

ESTUDIO SOBRE EL TRABAJO PARLAMENTARIO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. UNA REVISIÓN DE CONCEPTOS, VARIABLES, INDICADORES Y METODOLOGÍAS PARA EL SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO LEGISLATIVO DESDE LA PERSPECTIVA DEL PARLAMENTO ABIERTO

INTRODUCCIÓN

Desde hace poco menos de dos décadas, el Congreso mexicano vive una de las más complejas transformaciones, desde casi todas las perspectivas: cambió drásticamente y profundamente en su composición política, en el proceso y la forma de toma de decisiones, en su organización interna¹. Las reformas electorales de la segunda mitad de los noventa abrieron la puerta para una mayor pluralidad, lográndose gradualmente mayor autonomía e independencia respecto del Poder Ejecutivo.

Gracias a ello, el Poder Legislativo Federal incrementó su predominio en el ámbito público y político, fortaleciéndose no solo en el ejercicio de sus actividades tradicionales de expedición, reforma o derogación de las leyes o de parte de éstas (funciones legislativas en sentido estricto), sino también en acciones muy concretas como la fijación de impuestos, subsidios, asignación de presupuestos, evaluación del ejercicio del gasto, etc.; todo ello a partir del ejercicio más pleno de importantes facultades como son la presupuestaria y la de control.

¹ Lujambio, Alonso, Estudios Congressionales, Senado de la República, Ediciones Mesa Directiva, 2010.

La consolidación del Congreso Federal como la arena donde se define, cada vez en mayor medida la orientación de las políticas, aunado al creciente protagonismo de la sociedad, ha implicado un cambio sustantivo en su relación con las demás instancias gubernamentales y con la sociedad misma. No sería un error afirmar que el congreso de la democracia realiza muchas más tareas que las que llevaba a cabo en el largo periodo en el que estuvo supeditado al control del Poder Ejecutivo. Un ejemplo sobresaliente de ello es la función de representación que, anulada de facto en el régimen omnipresidencial, actualmente es una actividad cotidiana en el congreso plural: todos los sectores, ya sean económicos, sin fines de lucro, sociales, públicos o privados que puedan verse beneficiados o perjudicados con las decisiones legislativas, acuden con más frecuencia al Congreso a exponer sus argumentos, a presionar e intentar convencer a los legisladores sobre la conveniencia o no de implementar una determinada legislación o programa.

Persiste, sin embargo, en la sociedad mexicana la percepción de que su congreso es una de las instancias que menos trabaja; es, de hecho, una de las instituciones gubernamentales que tiene los menores índices de confianza ciudadana. Pero a pesar de que pueda encontrarse un número importante de razones para ese descrédito, se debe reconocer que no siempre se ha evaluado de forma integral el trabajo y por ende el desempeño del Congreso Federal, pues además de la clásica función de expedir y modificar leyes (aspecto por el que comúnmente se valora su desempeño), el poder legislativo de la actualidad ejerce importantes funciones de control parlamentario, vigilancia, evaluación y representación.

Por ello, en esta investigación se parte de que la sociedad no tiene pleno conocimiento de las funciones, tanto legislativas como no legislativas que se hacen en el congreso, además de que éste no da a conocer la totalidad de las tareas que lleva a cabo. Claro ejemplo son los informes de las comisiones, los cuales son heterogéneos entre sí y no dan cuenta de todas las reuniones y actividades realizadas, por no existir lineamientos institucionalizados para su presentación. En suma, la insuficiencia de la información suministrada al público y los vacíos del marco institucional son obstáculos para una evaluación más completa y precisa del trabajo de nuestro parlamento.

Cada vez con más fuerza, la sociedad está exigiendo un congreso más abierto, que no solo escuche, sino que la incluya las propuestas de la sociedad en sus decisiones mediante mecanismos de participación efectiva, que informe y rinda cuentas, que dé resultados, que transparente la información, los procesos y recursos presupuestales asignados a sus funciones y estructuras. Es por ello el apremio de corregir los problemas informacionales y de diseño institucional referidos.

En esta tesitura, es de la mayor relevancia el desarrollo de investigaciones que sustenten la creación de instrumentos metodológicos y sistemas de información que permita contar con información precisa, cuantitativa y cualitativa, del trabajo Legislativo, en congruencia con el marco jurídico, la perspectiva comparada y la práctica parlamentaria. Esto permitirá evaluar de manera más completa y objetiva

el trabajo del congreso mexicano y en particular del Senado de la República a través de variables e indicadores tales como el número y tipo de reuniones de las comisiones, el número de iniciativas presentadas y dictaminadas, eficiencia legislativa, la duración del proceso legislativo, la dimensión espacial y temporal del trabajo legislativo y congruencia en el cumplimiento de plataformas y agendas legislativas.

