, "Las reglas informales en el Congreso mexicano. El caso de la disciplina partidista en las comisiones ordinarias", trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

⁴ Artículo 113 del Reglamento del Senado de la República.

Mirada Legislativa

Cámara de Senadores y Diputados.⁵ Sin embargo, dichos cambios no han afectado al sistema de comisiones, las modificaciones más importantes que este sistema ha tenido se relacionan más con su composición numérica que con sus atribuciones.⁶

La primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979,⁷ señala que el Senado de la República contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. En las siguientes líneas se abordan las características centrales de cada tipo de comisión legislativa (ver Recuadro 1).

Recuadro 1. Características centrales de las comisiones ordinarias y especiales

Ordinarias	Especiales
<p>Son permanentes y cumplen con las funciones de dictamen legislativo. Tienen un carácter temático y se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura. Se integran por un mínimo de tres y hasta 15 legisladores, con base en el criterio de proporcionalidad.</p>	<p>Tienen un carácter temporal y crean por acuerdo del Pleno. Cuando cumplen con el objeto para el que fueron creadas o, en su defecto, al final de la legislatura se extinguen. No tienen la facultad para dictaminar.</p>

Fuente: Elaborado a partir de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos y del Reglamento del Senado de la República.

⁵ Manuel Ferrer Muñoz, “Apuntes sobre la historia del congreso en México”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), t. LXVII, núm. 268, mayo-agosto, México, 2017.

⁶ Cervantes Gómez, “Sistema de comisiones”, *op. cit.*

⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos (LOCGEUM), *Diario Oficial de la Federación*, t. CCCLIV, núm. 18, viernes 25 de mayo, México, 1979. Disponible en <http://dof.gob.mx/index.php?year=1979&month=05&day=25>.

Mirada Legislativa

Comisiones especiales

- Este tipo de comisiones tienen un carácter temporal y se crean por acuerdo del Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política (Jucopo); en ningún caso tienen facultades para dictaminar.⁸
- El acuerdo que las crea precisa su naturaleza, objeto y plazo de cumplimiento, número y nombre de sus integrantes, la composición de su Junta Directiva, así como la periodicidad para la presentación de informes.
- Las comisiones especiales se disuelven al concluir su cometido o al término de la legislatura en la cual se constituyeron.
- En importante mencionar que en ningún caso las comisiones especiales tienen la facultad para dictaminar.⁹

En el caso del Congreso mexicano, conformado por dos cámaras, de Senadores y de Diputados, se han establecido también comisiones bicamerales, que pueden ser permanentes o temporarias, formadas por representantes de ambas cámaras, para tratar asuntos de interés.

Comisiones ordinarias

- Las comisiones ordinarias tienen un carácter permanente y desarrollan tareas claves para el proceso legislativo, puesto que son las responsables de elaborar dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan.¹⁰
- Ejercen también las facultades de información, control y evaluación que les corresponden.¹¹
- ♦ Son las encargadas de tomar las decisiones sobre los aspectos más importantes

8 Artículo 199 del Reglamento del Senado.

9 *Idem*.

10 Artículo 85, numeral 2, inciso a) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

11 Artículo 117 del Reglamento del Senado de la República.

Mirada Legislativa

(y sobre otros menos importantes) de un proyecto de ley antes de presentarlo al Pleno para su discusión.

- La Cámara de Senadores tiene la peculiaridad de que el análisis y la dictaminación de las iniciativas la realizan de manera conjunta las comisiones temáticas con la Comisión de Estudios Legislativos, de tal forma que ésta es una de las más importantes en la Cámara Alta.
- En el caso mexicano, las comisiones tienen un carácter temático, lo que permite a sus integrantes desarrollar las habilidades y los conocimientos relacionados con la jurisdicción de sus comisiones.
- Los nombres y temas de las comisiones ordinarias a menudo se corresponden con los nombres de las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación.
- La integración de las comisiones se realiza, principalmente, conforme a dos principios básicos: el de proporcionalidad y el de pluralidad. El criterio de proporcionalidad depende del número total de senadores de cada fracción parlamentaria, en tanto que la pluralidad considera la necesidad de que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios (artículo 47 de la LOGGEUM).
- El cuanto al número de legisladores que integran las comisiones, ha sido considerado un aspecto relevante, en virtud de que un elevado número podría afectar los trabajos de deliberación y el análisis especializado de los temas de la agenda temática. En consecuencia, en la Cámara de Senadores las comisiones ordinarias tienen un mínimo de tres y un máximo de 15 legisladores.¹²
- Las comisiones se integran por una Junta Directiva, que se constituye por un presidente y dos secretarios, quienes deben ser de distintos grupos parlamentarios, en atención a los criterios de pluralidad, equidad de género, proporcionalidad, experiencia e idoneidad.¹³

