



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

**“Regulación de las comisiones de trabajo
de la Comisión Permanente”**

TRABAJO TERMINAL DE GRADO

Que para obtener el grado de:

MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO

Presenta:

LIC. JUAN JAIR ROSAS PERALTA

TUTOR ACADÉMICO:

Dr. Enrique Cruz Martínez

TUTORES ADJUNTOS:

Dr. En D. Miguel Ángel Vega Mondragón

Dr. en C. S. Lucio Ordoñez Huerta

Toluca de Lerdo, Estado de México. Diciembre 2023.

**Votos aprobatorios de tutores y oficio de
impresión del trabajo de investigación**

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
PROTOCOLO EN EXTENSO.....	7

CAPÍTULO I. LA COMISIÓN PERMANENTE

1.1	Definición.....	24
1.2	Precedentes y evolución.....	24
1.3	Integración.....	28
1.4	Instalación	28
1.5	Atribuciones.....	29
1.6	Comisiones de trabajo	32

CAPÍTULO II. COMISIONES ORDINARIAS Y COMISIONES DE TRABAJO

2.1	Regulación de las Comisiones Ordinarias	33
2.1.1	Las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados.....	33
2.1.2	Las comisiones ordinarias en la Cámara de Senadores	43
2.1.3	Comparativo de comisiones ordinarias	48
2.2	Regulación de las Comisiones de Trabajo.....	51
2.2.1	Regulación de las comisiones de trabajo en la LOC	52
2.2.2	Regulación de las comisiones de trabajo en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.....	52
2.3	Reglamentillo.....	54
2.4	Normas de Transparencia y Acceso a la Información.....	58

CAPÍTULO III. CONSECUENCIAS DE UNA REGULACIÓN INSUFICIENTE

3.1	Normatividad vigente exigua.....	61
3.2	La problemática en la práctica	67
3.3	Afectaciones al modelo democrático	69
3.4	Afectaciones a la legitimidad	76
3.5	Afectaciones al pluralismo	78
3.6	Críticas a la Comisión Permanente.....	79

CAPITULO IV. ASPECTOS A REGULAR (PROPUESTA)

4.1	Integración e instalación de las comisiones.....	82
4.2	Atribuciones de la Junta Directiva.....	83
4.3	Sustitución de integrantes.....	83
4.4	Reuniones virtuales	83
4.5	Convocatorias a reuniones.	84
4.6	Integración de quorum.....	84
4.7	Reunirse cuando menos una vez a la semana	85
4.8	Proceso de dictamen	86
4.9	Discusión de dictámenes.....	86
4.10	Empate en las votaciones.....	86
4.11	Obligaciones de transparencia.....	87
4.12	Ratificación de nombramientos.....	87
CONCLUSIONES.....		89
FUENTES CONSULTADAS.....		92

RESUMEN

Las Cámaras de Diputados y Senadores funcionan en dos periodos de sesiones cada año y durante sus recesos se integra la Comisión Permanente, que desempeña las facultades que la Constitución Política señala, que si bien no son para la creación de leyes si suple algunas facultades competencia del Congreso de la Unión.

El marco jurídico aplicable a la Comisión Permanente no regula integralmente su funcionamiento ni el de sus 3 comisiones de trabajo, por lo que frecuentemente surgen conflictos entre sus miembros por no tener reglas claras que regulen los debates y procedimientos que se deben seguir al momento de desahogar un asunto.

Para solucionar lo anterior, al inicio de cada Comisión Permanente los legisladores que la integran aprueban un “acuerdo” que regirá el funcionamiento de éste órgano, sin embargo, el problema no se resuelve de fondo y de hecho genera algunos otros, incluso más graves. Uno de ellos, por ejemplo, radica en que los grupos parlamentarios mayoritarios que integran el Congreso excluyen a los minoritarios para que éstos no tengan representación en la Comisión Permanente, con lo cual, aquellos amplían porcentualmente su mayoría y encuentran menos oposición, es decir, los partidos grandes se vuelven más grandes y los pequeños se vuelven más pequeños o incluso desaparecen de la Comisión Permanente.

Ante ello, surge la suspicacia de que una vez fortalecido el partido mayoritario, puede aprobar (como se menciona anteriormente) las normas que regirán a la Comisión Permanente y a sus comisiones, pudiendo formular reglas “a modo” para sacar ventaja al momento de ejercer cualquiera de las atribuciones de dicho órgano, algunas de las cuales pueden impactar en la gobernabilidad y en la vida democrática del país, de ahí la vital importancia de expedir una normatividad para que la Comisión Permanente y sus comisiones tengan reglas y procedimientos a seguir perfectamente definidos, pues de lo contrario se corre el riesgo de que los partidos o las elites que dominen las cámaras, tengan la discrecionalidad de aprobar normas en uno u otro sentido.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como principal protagonista a las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente, y en segundo plano la regulación de la propia Comisión Permanente como órgano del Poder Legislativo, en el marco jurídico del Congreso de la Unión.

Como sabemos las cámaras de Diputados y de Senadores funcionan en dos periodos ordinarios de sesiones (en los cuales se encargan de atender sus respectivos mandatos constitucionales y legales), y durante sus recesos entra en escena la Comisión Permanente (compuesta por 19 diputados y 18 senadores) la cual será auxiliada por 3 comisiones de trabajo. Sin embargo, en 2010 se llevaron a cabo una serie de reformas por las cuales se renovaron los reglamentos de cada cámara y además se derogó casi en su totalidad el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, subsistiendo la parte relativa al Congreso General y a la Comisión Permanente, hasta que se expida el nuevo ordenamiento que los regule. Sin embargo, hasta la fecha no se ha creado esa nueva reglamentación, dejando en un vacío jurídico a las muchas situaciones no previstas en el citado Reglamento.

Resulta necesario que tanto la Comisión Permanente como sus comisiones de trabajo cuenten con la regulación apropiada que normen su actividad cada vez que ésta entre en funcionamiento, ya que de no hacerlo, dichas comisiones seguirán desempeñándose sin reglas claras, resultando irónico que el Poder Legislativo, el encargado de hacer las leyes, no cuente con la reglamentación necesaria para funcionar cada vez que el Congreso entra en periodo de receso.

El hecho de que no haya reglas perfectamente establecidas y que además puedan ser cambiadas cada que la Permanente entra en funciones, implica que los grupos mayoritarios que tengan el control político y legislativo de la Legislatura de que se trate, tendrán la potestad de aprobar las reglas que mejor les convengan, silenciando incluso a las fuerzas minoritarias a pesar de contar con la legitimidad suficiente que les encomendó la ciudadanía para representarlos en el Congreso de la Unión.

Dicho de una manera más simple, el que las comisiones de trabajo no estén reguladas implica que cada vez que los actores políticos se encuentren en la cancha de la Comisión Permanente, lo harán con reglas diferentes, impuestas por quienes ostenten una mayoría simple.

Como lo señalaba con anterioridad, desde 2010 las cámaras del Congreso han sido omisas en expedir un ordenamiento que regule de manera específica a la Comisión Permanente y se entendería que de manera accesorio, se debiera también regular a sus comisiones de trabajo. Los años siguen pasando y no existe la más mínima intención de que el proyecto de un Reglamento de la Comisión Permanente pueda ser atendido por nuestros legisladores.

De tal manera que, para el primer capítulo de esta investigación ofrezco un panorama introductorio de la Comisión Permanente a través de 6 apartados. En el primero de ellos me referiré al precedente más remoto del que se tiene registro de un órgano parlamentario permanente, así como la adopción y adaptación de esta figura en el sistema presidencial mexicano en la Constitución de 1824, en la de 1857 y finalmente en la de 1917, respecto de la cual haré un pasaje con las reformas más importantes que dieron origen a la transformación de lo que hoy conocemos como Comisión Permanente.

Más adelante abundaré sobre ¿qué es la Comisión Permanente? su integración, funcionamiento e instalación. Mención aparte merecen sus atribuciones, que sí bien existe un catálogo de éstas, la mayoría se encuentran dispersas en el texto constitucional, que pueden ser tan diversas como las materias en las que el propio Congreso de la Unión interviene, vinculadas con el Ejecutivo Federal o incluso nombramientos de diversos funcionarios de alto nivel y en casos extremos, hasta nombramientos de Gobernador y Presidente provisional.

Con el contexto anterior, en la parte final de este capítulo hablaré de los órganos auxiliares en los que la Comisión Permanente se apoya, es decir, sus comisiones de trabajo y la amplia competencia de temas que cada una de ellas tiene.

El Capítulo II está dividido en cuatro apartados. En el primero de ellos hago un análisis de las disposiciones legales y reglamentarias dedicadas a la regulación de las comisiones ordinarias. Para ello iré de lo general a lo particular, revisando las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos aplicables para ambas cámaras, y posteriormente reviso el Reglamento de cada una de ellas. De tal forma que podremos cotejar las diferencias en cuanto a la regulación de las comisiones ordinarias en cada Cámara.

Para el segundo apartado del mismo Capítulo II, se hace una investigación a fondo de la regulación de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente. Para ello, resulta necesario realizar un exhaustivo análisis por cada una de las disposiciones jurídicas que aluden a dichos órganos legislativos, para ser preciso, al Título Cuarto de la Ley Orgánica del Congreso; la parte conducente del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso; así como al Reglamento de la Cámara de Diputados y de Senadores.

Después me referiré a un conjunto de lineamientos que los grupos parlamentarios acuerdan al inicio de cada periodo de receso con el objeto de establecer criterios generales para el desarrollo de las sesiones de la Comisión Permanente que coloquialmente se le conoce como “*reglamentillo*”; y además de desmenuzar su contenido, haré una comparación de los últimos 6 de ellos (al momento de la elaboración de la presente investigación) para saber sus coincidencias, identificar sus diferencias y entonces poder determinar los rubros donde resulta necesario homologar los criterios para después pensar en el paso siguiente que sería la expedición de la norma reglamentaria de la Comisión Permanente.

Para el tercer capítulo, abordaré la problemática que acontece cada receso en el órgano legislativo que funciona en dichos periodos, así como las consecuencias que ha traído la falta de un cuerpo normativo que rija toda la actividad de la Comisión Permanente, incluyendo sus comisiones de trabajo.

No obstante, la práctica parlamentaria parece solventar cualquier vacío legal que pueda existir y basta que se imponga la voluntad de la mayoría que en ese momento sean legisladores para remediar provisionalmente la omisión del Congreso de la Unión de expedir un Reglamento que regule la Comisión Permanente, sin embargo el problema no se resuelve de fondo y de hecho genera algunos otros, incluso más graves.

Lo anterior implica que la aprobación de los llamados *reglamentillos*, que no son más que simples acuerdos, solamente requieren el aval de la fracción parlamentaria con mayor representación política en el Congreso, silenciando a las minorías y en el peor de los casos, formulando reglas que pudieran ser "a modo" de las mayorías y no necesariamente las que requiera el trabajo de la Comisión Permanente. Con lo anterior no afirmo que esto suceda en la práctica porque su demostración resulta prácticamente imposible, pero si es una realidad que el grupo parlamentario con mayor representación en cada Legislatura tiene la opción de aprobar sus propias normas situación que no se presentaría si existirá un Reglamento cuya vigencia perdure con el paso del tiempo y solo se modifique según se requiera.

Por ello, en este tercer capítulo señaló las principales afectaciones como consecuencia de la falta de un reglamento específico de la Comisión Permanente, así como las afectaciones producto de las decisiones tomadas por las élites partidistas para "suplir la deficiencia de la queja".

Finalmente, para el cuarto y último capítulo desgloso y propongo una serie de aspectos que a juicio del suscrito, deberían de ser regulados en las comisiones de trabajo (para cuando ambas cámaras "nos hagan el favor" de atender su omisión legislativa de

expedir las disposiciones relativas al Congreso General y a la Comisión Permanente, que están pendiente desde la reforma de 2010), ya sea mediante la expedición de un nuevo reglamento, o bien, con una reforma que adicione un capítulo al vigente pero parcialmente derogado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de regular el funcionamiento de las comisiones de la Permanente, tal como su instalación, sus reuniones, discusiones, votaciones, sustituciones, comparecencias o reuniones de trabajo con funcionarios públicos, proceso de dictamen, entre otros, tal y como sucede con las comisiones ordinarias, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República.

Reglamentando los aspectos anteriores, la Comisión Permanente realizaría sus funciones con el respaldo de la norma jurídica necesaria que le permita solventar las deficiencias que se mencionan en el capítulo tercero, por lo que sus decisiones estarían fundamentadas en la democracia, la legitimidad y el pluralismo de nuestro sistema de partidos.

PROTOCOLO EN EXTENSO

Título: “Regulación de las Comisiones de Trabajo de la Comisión Permanente”

Modalidad: A distancia.

Área de evaluación: Maestría en Derecho Parlamentario.

Cuerpo Académico: TUTOR ACADÉMICO:
Dr. Enrique Cruz Martínez

TUTORES ADJUNTOS:
Dr. en D. Miguel Ángel Vega Mondragón
Dr. en C. S. Lucio Ordoñez Huerta

Línea de Generación y aplicación del conocimiento: Estudios Constitucionales.