Nuestros legisladores ¿hacen lo que les corresponde hacer? ¿Hacen mucho o hacen poco con base en el marco normativo y la práctica parlamentaria? ¿El marco normativo e institucional da cuenta de las tareas que realiza el congreso actual? ¿Qué problemas de diseño institucional existen? ¿Qué reformas podrían hacerse al marco jurídico que rige la vida parlamentaria para contribuir a la transparencia legislativa? Son algunas de las preguntas que se intentan responder en este estudio.

Los resultados de esta estancia de investigación que explora las funciones legislativas y no legislativas de los congresos de Estados Unidos, España y Chile y del Senado mexicano en particular, deben concluir en una propuesta metodológica para el seguimiento del trabajo legislativo desde una perspectiva del parlamento abierto, pudiendo ser aplicable a los senadores en lo individual, grupos parlamentarios, comisiones y el pleno, tomando en consideración sus respectivas particularidades; asimismo, los resultados de esta estancia de investigación deber ser susceptibles de ser traducidos a normas legales y reglamentarias.

OBJETIVO GENERAL

En congruencia con el problema planteado, el objetivo general de este ensayo es dar a conocer el trabajo del Senado de la República, tomando como unidad de análisis las comisiones del Senado, a la luz del marco jurídico, la perspectiva comparada y la práctica parlamentaria.

OBJETIVOS PARTICULARES

- Con base en la investigación comparada de las funciones legislativas y no legislativas de los órganos parlamentarios (realizada previamente) y la revisión de las facultades (tanto concurrentes como exclusivas) establecidas en el marco jurídico y la práctica parlamentaria, delimitar teórica y empíricamente el quehacer del Senado mexicano.
- Realizar un análisis comparativo de las funciones y actividades de las comisiones (en tanto órganos de dictaminación) de algunos países latinoamericanos.
- Construir una clasificación de asuntos e instrumentos legislativos que son de la competencia de las comisiones.
- Proponer una tipología de las reuniones de las comisiones.

- Hacer un estudio de los informes de las comisiones identificando los elementos comunes y las diferencias y, en su caso, las limitaciones u omisiones en que incurren dichos informes.
- Construir una propuesta que sirva de guía para la presentación de los informes de las comisiones y se pueda dar a conocer con mayor detalle lo que realizan estas instancias, además que servirá de insumo para el tercer producto.
- Transformar las tareas de las comisiones en variables.

LAS COMISIONES COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL QUEHACER PARLAMENTARIO

En los inicios del régimen constitucional los parlamentos se organizan de acuerdo con la idea de colegio único; esta figura presentaba, como es fácil inferir, diversos inconvenientes desde el punto de vista práctico: hacía muy difícil el análisis y la deliberación. Buscando combinar el principio de eficacia con el de división del trabajo es que surgen los órganos internos de más ordinaria actividad de las cámaras: las comisiones parlamentarias.

Según su etimología, el término "comisión" proviene del latín *comittere*, que significa encargar o encomendar a otro. Si aplicamos este concepto al ámbito del derecho parlamentario es fácil entender que las comisiones son órganos designados por el Pleno de un Parlamento para el desarrollo de un trabajo en particular. En suma, se trata de órganos colegiados y plurales (es decir, que reflejan generalmente la composición de la Cámara que las crea) que derivan de un acto de creación del Pleno, las cuales poseen una voluntad propia e independiente, sujeta, acaso, al control y aprobación del órgano principal.

Las finalidades que se persiguen con la creación de estos órganos internos de las cámaras son: agilizar el procedimiento legislativo, por cuanto no es lo mismo que debatan todos los miembros de una Cámara que un grupo (p. e. las dos terceras partes de la misma) más especializado en los temas concretos que se tratan en cada comisión. Esto lleva la especialización de los miembros de cada comisión, sea porque ya están preparados previamente en razón de sus estudios o profesiones, sea porque en ellas mismas, a lo largo del tiempo, puedan alcanzar dicha especialización por medio de la práctica. Estos dos aspectos traen como consecuencia la posibilidad de un mayor control, en dichas comisiones, del gobierno y de la administración, siempre que la distribución de los escaños permita que, especialmente, las minorías puedan ejercer esa facultad.

Por consiguiente y con base en el anterior concepto de comisiones, es posible que existan, en los parlamentos, diversos tipos de éstas. Así por ejemplo hay, según establezca el reglamento respectivo, comisiones permanentes, temporales,

especiales, mixtas o conjuntas, jurisdiccionales, de vigilancia, específicas, de dictamen, con delegación plena, ad hoc o ex profeso y, dentro de éstas, comisiones de investigación.

En resumen, las comisiones son “grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructuradas a partir de áreas temáticas y constituidas por una parte de los integrantes de una asamblea, a los que ésta delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa”.² Las comisiones son el centro del trabajo legislativo. Sin los productos que se generan en su interior, no sería posible llevar a cabo las sesiones del Pleno.