12 Artículo 123 del Reglamento del Senado.

13 Artículo 128 del Reglamento del Senado.

Mirada Legislativa

- ♦ Los senadores pueden participar hasta en cinco comisiones ordinarias, pero sólo puede presidir una de ellas.
- Las comisiones se instalan dentro de los 10 días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las integra.
- Al inicio de cada legislatura tienen la obligación de presentar el programa de trabajo anual, así como también presentar al Pleno un informe anual o final de actividades que incluya, por lo menos: la relación ordenada de asuntos turnados, los trabajos realizados, la documentación generada y el estado en que se encuentran; el cumplimiento del programa de trabajo; actas de las reuniones de trabajo celebradas; viajes realizados y objetivos alcanzados; y la información administrativa y presupuestal que corresponda.¹⁴
- El presidente y los vicepresidentes de la Mesa Directiva no pueden formar parte de ninguna comisión ordinaria o especial.
- En el caso de los senadores que no integran un grupo parlamentario, son considerados, cuando sea factible, para formar parte en las comisiones ordinarias de su interés. Para ello es necesario que se solicite por escrito a la Junta de Coordinación Política.
- Las comisiones, para el despacho de los asuntos a su cargo, continúan funcionando durante los recesos del Congreso de la Unión y atienden los asuntos que les son turnados por la Comisión Permanente.¹⁵

Número de comisiones ordinarias

Los cambios más significativos que ha tenido el sistema de comisiones ordinarias en el Senado de la República se relacionan directamente con su composición numérica. En la primera LOCGEUM de 1979 se establecen 46 comisiones ordinarias y tres especiales para la Cámara de Senadores: Estudios Legislativos, Administración y Bibliotecas.¹⁶

14 Artículo 133 del Reglamento del Senado.

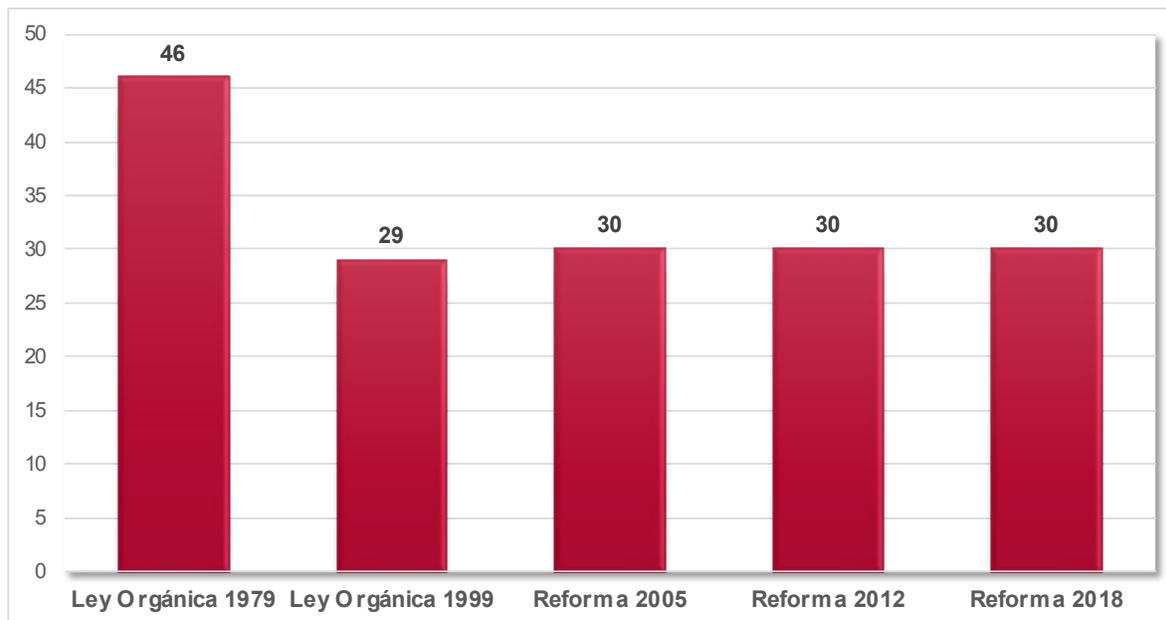
15 Artículo 137 del Reglamento del Senado.