Palabras Clave: Comisión Permanente, regulación de la Comisión Permanente, comisiones legislativas, democracia y legitimidad.

Antecedentes (Estado de conocimiento)

En 1934 se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como disposición única encargada de regular el funcionamiento del Poder Legislativo en México. Dicho Reglamento en esencia normaba: las funciones de lo que hoy conocemos como Mesa Directiva de cada Cámara (aunque no se menciona a una Mesa Directiva como tal); las sesiones de las cámaras; las comisiones; los debates; las votaciones; la Comisión Permanente, entre otros.

En 1979 se expidió la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual ya consideraba normas específicas para cada una de las cámaras y su funcionamiento interno.

Para 1999 se expide la nueva Ley Orgánica del Congreso General, vigente hasta nuestros días, que además de abrogar la anterior Ley Orgánica de 1979, también derogó los artículos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, que se opusieran a la nueva Ley (sin especificar cuáles y sin establecer una norma supletoria), **en tanto fueran expedidas las disposiciones correspondientes.**

Para 2010 se hizo la última gran reforma al marco jurídico del Congreso y derivado de las necesidades particulares de cada una de las cámaras, el Senado de la República expidió su propio Reglamento, por lo que las normas referentes a la Cámara alta contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1934 dejaron de ser aplicables.

Lo mismo sucedió para la Cámara baja, que en el mismo 2010 expidió su propia norma reglamentaria, pero con la siguiente particularidad: En el artículo noveno transitorio del Decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, dispuso que las normas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1934 relativas a la Comisión Permanente, **seguirían vigentes en tanto no se expidiera el ordenamiento específico que lo regulara.**

Con lo anterior, tenemos que desde la creación de la Ley Orgánica del Congreso de 1999 está pendiente la expedición de un conjunto de normas que complementen la regulación y funcionamiento del Congreso de la Unión y desde 2010 está pendiente la expedición de las normas relativas que regulen la actividad de la Comisión Permanente y por supuesto de sus comisiones de trabajo, siendo que hasta el momento ninguna de ambas situaciones ha ocurrido.

Originalidad y relevancia

Si bien es cierto que la Comisión Permanente ha sido y seguirá siendo objeto de estudio de académicos, investigadores, autores y hasta de sustentantes que pretenden obtener algún grado académico como el suscrito, la originalidad del presente trabajo radica en un estudio y análisis detallado que se hace no solo de las facultades de la Comisión Permanente, sino también de sus comisiones de trabajo, así como de las consecuencias y afectaciones a la vida cotidiana que han tenido y seguirán teniendo los gobernados, a causa de no tener una reglamentación al interior de las comisiones que les permitan ser verdaderos coadyuvantes del Congreso de la Unión y en su caso, contrapesos del resto de los poderes. Además, me referiré a 2 casos en particular que tuvo que resolver el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, producto de la falta de reglas claras que normen los procedimientos de la Comisión Permanente.

Por lo que hace a la relevancia del tema de investigación, cabe mencionar que la falta de regulación normativa en cualquier aspecto del Derecho, generará incuestionablemente diferencia de criterios a cerca del razonamiento que debe prevalecer para atender una situación determinada.

Si la Comisión Permanente continúa operando sin que existan normas que regulen su funcionamiento, los legisladores que en ella participen tienen la potestad de aprobar reglas provisionales que pueden diseñar acorde a sus intereses particulares o partidistas.

Pero el beneficio de contar con disposiciones normativas que regulen a la Comisión Permanente y a sus comisiones no solo se circunscribe al propio órgano legislativo o a sus integrantes, sino que es mucho más amplio que eso.

En medida que nuestros representantes populares trabajen con mayor transparencia y con reglas claras desde el inicio del juego, legitimará las decisiones que tomen por nosotros y a favor de nosotros, y en consecuencia, la democracia se verá fortalecida

en un momento especialmente particular por el que atraviesa la situación política de nuestro país, en donde mucho se ha cuestionado la independencia de órganos autónomos y hasta de los propios poderes de la Unión.

Planteamiento del problema.

Como bien sabemos, durante los recesos del Congreso de la Unión funciona un órgano denominado “Comisión Permanente” que desempeña las funciones que señala la Constitución Política, la cual podrá contar con hasta tres comisiones de trabajo para el despacho de los asuntos de su competencia.

Tanto la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 116 a 129) como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 171 a 183), incluyen en sus textos secciones especialmente dedicadas a regular la actividad de la Comisión Permanente. No obstante, la mayoría de estas disposiciones se refieren a su integración, funcionamiento y atribuciones, dejando de lado la regulación al interior de las comisiones de trabajo de dicho órgano legislativo.

Es por ello que al inicio de cada periodo de receso, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente en turno se ve en la necesidad de elaborar y aprobar un acuerdo que norme el funcionamiento de sus sesiones y de las reuniones de las comisiones de trabajo, que en la práctica se le conoce comúnmente como “*Reglamentillo*”.

Dicho acuerdo tiene como finalidad complementar las reglas que carecen tanto la Ley Orgánica del Congreso como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, a efecto de normar el funcionamiento de la Comisión Permanente. Sin embargo, a pesar de la aprobación de dicho acuerdo, las reglas que rigen la actividad de las comisiones siguen siendo escasas e insuficientes.

Como se menciona en el apartado de “antecedentes” con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999, se derogó gran parte del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, lo que motivo a que 11 años después, en 2010, ambas cámaras del Congreso expidieran sus propios reglamentos internos. Sin embargo, omitieron un detalle: reglamentar la actividad de la Comisión Permanente y de sus comisiones de trabajo.

Dicha omisión desde luego que ha tenido consecuencias, las cuales las detallo en el capítulo 3 del presente trabajo de investigación, pero de manera general podemos decir que la problemática radica en lo siguiente:

El suscrito ha observado desde 2012 que en los debates suscitados en las reuniones de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente, han surgido diversas situaciones que entorpecen el quehacer legislativo (como por ejemplo no enviar con antelación suficiente los dictámenes que serán analizados y votados en una reunión; la anticipación con que deberán de convocarse las reuniones de trabajo; el procedimiento a seguir para la discusión y aprobación de dictámenes, entre otros) como consecuencia de no tener reglas claras que marquen una directriz para resolver procedimientos y situaciones que no están regulados por ninguna normatividad interna, lo que lleva a que cada quien dé su punto de vista sobre cuál es el “mejor” camino para desahogar dichos procedimientos, lo que evidentemente divide opiniones y polariza aún más las corrientes ideológicas de los partidos políticos, obstaculizando que los acuerdos entre ellos fluyan y se puedan enfocar en resolver los asuntos que le compete atender a la Comisión Permanente.

Para solventar la carencia de una normatividad interna los legisladores en turno que sean integrantes de la Comisión Permanente aprueban el mencionado *reglamentillo* con el propósito de sustituir la falta de un verdadero reglamento. El problema de este instrumento es que solo es aplicable para la Comisión Permanente que esté en funciones durante el periodo de receso en curso, pudiendo aprobar un nuevo *reglamentillo* totalmente diferente para el siguiente periodo de receso, según requieran

las necesidades o intereses de grupos cupulares que dirijan el partido político de mayor representación.

Otro gran problema aparece justo en este punto, que debido a la falta de una norma adjetiva que regule aspectos como la integración de la Comisión Permanente, se ha vuelto una práctica recurrente que los grupos parlamentarios de mayor peso político excluyan a los minoritarios en la conformación de dicha Comisión, lo que equivale a dejar sin representación a los ciudadanos que votaron y eligieron a esas minorías como sus representantes populares, lo que afecta el modelo democrático tradicional y no solo la vida interna del Congreso. Cabe destacar que esta situación ya llegó a los máximos tribunales de nuestro país.

Grandes pensadores, juristas, políticos e historiadores de todo el mundo que forjaron las principales corrientes políticas de nuestra era (algunos de ellos citados en el trabajo de investigación) coinciden en que prácticas como las señaladas anteriormente alejan a los gobiernos del modelo democrático y los acercan a otras formas de gobernar. Y en una época en donde se pretende implantar un nuevo modelo de gobierno, es imprescindible poner especial atención en los indicios que manden nuestros gobernantes del cómo harán esa transición y sobre todo hacia donde quieren dirigir el rumbo de nuestro país.

Preguntas de investigación

- ¿Es necesaria la regulación de las comisiones de trabajo y de la Comisión Permanente?
- ¿La productividad de la Comisión Permanente aumentaría si ésta contara con un reglamento que regule su actividad y a sus comisiones de trabajo?
- ¿En qué beneficia a la sociedad mexicana que la Comisión Permanente tenga su propia reglamentación?
- En virtud de que la Comisión Permanente no cuenta con una reglamentación específica, sus decisiones pueden ser tomadas por los grupos mayoritarios,

excluyendo a los minoritarios. ¿Cuáles son las afectaciones al modelo democrático mexicano por no contar con un ordenamiento legal que regule a la Comisión Permanente?

- Para consolidar el nuevo proyecto de nación que se pretende implantar en nuestro país ¿es jurídicamente posible y democráticamente viable que las instituciones del Estado funcionen sin reglas claras que normen sus actuaciones?
- ¿Excluir la voz pero sobre todo el voto de las minorías representadas en los órganos del Congreso de la Unión, atenta contra los principios democráticos?

Justificación del problema

La presente investigación fue motivada porque a lo largo de más de 10 años (al menos desde 2012) he observado que en los debates suscitados en las reuniones de las comisiones de trabajo, surgen diversas situaciones que entorpecen el quehacer legislativo de nuestros legisladores por no tener reglas claras que marquen una directriz para resolver procedimientos y situaciones que no están regulados por ninguna normatividad interna, lo que lleva a que cada quien exponga su punto de vista sobre cuál es el “mejor” camino para desahogar dichos procedimientos, lo que evidentemente divide opiniones, polariza aún más las corrientes ideológicas de los partidos políticos obstaculizando que los acuerdos entre ellos fluyan y se puedan resolver los asuntos que le compete atender a la Comisión Permanente, pero que al final y bajo el argumento de contar con una mayoría, se termina imponiendo un criterio que no necesariamente es el más adecuado o el que prevalecerá siempre que se presente una situación parecida.

El problema no solo lo encontramos en las comisiones de trabajo, sino también en la propia Comisión Permanente, que a falta de una normatividad establecida, en cada periodo de receso sus integrantes deben aprobar un acuerdo que regirá su funcionamiento, pero con diferentes reglas para cada ocasión en que la Permanente debe funcionar y con diferentes protagonistas, ya que en ocasiones se ha excluido a

la totalidad de grupos parlamentarios representados en el Congreso, hechos que vulneran principios constitucionales y legales que desde luego, son abordados en la presente investigación.

Atendiendo la pregunta de ¿cuál es el impacto social que puede tener la regulación o no de las comisiones de trabajo y de la Comisión Permanente? Es necesario contextualizar que más allá de las atribuciones constitucionales y legales que tiene encomendada, la atribución de la Comisión Permanente que atiende con mayor frecuencia es la aprobación de puntos de acuerdo (postura institucional que expresa el órgano legislativo respecto de un asunto en específico de interés municipal, regional, estatal, nacional, federal o bien a través de éstos, conduce sus relaciones con los otros poderes de la Federación, con las entidades federativas o con organismos públicos), por medio de los cuales el Congreso exhorta, da seguimiento, solicita información o incluso presiona a otras autoridades para atender un asunto de su competencia que ha generado una afectación colectiva en determinado lugar, siendo los diputados y senadores (en su papel de representantes populares), los proponentes de los puntos de acuerdo.

En este orden de ideas, tenemos que dichos puntos de acuerdo son una herramienta para atender diversas problemáticas sociales en cualquier orden de gobierno. Hasta aquí todo bien. El problema surge cuando los legisladores no cuentan con reglas específicas para analizar, debatir y aprobar dichos asuntos. La consecuencia es simple: los puntos de acuerdo no son aprobados por la falta de consenso entre los grupos parlamentarios y por lo tanto las demandas sociales que los generaron seguirán sin ser atendidas, más aun considerando que hay periodos de recesos que duran prácticamente un mes, siendo el tiempo un factor determinante para conseguir los votos necesarios para aprobar el punto de acuerdo.

Ahora bien, para justificar el impacto y relevancia social que tiene el tema de investigación, es necesario señalar que si bien es cierto que los puntos de acuerdo representan la inmensa mayoría de los asuntos que atiende la Comisión Permanente

y que no aprobarlos no genera mayores implicaciones en la vida pública nacional (recordando que atienden una problemática muy particular), hay asuntos que si pueden impactar incluso en la gobernabilidad y en la vida democrática del país, como es el nombramiento de diversos servidores públicos, como por ejemplo el de Presidente provisional o interino en caso de ausencia del Presidente de la República, o el nombramiento de gobernador provisional, o incluso la restricción o suspensión de garantías individuales.