Tipología de las comisiones

La naturaleza de las comisiones es diversa. Pedroza de la Llave (2001) menciona que "Las comisiones pueden clasificarse de acuerdo a los siguientes criterios; primero, por su creación: por ministerio de ley y por acuerdo del pleno; segundo, por su permanencia, para toda la legislatura -ordinarias- o transitorias -especiales- en tanto se resuelve el objeto por el cual fueron creadas, tercero, por la materia que conocen: administrativistas, de gobierno cameral, de funcionamiento interno, de estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias, de investigación, jurisdiccionales, y cuarto, por el número de integrantes -determinado, determinable e indeterminado-.

² García y Sánchez, *op. cit.*, p. 5.

En cuanto a su tiempo de duración, se distinguen en:

1. Comisiones permanentes u ordinarias.
2. Comisiones especiales o transitorias.

Respecto a la materia que conocen, existen los siguientes tipos de comisiones:

1. Administrativistas o administrativas.
2. De gobierno cameral.
3. De funcionamiento interno.
4. De estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias.

Para Francisco Berlín Valenzuela, las comisiones parlamentarias son de varios tipos, les son encomendadas obligaciones diferentes y son distinguidas por los intereses y atribuciones especiales que corresponden a cada una de ellas, y tienen en común el haber sido creadas por el pleno de los parlamentos.

Este autor señala además que "A pesar de la facilidad con que se puede justificar la razón de ser de las Comisiones, son muchos los problemas que se plantean en el momento de optar por el número de ellas, o por la forma de organizarlas, o por el alcance de las competencias que se les confieren, o por el procedimiento de elección de sus miembros y la designación y atribución de sus Presidencias. Este cúmulo de problemas da lugar a diversos tipos y concepciones de las Comisiones.

Entre las diversas comisiones que se conocen se encuentran las permanentes, transitorias, especiales, conjuntas, de investigación y de estudio sobre temas específicos.

Así mismo el autor en mención señala que entre las comisiones más frecuentes, se encuentran las siguientes:

a) Comisiones permanentes. Son aquellas que se establecen por reglamento, con duración ilimitada y que son integradas en cada legislatura según formas previstas en las normas de cada cuerpo legislativo.

b) Comisiones especiales o transitorias. Son las integradas para asuntos específicos determinados por el pleno de las cámaras, los que son analizados, dictaminados y sometidos al conocimiento del mismo, para su modificación, aprobación o rechazo; una vez que se ha dictaminado acerca del tema en cuestión, la comisión nombrada para conocer de él pierde su razón de ser y deja de existir.

c) Comisiones de investigación. Estas pueden no estar previstas en el reglamento, son designadas por la mesa directiva de la cámara con acuerdo del pleno con el fin de que lleven a cabo el análisis detallado de los asuntos encomendados, para que produzcan un dictamen preliminar sobre ellos; disponen estas comisiones de diversos medios, entre los que se encuentran: comparecencia de testigos, interrogatorios y petición de información a las

autoridades o a las personas implicadas. Otros medios para el cumplimiento de sus tareas son visitas a obras, instituciones públicas, empresas privadas y, en general, a todos aquellos sitios relacionados con el trabajo encomendado.

d) Comisiones conjuntas. Son aquellas que, en un sistema bicameral, son integradas con representantes de las dos cámaras, como pueden ser las conformadas por miembros de las cámaras de los Comunes y de los Lores en Inglaterra o de las cámaras de Representantes y del Senado en el Congreso de los Estados Unidos. Suelen tener estas comisiones importancia considerable porque después de haber laborado en conferencias y puestos de acuerdo en lo referente a los asuntos asignados, sus decisiones y dictámenes generalmente son adoptados por el pleno del Parlamento".

LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS Y NO LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Antecedentes

El 10 de septiembre de 1856, por 44 votos a favor contra 38, el Congreso Constituyente de 1857 decidió la desaparición del Senado mexicano. A decir de un diputado de esa asamblea, León Guzmán, tal decisión "causó en el Congreso una impresión muy viva". A pesar de ella, el hecho es que durante más de 17 años el Poder Legislativo del país se compuso de una sola Cámara.

Salvo ese periodo relativamente breve que va, en el siglo XIX, del año 57 al 74, el Congreso mexicano se ha integrado por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Aun durante la vigencia de constituciones y regímenes de corte centralista, el Poder Legislativo nacional fue bicameral y el Senado, por ende, estuvo presente.

Durante la vigencia de los regímenes federales, exceptuando el caso ya señalado, el Senado y el federalismo se han identificado plenamente. En otras palabras, este órgano legislativo ha sido un importante elemento federativo. Conforme al modelo estadounidense, el Senado equilibra la participación de las entidades federativas en la conformación del Poder Legislativo, toda vez que aquel se integra por igual número de representantes de cada Estado, con independencia del tamaño de su población.