16 Artículos 86, 89 y 90 de la LOCGEUM de 1979.

Mirada Legislativa

Esta ley fue derogada el 3 de septiembre de 1999, cuando se publicó una nueva Ley Orgánica, la cual ha sido reformada en diversas ocasiones, pero sigue vigente hasta la fecha. En esta ley las comisiones ordinarias disminuyeron, de 46 que se registran en 1979, a 29. Posteriormente, en la primera reforma a la Ley Orgánica de 1999, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2005, se adiciona la Comisión de Seguridad Pública, para sumar en total 30 comisiones ordinarias. Este número de órganos colegiados se ha mantenido constante desde entonces y hasta la última reforma a la LOCGEUM publicada en el DOF el 24 de mayo de 2018 (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Comisiones ordinarias en el Senado de la República marcadas por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos



Fuente: Elaborado a partir de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, varios años.

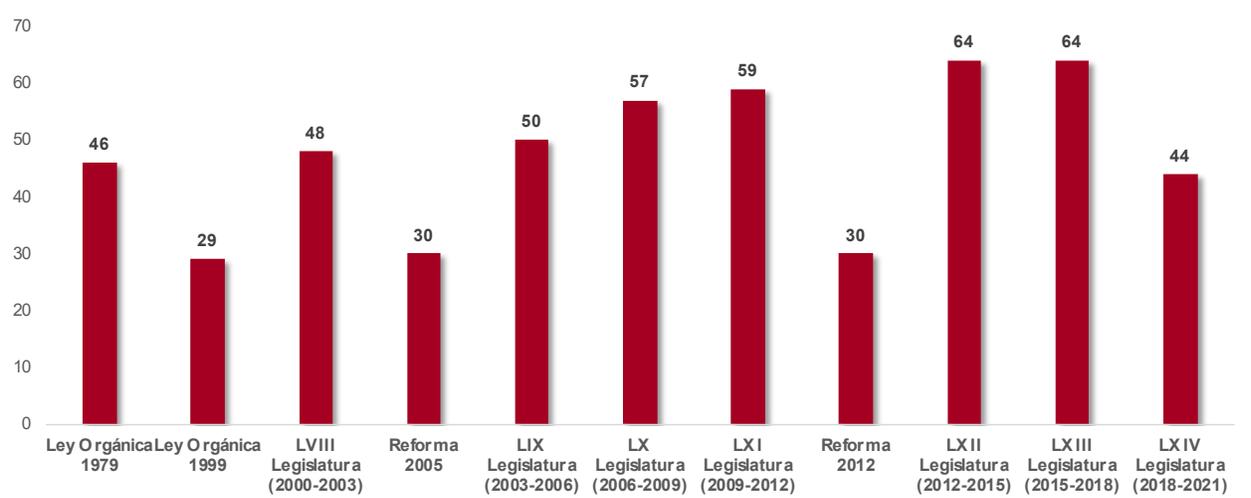
A pesar de que reforma la Ley Orgánica del Congreso, desde 2005 hasta la fecha reconoce sólo 30 comisiones ordinarias. Tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados han trabajado con un mayor número de estos órganos debido a que cuentan con la facultad de ampliar o reducir el número de comisiones de acuerdo con los requerimientos del quehacer legislativo. En general, la tendencia ha sido al incremento sistemático de las

Mirada Legislativa

comisiones ordinarias, que han pasado de 48 comisiones en la LVIII Legislatura (2000-2003) a 50 en la LIX Legislatura (2003-2006), a 57 en la LX Legislatura (2006-2009), a 59 en la LXI Legislatura (2009-2012) y a 64 en las legislaturas LXII y LXIII (2012-2018).¹⁷

En la pasada legislatura, que corresponde al periodo 2015-2018, a las 64 comisiones ordinarias que se instalaron, se suman 16 especiales y cinco bicamerales (ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Número de comisiones ordinarias según la Ley Orgánica del Congreso versus las registradas en distintas legislaturas



Fuente: Elaborado a partir de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, varios años y Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL). Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Este amplio número de comisiones que ha caracterizado el quehacer legislativo en el Senado de la República, sobre todo en las dos últimas legislaturas (LXII y LXIII), lo ubican como la segunda Cámara Alta con más comisiones del mundo, sólo después de Nigeria, que ocupa la primera posición con 68 comisiones.¹⁸ Entre los países americanos,

¹⁷ Integralia Consultores, *Reporte Legislativo* (2015-2016), núm. 7, agosto-septiembre, Integralia, México. Disponible en: <https://bit.ly/2OpbNcE>.