En casos tan delicados y extraordinarios los señalados, resulta de vital importancia que exista una regulación que señale reglas y procedimientos a seguir perfectamente definidos, pues de lo contrario se corre el riesgo de que los grupos o las elites que controlen las cámaras, tengan la discrecionalidad de aprobar reglas que mejor les convenga o incluso, utilizar su mayoría para decidir quiénes pueden integrar la Comisión Permanente y quiénes no.

Por lo que contar con un conjunto de normas que regule a la Comisión Permanente y a sus comisiones, dará certeza jurídica a sus actuaciones y en un segundo momento podría incrementar la productividad del trabajo legislativo de la Permanente, beneficiando a todos aquellos sectores de la población que sean objeto en los puntos de acuerdo propuestos.

Delimitación del problema

- Delimitación temporal.- Diciembre de 2019 a agosto de 2022.
- Delimitación espacial.- Congreso de la Unión.
- Delimitación Humana.- Los diferentes diputados y senadores que son electos como integrantes de la Comisión Permanente durante cada receso del Congreso de la Unión.

Orientación Teórico Metodológica

La presente investigación está basada fundamentalmente en una revisión documental y empírica sobre lo que acontece al interior de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente. Por un lado el marco jurídico vigente del Congreso de la Unión no logra satisfacer las necesidades operativas del funcionamiento de las comisiones, quedando muchas de éstas a criterio de un pequeño grupo de legisladores que lideran el partido político mayoritario en el interior de dicha Comisión.

En la práctica habitual del día a día, se ha logrado identificar que existen carencias en las normas que regulan la actividad de comisiones de trabajo y de la propia Comisión Permanente, aspecto que trasciende en la toma de decisiones de ambos órganos, pero que además también impacta en la productividad y calidad del trabajo legislativo y por ende, impacta de manera directa a todos los gobernados que debemos acatar las resoluciones de uno de los Poderes de la Unión, como lo es el Legislativo.

Hipótesis

Regular la actividad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión fortalecerá la democracia partidaria al interior de las cámaras; elevará la productividad legislativa de las comisiones de trabajo; transparentará la actuación de nuestros representantes populares; legitimará las decisiones del órgano legislativo y, brindará certeza jurídica y política en caso de que la Comisión Permanente tenga que hacer válida alguna de sus principales atribuciones como nombrar a un Presidente provisional o incluso a un nuevo Gobernador cuando declare la desaparición de poderes en un Estado.

Objetivo General

Evidenciar la falta de regulación de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

Objetivos Específicos

1. Definir a la Comisión Permanente haciendo una breve remembranza de su origen y evolución, señalando su integración actual, instalación y atribuciones.
2. Destacar la importancia de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente e indagar sobre su regulación legal y reglamentaria confrontándolas con las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados y de Senadores.
3. Escudriñar y advertir sobre las consecuencias que genera la falta de una normatividad que regule a la Comisión Permanente y sus comisiones de trabajo.
4. Generar una serie de elementos que debieran ser valorados para emitir un reglamento que regule la actividad de la Comisión Permanente, incluidas desde luego sus comisiones.

METODOLOGÍA / METODO

En razón de que la metodología se conforma por procedimientos sistemáticos con la finalidad de obtener evidencia empírica en la investigación, me apoyaré de los métodos sintético, inductivo, histórico y dialéctico para discutir los fundamentos epistemológicos del conocimiento que justifiquen la necesidad de regular las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente.

Método sintético.- A través de este método recabaré las facultades de la Comisión Permanente que están dispersas en diversos ordenamientos legales y una vez concentrados, analizarlos en su conjunto.

Método inductivo.- A partir de la formulación de diversas premisas obtenidas por las facultades, responsabilidades, doctrina y problemáticas surgidas en la actividad recurrente de la Comisión Permanente, aplicaré el pensamiento inductivo para inferir la importancia de que se regule a dicho órgano legislativo.

Método histórico.- Me apoyaré en este método para indagar sobre los orígenes, precedentes y la necesidad de tener una Comisión Permanente, así como investigar su evolución hasta nuestros días y finalmente comparar las reglas que se han establecido en diferentes periodos de receso.

Método científico.- Desde luego emplearé este método (del cual surgen los anteriores así como las técnicas que a continuación menciono) para obtener resultados válidos comprobables alejados de la mera subjetividad del sustentante con la finalidad de que el conocimiento generado por la presente investigación sea de naturaleza comprobable por cualquiera de los métodos y técnicas aquí señalados.

TÉCNICAS (GRUPO FOCAL, ENTREVISTA PROFUNDA)

Los métodos de investigación señalados en el apartado anterior, los apoyaré con las siguientes técnicas de investigación:

Técnicas documentales.- A través de la recopilación de bibliografía, leyes, reglamentos, decretos y acuerdos emanados del Poder Legislativo.

Técnicas de campo.- Gracias a mi actividad profesional he sido testigo directo de los problemas generados a causa de una regulación insuficiente de la Comisión Permanente, que incluso, han terminado en Tribunales.

Técnica cualitativa.- De la mano con la técnica anterior, es recurrente que los legisladores integrantes de la Comisión Permanente se inconformen con la falta de reglas y criterios que deban observar para desempeñar su trabajo.

Técnica cuantitativa. Esta técnica la emplearé para recabar información que me permita elaborar un cuadro comparativo para cotejar las diferencias y coincidencias entre los llamados *reglamentillos* (que regulan la Comisión Permanente y sus comisiones) y los reglamentos de ambas Cámaras del Congreso. Con ello, obtendré

datos que podré analizar y determinar qué tan completo es el marco normativo de las comisiones de trabajo.

Además, considero conveniente apoyar este trabajo en los principios generales del Derecho partiendo de tres funciones importantes con las normas del ordenamiento, estas son: la función creativa, la función interpretativa y la función integradora. La primera hace referencia a que antes de promulgar la norma jurídica, el legislador debe conocer los principios para poder incorporarlo a nuestro sistema jurídico. La función interpretativa implica comprender el significado de la norma, el operador debe inspirarse en los principios del Derecho para garantizar una cabal interpretación. Mientras que la función integrativa se refiere a aquel que va a cubrir el vacío legal existente, debe inspirarse en los principios para que la norma jurídica sea inviolable.

ESQUEMA DE TRABAJO

CAPÍTULO I. LA COMISIÓN PERMANENTE

- 1.1 Definición
- 1.2 Precedentes y evolución
- 1.3 Integración
- 1.4 Instalación
- 1.5 Atribuciones
- 1.6 Comisiones de trabajo

CAPÍTULO II. COMISIONES ORDINARIAS Y COMISIONES DE TRABAJO

- 2.1 Regulación de las Comisiones Ordinarias
 - 2.1.1 Las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados
 - 2.1.2 Las comisiones ordinarias en la Cámara de Senadores
 - 2.1.3 Comparativo de comisiones ordinarias
- 2.2 Regulación de las Comisiones de Trabajo
 - 2.2.1 Regulación de las comisiones de trabajo en la LOC

- 2.2.2 Regulación de las comisiones de trabajo en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General
- 2.3 Reglamentillo
- 2.4 Normas de Transparencia y Acceso a la Información

CAPÍTULO III. CONSECUENCIAS DE UNA REGULACIÓN INSUFICIENTE

- 3.1 Normatividad vigente exigua
- 3.2 La problemática en la práctica
- 3.3 Afectaciones al modelo democrático
- 3.4 Afectaciones a la legitimidad
- 3.5 Afectaciones al pluralismo
- 3.6 Críticas a la Comisión Permanente

CAPITULO IV. ASPECTOS A REGULAR (PROPUESTA)

- 4.1 Integración e instalación de las comisiones
- 4.2 Atribuciones de la Junta Directiva
- 4.3 Sustitución de integrantes
- 4.4 Reuniones virtuales
- 4.5 Convocatorias a reuniones
- 4.6 Integración de quorum
- 4.7 Reunirse cuando menos una vez a la semana
- 4.8 Proceso de dictamen
- 4.9 Discusión de dictámenes
- 4.10 Empate en las votaciones
- 4.11 Obligaciones de transparencia
- 4.12 Ratificación de nombramientos

CONCLUSIONES

FUENTES DE INFORMACIÓN

CRONOGRAMA DE TRABAJO

Periodo	Actividad	Fecha
Primer periodo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboración de protocolo de investigación. ➤ Registro de Protocolo de investigación. 	Julio-septiembre 2022.
Segundo periodo	<ul style="list-style-type: none"> - Recopilación de literatura especializada sobre el tema. - Elección de categorías de análisis y delimitación de las ideas clave de la investigación. 	Octubre-diciembre 2022.
Tercero periodo	<ul style="list-style-type: none"> - Redacción de capítulo uno. - Redacción de dos capítulos dos. 	Enero-abril 2023.
Cuarto periodo	<ul style="list-style-type: none"> - Redacción de capítulo tres, conclusiones y propuestas. 	Mayo-agosto 2023
Quinto periodo	<ul style="list-style-type: none"> - Gestiones para sustentación ante sínodos (revisión, correcciones, trámites, entrega y validación de documentación). 	Septiembre-noviembre 2023.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Allier Campuzano, Jaime, *La equidad como función integradora del juzgador progresista*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 38 <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/download/31952/2894>

3

- Castañeda Jiménez, Juan *et al.*, *Metodología de la investigación*, México, McGraw-Hill, 2002, pp. 39-56 y 95-117.

- Domínguez-Gutiérrez, Silvia *et al.*, *Guía para elaborar una tesis*, México, McGraw-Hill, 2009, pp. 37-48.
- Gómez Mendoza, Miguel Ángel *et al.*, *Como hacer tesis de maestría y doctorado: Investigación, escritura y publicación*, Colombia, Ecoe ediciones, 2018.
- Guerrero Dávila, Guadalupe y Guerrero Dávila, María Concepción, *Metodología de la investigación*, México, grupo editorial patria, 2007, pp 66-71.
- Hernández Sampieri, Roberto *et al.*, *Metodología de la investigación*, 6a. ed., México, McGraw-Hill, 2014, pp. 1-20.
- Herrera Vázquez, Marina Adriana, *Métodos de investigación 2*, México, Esfinge, 2005, pp. 58,74 y 75.
- Mayorga Rodríguez, Carolina, *Metodología de la investigación*, México, Panamericana editorial, 2002, 46-64.
- Mendieta Alatorre, Ángeles, *Métodos de investigación y manual académico*, 27a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 33-44, 56 y 71.
- Muñoz Razo, Carlos, *Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis*, 3a. ed., México, Pearson, 2015, pp. 179-194.
- Ortiz Uribe, Frida Gisela y García, María del Pilar, *Metodología de la investigación*, México, Limusa, 2014, pp. 53-100.
- Schmelkes, Corina y Elizondo Schmelkes, Nora, *Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación (tesis)*, 3a. ed., México, Oxford, 2010, pp. 47-75 y 151-154.

**REGULACIÓN
DE LAS COMISIONES DE TRABAJO
DE LA COMISIÓN PERMANENTE**

CAPÍTULO I. LA COMISIÓN PERMANENTE

1.1 Definición

La Comisión Permanente es el órgano del Poder Legislativo que entra en funciones cuando el Congreso de la Unión se encuentra en receso. De esta manera tenemos que por regla general, funcionará del 16 de diciembre al 31 de enero en un primer periodo de receso, mientras que el segundo periodo irá del 1o. de mayo al 31 de agosto. Cabe destacar que cuando inicié el sexenio Presidencial, el primer receso podrá iniciar a más tardar el 1o. de enero y el segundo receso terminará el 31 de julio.

1.2 Precedentes y evolución.

Los orígenes de la Comisión Permanente se remontan a las Cortes españolas, con influencia directa de la Constitución de Cádiz de 1812¹, que en su artículo 157 preveía la existencia de una "Diputación Permanente de Cortes", compuesta de 7 legisladores, de los cuales 3 pertenecían a provincias europeas, 3 más a las de ultramar y la restante era sorteada entre éstas dos. También se contemplaban dos suplentes para cada diputado titular, uno de Europa y uno más de ultramar. Esta Diputación Permanente entraba en funciones cuando las Cortes españolas dejaban de sesionar.²

Entre las facultades de esa Diputación Permanente se encontraban la de vigilar el cumplimiento de la constitución y demás leyes con el fin de dar cuenta a las Cortes de las infracciones que se hubieran cometido, además de convocar a las Cortes a sesionar de forma extraordinaria.

¹ La Constitución Política de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz se aprueba en 1812, en medio de la invasión de Napoleón Bonaparte, quien aspiraba a instituir una monarquía subordinada a Francia. Fue derogada en 1814 cuando el Rey Fernando VII recupera el trono de España. No obstante, y gracias a que la Constitución de Cádiz incorporaba conceptos novedosos como soberanía nacional y la separación de poderes (con la clara intención de quitarle poder al Rey) tuvo gran impacto en España durante el resto del siglo XIX, además influyó las constituciones en América Latina y Europa, incluyendo a las viejas colonias españolas cuando lograron su independencia.