No ocurre así, en contraste, en la conformación de la Cámara de Diputados, en la que las entidades más pobladas cuentan con mayor número de representantes. En el Senado, en cambio, la paridad en la representación estatal es un dato fundamental. Para algunos, este dato convierte al Senado en garante del pacto federal.

Conformación del Senado

De acuerdo con el artículo 56 de la Constitución Federal, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito

Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, entendiéndose por tal, el partido político que ocupe el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

El 10 de septiembre de 1856, por 44 votos a favor contra 38, el Congreso Constituyente de 1857 decidió la desaparición del Senado mexicano. A decir de un diputado de esa asamblea, León Guzmán, tal decisión "causó en el Congreso una impresión muy viva". A pesar de ella, el hecho es que durante más de 17 años el Poder Legislativo del país se compuso de una sola Cámara.

Salvo ese periodo relativamente breve que va, en el siglo XIX, del año 57 al 74, el Congreso mexicano se ha integrado por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Aun durante la vigencia de constituciones y regímenes de corte centralista, el Poder Legislativo nacional fue bicameral y el Senado, por ende, estuvo presente.

Durante la vigencia de los regímenes federales, exceptuando el caso ya señalado, el Senado y el federalismo se han identificado plenamente. En otras palabras, este órgano legislativo ha sido un importante elemento federativo. Conforme al modelo estadounidense, el Senado equilibra la participación de las entidades federativas en la conformación del Poder Legislativo, toda vez que aquel se integra por igual número de representantes de cada Estado, con independencia del tamaño de su población.

No ocurre así, en contraste, en la conformación de la Cámara de Diputados, en la que las entidades más pobladas cuentan con mayor número de representantes. En el Senado, en cambio, la paridad en la representación estatal es un dato fundamental. Para algunos, este dato convierte al Senado en garante del pacto federal.

Conformación del Senado

De acuerdo con el artículo 56 de la Constitución Federal, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, entendiéndose por tal, el partido político que ocupe el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Como el número de estados es de 31 más el Distrito Federal, suman, entonces, 32 las entidades. Si en cada una de éstas se eligen dos senadores según el principio de votación mayoritaria relativa, que se atribuyen al partido que en cada entidad obtenga mayor número de votos, hasta esta parte de la fórmula van (32 por 2) 64 senadores. A éstos se agrega uno más por entidad, que se adjudica al partido que alcance el segundo lugar en la votación (primera minoría), por lo que se trata de otros 32 senadores, que sumados a los 64 anteriores de mayoría relativa van hasta aquí 96. Faltan 32 para completar los 128 a que hace referencia el citado precepto de la Constitución.

Mediante reforma aprobada a la Carta Magna en agosto de 1996, al artículo 56 constitucional se adicionó un párrafo que dice: "Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional".

Es claro que la elección de estos 32 senadores conforme al principio de representación proporcional, producto de la reforma política de 1996, vino a romper la igualdad en la representación de todas y cada una de las entidades federativas en la integración del Senado, pues nada garantiza que la asignación de esta porción de 32 senadores resulte hecha de tal manera que, al final de cuentas, cada entidad federativa cuente con una representación de cuatro senadores.

Tal igualdad resulta prácticamente imposible, en virtud de que ni la Constitución ni la ley electoral obligan a los partidos políticos a formar su lista nacional de candidatos al Senado estrictamente a razón de uno por entidad. Y en el supuesto de que así fuera, tampoco se daría necesariamente la paridad en la representación porque el orden de preferencia que en la confección de su lista de candidatos establezca cada partido y, por otro lado, la proporción que de la votación nacional obtenga cada partido en la elección, son factores que hacen imposible que subsista tal paridad, a razón de cuatro senadores por entidad.

Sin embargo, se advierte que con la reforma de 1996 el Constituyente Permanente quiso propiciar la integración de un Senado plural, en el que tuvieran cabida por la

vía de la representación proporcional todos los partidos políticos con tan sólo obtener 3.125 por ciento de la votación nacional, coeficiente que resulta de dividir la votación total (es decir, ciento por ciento de ésta) entre los 32 senadores a repartir, requisito relativamente fácil de cumplir, como lo demostró el hecho de que en la pasada elección federal, la de julio de 1997, fueron cuatro partidos políticos (PAN, PRI, PVEM y PT) los que lo cumplieron dicho requisito.

Sin embargo, el Constituyente Permanente no sólo equivocó la fórmula, sino que terminó con el principio de igualdad en la representación senatorial de todas las entidades, principio tomado del modelo estadounidense por todas las constituciones federales mexicanas, la de 1824, la de 1857 (a partir de 1874 cuando se restaura el Senado) y por la de 1917, hasta la reforma de agosto de 1996.