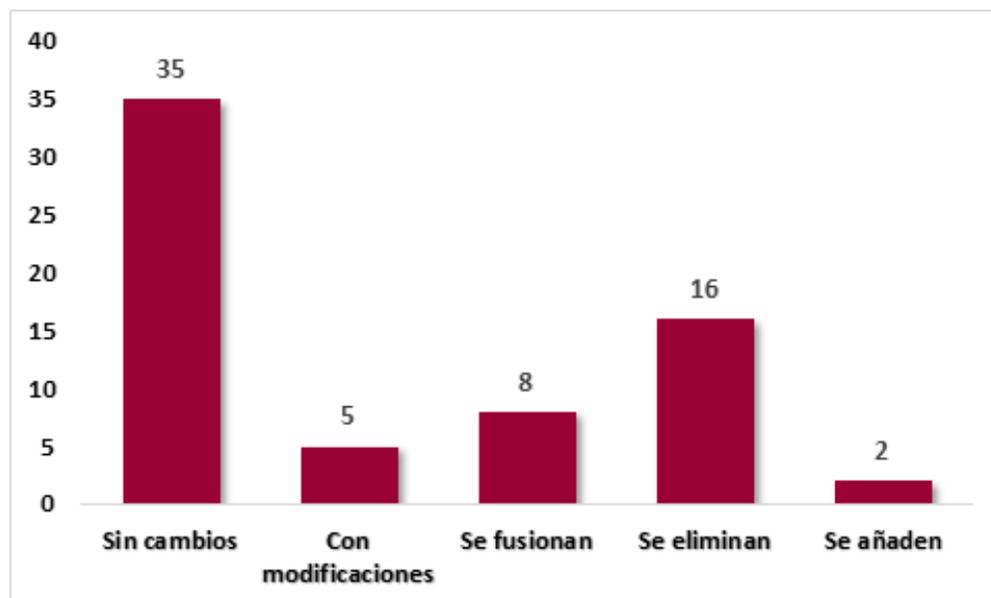
¹⁸ Integralia Consultores, *Reporte Legislativo Integralia*, núm. 8, LXIII Legislatura 2015-2018, México, (s/f). Disponible en www.integralia.com.mx.

Mirada Legislativa

este amplio número de comisiones ordinarias triplica a las registradas en la Cámara Alta de los Estados Unidos de Norteamérica (20 comisiones) y quintuplica las del Senado Federal de Brasil, que funciona sólo con 11.

En la nueva legislatura (LXIV), que se instaló el 1 de septiembre de 2018, las comisiones ordinarias se limitan a 46, lo que se traduce en 18 comisiones menos que las presentadas en la pasada legislatura (LXIII). Es importante mencionar que de las 64 comisiones de la LXIII Legislatura, 35 permanecen sin cambios en la actual Legislatura (LXIV), cinco registraron cambios de nombre y jurisdicción, ocho se fusionaron, 16 se eliminaron y dos se añadieron. Estos cambios se pueden observar mejor en la Gráfica 3 y en los cuadros 1 y 2 que se presentan a continuación.

Gráfica 3. Cambios registrados en las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores entre la LXIII y LXIV legislaturas



Fuente: Elaborado con base en información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL). Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Mirada Legislativa

Cuadro 1. Relación de comisiones ordinarias según los cambios registrados entre la LXIII y LXIV legislaturas

Comisiones	
LXIII Legislatura	LXIV Legislatura
Comisiones sin cambios	
Administración	Administración
Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas
Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología
Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes
Cultura	Cultura
Defensa Nacional	Defensa Nacional
Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	Derechos de la Niñez y la Adolescencia
Derechos Humanos	Derechos Humanos
Educación	Educación
Energía	Energía
Estudios Legislativos	Estudios Legislativos
Estudios Legislativos, Primera	Estudios Legislativos, Primera
Estudios Legislativos, Segunda	Estudios Legislativos, Segunda
Gobernación	Gobernación
Hacienda y Crédito Público	Hacienda y Crédito Público
Jurisdiccional	Jurisdiccional
Justicia	Justicia
Juventud y Deporte	Juventud y Deporte
Marina	Marina
Medalla Belisario Domínguez	Medalla Belisario Domínguez
Para la Igualdad de Género	Igualdad de Género
Puntos Constitucionales	Puntos Constitucionales
Radio, Televisión y Cinematografía	Radio, Televisión y Cinematografía
Recursos Hidráulicos	Recursos Hidráulicos
Reforma Agraria	Reforma Agraria
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Mirada Legislativa

Núm. 156

Comisiones	
LXIII Legislatura	LXIV Legislatura
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores
Relaciones Exteriores América del Norte	Relaciones Exteriores América del Norte
Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe	Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe
Relaciones Exteriores Europa	Relaciones Exteriores Europa
Salud	Salud
Seguridad Pública	Seguridad Pública
Seguridad Social	Seguridad Social
Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Previsión Social
Turismo	Turismo
Comisiones que se fusionan	
Agricultura y Ganadería	Agricultura, Ganadería Pesca y Desarrollo Rural
Pesca y Acuicultura	Agricultura, Ganadería Pesca y Desarrollo Rural
Desarrollo Municipal	Federalismo y Desarrollo Municipal
Federalismo	Federalismo y Desarrollo Municipal
Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y Vivienda
Vivienda	Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y Vivienda
Relaciones Exteriores África	Relaciones Exteriores Asia - Pacífico - África.
Relaciones Exteriores Asia-Pacífico	Relaciones Exteriores Asia - Pacífico - África.
Comisiones que registran cambios de nombre y temática	
Anticorrupción y Participación Ciudadana	Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana
Asuntos Migratorios	Asuntos Fronterizos y Migratorios
Desarrollo Regional	Minería y Desarrollo Regional
Desarrollo Social	Desarrollo y Bienestar Social