² Constitución Política de la Monarquía Española, 1812,
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiq/const_mex/const_cadiz.pdf

En México, el origen de la Comisión Permanente se remonta a la Constitución Federal de 1824 en dónde, durante los recesos del Congreso de la Unión funcionaba un órgano denominado “Consejo de Gobierno”³ del cual, la mitad de sus integrantes eran senadores, uno por cada Estado, y era presidido por la figura del Vicepresidente. Entre las facultades del Consejo se encontraban: dar consentimiento para los nombramientos competencia del Senado; velar por la observancia de la constitución y leyes en general; hacer al Presidente de la República las observaciones necesarias sobre el mejor cumplimiento de la Constitución y demás leyes; convocar al Congreso a sesionar de forma extraordinaria, entre otras.

Cabe destacar que en la Constitución de 1824 sólo se consideraba un periodo de sesiones del Congreso, mientras que la Constitución de 1857 ya consideró dos periodos de sesiones, que hasta la actualidad permanecen.

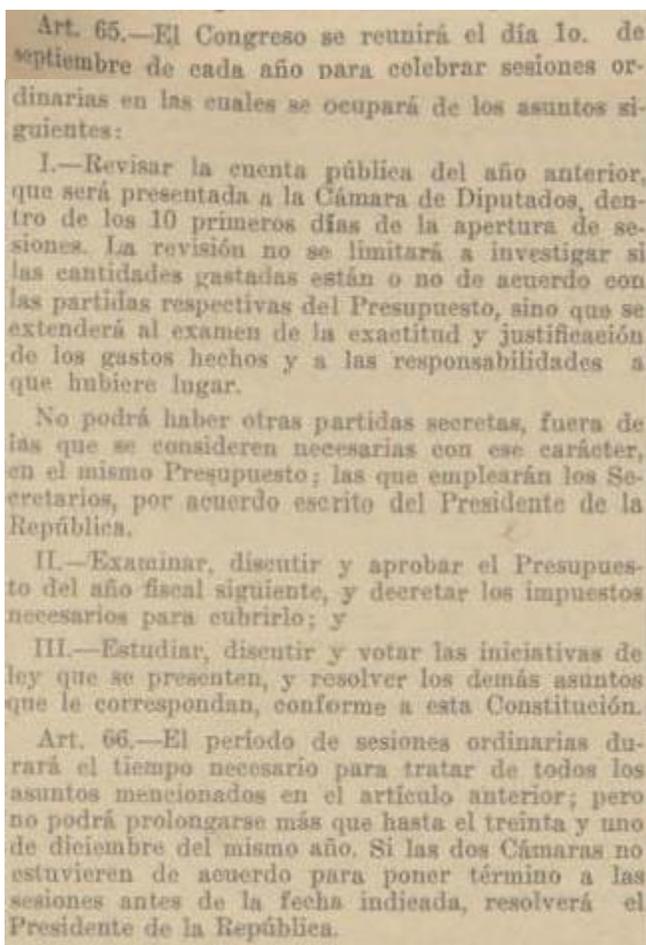
Cómo podemos observar, la existencia de un cuerpo legislativo que funcione durante los recesos del Poder Legislativo data del siglo XIX, aunque con diversos nombres y atribuciones de las que conocemos en la actualidad, pero con la misma finalidad.

Pero ¿a qué se debe la necesidad de tener un órgano que funcione cuando el Congreso de la Unión no esté en sesiones? Responde a la necesidad de contar con un órgano capaz de tomar decisiones inmediatas que originalmente le corresponden al Congreso de la Unión, pero debido a que en la Constitución de 1917 solo se contemplaba un solo periodo de sesiones ordinarias con una duración de 4 meses al año, en consecuencia los recesos duraban 8 largos meses en los que prácticamente se ausentaba uno de los 3 Poderes. De ahí la necesidad de crear un órgano legislativo que funcionará durante esos 8 meses de inactividad del Congreso y que estuviera facultado para hacer frente a situaciones extraordinarias que pudieran presentarse,

³ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, artículo 113, México, https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

sobre todo comprendiendo el contexto político-social revolucionario que permeaba en aquellos años.

En el texto original de 1917, los artículos 65 y 66 de la Constitución señalaban un solo periodo de sesiones ordinarias del Congreso. El entonces “Consejo de Gobierno” evolucionó a “Comisión Permanente” con la reforma constitucional de 1947, que hasta entonces, funcionaba una vez al año.



Art. 65.—El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I.—Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los Secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República.

II.—Examinar, disentir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y

III.—Estudiar, disentir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución.

Art. 66.—El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.

Fuente: Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917⁴.

Para comprender mejor los periodos de funcionamiento de la Comisión Permanente, en la siguiente tabla se plasman los periodos ordinarios de sesiones (POS) del Congreso y por ende, los periodos de receso en los que entra en funciones

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículos 65 y 66, México.

la Permanente, contemplando desde la redacción original que el Constituyente Permanente estableció en 1917 hasta la última reforma de 2014.

Tabla 1

	Fecha de reforma	1er P.O.S.		2do. P.O.S	
		Inicio	Termino	Inicio	Termino
-	Texto original de 1917	1° de septiembre	31 de diciembre	No existía 2do P.O.S.	
1	Abril 1986	1° de noviembre		15 de abril	15 de julio
2	Septiembre 1993	1° de septiembre	15 de diciembre*	15 de marzo	30 de abril
3	Agosto 2004			1° de febrero	
4	Febrero 2014	1° de agosto de cada 6 años			

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

* Salvo cuando el Presidente de la República inicia su encargo, en cuyo caso se podría extender hasta el 31 de diciembre

Cabe destacar que con la más reciente reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se dispuso una excepción a la fecha señalada en el artículo 65, para que en el año que el Presidente de la República inicie su encargo, el primer periodo de sesiones del Congreso inicie el 1o. de agosto en vez del 1o. de septiembre. En la misma reforma se estableció que el Presidente entrará en funciones el 1o. de octubre y ya no el 1o. de diciembre, por lo que el periodo presidencial comprendido de 2018 a 2024, concluirá el 30 de septiembre de 2024.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

1.3 Integración

La Comisión Permanente tiene su fundamento Constitucional en un sólo artículo, el 78, en donde se establece que estará compuesta por 37 miembros, de los cuales 19 serán Diputados y 18 Senadores, quienes son nombrados por sus respectivas cámaras en la víspera de la clausura de cada periodo ordinario de sesiones.

Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez hace una crítica en cuanto a la falta de proporcionalidad de diputados y senadores que integran la Permanente, al considerar que no sólo no representa adecuadamente al Congreso ni a los Estados, sino que no responde más que al sentir de la mayoría que predomina en cada Cámara al momento de designar los miembros que habrán de formar parte de la Comisión Permanente.⁵ Cabe aclarar que el presente trabajo no contiene una postura al respecto, pues la investigación está enfocada en la regulación de la Comisión Permanente, más no así en su integración o en la representación apropiada de las cámaras del Congreso.

1.4 Instalación

De conformidad con el título cuarto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la última sesión del periodo ordinario

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 434.

correspondiente, cada Cámara procederá a la elección de los legisladores titulares y sustitutos que formaran parte de la Comisión Permanente.

Sus integrantes elegirán a quienes habrán de formar parte de la Mesa Directiva, siendo estos cuatro secretarios, un Vicepresidente y un Presidente, quien tendrá la responsabilidad de conducir los trabajos de la Comisión Permanente, ostentará su representación, convocará de ser necesario a sesiones extraordinarias y mantendrá comunicación con el resto de los poderes de la Unión.

1.5 Atribuciones

El artículo 78 de la Constitución enlista algunas de las atribuciones de la Comisión Permanente, que para efectos ilustrativos las cito a continuación:

- I. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;*
- II. Recibir durante el receso del Congreso de la Unión: las iniciativas de ley; las observaciones a los proyectos que envíe el Ejecutivo; y las proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones correspondientes, a fin de que se despachen en el siguiente periodo de sesiones;*
- III. Convocar al Congreso o a una de sus Cámaras a sesiones extraordinarias;*
- IV. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;*
- V. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, de energía, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y;*
- VI. Conceder licencia a diputados y senadores.*

Sin embargo no son todas, el resto de las atribuciones Constitucionales de la Comisión Permanente se encuentran dispersas a lo largo de 136 artículos y se enfocan desde luego a sustituir las facultades del Congreso o de alguna de sus Cámaras durante los periodos de receso. En la siguiente tabla presento un compendio de sus atribuciones Constitucionales:

Tabla 2.
Atribuciones Constitucionales de la Comisión Permanente.

Atribución	En suplencia de:	Fundamento
Designar al Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones y a su Consejo Ciudadano	Cámara de Senadores	Artículo 6o., base B, fracción V
Nombrar a los integrantes de la Junta de Gobierno del INEGI, a propuesta del Presidente de la República	Cámara de Senadores	Artículo 26, base B
Designar a los integrantes de los Tribunales Agrarios, a propuesta del Presidente	Cámara de Senadores	Artículo 27, fracción XIX
Aprobar a los integrantes del Banco de México	Cámara de Senadores	Artículo 28
Restringir o suspender derechos y garantías individuales	Congreso de la Unión	Artículo 29
Ratificar los nombramientos de los Magistrados de Sala Superior y Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Cámara de Senadores	Artículo 73, fracción XXIX-H
Ampliar el plazo para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos	Cámara de Diputados	Artículo 74, fracción IV
Hacer el nombramiento de Gobernador provisional una vez que se declare que hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado	Cámara de Senadores	Artículo 76, fracción V
Tomar la protesta de ley del Presidente de la República	Congreso de la Unión	Artículo 87
Otorgar permiso al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional por más de 7 días	Cámara de Senadores	Artículo 88
Citar a comparecer a los servidores públicos que no atiendan las recomendaciones de la CNDH	Cámara de Senadores	Artículo 102, base B

Atribución	En suplencia de:	Fundamento
Elegir al Presidente y a los 10 integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH	Cámara de Senadores	Artículo 102, base B
Hacer la declaración de reforma Constitucional y el respectivo cómputo de los votos de las Legislaturas locales	Congreso de la Unión	Artículo 135

Fuente: Elaboración propia con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023.

Finalmente, encontramos algunas otras atribuciones conferidas a la Comisión Permanente en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a saber:⁶

- Si llegada la fecha del comienzo del periodo Presidencial y no se presentara el Presidente Electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida, la Comisión Permanente siempre y cuando el Congreso se encuentre en receso, designará un Presidente **provisional**⁷, en tanto se convoca a nuevas elecciones (artículo 10, numeral 1).
- Cuando el Congreso no esté en sesiones, la Comisión Permanente designará un Presidente **interino**⁸ en los casos de falta temporal del Presidente de la República (artículo 10, numeral 2).
- Designar, cuando el Congreso esté en receso, al Presidente **provisional** en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República (artículo 125).

⁶ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2023, México, título cuarto.

⁷ Habrá **Presidente provisional**: 1) cuando se revoque el mandato al Presidente; 2) si al comenzar el sexenio hubiese falta absoluta del Presidente, debiendo asumir el cargo el Presidente del Senado, en tanto el Congreso designa Presidente interino.

El Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la presidencia: 1) en tanto el Congreso nombra al Presidente interino o sustituto, una vez ocurrida la falta absoluta del Presidente de la República, o; 2) cuando exista falta temporal del Presidente de la República.

⁸ Habrá **Presidente interino** cuando exista una falta absoluta del Presidente Constitucional dentro de los primeros cuatro años del sexenio. Será electo por el Congreso de la Unión en tanto se realizan nuevas elecciones para elegir a quien deba concluir el periodo respectivo.

También se elegirá a un Presidente interino si antes de iniciar el sexenio, la elección no estuviere hecha o declarada válida.

Habrá **Presidente sustituto** cuando la falta permanente del Presidente Constitucional ocurra en los últimos 2 años del sexenio. Será nombrado por el Congreso y concluirá el periodo Presidencial restante.

- Solicitar, a través del Presidente de la Comisión Permanente, el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios (artículo 12).

1.6 Comisiones de trabajo

Para su funcionamiento, la Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones de trabajo, cuyos temas los define el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso⁹ a saber:

- | | | |
|------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| → Puntos
Constitucionales | → Comunicaciones y
Obras Públicas | → Hacienda y Crédito
Público |
| → Gobernación | → Guerra y Marina | → Educación Pública |
| → Justicia | → Agricultura y fomento | → Relaciones Exteriores |

Lo anterior por lo que hace a la integración temática y numérica de las comisiones de trabajo, mientras que su funcionamiento y regulación lo abordaré en el apartado 2.2 de la presente investigación.

⁹ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2023, México, artículo 175.

CAPÍTULO II. COMISIONES ORDINARIAS Y COMISIONES DE TRABAJO

2.1 Regulación de las Comisiones Ordinarias

Es en el Capítulo II del título tercero de nuestra Carta Magna, en donde el texto constitucional hace referencia al Poder Legislativo y en su artículo 70 párrafo segundo se faculta al Congreso para expedir su propia Ley que regule su estructura y funcionamiento interno, así como el de las cámaras de diputados y senadores, de ahí que en agosto de 1999 se expidiera la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual a su vez faculta a cada una de las cámaras para expedir sus propios reglamentos, mismos que desde luego deberán considerar a sus respectivas comisiones ordinarias.