Cuando se deliberó en 1996 acerca de la reforma del Senado, se partió del falso supuesto de que es imposible integrarlo de manera plural, con la inclusión en su seno de, cuando menos, tres partidos políticos, sobre la base de un número relativamente limitado de senadores por entidad, cuatro por cada una de ellas, y preservar a la vez el principio de paridad en la representación.

Las funciones del senado

La Cámara de Senadores comparte con la de Diputados las responsabilidades a que se refiere la larga lista de facultades mencionadas en el artículo 73

constitucional. Fundamentalmente, la expedición de las leyes sobre las materias que son competencia de la Federación.

Adicionalmente, el Senado tiene como funciones exclusivas, es decir, no compartidas con la Cámara de Diputados, las que menciona el artículo 76 de la Constitución en sus 10 fracciones.

Aunque en general todas esas facultades exclusivas del Senado son importantes, sin duda la de mayor significación es la que se menciona en la parte final de la fracción I, consistente en aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, responsabilidad en la que, como se mencionó, nada tiene que ver con ella, a pesar de evidente importancia, la Cámara de Diputados.

La creciente apertura de las fronteras y la globalización mundial han hecho de los asuntos internacionales una materia cada vez más trascendente, compleja y delicada. Sin embargo, al Senado sólo le corresponde aprobar y por simple mayoría (o sea, decir únicamente sí o no) lo que funcionarios del Ejecutivo acuerdan con representantes extranjeros en largas, complicadas y muy especializadas negociaciones. Como se comprenderá, no es responsable que al final, casi siempre presionados por los tiempos, los senadores dispongan de sólo unos cuantos días, a veces de escasas semanas, para conocer y, en su caso, aprobar lo que a los negociadores del Ejecutivo les llevó no sólo meses, sino

incluso años convenir. Se impone resolver esa práctica, hoy por hoy francamente irresponsable, ¿pero cómo?

Al efecto se pueden apuntar un par de propuestas, ambas tomadas de la Constitución estadounidense, modelo de la mexicana, que en su artículo II, sección 2, establece lo siguiente: "Tendrá (el Presidente) facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes".

Si se entiende que el "consejo" al Presidente de la República, como reza el precepto estadounidense, debe ser previo a la conclusión de los tratados internacionales y –en nuestro caso– de las convenciones diplomáticas, y el "consentimiento" posterior a la conclusión y además por mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes, entonces el Senado sería verdaderamente tomado en cuenta en la negociación de ambos tipos de instrumentos.

Otra facultad exclusiva importante con que cuenta el Senado, hoy en el olvido por no haber sido aplicada en el último cuarto de siglo, pero que en el pasado fue con relativa frecuencia importante herramienta para los abusos del centro y para dar rienda suelta a los peores excesos del presidencialismo mexicano, es la que previene la fracción V del mencionado artículo 76, que establece:

El Senado tiene facultad para declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas.

Esta facultad, por la agresión que su ejercicio puede entrañar a la autonomía de los estados, debe ser meditada con toda serenidad, a fin de determinar, si subsiste, qué ajustes han de hacerse para evitar abusos y excesos, como frecuentemente ocurrió en el pasado.

En fin, también compete en exclusiva al Senado, ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga del procurador general de la República, así como de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y también de coroneles y demás jefes superiores del Ejército (fracción II).

Asimismo, le corresponde a la llamada Cámara de Senadores erigirse en jurado de sentencia en los casos de juicio político (fracción VII) y designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República (fracción VIII).

Cabe señalar que la fracción X del citado artículo 76 indica, como suele ocurrir cuando se enuncian atribuciones de los órganos del Estado, que –en el caso que nos ocupa– también son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores las demás que la misma Constitución le atribuya. Entre éstas se cuenta la de aprobar la designación que haga el Presidente de la República de las personas a cuyo cargo estará la conducción del Banco de México (artículo 28, séptimo párrafo); así como elegir, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 99).

Asimismo, elige, por la ya señalada mayoría calificada, a los 10 integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102-B), y también a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica de éste.

Así como la Cámara de Diputados queda marginada del ejercicio de importantes facultades como –entre otras– las arriba mencionadas, por ser exclusivas del Senado, de igual manera éste permanece al margen de algunas no menos importantes atribuciones que la Constitución, en su artículo 74, señala como exclusivas de los diputados, entre las que sobresalen dos:

- 1) El examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, facultad que desde mediados del siglo pasado, al iniciar su vigencia la Carta Magna de 1857, ha sido considerada como propia de la Cámara de

Diputados, situación que los tratadistas han señalado como extraña, toda vez que se trata de un caso raro, pues en general en los países con Poder Legislativo bicameral la aprobación del Presupuesto de Egresos corre a cargo de ambas cámaras, y

2) La revisión de la Cuenta Pública anual del Gobierno Federal. En la distribución de competencias legislativas que se hizo en 1874, con motivo de la restauración del Senado, esta facultad se asignó en exclusividad a la Cámara de Diputados. El Constituyente de 1917 modificó el criterio y la hizo común a ambas cámaras, hasta la reforma de 1977 que la volvió a hacer propia de los diputados.