Mirada Legislativa

Núm. 156

Comisiones	
LXIII Legislatura	LXIV Legislatura
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático
Comisiones que se eliminan	
Relaciones Exteriores Organismos Internacionales	
Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamentales	
Atención a Grupos Vulnerables	
Autosuficiencia Alimentaria	
Biblioteca y Asuntos Editoriales	
Ciudad de México	
Comercio y Fomento Industrial	
Población y Desarrollo	
Protección Civil	
Asuntos Fronterizos Norte	
Asuntos Fronterizos Sur	
Contra la Trata de Personas	
Desarrollo Rural	
Familia y Desarrollo Humano	
Fomento Económico	
Reforma del Estado	
Comisiones que se crean	
	Economía
	Zonas Metropolitanas

Fuente: Elaborado con base en información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL). Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Cuadro 2. Comparativo de las comisiones ordinarias de la LXIII y LXIV Legislaturas

Comisiones ordinarias		
LXIII Legislatura	LXIV Legislatura	Comentarios
Administración	Administración	Sin cambios
Agricultura y Ganadería	Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural	Se fusionan las comisiones de Agricultura y Ganadería, la de Pesca y Acuicultura, y la de Desarrollo Rural
Anticorrupción y Participación Ciudadana	Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana	Se añade "participación ciudadana"
Asuntos Fronterizos Norte		Se elimina
Asuntos Fronterizos Sur		Se elimina
Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	Sin cambios
Asuntos Migratorios	Asuntos Fronterizos y Migratorios	Se añade "asuntos fronterizos"
Atención a Grupos Vulnerables		Se elimina
Autosuficiencia Alimentaria		Se elimina
Biblioteca y Asuntos Editoriales		Se elimina
Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología	Sin cambios
Ciudad de México		Se elimina
Comercio y Fomento Industrial		Se elimina
Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes	Sin cambios
Contra la Trata de Personas		Se elimina
Cultura	Cultura	Sin cambios
Defensa Nacional	Defensa Nacional	Sin cambios
Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	Derechos de la Niñez y la Adolescencia	Sin cambios

Mirada Legislativa

Núm. 156

Comisiones ordinarias		
LXIII Legislatura	LXIV Legislatura	Comentarios
Derechos Humanos	Derechos Humanos	Sin cambios
Desarrollo Municipal	Federalismo y Desarrollo Municipal	Se fusionan las comisiones de Federalismo y Desarrollo Municipal
Desarrollo Regional	Minería y Desarrollo Regional	Se agrega "Minería"
Desarrollo Rural	Agricultura, Ganadería Pesca y Desarrollo Rural	Se fusionan las Comisiones de Agricultura y Ganadería, la de Pesca y Acuicultura, y la de Desarrollo Rural
Desarrollo Social	Desarrollo y Bienestar Social	Se añade Bienestar Social
Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y Vivienda	Se fusionan la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial con la de Vivienda
	Economía	Se crea
Educación	Educación	Sin cambios
Energía	Energía	Sin cambios
Estudios Legislativos	Estudios Legislativos	Sin cambios
Estudios Legislativos, Primera	Estudios Legislativos, Primera	Sin cambios
Estudios Legislativos, Segunda	Estudios Legislativos, Segunda	Sin cambios
Familia y Desarrollo Humano		Se elimina
Federalismo	Federalismo y Desarrollo Municipal	Se fusionan las comisiones de Federalismo y Desarrollo Municipal
Fomento Económico		Se elimina
Gobernación	Gobernación	Sin cambios
Hacienda y Crédito Público	Hacienda y Crédito Público	Sin cambios