2.1.1 Las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados

Para indagar sobre la regulación de las comisiones de la Cámara de Diputados, es necesario recurrir a 2 ordenamientos legales que norman su funcionamiento, esto es la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento de la Cámara baja, instrumentos que nos proporcionarán todos los detalles para comprender la labor de estas comisiones y así poder dimensionar su relevancia dentro del proceso legislativo, pero sobre todo su coadyuvancia en las atribuciones del Poder Legislativo Federal.

a) Regulación de las comisiones en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC)

Las Comisiones son órganos integrados por diputados y senadores “constituidos e integrados por acuerdo del Pleno de la Cámara correspondiente que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones”¹⁰ constitucionales, legales

¹⁰ Sandoval Ulloa, José G., *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, México, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados y Porrúa, México, 2014, p. 51.

y reglamentarias. La competencia de cada Comisión corresponde con la otorgada a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Comisión es la instancia especializada en donde se impulsan o detienen los proyectos de reformas de ley, por lo que en esta etapa del proceso legislativo se construyen los acuerdos políticos que permitirán una eventual aprobación del proyecto.

- **Tipos de comisiones.**

La LOC reconoce 3 tipos de comisiones: ordinarias, especiales y de investigación, especiales. En el presente apartado me enfocaré desde luego a las ordinarias, sin omitir mencionar que las comisiones especiales son para atender un asunto en específico, mientras que las de investigación son aquellas creadas precisamente con el propósito de averiguar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Vale la pena señalar que si bien también existen las comisiones bicamarales, (que son aquellas en las que intervienen de manera conjunta ambas cámaras del Congreso, para atender asuntos de interés en común, como son los temas de seguridad nacional o disciplina financiera de las entidades federativas) todas éstas excepto la del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, tienen su fundamento jurídico en acuerdos que ni siquiera aprueba el Pleno de cada cámara, sino que solamente son aprobados por los coordinadores parlamentarios de los partidos, a través de la respectiva Junta de Coordinación Política.

- **Atribuciones y tareas de las comisiones ordinarias.**

A juzgar del sustentante, las 4 principales atribuciones de las comisiones ordinarias que señala la LOC son:¹¹

¹¹ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2023, México, capítulo sexto del título segundo.

- Solicitar información a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo, cuyo titular estará obligado a proporcionar la información y de negarse, la Comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al Presidente de la República, aunque sin mayores consecuencias.
- Analizar el informe que presenten los Secretarios de Estado ante el Congreso de la Unión, en el que dan cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos y de ser necesario podrán solicitar la comparecencia del servidor público correspondiente.
- Emitir dictamen sobre los asuntos que le sean turnados, a través de los cuales se propone al Pleno la aprobación o desechamiento de iniciativas de ley, opiniones, nombramientos, comparecencias o puntos de acuerdo.
- Elaborar, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, opinión fundada de la Cuenta Pública de cada año y remitirla a la Comisión Presupuesto y Cuenta Pública.

Las principales tareas que considero tienen encomendadas las comisiones ordinarias son:¹²

- | | |
|--|--|
| ✓ Dictaminar o resolver los asuntos turnados | ✓ Elaborar su programa anual de trabajo |
| ✓ Sesionar cuando menos una vez al mes | ✓ Rendir un informe semestral de actividades |

Cabe señalar que dentro de las comisiones ordinarias existen 3 que por su naturaleza tienen encomendadas tareas específicas,¹³ siendo estas:

¹² Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2023, México, artículo 45, numeral 6.

¹³ Hasta 2016 existía la Comisión del Distrito Federal, encargada de ejercer las atribuciones conferidas a la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 Constitucional, por su particularidad de no ser un Estado propiamente, sino la capital de la República y sede de los poderes de la Unión. Comisión que desapareció con la reforma político-electoral de aquel año, que también trajo como consecuencia el cambio de denominación de Distrito Federal por Ciudad de México.

- 1) Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.- Encargada de analizar y dictaminar proyectos relativos al régimen interior de la Cámara, como reformas a su reglamento, distinciones que otorga la Cámara, inscripciones con letras de oro en el muro de honor, entre otras.
- 2) Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.- Su misión es “contribuir a generar los causes para la debida revisión y fiscalización que se realice de la Cuenta Pública; así como vigilar de forma efectiva el desempeño y actuación de la Auditoria Superior de la Federación”.¹⁴
- 3) Jurisdiccional.- Es la encargada de desahogar los asuntos en materia de responsabilidades de los servidores públicos, como el juicio político y declaración de procedencia, mejor conocido como desafuero.

- **Aspectos generales.**

La propia Ley Orgánica establece que las comisiones ordinarias se deben constituir durante el primer mes de ejercicio de la legislatura.¹⁵ Desde luego que la integración de comisiones reflejará la proporcionalidad en la integración del Pleno, es decir, de los resultados de la última elección federal. Además, la misma Ley determina quien postulará a los diputados que habrán de integrar cada comisión y el cargo que ocuparán en ella.¹⁶

Las comisiones toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, el asunto se votará de nuevo en la siguiente reunión, pero si persistiere, el asunto será resuelto por el Pleno.

¹⁴ Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Cámara de Diputados*, México, mayo de 2022, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion/Presentacion>

¹⁵ Salvo aquéllas que conozcan de una iniciativa preferente al inicio del periodo presidencial, las cuales deberán constituirse a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones.

¹⁶ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2023, México, artículo 43, numeral 1.

Una vez desmenuzadas las normas relativas a las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados contenidas en la Ley Orgánica del Congreso, es momento de revisar las disposiciones específicas en la materia contenidas en su disposición reglamentaria.

b) Regulación de las comisiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados

El título quinto de este ordenamiento está dedicado a regular los órganos auxiliares de la Cámara como son comisiones y comités. A continuación me refiero a las principales disposiciones que las rigen:

- **Instalación.**

Las comisiones deben instalarse dentro de los quince días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las conforma.¹⁷ Los miembros de la Junta Directiva deberán acordar fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo.

- **Tipos de comisiones.**

- 1) Comisiones ordinarias.- Son las que tienen a su cargo las tareas y actividades que señaladas en el apartado siguiente.
- 2) Comisiones unidas.- Por la complejidad de algunos temas o por su carácter multidisciplinario, en reiteradas ocasiones los asuntos son turnados a más de una Comisión.
- 3) Comisiones de investigación.- En concordancia con la LOC, este tipo de comisiones son creadas para averiguar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

¹⁷ A excepción de las comisiones que conozcan de una iniciativa preferente, que se instalaran a más tardar en la segunda sesión ordinaria de la legislatura.

4) Comisiones especiales.-Son aquellas creadas para atender las funciones constitucionales y legales que no sean competencia de las comisiones ordinarias.

- **Tareas y actividades.**

Las comisiones como órganos colegiados plurales tienen a su cargo las siguientes tareas:

- ✓ Dictamen legislativo
- ✓ Información
- ✓ Control evaluatorio
- ✓ Opinión
- ✓ Investigación

Bajo este tenor, y de acuerdo con lo que marca la norma reglamentaria, las comisiones ordinarias de la Cámara baja tienen asignadas primordialmente las siguientes actividades:

- ✓ Realizar el análisis del informe de gobierno que presenta anualmente el Presidente de la República, con el que da a conocer el estado que guarda la administración pública del país;
- ✓ Formular las solicitudes de información a los titulares de las dependencias federales, relacionadas con la materia de cada comisión;
- ✓ Realizar la evaluación periódica de las políticas públicas y los programas respectivos, en lo concerniente al área de su competencia.

- **Reuniones de comisiones.**

La reunión de una Comisión es el momento en donde convergen físicamente o de manera remota los integrantes de dicho órgano colegiado, que estará conformado de acuerdo a la pluralidad y representación que se tenga en el Pleno de la Cámara. En esta asamblea de diputados y diputadas se analizan, discuten y votan los asuntos

turnados a la Comisión que posteriormente son sometidos al Pleno para los mismos efectos.

Para el caso de la Cámara en comento, el Reglamento establece un tiempo máximo de 30 minutos a partir de la hora convocada para celebrar la reunión. En caso de que transcurra este tiempo y no asistan el mínimo de integrantes para que exista *quorum*, se levantará un acta en la que se constate los presentes y los asuntos. La sanción para aquellos que acumulen 4 faltas sin justificar en un periodo de 6 meses, serán dados de baja de la Comisión.

- **Tipos de reuniones.**

Las reuniones de las comisiones podrán ser ordinarias, extraordinarias, permanentes o en conferencia.

- 1) Reuniones ordinarias.- Son aquellas programadas previamente conforme al calendario anual de cada comisión, las cuales deberán ser convocadas con al menos 48 horas de anticipación.
- 2) Reuniones extraordinarias.- Son aquellas realizadas fuera de las programadas en el calendario anual, y deberán ser convocadas con al menos 24 horas de anticipación.
- 3) Reuniones permanentes.- Se le denomina así a la reunión que originalmente fue convocada como ordinaria o extraordinaria pero que requieren mantener la continuidad de los trabajos, con la finalidad de promover el consenso de los partidos políticos cuando la urgencia en el despacho de algún asunto así lo requiera. De esta forma se pueden hacer los recesos necesarios y continuar en cualquier otro momento sin las formalidades exigidas para las reuniones ordinarias o extraordinarias.

- 4) Reuniones en conferencia.- Son aquellas donde convergen las comisiones afines de ambas cámaras para analizar de manera conjunta temas que se considere necesario agilizar y coordinar.

Cabe mencionar que el reglamento también considera las reuniones de trabajo, que son aquellas que no requieren la formalidad de cualquiera de las anteriores, así como las reuniones de las comisiones unidas, mismas que podrán trabajar por separado, pero habrán de sesionar conjuntamente a fin de votar el asunto que les fue turnado.

- **Proceso de dictamen.**

El dictamen es la resolución especializada no vinculatoria, por medio del cual la Comisión o comisiones dictaminadoras se pronuncian respecto de un asunto que les fue turnado. Contendrá el sentido del voto de las y los diputados integrantes de la Comisión y una vez aprobado por al menos la mayoría simple, se analizará, discutirá y votará en el Pleno de la Cámara.

La norma reglamentaria dispone que la Comisión responsable del asunto deberá definir previamente el proceso de dictaminación.

Una vez formulado el anteproyecto de dictamen, el Presidente de la Comisión deberá circular la propuesta de dictamen entre sus integrantes con al menos cinco días de anticipación a la reunión en que se discuta y se vote el asunto, salvo cuando se trate de una iniciativa preferente, cuyo proyecto deberá circularse con mínimo 24 horas de anticipación.

Una de las principales regulaciones que contribuyen a la eliminación de la llamada “congeladora”, es el plazo de 45 días que tiene una Comisión para resolver un asunto que le han turnado. Dicho plazo puede ser prorrogado una sola vez hasta por otros 45 días y de no emitir el dictamen correspondiente, habrá precluido su

facultad de hacerlo, por lo que la iniciativa o minuta respectiva pasará de manera directa al Pleno para ser discutida y votada.

En la teoría este mecanismo parece una gran idea para combatir el rezago legislativo, sin embargo pocas, muy pocas veces sucede lo anterior. Ya en la práctica, lo que realmente acontece es que al final de cada año de ejercicio o legislatura, la Mesa Directiva elabora un listado de las iniciativas pendientes en comisiones y en un solo acto desechan, sin mayor discusión (como lo prevé la norma), varios cientos de iniciativas que no lograron alcanzar un consenso para ser aprobadas. Con esta mala práctica emanada de una buena idea, se termina de un "plumazo" el rezago que los diputados acumulan durante sus 3 años de trabajo.

Es importante señalar que los plazos de dictaminación no son aplicables cuando se trate de asuntos que por ley cuenten con un plazo específico para su discusión, análisis, resolución y aprobación,¹⁸ como por ejemplo la Ley de Ingresos (que deberá ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre); el Presupuesto de Egresos de la Federación (que deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre); la revisión de la cuenta pública (aprobarse a más tardar el 31 de octubre por la Cámara baja); o las consultas populares (a realizarse el primer domingo de agosto).

Sin embargo, existe una excepción al plazo de 45 días para dictaminar, aplicable a los asuntos que “por su naturaleza requieran de un plazo distinto”, la Comisión dictaminadora podrá solicitar a la Mesa Directiva el “tiempo que sea necesario” para la formulación del dictamen, quedando así abierta la posibilidad de que una iniciativa no precluya, regresando al círculo vicioso de la "congeladora" legislativa.

¹⁸ Reglamento de la Cámara de Diputados, 2023, México, artículo 182.