Como es de suponerse, a través del tiempo han surgido doctas voces y hasta iniciativas concretas de reformas constitucionales, a fin de hacer común este par de importantes facultades a una y otra Cámara. Igual ha ocurrido por lo que hace a la aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas, hoy – como ya se dijo– función exclusiva de los senadores.

Al respecto debe señalarse que tales propuestas, sin duda importantes por su trascendencia, han de ser analizadas, deliberadas y resueltas no en forma aislada, sino en el marco de una profunda e integral reforma del Poder Legislativo, reforma que necesariamente deberá comprender la derogación de la absurda disposición que desde casi siete décadas prohíbe en nuestro país la reelección, para periodos consecutivos, de diputados y de senadores. Asimismo, deberán tomarse en consideración los antecedentes históricos del país en las referidas materias, así

como el proceso de consolidación y fortalecimiento de los órganos del Congreso mexicano, una vez agotado el tramo final (que es la alternancia) del proceso de transición a la democracia, a fin de evitar en dicha etapa desajustes o turbulencias que pueden afectar al proceso mismo.

LAS TAREAS DE LAS COMISIONES DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

El estudio de las comisiones puede ser abordado desde numerosos puntos de análisis. En su estudio García Montero eligió algunos aspectos por su carácter sustantivo, como el tipo, mecanismo legislativo, duración, forma de integración y número de miembros de las mismas. Sin embargo, admite el hecho de haber dejado de lado elementos sumamente interesantes como la publicidad y el asesoramiento.

En general, en el estudio de las comisiones se ha puesto el foco de atención en las comisiones permanentes debido a que ofrecen más elementos de comparación y existe más información sobre ellas. Esta opción tiene una explicación simplemente operativa, siendo conscientes de que las comisiones de investigación, las comisiones especiales y las de otro tipo, son también muy importantes al ser instrumentos para el ejercicio de otras facultades de carácter no exclusivamente legislativo, como son la evaluación y el control.

En el trabajo referido se analizaron comisiones de 17 países latinoamericanos, contribuyendo con ello a llenar un vacío de investigación y exploración y aunando en el análisis del funcionamiento del poder legislativo en regímenes presidencialistas.

En primer lugar se puede afirmar que en todos los países estudiados, los Congresos organizan su trabajo a través de comisiones. Sin embargo, las características de las mismas y su funcionamiento presentan gran diversidad lo que hace difícil su clasificación.

Las comisiones cumplen un papel muy importante en el proceso legislativo, tanto como espacio de discusión como de mejora técnica. Su actuación en el mismo se puede dar en dos momentos. El primero, lo constituye la revisión de los proyectos entrados en las cámaras y el segundo estaría en la redacción e incorporación de las sugerencias del pleno y las suyas propias a los proyectos de ley.

Respecto a la forma de integración de las comisiones cabe resaltar que, aunque en los reglamentos de los países se recoge la necesidad de contemplar la proporcionalidad política de las cámaras, también es muy importante, si no más, la capacidad de los bloques legislativos para imponer su criterio en la composición, al elaborar listas cerradas que posteriormente son ratificadas por el Pleno.

En relación al número de miembros y al número de las comisiones en América Latina existe una gran variabilidad en los países que abarca el estudio. Además se

encontró que no hay relación entre el número de comisiones y el tamaño de las cámaras. De modo que las cámaras con más legisladores no tienen necesariamente un mayor número de comisiones permanentes. Sin embargo, sí se da correlación entre el número de legisladores de una cámara y el promedio de legisladores que integran las comisiones. Por último, concluye que un punto interesante para futuros trabajos lo constituye el tema de la profesionalización legislativa. En especial, su vinculación con elementos del sistema electoral como puede ser la reelección, la fortaleza del sistema de partidos y las características profesionales de los legisladores.

Sin embargo, existe otro aspecto escasamente estudiado, es el caso de las funciones de las comisiones ¿qué hacen las comisiones? A continuación se presentan los cuadros comparativos de las funciones de las comisiones con sistema parlamentario y con sistema presidencial.