Mirada Legislativa

Comisiones ordinarias		
LXIII Legislatura	LXIV Legislatura	Comentarios
Jurisdiccional	*Comisión Jurisdiccional	Se crea para casos especiales
Justicia	Justicia	Sin cambios
Juventud y Deporte	Juventud y Deporte	Sin cambios
Marina	Marina	Sin cambios
Medalla Belisario Domínguez	Medalla Belisario Domínguez	Sin cambios
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	Se añade "Cambio Climático"
Para la Igualdad de Género	Igualdad de Género	Sin cambios
Pesca y Acuicultura	Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural	Se fusionan las comisiones de Agricultura y Ganadería, la de Pesca y Acuicultura, y la de Desarrollo Rural
Población y Desarrollo		Se elimina
Protección Civil		Se elimina
Puntos Constitucionales	Puntos Constitucionales	Sin cambios
Radio, Televisión y Cinematografía	Radio, Televisión y Cinematografía	Sin cambios
Recursos Hidráulicos	Recursos Hidráulicos	Sin cambios
Reforma Agraria	Reforma Agraria	Sin cambios
Reforma del Estado		Se elimina
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Sin cambios
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Sin cambios
Relaciones Exteriores África	Relaciones Exteriores Asia - Pacífico - África	Se fusionan las comisiones de Relaciones Exteriores África y Relaciones Exteriores Asia-Pacífico
Relaciones Exteriores América del Norte	Relaciones Exteriores América del Norte	Sin cambios
Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe	Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe	Sin cambios

Mirada Legislativa

Comisiones ordinarias		
LXIII Legislatura	LXIV Legislatura	Comentarios
Relaciones Exteriores Asia-Pacífico	Relaciones Exteriores Asia - Pacífico - África	Se fusionan las comisiones de Relaciones Exteriores África y Relaciones Exteriores Asia-Pacífico
Relaciones Exteriores Europa	Relaciones Exteriores Europa	Sin cambios
Relaciones Exteriores Organismos Internacionales		Se elimina
Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamentales		Se elimina
Salud	Salud	Sin cambios
Seguridad Pública	Seguridad Pública	Sin cambios
Seguridad Social	Seguridad Social	Sin cambios
Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Previsión Social	Sin cambios
Turismo	Turismo	Sin cambios
Vivienda	Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y Vivienda	Se fusionan la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial con la de Vivienda
	Zonas Metropolitanas	Se crea

Fuente: Elaborado con base en información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL). Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Mirada Legislativa

Comentarios finales

El sistema de comisiones cumple un papel estratégico en el trabajo legislativo, puesto que estos órganos son los encargados del debate, deliberación y dictaminación de las iniciativas, de decretos y/o proyectos de ley que les son turnados, liberando al Pleno de una gran carga de trabajo, que de otra manera no podría atenderse.

El sistema de comisiones también ha permitido la atención simultánea de diversas iniciativas de decretos y/o proyectos de ley relacionados con una amplia gama de temas del ámbito económico, fiscal y/o presupuestal, sobre las reformas del Estado, los derechos humanos, la migración, salud, igualdad de género, grupos vulnerables, cambio climático y recursos naturales, vivienda, trata de personas, seguridad social, agricultura, ganadería y desarrollo rural, anticorrupción, participación ciudadana, comunicaciones y transportes, defensa nacional, seguridad pública y cultura, entre otros más.

A lo largo del tiempo han sido pocos los cambios que registra el sistema de comisiones, y cuando éstos se han realizado, particularmente, han incidido en su dimensión numérica, en donde se identifican dos tendencias: la primera se corresponde con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, donde desde la primera reforma —de 2015— hasta la última —de abril de 2018— el número de comisiones ordinarias se mantiene constante, en 30 órganos. La segunda tendencia muestra que en el quehacer legislativo las comisiones se han incrementado y han llegado a sumar 64 ordinarias, 16 especiales y cinco bicamerales, lo que a juicio de diversos analistas es un exceso.

Este amplio número de comisiones ha llevado a algunos expertos a realizar una serie de recomendaciones orientadas a mejorar el funcionamiento de estos órganos legislativos, algunas de las cuales se sistematizan y presentan en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Sugerencia sobre el sistema de comisiones ordinarias en el Cámara de Senadores