- **Reglas para la discusión de dictámenes.**

Una vez que el asunto está a discusión en el Pleno de la Comisión, el debate se moderará haciendo un listado de oradores en las rondas que sean necesarias de hasta seis a favor y hasta seis en contra, por el tiempo que acuerde la Comisión. Agotados las participaciones se procederá a la votación.¹⁹

- **Comparecencias en comisiones.**

Otro de los aspectos perfectamente delimitado es la comparecencia de servidores públicos ante comisiones ordinarias, que deberán acudir al llamado de la Cámara baja en el marco del informe de gobierno que presente el Ejecutivo al inicio del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión y también cuando se discuta una ley concerniente al ramo administrativo del funcionario compareciente. El formato de esta reunión será acordado por la Junta Directiva y aprobado por el resto de la Comisión.

Si la información proporcionada por el compareciente se considera insuficiente o no satisface los cuestionamientos de los diputados presentes, éstos tienen la atribución de convocar a una segunda comparecencia, solo que esta vez deberá aprobarlo el Pleno de la Cámara.

- **Pregunta parlamentaria.**

Derivado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2008, mediante la cual se eliminó la obligación del Presidente de la República para asistir de manera personal a presentar el “Informe de Gobierno” el primero de septiembre de cada año, también se creó la “pregunta parlamentaria” como un mecanismo de control de ambas Cámaras del Congreso por

¹⁹ El Reglamento prevé que dictamen deberá contener la firma autógrafa de las y los diputados manifestando el sentido de su voto, sin embargo, a partir de la implementación de reuniones a distancia producto de la pandemia de Covid-19, es permisible que las y los diputados voten de viva voz de manera remota.

la cual se solicita al Presidente o a los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, la ampliación de información por escrito sobre un determinado asunto.

La pregunta parlamentaria representa una atribución implícita del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, en cumplimiento a su encomienda de control evaluatorio y rendición de cuentas.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados se establece que tanto el Pleno como las comisiones podrán solicitar información a los titulares de órganos y dependencias federales mediante la figura de la pregunta parlamentaria.

2.1.2 Las comisiones ordinarias en la Cámara de Senadores

Ahora bien, para revisar las normas que regulan el trabajo de las comisiones en la Cámara alta, es necesario retomar la LOC, pero en esta ocasión el título tercero referente a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores.

a) Regulación de las comisiones en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC)

- **Tipos de comisiones.**

Al igual que en la Cámara baja, la de Senadores contará con el número de comisiones necesarias para cumplir con sus atribuciones. La Ley señala que habrá 5 tipos de comisiones:

- 1) Ordinarias.- Tienen a su cargo el análisis y dictamen de las iniciativas de ley y demás proyectos relacionados con la materia propia de su denominación.
- 2) Jurisdiccional.- Encargada de desahogar los procedimientos emprendidos en contra de los servidores públicos.

- 3) Investigación.- Para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- 4) Transitorias.- Para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido creadas o para desempeñar un encargo específico.
- 5) Conjuntas o en conferencia.- Aquellas en donde intervienen las 2 cámaras del Congreso para tratar asuntos de mutuo interés.

- **Atribuciones de las comisiones.**

Las comisiones podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda, salvo aquella información con carácter de reservada. El titular de la dependencia o entidad, deberá responder en un plazo “razonable”, en caso contrario, la Comisión podrá dirigirse en queja al Presidente de la República. Además, la LOC faculta a las comisiones para entrevistarse con servidores públicos con motivo de atender los asuntos que les sean turnados.

- **Aspectos generales.**

Las comisiones del Senado contarán con un Presidente, dos Secretarios y tendrán hasta quince miembros, sus decisiones serán tomadas por la mayoría de sus integrantes. Se constituirán durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, salvo aquéllas que conozcan de una iniciativa preferente, mismas que deberán constituirse a más tardar en la tercera sesión ordinaria.

b) Regulación de las comisiones en el Reglamento del Senado de la República

A continuación me referiré a la normatividad que marca el Reglamento del Senado de la República, en especial al título sexto.

- **Instalación.**

Las comisiones ordinarias se instalan dentro de los diez días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las conforma. Para ello, cada Junta Directiva acuerda la fecha, hora y lugar de la reunión respectiva. Se integrarán por un Presidente y dos Secretarios, de modo que no habrá menos de 3 senadores ni más de 15.

- **Tipos de comisiones.**

Mientras que la LOC establece que hay 5 tipos de comisiones, el Reglamento del Senado reconoce 3 tipos, ordinarias, especiales y unidas. Las primeras son las encargadas de elaborar dictámenes, informes y opiniones ejerciendo facultades de información, control y evaluación. Su competencia también corresponde a las atribuidas a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Por su parte las comisiones especiales tienen un doble propósito: investigar el funcionamiento de los órganos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias, o bien, conocer de un tema o desempeñar un cargo específico. Mientras que las comisiones unidas es cuando 2 o más de ellas participan en el análisis y dictamen de un asunto.

- **Atribuciones de las comisiones.**

Partiendo de las atribuciones que señala la LOC, el Reglamento en concordancia nos brinda detalladamente las competencias de las comisiones ordinarias, destacando las siguientes:

- Dictaminación: se refiere al análisis especializado de iniciativas, minutas, proyectos y puntos de acuerdo, incluyendo las opiniones;
- Reuniones: celebrar reuniones de la propia Comisión, con otras comisiones del Senado, o en conferencia con sus homologas de la Cámara de Diputados;
- Control evaluatorio: se refiere a revisar y evaluar, en la parte conducente, el informe de gobierno del Presidente de la República, así como los que remiten los titulares de las dependencias y entidades federales, los órganos autónomos y cualquier otro ente público obligado;
- Transparencia: deben aprobar entre otros, su programa de trabajo, el calendario de reuniones y presentar informe de actividades;
- Solicitar información: pueden presentar solicitudes a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo;
- Realizar consultas públicas: las comisiones tienen la potestad de realizar parlamento abierto para escuchar la voz de los involucrados, cuando se trate de asuntos relacionados con las materias de su competencia,
- Rendición de cuentas: las comisiones pueden citar a comparecer a diversos servidores públicos ya sea para realizar un ejercicio de rendición de cuentas o bien para analizar determinado asunto relacionado con el sector en el que se desempeña.

- **Reuniones de comisiones.**

Para que una reunión sea formalmente valida se requiere de la asistencia de la mayoría absoluta de sus integrantes. A diferencia de la Cámara de Diputados, en el Senado no existe una sanción para quienes no asistan a las reuniones de comisiones, puesto que el Reglamento solo establece que los senadores que falten 3 veces consecutivas a una reunión, sin casusa justificada, se informará al órgano de Gobierno denominado Junta de Coordinación Política, quien tomará la medida que estime conveniente, quedando la sanción al arbitrio de quien presida o tenga mayor representación en dicho órgano.

- **Tipos de reuniones.**

Las reuniones de comisiones son ordinarias y extraordinarias. Para las primeras se emitirá convocatoria con al menos 48 horas de anticipación, mediante la publicación en la Gaceta y la debida notificación a cada integrante. Mientas que las reuniones extraordinarias se convocarán con la anticipación que se requiera, previo acuerdo de la Junta Directiva.

Señala el Reglamento senatorial que las reuniones también pueden ser permanentes (cuando la urgencia del asunto así lo requiera); de conferencia (en conjunto con las comisiones homólogas de la Cámara de Diputados); de comisiones unidas (cuando el tema a tratar involucre a más de una Comisión ordinaria); y de trabajo (sin la formalidad de una reunión ordinaria o incluso con la asistencia de algún servidor público).

- **Proceso de dictamen.**

A propósito de las formalidades, para que un dictamen sea aprobado requiere el aval de la mayoría simple de la Comisión, cuyo proyecto deberá ser remitido a los senadores integrantes con al menos 24 horas de anticipación a la reunión en que habrá de votarse el asunto.

En caso de empate, se delibera y vota de nuevo en la misma reunión, pero si existe un segundo empate, la votación se pospone para la siguiente reunión. De persistir el empate por tercera ocasión, se informa a la Mesa Directiva para que dicte el trámite a seguir. Si el empate se presenta en comisiones unidas, se repetirá la votación en la misma reunión y si persiste por segunda vez el dictamen se remite a Mesa Directiva poniéndose a consideración del Pleno.

Por regla general, las comisiones tienen un plazo de 30 días hábiles para emitir dictamen de los asuntos que les sean turnados, prorrogable por otros 30 días más, sin

embargo cuando la complejidad de un tema lo requiera, la Mesa Directiva podrá otorgar hasta 1 año para dictaminar un asunto.

- **Comparecencias en comisiones**

Además de la facultad de las comisiones para analizar el informe de gobierno que presenta anualmente el Ejecutivo Federal y de llamar a los titulares de las secretarías de estado, las comisiones pueden realizar reuniones de trabajo con servidores públicos para profundizar en los asuntos que sean competencia de la Comisión que se trate.

- **Pregunta parlamentaria**

A diferencia de la Cámara de Diputados, las comisiones ordinarias del Senado no pueden formular pregunta parlamentaria, pues esta atribución se reserva de manera exclusiva al Pleno, quién aprobará o rechazará las preguntas que se envíen a los titulares de órganos y dependencias federales.²⁰

2.1.3 Comparativo de comisiones ordinarias

A continuación, presento dos cuadros comparativos para ejemplificar las diferencias y similitudes que hay entre las comisiones ordinarias de ambas cámaras, de acuerdo a la LOC (tabla 3) y sus respectivos reglamentos (tabla 4).

**Tabla 3.
Comparativo de comisiones conforme a la LOC.**

²⁰ Las propuestas de preguntas las formulan los senadores y los grupos parlamentarios; la Junta de Coordinación Política integrará la lista final de las preguntas conforme a la representación en el Pleno de cada fracción parlamentaria, siendo éste quien apruebe o rechace las preguntas que deberán plantearse.

Regulación de Comisiones Ordinarias		
En la Ley Orgánica del Congreso		
Rubro	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
¿Qué son las comisiones?	Son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones.	Tienen a su cargo dictamen de iniciativas de ley y decretos de su competencia.
Tipos de comisiones	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ordinarias.- tienen a su cargo tareas de dictamen, de información y de control evaluatorio. ♦ Especiales.- para atender un asunto en específico. ♦ De investigación.- para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ordinarias.- tienen a su cargo el análisis y dictamen de las iniciativas de ley y otros proyectos. ♦ Transitorias.- para conocer exclusivamente de un asunto. ♦ Investigación.- para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. ♦ Jurisdiccional.- desahoga los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. ♦ Conjuntas o en conferencia.- Aquellas en donde intervienen las 2 cámaras del Congreso para tratar asuntos de mutuo interés.
Atribuciones	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Solicitar información a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo. ♦ Analizar el informe que presenten los Secretarios de Estado en el que dan cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos y pueden solicitar su comparecencia. ♦ Elaborar opinión de la Cuenta Pública anual. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Solicitar información a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo.
Tareas	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Dictaminar o resolver los asuntos turnados. ♦ Elaborar un programa de trabajo. ♦ Sesionar al menos una vez al mes ♦ Rendir un informe semestral de actividades. 	No establece
Integración	♦ Se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, reflejando la proporcionalidad del Pleno.	♦ Se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, tomando en cuenta la pluralidad del Pleno

Regulación de Comisiones Ordinarias		
En la Ley Orgánica del Congreso		
Rubro	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
	♦ Tendrán hasta 30 miembros.	♦ Tendrán hasta 15 miembros.
Votación	Toman sus decisiones por mayoría de votos. Si contempla casos de empate.	Toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. No contempla casos de empate.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Ley Orgánica del Congreso General de los EUM.

Tabla 4.
Comparativo de comisiones conforme a los reglamentos de cada cámara.

Regulación de Comisiones Ordinarias		
En sus respectivos reglamentos		
Rubro	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Instalación	Dentro de los 15 días hábiles posteriores a su aprobación, en la fecha que acuerde su Junta Directiva.	Dentro de 10 días hábiles posteriores a su aprobación, en la fecha que acuerde su Junta Directiva.
Tipos de comisiones	Ordinarias. Unidas. De investigación. Especiales.	Ordinarias. Unidas. Especiales o de investigación.
Tareas de las comisiones	Dictamen, información, opinión, control evaluatorio e investigación.	Dictamen, informes, opinión, control y evaluación.
Principales actividades	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Elaborar su programa de trabajo ♦ Rendir informe de actividades ♦ Evaluar periódicamente las políticas públicas del ramo de su competencia ♦ Analizar el informe de gobierno del Presidente 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Aprobar su programa de trabajo ♦ Presentar informe anual ♦ Solicitar información a las dependencias federales del ramo de su competencia ♦ Evaluar el informe de gobierno del Presidente y de los titulares de dependencias federales
Carácter de las reuniones	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ordinarias ♦ Extraordinarias ♦ Permanentes ♦ En conferencia ♦ De trabajo ♦ De comisiones unidas 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ordinarias ♦ Extraordinarias ♦ Permanentes ♦ En conferencia ♦ De trabajo ♦ De comisiones unidas
Otras normas	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Contenido de las actas de reunione ♦ Consecuencias por inasistencias ♦ Sustituciones de diputados que no asistan a reuniones 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Contenido de las actas de reunione ♦ Consecuencias por insistencias ♦ Sustitución de senadores que no asistan a reuniones

Regulación de Comisiones Ordinarias		
En sus respectivos reglamentos		
Rubro	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Modificaciones de turno ♦ Facultad de diputados para presentar voto particular de un dictamen 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Modificaciones de turno ♦ Facultad de senadores para presentar voto particular de un dictamen
Proceso de dictamen	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Señala requisitos del dictamen. ♦ Circular el proyecto de dictamen con 5 días de anticipación. ♦ Plazo de 45 días para dictaminar 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Señala requisitos del dictamen ♦ Circular el proyecto de dictamen con 24 horas de anticipación ♦ Plazo de 30 días para dictaminar
Pregunta parlamentaria	Mecanismo de las comisiones para solicitar información por escrito a titulares de dependencias federales.	No existe la pregunta parlamentaria en comisiones, solo en el Pleno.
Discusión en comisiones	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Habrá hasta 6 oradores a favor y 6 en contra ♦ El tiempo de cada intervención será acordado por la Comisión. ♦ Prevé casos de empate. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ No hay límite de oradores ♦ El tiempo de cada intervención es de hasta 15 minutos. ♦ Prevé casos de empate.
Comparecencias	El formato de desahogo será acordado por la Junta Directiva y aprobado por la Comisión. Las comisiones pueden citar a comparecer a servidores públicos.	No se especifica quién aprueba el formato de comparecencias. Las comisiones solo pueden celebrar reuniones de trabajo con servidores públicos.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Reglamento de la Cámara de Diputados y del Reglamento del Senado de la Republica.