CUADRO 1. FUNCIONES DE LAS COMISIONES DE PAISES CON SISTEMA PARLAMENTARIO

REINO UNIDO	ALEMANIA	ESPAÑA	CANADA	ITALIA
Puede hacer enmiendas	Preparar las deliberaciones del Bundestag.	Por conducto del Presidente del Congreso,	Estudiar los asuntos referentes a su	El papel principal es la

<p>a la iniciativa, pero no rechazar o enmendar en sentido contrario a los principios acordados por la Cámara. Hacen un examen detallado del proyecto cláusula por cláusula. Pueden considerar</p>	<p>No están autorizados para tomar decisiones de cualquier materia. Pueden hacer recomendaciones para las decisiones por el plenario, que estarán relacionadas sólo con los temas sometidos a los comités, o a preguntas directamente relacionadas con el tema.</p>	<p>podrán recabar:</p> <p>1. La información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas.</p> <p>2. La presencia ante ellas de los miembros del Gobierno para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos.</p> <p>3. La presencia de autoridades</p>	<p>área, así como de sus propias iniciativas de ley. Las comisiones permanentes deben de contar con plena autorización para examinar e investigar en todas las materias que puedan tener relación con los trabajos que ellas realizan en la Cámara, a efecto de reportar periódicamente, así como de</p>	<p>fiscalización de la actividad ejecutiva. Las Comisiones realizan actividades legislativas, de orientación política, escrutinio y de hechos. Como parte de sus actividades legislativas tienen capacidad de reporte (cuando tienen que</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>materias, Instrumentos Estatutarios y Documentos de la Comunidad Europea, remitidos a ellos por la Cámara.</p>		<p>y funcionarios públicos por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión.</p> <p>4. La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión.</p>	<p>imprimir un archivo apéndice de cualquier reporte, esto con la firma del Presidente de la comisión, conteniendo además las opiniones y recomendaciones hechas, las opiniones en contra de dicho reporte o comentarios suplementarios a éste, y en ocasiones por los mismos miembros de la comisión, a</p>	<p>examinar un proyecto envían el reporte a toda la Cámara) Capacidad legislativa (cuando el proyecto es aprobado directamente por la Comisión fuera de debate en el piso de la Cámara) Capacidad de anteproyecto (cuando los artículos de</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			<p>excepción de un que la Cámara anteproyecto disponga otra en lo cosa. individual son parados por la Comisión, para ser entonces enviados y votados por toda la Cámara). Capacidad consultiva (cuando la comisión expresa una opinión en iniciativas enviadas para consideració</p>
--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				n o adopción.
--	--	--	--	---------------------

Fuente: Con base en el Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior.

CUADRO 2. FUNCIONES DE LAS COMISIONES DE PAISES CON SISTEMA PRESIDENCIAL

MEXICO	ARGENTINA	BRASIL
Las comisiones tienen las siguientes tareas: Elaborar su programa anual de trabajo. Rendir un informe semestral de sus actividades. Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente. Sesionar cuando menos	Una vez instaladas sólo podrán dictaminar sobre los asuntos sometidos a su estudio hasta el 20 de noviembre de cada año, salvo resolución de la Cámara tomada por los dos terceras partes de los votos emitidos. Para el caso de las sesiones extraordinarias o de prórroga esta limitación se fijará en diez (10) días antes de la fecha prevista	Estudiar asuntos o proposiciones sometidas a su examen y deliberar sobre ellos. Ejercer el acompañamiento de planos y programas gubernamentales. Ejercer la fiscalización presupuestaria de la Unión, en el ámbito de sus respectivos campos

<p>una vez al mes.</p> <p>Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne.</p> <p>Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos</p> <p>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.</p>	<p>para la culminación de las mismas.</p> <p>Las comisiones permanentes y especiales podrán funcionar durante el receso para lo cual están facultadas a requerir los informes que consideren necesarios.</p> <p>En cuanto a las comisiones Investigadoras, podrán ejercer, durante el receso, las facultades de que se hallaren investidas por la Cámara.</p>	<p>temáticos o áreas de actuación.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------

CONCLUSIONES

La falta de lineamientos claros y asequibles para el trabajo en las comisiones y la difusión poco oportuna de las reuniones y eventos convocados por sus mesas directivas entorpecen el acceso ciudadano a los asuntos que se discuten al interior de estos órganos. Lo deseable es la existencia de mecanismos estables, permanentes y confiables para la transparencia, la rendición de cuentas y la vinculación con la ciudadanía. Los esfuerzos que se emprendan para mitigar estas restricciones son sólo la base para el desarrollo de un Congreso más transparente y que fomente la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, Manuel, Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLVIII, núm. 196, enero-abril, 2006, pp. 176-178, UNAM.
- Álvarez-Gayou Jurgenson, Juan Luis, Como Hacer Investigación Cualitativa, Editorial Paidós, 2003.
- Anduiza Perea, Eva, Crespo Martínez, Ismael, y Mónica Méndez Lago, Metodología de la Ciencia Política, Editorial CIS, 2009.
- Arrieta Ceniceros, Lorenzo, “La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso Mexicano”, 2006-2008, en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coordinadores), El Congreso de la Democracia, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, 2010.
- Bartolini, Stefano, “Metodología de la investigación política”, en G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, y A. Panebianco, Manual de ciencia política, Editorial Alianza, 1988.
- Bejar Algazi, Luisa y Gilda Waldaman M. (coordinadoras), La Representación Parlamentaria en México, UNAM, Gernika, 2004.
- Bejar, Luisa, Qué hacen los legisladores en México? El traje en comisiones, Perfiles Latinoamericanos, núm. 35, enero-junio, 2010, pp. 165-168, FLACSO.