Número	Problemática	Sugerencia de mejora
1	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Hay un número abultado de comisiones: 64 ordinarias, 16 especiales y cinco bicamerales. ♦ Hay comisiones cuyo trabajo no abona a la productividad legislativa. ♦ En la LXIII Legislatura se identifican ocho comisiones, en donde no hay registros de alguna iniciativa turnada: comisiones de relaciones exteriores con Asia-Pacífico, Organismos Internacionales, América del Norte, África, América Latina y el Caribe, la de Europa. A este grupo se suman las comisiones de Asuntos Fronterizos tanto norte como sur. ♦ Las comisiones especiales tienen una realidad similar, puesto que durante la LXII Legislatura se crearon 13 en el Senado y, en ocasiones, no entregaron planes de trabajo, informes o no se reunieron alguna vez. ♦ Se crean comisiones especiales con temáticas de competencia de algunas comisiones ordinarias, lo que genera duplicidad de funciones y dispendio de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Reducir el número de comisiones ordinarias puesto que algunas carecen de relevancia para el quehacer, en otros casos los temas de atención se trasladan. ♦ Considerar la creación de las comisiones especiales para aquellos casos que por su trascendencia y urgencia requieren de un cuerpo que dé atención especial a algún tema de coyuntura /o emergente.
2	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Algunas comisiones no cumplen con las funciones legales estipuladas en el Reglamento del Senado y en la Ley Orgánica del Congreso, en particular, los programas e informes anuales de actividades. En la LXII Legislatura 42 por ciento de las comisiones entregó los tres planes de trabajo anuales que la normatividad establece, 20 por ciento publicó sólo dos programas y 38 por ciento sólo uno. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Mejorar el funcionamiento del sistema de comisiones y asegurar que sus obligaciones legales se cumplan.
3	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El índice de aprobación de las iniciativas que se presentan para dictaminación es menor de 10 por ciento, en tanto que el resto se congelan o desechan. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Eliminar ‘congeladora’ para que todo instrumento que sea turnado a las comisiones sea dictaminado, “haciendo el mejor uso de la inversión y los recursos disponibles”.

Fuente: Elaborado con base en Integralia Consultores, *Reporte Legislativo Integralia, op. cit.*

Anexo 1. Tendencia histórica de las comisiones ordinarias en la Cámara de Senadores contempladas en la Ley Orgánica del Congreso General de 1979 hasta la LXIV Legislatura

Ley Orgánica 1979	Ley Orgánica 1999	LVIII Legisla-tura	LIX Legisla-tura	Reforma 2005	LX Legislatura	LXI Legisla-tura	Reforma 2012*	LXII-LXIII Le-gislaturas	LXIV Legisla-tura
	Administración	Administración	Administración	Administración	Administración	Administración	Administración	Administración	Administración
Agricultura y Recursos Hidráulicos	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> Agricultura y Ganadería Desarrollo Rural 	<ul style="list-style-type: none"> Agricultura y Ganadería Desarrollo Rural 	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;	<ul style="list-style-type: none"> Agricultura y Ganadería Desarrollo Rural 	<ul style="list-style-type: none"> Agricultura y Ganadería Desarrollo Rural 	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> Agricultura y Ganadería Desarrollo Rural 	Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural
Asentamientos Humanos y Obras Públicas									
	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas
		Asuntos Fronterizos	Asuntos Fronterizos						
					Asuntos Fronterizos Zona Norte	Asuntos Fronterizos Zona Norte		Asuntos Fronterizos Norte	
					Asuntos Fronterizos Zona Sur	Asuntos Fronterizos Zona Sur		Asuntos Fronterizos Sur	
								Asuntos Migratorios	Asuntos Fronterizos y Migratorios
					Atención a Grupos Vulnerables	Atención a Grupos Vulnerables		Atención a Grupos Vulnerables	
								Autosuficiencia Alimentaria	
	Biblioteca y Asuntos Editoriales	Biblioteca y Asuntos Editoriales	Biblioteca y Asuntos Editoriales	Biblioteca y Asuntos Editoriales	Biblioteca y Asuntos Editoriales	Biblioteca y Asuntos Editoriales	Biblioteca y Asuntos Editoriales	Biblioteca y Asuntos Editoriales	
Comercio	Comercio y Fomento Industrial	Comercio y Fomento Industrial	Comercio y Fomento Industrial	Comercio y Fomento Industrial	Comercio y Fomento Industrial	Comercio y Fomento Industrial	Comercio y Fomento Industrial	Comercio y Fomento Industrial	
Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes
								Contra la Trata de Personas	
								Cultura	Cultura

Ley Orgánica 1979	Ley Orgánica 1999	LVIII Legislatura	LIX Legislatura	Reforma 2005	LX Legislatura	LXI Legislatura	Reforma 2012*	LXII-LXIII Legislaturas	LXIV Legislatura
Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional
								Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	Derechos de la Niñez y la Adolescencia
	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Derechos Humanos
		Desarrollo Regional	Desarrollo Regional		Desarrollo Regional	Desarrollo Regional		Desarrollo Regional	Minería y Desarrollo Regional
	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo y Bienestar Social
		Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial		Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial		Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y Vivienda
Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal	Ciudad de México	
Educación Pública	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> Ciencia y Tecnología Educación y Cultura 	<ul style="list-style-type: none"> Ciencia y Tecnología Educación y Cultura 	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> Ciencia y Tecnología Cultura Educación 	<ul style="list-style-type: none"> Educación Ciencia y Tecnología Cultura 	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> Ciencia y Tecnología Educación 	<ul style="list-style-type: none"> Ciencia y Tecnología Educación
									Economía
Energéticos									
	Energía	Energía	Energía	Energía	Energía	Energía	Energía	Energía	Energía
	Equidad y Género	Equidad y Género	Equidad y Género	Equidad y Género	Equidad y Género	Equidad y Género	Para la Igualdad de Género	Para la Igualdad de Género	Igualdad de Género