Como podemos apreciar, el marco jurídico de las comisiones ordinarias es tan amplio y específico que se debió crear un norma reglamentaria -o mejor dicho dos, una para cada Cámara- para regular la vida interna de dichos órganos legislativos, con el objetivo de que no queden vacíos legales que puedan ser interpretados de una u otra manera en favor de los grupos que ostenten mayorías en el Poder Legislativo.

2.2 Regulación de las Comisiones de Trabajo

Hasta aquí he presentado un esbozo de las principales disposiciones que regulan las comisiones ordinarias en cada Cámara, tanto en la LOC como en sus respectivos reglamentos y como se puede apreciar existen múltiples reglas específicas que norman la actividad y funcionamiento interno de estos órganos legislativos. A

continuación, y con la finalidad de tener un panorama más claro de los aspectos que regulan tanto a las comisiones ordinarias (de las cámaras de Diputados y Senadores) como a las comisiones de trabajo (de la Comisión Permanente), me referiré a las disposiciones legales relativas a la actividad de éstas últimas, para posteriormente, con ayuda de la técnica cuantitativa de investigación, hacer un comparativo y poder determinar si su regulación es suficiente, deficiente o insuficiente.

2.2.1 Regulación de las comisiones de trabajo en la LOC

Sólo el artículo 78 Constitucional se refiere a la Comisión Permanente, sin embargo, cede toda su regulación (incluidas sus comisiones de trabajo) a las normas secundarias, por lo que al revisar la parte respectiva de la Ley Orgánica del Congreso me encuentro que únicamente el artículo 127 se refiere a las comisiones de trabajo, al establecer que “La Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia,” por lo que la regulación de éstas debería radicar naturalmente en el respectivo Reglamento. Sin embargo, y en virtud de que la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión conformado por diputados y senadores, los reglamentos de cada Cámara resultan inaplicables, por lo que resulta necesario indagar en un tercer ordenamiento.

2.2.2 Regulación de las comisiones de trabajo en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General

Este Reglamento que data de 1934 y cuya última reforma fue en 1981, ha quedado parcialmente derogado en virtud de la expedición de los reglamentos de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados expedidos en junio y diciembre de 2010, respectivamente.

En el Reglamento del Senado se dispuso en el primer artículo transitorio que “El presente Reglamento se publicará en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor el primero de septiembre de 2010. A partir de esa fecha dejarán de ser aplicables en cuanto se refiere al Senado de la República, las disposiciones relativas del

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos...”²¹

Por su parte el Reglamento de la Cámara de Diputados dispuso en su tercer artículo transitorio “Quedan sin efecto para la Cámara de Diputados, las disposiciones contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”.²²

Además el artículo noveno transitorio del mismo Decreto estableció que “Todas aquellas disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que sean materia de Congreso General, así como de la Comisión Permanente, seguirán vigentes en tanto no se expida el ordenamiento específico”.²³

Y justo en este punto radica uno de los problemas medulares de la presente investigación, que hasta la fecha no se ha expedido un Reglamento del Congreso del Congreso General, que además ni siquiera hay iniciativas de ley que lo propongan, por lo que solo una parte del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1934 sigue vigente, siendo estos los artículos 171 a 183 relativos a la Comisión Permanente, pero que en su mayoría los retoma casi íntegros la Ley Orgánica del Congreso de 1999 que tuvo gran influencia de la Ley anterior de 1979. De esas disposiciones, sólo el artículo 175 se refiere a las comisiones de trabajo y señala los ejes temáticos que deberán abordar. Desde hace ya varias legislaturas, los acuerdos adoptados por el Pleno de la Comisión Permanente al inicio de cada periodo de receso, han sido consecuentes en integrar las siguientes comisiones de trabajo:

➤ **Primera Comisión.-** Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.

²¹ Artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se expide el Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010.

²² Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

²³ Artículo Noveno Transitorio de Decreto por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

- **Segunda Comisión.**- Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, y Educación Pública.
- **Tercera Comisión.**- Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas.

La anterior es la única contribución que hace el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y hasta este punto de la investigación no es posible obtener un conjunto de normas de derecho positivo que regulen paso a paso y punto por punto, las actividades que desempeñan las comisiones de trabajo, como órganos colegiados auxiliares de la Comisión Permanente.

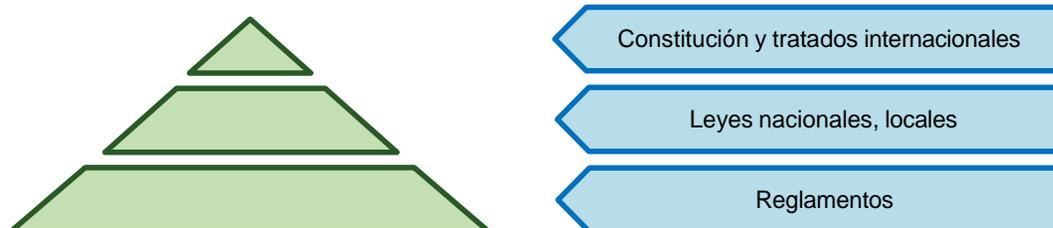
Es en este punto en dónde se encuentra otra de las problemáticas medulares del presente trabajo de investigación, puesto que el único ordenamiento que reglamenta la Comisión Permanente, no aporta las suficientes reglas para normar su actividad.

2.3 Reglamentillo

Al ser la Comisión Permanente el único órgano legislativo que funciona durante los recesos del Congreso de la Unión, adquiere responsabilidades y funciones de carácter constitucional y legal de la más alta importancia, es por ello que la Permanente está facultada para emitir sus propias resoluciones cuando así lo determine la mayoría de sus integrantes (artículo 123 de la LOC), no obstante la regulación de la Comisión Permanente y de sus comisiones no es insuficiente, gracias a que ambas cámaras del Congreso no han expedido el Reglamento respectivo que norme su funcionamiento.

De tal forma que para no caer en un vacío jurídico y contar con el fundamento que medianamente legitime sus resoluciones, el Pleno de la Comisión Permanente se ve obligado a aprobar al inicio de cada periodo de receso, un Acuerdo que regule su actividad legislativa, que en la práctica se le conoce como “*reglamentillo*” (denominación que hasta puede sonar un tanto peyorativa) y que no es más que eso,

un simple acuerdo en el que convergen distintas voluntades pero que claramente se ubica por debajo de un Reglamento, conforme a la jerarquización de las leyes de Kelsen.



Dichos *reglamentillos* solo son vigentes por el periodo de receso en el que son aprobados y en todos ellos se reconoce que “la suscripción del presente Acuerdo tiene el propósito de complementar la normatividad aplicable al funcionamiento de la Comisión Permanente”²⁴ (entiéndase la propia LOC y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso), que dicho sea de paso, las modificaciones de los citados acuerdos básicamente quedan a consideración del legislador que le corresponda presidir la Permanente o de la Cámara que sea sede, pero que pocas veces responden a la necesidad real que exige la actualidad de la vida legislativa, como lo fue la pandemia de la Covid-19, que a raíz de su llegada revolucionó al mundo entero.

Para ejemplificar lo anterior, a continuación presento la tabla 5 en donde comparo los *reglamentillos* de los últimos 4 periodos de receso de la LXIV Legislatura y los 2 primeros de la LXV, con el propósito de poder identificar las coincidencias y divergencias en los criterios que se aprueban y que se vuelven de observancia obligatoria para cada Comisión Permanente en funciones.

²⁴ Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen las reglas básicas para el funcionamiento de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, publicado en Gaceta del Senado el 04 de mayo de 2022, p. 3, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/125877

Tabla 5.

Comparativo temático del contenido de los reglamentillos.

Tema	Receso mayo 2022	Receso dic. 2021	Receso mayo 2021	Receso dic. 2020	Receso mayo 2020	Receso dic. 2019
Modalidad presencial	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sesiones plenarias	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Orden del día	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Registro de asuntos para el orden del día	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Iniciativas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Proposiciones	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Agenda política	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Discusión de dictámenes	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reglas para la discusión	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Votaciones	✓	✗	✓	✗	✗	✗
Publicación de asuntos	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Declaratoria de reforma constitucional	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Acceso al salón de sesiones	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Orden en las sesiones	✓	✗	✓	✗	✓	✓
Modalidad a distancia	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Sesiones del Pleno	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Reuniones de comisiones	✓	✓	✓	✓	✗	✗
De la Mesa Directiva	✓	✗	✓	✗	✓	✗
De sus reuniones	✓	✗	✓	✗	✓	✗
Obligaciones de transparencia	✓	✗	✓	✗	✗	✗
Micrositio de la Comisión Permanente	✓	✗	✓	✗	✗	✗
Clausura de los trabajos de la Comisión Permanente	✓	✗	✗	✗	✗	✗

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL).

Del análisis de la tabla anterior podemos apreciar que de los 3 años que se analizan, equivalente a 6 periodos de receso, hay al menos 10 temas en los que los reglamentillos difieren, siendo los principales: votaciones, reuniones de comisiones, reuniones de Mesa Directiva, obligaciones de transparencia, micrositio de la Permanente y clausura de los trabajos. En otras palabras, los 6 *reglamentillos* bajo escrutinio tienen consideraciones diversas sobre los temas que deben estar regidos por los reglamentillos y los que no, lo que significa que cada una ha trabajado con reglas diferentes y en el peor de los casos, en algunas ocasiones ni siquiera se comparte la visión de incluir los mismos temas y abordarlos de manera semejante, por lo que es necesario la homologación de reglas para todos los recesos de la Comisión Permanente.

Del análisis de datos que nos arroja la tabla anterior, se encontraron los siguientes hallazgos:

- 1) En las últimas 2 ocasiones que el Senado fue sede de la Permanente se incluye en el *reglamentillo* el tipo de votación que amerita cada asunto, por lo que el resto de ocasiones queda a juicio de la Presidencia de la Mesa Directiva el tipo de votación requerida para los diferentes asuntos.
- 2) Solamente cuando la Cámara alta funge como sede, se fijan reglas a seguir para las reuniones de Mesa Directiva.
- 3) Solo un *reglamentillo* contempla la posibilidad de clausurar los trabajos por medio de oficio, sin la necesidad de una Sesión plenaria de la Permanente.
- 4) Diciembre de 2019 es el último periodo de receso antes de pandemia de la Covid-19, y a partir de ahí se faculta a la Comisión Permanente para realizar sesiones a distancia.
- 5) Cuando la Cámara de Diputados es sede de la Comisión Permanente, en 2 de los 3 recesos analizados hay coincidencia en el 100% de los temas a regular.
- 6) A partir del receso de diciembre de 2020 se incluye un capítulo destinado a regular las comisiones de trabajo, lo que demuestra la necesidad imperante de hacerlo y aporta mayor peso a la argumentación del presente trabajo.

- 7) Solo en 2 ocasiones se han asentado las obligaciones emanadas tanto de la Ley General como de la Ley Federal de transparencia, que deberán observar diversos funcionarios de la Comisión Permanente, como sujeto obligado del Poder Legislativo.

Este último punto abona de manera importante a la presente investigación, puesto que el objeto de este trabajo, como ya lo he señalado antes, es demostrar la necesidad de que la Comisión Permanente cuente con reglas específicas que sus comisiones de trabajo deban acatar y que no sean cambiadas en cada periodo de receso y en un segundo momento, que dicho órgano legislativo cuente con un Reglamento propio.