- Benamor, M. (): Seminario on-line: experiencias iberoamericanas en apertura parlamentaria, 2015.
- Camacho, Vargas José Luis, El congreso mexicano. historia, organización funcionamiento y propuestas de reforma, Coeditor(es): H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura y MAPorrúa, 2006.
- Castellanos H. Eduardo de Jesús, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Primera edición, noviembre de 2006.
- Castellanos H. Eduardo de Jesús, Temas de Derecho Constitucional, Editorial Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Primera edición, 2006.
- Cerdio, Jorge, Poder Judicial e Inmunidad Parlamentaria, Editorial Porrúa, 2006.
- Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, Apuntes sobre la Transición en el Poder Legislativo Mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa (librero-editor), 2008.
- Del Tronco, José y Gabriela Sánchez, Un congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos, FLACSO, 2009.
- Dworak, Fernando, El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México, FCE-Cámara de Diputados, 2003.

- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández, (compiladores), Lecturas sobre el cambio político en México, Política y Cultura, núm. 19, primavera, 2003, pp. 255-258, UAM- Xochimilco.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coordinadores), El Congreso de la Democracia, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, 2010.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coordinadores), Para qué sirve el poder legislativo, coeditores H. Cámara de Diputados, LX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2007.
- García Montero, Mercedes, Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica, 2002.
- Garita Arturo, Los Servicios de Apoyo Técnico y su Aportación al Fortalecimiento del Congreso Mexicano, Editorial Porrúa, 2005.
- González O. Manuel, Las Facultades Exclusivas del Senado de la República, Editora Laguna, S.A. de C.V., noviembre 2008.
- González Salas, José Fernando F, Las Incompatibilidades e Impedimentos en el Marco del Estatuto Personal de los Senadores, Editorial Porrúa, 2006.
- Hernández Sampieri, Roberto, Metodología de la Investigación, 2010.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Análisis jurídico, comparado e institucional del Senado Mexicano, 2004.
- Instituto Nacional de Administración Pública (México), Profesionalización y fortalecimiento del Poder Legislativo, 2000.
- López Flores Raúl, Ubicación e impacto del Sistema de Información Legislativa (SIMIL).

- López Flores, Raúl, comp., Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. LXI Legislatura, 2011.
- Lujambio, Alonso, Estudios Congressionales, Senado de la República, Ediciones Mesa Directiva, 2010.
- Mora-Donatto Cecilia, Cambio político y legitimidad funcional El congreso mexicano en su encrucijada, coeditores H. Cámara de Diputados, LX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2006.
- OpeningParlament.org, Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria.
- Pasquino, Gianfranco, Nuevo Curso de Ciencia Política, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2011 (Primera edición en español)
- Pau i Vall, Francesc y Miguel Carbonell, Temas y Problemas del Parlamento Contemporáneo, Editorial Porrúa, 2006.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalia, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Porrúa, 2003.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalia, Temas selectos de derecho parlamentario, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Raigosa S. Luis, La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Editorial Porrúa, 2006.
- Raigosa S. Luis, Las Funciones Legislativas y no legislativas del Senado, Editorial Porrúa, 2008.
- Sarre, Miguel y Gabriela Rodríguez, Los Derechos Humanos y el Senado, Editorial Porrúa, 2006.

- Sartori, Giovanni, La Política: Lógica y Método en las Ciencias Sociales, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2011 (Quinta reimpresión de la tercera edición en español de 2002)
- Uribe B. Oscar, Análisis de Derecho Comparado de los Órganos de Dictaminación en los Congresos de Diversos Países del Continente Americano, en Cuanto a su Integración, Organización y Funcionamiento, Editorial Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, abril de 2007.
- Uvalle Berrones, Ricardo (coordinador), Rumbos de la transparencia en México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/SITESA, 2011.
- Valadés, Diego, La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Segunda edición, 30 de septiembre de 2008.
- Vázquez, Diego, “El gobierno dividido en México: 2000-2006”, 2006. Artículo disponible en: <http://expectativasracionales.wordpress.com/2006/10/01/%E2%80%9Ccel-gobierno-dividido-en-mexico-2000-2006%E2%80%9D/>.