Ley Orgánica 1979	Ley Orgánica 1999	LVIII Legisla-tura	LIX Legisla-tura	Reforma 2005	LX Legislatura	LXI Legisla-tura	Reforma 2012*	LXII-LXIII Le-gislaturas	LXIV Legisla-tura
Relaciones Exte-riores	Relaciones Exte-riores	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones Exteriores • Relaciones Exteriores - América del Norte • Relaciones Exteriores - América Lati-na y Caribe • Relaciones Exteriores - Asia-Pacífico • Relaciones Exteriores - Europa y África • Relaciones Exteriores - Organismos Internacio-nales • Relaciones Exteriores - Organiza-ciones No Gubernamen-tales Internacio-nales 	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones Exteriores • Relaciones Exteriores - América del Norte • Relaciones Exteriores - América Lati-na y Caribe • Relaciones Exteriores - Asia-Pacífico • Relaciones Exteriores - Europa y África • Relaciones Exteriores - Organismos Internacio-nales • Relaciones Exteriores - Organiza-ciones No Gubernamen-tales Internacio-nales 	Relaciones Exte-riores	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones Exteriores • Relaciones Exteriores, África • Relaciones Exteriores, América del Norte • Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe • Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico • Relaciones Exteriores, Europa • Relaciones Exteriores, Organismos Internacio-nales • Relaciones Exteriores, Organiza-ciones No Gubernamen-tales Internacio-nales 	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones Exteriores • Relaciones Exteriores, África • Relaciones Exteriores, América del Norte • Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe • Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico • Relaciones Exteriores, Europa • Relaciones Exteriores, Organismos Internacio-nales • Relaciones Exteriores, Organiza-ciones No Gubernamen-tales 	Relaciones Exte-riores	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones Exteriores • Relaciones Exteriores África • Relaciones Exteriores América del Norte • Relaciones Ex-teriores Amé-rica Latina y el Caribe • Relaciones Exteriores Asia-Pacífico • Relaciones Exteriores Europa • Relaciones Exteriores Organismos Internacio-nales • Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamen-tales 	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones Exteriores • Relaciones Exteriores América del Norte • Relaciones Ex-teriores Amé-rica Latina y el Caribe • Relaciones Exteriores Asia - Pacífico - África. • Relaciones Exteriores Europa
Seguridad Social	Salud y Seguridad Social	Salud y Seguridad Social	Salud y Seguridad Social	Salud y Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad Social • Salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud • Seguridad Social 	Salud y Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> • Salud • Seguridad Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud • Seguridad Social

Ley Orgánica 1979	Ley Orgánica 1999	LVIII Legislatura	LIX Legislatura	Reforma 2005	LX Legislatura	LXI Legislatura	Reforma 2012*	LXII-LXIII Legislaturas	LXIV Legislatura
Salubridad y Asistencia									
				Seguridad Pública					
Trabajo y Previsión Social									
Turismo									
		Vivienda	Vivienda		Vivienda	Vivienda		Vivienda	Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y Vivienda
									Zonas Metropolitanas

*Estas comisiones se mantienen en la última reforma de la Ley Orgánica del Congreso, publicada en el DOF el 24 de diciembre de 2012.

Fuente: Elaborado a partir de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, varios años. Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL). Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Mirada Legislativa

Mirada Legislativa No.156

"Las comisiones ordinarias en el Senado de la República
y sus cambios recientes "

Elaboración:

Irma del Rosario Kánter Coronel
Danitza Morales Gómez

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección
General de Análisis Legislativo,
del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

La serie *Mirada Legislativa* es un trabajo académico cuyo objetivo es
apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie *Mirada Legislativa* pueden ser consultados
en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Como citar este documento:

Kánter Coronel, Irma del Rosario y Morales Gómez, Danitza "Las comisiones ordinarias en el Senado de la República y sus cambios recientes", *Mirada Legislativa*, No.156, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 28p.

Instituto Belisario Domínguez

Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Dirección General de Análisis Legislativo

Mtro. Cornelio Martínez López
Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz
Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada
Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel
Mtro. Christian Uziel García Reyes
Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland
Mtra. Lorena Vázquez Correa
Lic. María Cristina Sánchez Ramírez
Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

 @IBDSenado  IBDSenado  www.senado.gob.mx/ibd/

[Donceles No. 14, Centro Histórico,](#)
[C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,](#)
[Ciudad de México](#)