2.4 Normas de Transparencia y Acceso a la Información

Conforme a la evolución del Derecho -como ciencia social- y la progresividad de los derechos humanos, en 2014 se incorporó en el artículo 6o. de la Constitución el derecho de acceso a la información, en respuesta a un clamor social para que toda persona pueda acceder a la información generada o en posesión de cualquier autoridad, incluida desde luego el Poder Legislativo. Por tal motivo, en 2015 y 2016 entraron en vigor la Ley General y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respectivamente, las cuales establecen como una obligación específica a cargo del Poder Legislativo Federal,²⁵ poner a disposición del público y actualizar la información relativa a: las convocatorias, actas, acuerdos, listas de asistencia y votación de las comisiones, así como las versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparecencias y en los procedimientos de designación, ratificación, elección, o reelección, entre otros²⁶.

²⁵ *Orientaciones para el desarrollo de actividades en comisiones legislativas*, México, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, 2018, pp. 66 y 67.

²⁶ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2023, México, artículo 70 y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2023, México, artículo 72.

Posteriormente, en mayo de 2017 el Pleno de la Comisión Permanente incluyó por primera vez en su normatividad interna las disposiciones que señala las leyes federal y general de transparencia, a través de la aprobación del “acuerdo por el que se establecen los criterios para que sus comisiones de trabajo cumplan con las obligaciones específicas de carga de información en la plataforma nacional de transparencia”, mediante el cual se determinan las obligaciones de la Comisión Permanente, de las comisiones de trabajo y de diversos funcionarios para generar información, ponerla a disposición del público y actualizarla periódicamente. Sin embargo, estas disposiciones de transparencia no siempre son incluidas en los *reglamentillos* que rigen las actividades de la Permanente, tan solo de los 6 recesos analizados, en la mitad de ellos se han excluido. Si bien es cierto que esto es un avance, la posibilidad de que estas regulaciones sean excluidas es latente, pues como ya se he dicho, el contenido de cada *reglamentillo* depende de la voluntad de los integrantes de la Comisión Permanente.

La Cámara de Diputados cuenta con un Reglamento de Transparencia,²⁷ el cual tiene por objeto normar su actividad, procedimientos, órganos responsables y sanciones en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales que posea en su calidad de sujeto obligado, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 6º y 16 Constitucionales, mientras que el Senado se refiere brevemente a su Unidad de Transparencia en su Estatuto interno²⁸.

Lo que deseo destacar con lo anterior, es que ambas cámaras tienen normas específicas para cumplir con lo mandado por la Constitución y por las leyes General y Federal en materia de transparencia, sin embargo, la Comisión Permanente no las tiene de forma habitual -solamente en los recesos de mitad de año, cuando el Senado funge como sede-, y aun teniéndolas pueden ser distintas o menos o más estrictas para cada periodo de receso, situación a la que ya me he referido.

²⁷ Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2023, México.

²⁸ Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la Republica, 2023, México.

Como podemos apreciar, las comisiones de trabajo carecen de una regulación detallada a diferencia de las comisiones ordinarias, si bien las tareas de aquellas son menos complejas que las de estas últimas, las atribuciones de la Comisión Permanente son responsabilidades de carácter constitucional y legal de la más alta importancia y por tanto deben ser atendidas con el mayor compromiso y seriedad. Por lo tanto la Comisión Permanente y sus comisiones de trabajo, como sujetos obligados conforme a la legislación de transparencia y acceso a la información pública, deberían tener su propia regulación en la materia.

Con lo anterior no hablo de una sobrerregulación y tampoco se caería en este vicio, el problema aquí es que a la Comisión Permanente -al ser la asamblea de diputados y senadores- no le son aplicables las disposiciones que rigen a una u otra cámara, por lo que no se pueden aplicar de manera supletoria los reglamentos de éstas, de ahí la necesidad de tener su propio marco jurídico para todas las materias en las que tenga injerencia la Comisión Permanente.

CAPÍTULO III. CONSECUENCIAS DE UNA REGULACIÓN INSUFICIENTE

3.1 Normatividad vigente exigua

Apoyándome con el método de investigación de observación y con técnicas de campo, he examinado de manera presencial a lo largo de 10 años el desarrollo de las discusiones al interior de las reuniones de trabajo de la Comisión Permanente y he encontrado diversas situaciones que entorpecen el actuar legislativo de estos órganos por la falta de reglas claras que hagan explícitos los pasos a seguir cuando se deba atender alguna de las funciones que tiene encomendada.

De lo observado destaca que durante las discusiones de un asunto al interior de las reuniones de las comisiones de trabajo, los legisladores han llegado a tener enfrentamientos verbales por la amplitud con que puede ser analizado un asunto y ni siquiera por el fondo del tema, pues al no existir un marco jurídico que norme las discusiones y procedimientos al interior de las comisiones, el debate puede ser tan acotado o tan abierto como los grupos mayoritarios decidan. Y este es el punto, que las discusiones y procedimientos no pueden quedar al arbitrio de algunos, sino que deben estar contemplados en un reglamento o en la misma Ley Orgánica del Congreso, como lo marca la costumbre del derecho escrito, como fuente propia del Derecho.

Si bien es cierto que la creación de un hipotético reglamento debe contar con el aval del grupo mayoritario de legisladores, al menos las reglas del juego quedarían ya plasmadas en un instrumento normativo con una vigencia indeterminada -solo sujeto a ser reformado-, en vez de quedar a criterio o incluso a conveniencia de la cúpula partidista que integre cada Comisión Permanente, en la cual recaerá la responsabilidad de aprobar su respectivo *reglamentillo* con una vigencia no mayor a 4 meses. En la práctica, estos detalles ocasionan que los debates no se enfoquen estrictamente al fondo del asunto, sino que se dispersen a otros aspectos de forma y de cómo se deben desahogar los asuntos y procedimientos no regulados.

Cierto es que los *reglamentillos* se han ido robusteciendo con el paso de los años, pero también es un hecho que han ido avanzando a un ritmo muy por debajo del que exige nuestra realidad.

En la tabla 6 que presento a continuación, hago una comparación entre la regulación de las comisiones de trabajo y las ordinarias, para ello tomo como base los mismos 6 *reglamentillos* analizados en la tabla 5 (véase página 56), aunque 2 de ellos no contienen normas específicas para regular a la comisiones de trabajo, por lo que solo tomaré los 4 restantes y los confrontaré con las reglas que rigen la actividad de las comisiones ordinarias contenidas en los reglamentos de ambas cámaras del Congreso.

Tabla 6.

Cuadro comparativo entre la regulación de las comisiones de trabajo y las comisiones ordinarias

Tema	<u>Receso mayo 2022</u>	<u>Receso dic. 2021</u>	<u>Receso mayo 2021</u>	<u>Receso dic. 2020</u>	Comisiones ordinarias del Senado	Comisiones ordinarias de Diputados
Plazo para integrar e instalar comisiones	×	×	×	×	✓	✓
Obligaciones del Presidente y la Junta Directiva de la Comisión	×	×	×	×	✓	✓
Sustitución de integrantes	✓	×	✓	×	×	✓
Procedimiento de sustituciones	✓	×	✓	×	×	✓
Baja de integrantes	×	×	×	×	×	✓
Considera reuniones a distancia	✓	✓	✓	×	×	×
Reglas para reuniones a distancia	✓	✓	✓	×	×	×
Obligación del Canal del Congreso para transmitir reuniones	✓	×	✓	×	×	✓

Tema	<u>Receso mayo 2022</u>	<u>Receso dic. 2021</u>	<u>Receso mayo 2021</u>	<u>Receso dic. 2020</u>	Comisiones ordinarias del Senado	Comisiones ordinarias de Diputados
Videograbación de las reuniones	✓	✓	✓	✓	×	×
Quorum de las reuniones	✓	×	✓	×	✓	✓
Convocatorias a reuniones	48 hrs de anticipación	×	72 hrs de anticipación	×	72 hrs de anticipación	48 hrs de anticipación
Obligación de reunirse periódicamente	×	×	×	×	×	✓
Distribuir dictámenes previo a ser aprobados	×	×	×	×	24 hrs de anticipación	5 días de anticipación
Discusión de dictámenes	Una ronda de 5 minutos	×	Una ronda de 5 minutos	×	Sin límite de rondas, hasta por 15 minutos	6 rondas tiempo indeterminado
Forma de emitir el voto	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Votación en conjunto de dictámenes	×	✓	×	✓	×	×
Prevé casos de empate	×	×	×	×	✓	✓
Procedimiento de envío de dictámenes a Mesa Directiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Tema	<u>Receso mayo 2022</u>	<u>Receso dic. 2021</u>	<u>Receso mayo 2021</u>	<u>Receso dic. 2020</u>	Comisiones ordinarias del Senado	Comisiones ordinarias de Diputados
Obligaciones de transparencia	✓	×	✓	×	✓	✓
Obligación de entregar informe de actividades	×	×	×	×	✓	✓
Puede formular pregunta parlamentaria	×	×	×	×	×	✓
Puede Convocar reunión con servidores públicos	×	×	×	×	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Gacetas de la Comisión Permanente y Reglamentos de la Cámara de Diputados y de Senadores.

Los hallazgos del análisis anterior fueron los siguientes:

1. En la muestra que se hace Cámara fungió como sede de la Permanente en 2 ocasiones y cada una tiene su propio criterio sobre los aspectos y la forma en que deben y no regularse las comisiones.
2. Las comisiones ordinarias tienen fechas límite de instalación, así como fecha límite para que el Pleno apruebe el acuerdo de su confirmación, sin embargo las comisiones de trabajo pueden instalarse en cualquier momento, pues no tienen plazo para hacerlo.
3. Solo en 2 *reglamentillos* se prevé el procedimiento para la sustitución de integrantes de comisiones.
4. Solo la mitad de los 6 ordenamientos analizados, contemplan reglas para las reuniones a distancia.
5. Solo en los recesos de fin de año no se contemplan reglas relativas al *quórum* y convocatoria de reuniones.
6. Ninguno de los *reglamentillos* dispone un plazo mínimo para que se distribuya entre los integrantes de las comisiones, los proyectos de dictamen que serán votados en la siguiente reunión de la Comisión.
7. Solo en 2 *reglamentillos* no se establece la modalidad en qué deberán ser discutidos los dictámenes.
8. Solo en 2 ocasiones se contemplan las obligaciones de transparencia para las comisiones de trabajo.

El ejercicio anterior nos sirve para identificar de una forma más eficiente que las reglas del juego para las comisiones de trabajo no son las mismas para cada receso y que además no cubren todos los rubros que requieren las comisiones ordinarias, por lo que el resto de su actividad queda a discreción de aquellos a quienes les corresponda presidir cada Comisión o incluso la misma Mesa Directiva de la Permanente.

3.2 La problemática en la práctica

El primer capítulo está dedicado en su totalidad a resaltar la importancia de la Comisión Permanente, por ello me refiero a sus orígenes que se remontan a la Constitución de Cádiz, a su integración y principalmente a sus atribuciones. Esto con el propósito de resaltar la importancia que tiene la Comisión Permanente y por ende la legitimidad, la legalidad y la formalidad que deben tener las reglas que la rigen.

Por mencionar las 5 atribuciones que a mi parecer son las más importantes y recapitulando un poco, la Comisión Permanente puede, en su caso: 1) Tomar la protesta del Presidente de la República; 2) concederle licencia para ausentarse de sus funciones; 3) restringir o suspender garantías individuales; 4) nombrar al Gobernador provisional, cuando se declare la desaparición de poderes de un Estado, y; 5) designar al Presidente provisional o interino en caso de ausencia del Presidente de la República.

La mayoría de estos supuestos tendrían que pasar forzosamente por comisiones para ser dictaminados, por lo que imaginemos que cualquiera de ellos se actualizara hoy en día que no contamos con un Reglamento de la Comisión Permanente que regule de manera puntual estos procedimientos... La primera de muchas consecuencias sería la incertidumbre generada ante la falta de regulaciones y el no tener un sustento jurídico que fundamente la actuación del órgano legislativo ante una situación de inminente emergencia.

Imaginemos por un momento que por alguna razón el Senado hace la declaratoria de desaparición de poderes de un Estado (como la crisis política que atravesó Nuevo León a inicios de diciembre de 2023) y que la Comisión Permanente tuviera que hacer la designación de un Gobernador provisional sin que las comisiones tuvieran claridad sobre la forma en que debieran desahogar el asunto o en su caso, emitir el dictamen respectivo. Este supuesto en particular no suena descabellado a que pronto pudiera ocurrir, ante la situación de emergencia en la que viven millones de personas asoladas por la inseguridad en sus localidades.

Poco más difícil de actualizar serían los supuestos en los que la Comisión Permanente tuviera que nombrar a un Presidente provisional o interino teniendo la misma incertidumbre sobre los procedimientos a seguir para concluir de la mejor manera el asunto. En un escenario así, las consecuencias podrían afectar incluso, la gobernabilidad y estabilidad del país.

Una incertidumbre de este tamaño también cuestionaría la consolidación de nuestra joven democracia, que como bien lo afirma Ángel Durán Pérez la democracia es un sistema en el cual la sociedad debe participar activamente en la construcción de ese edificio que le da forma a la democracia, que con los años debe mostrar solidez y proteger a quienes ahí viven, aunque la estabilidad de la construcción dependerá de la firmeza con que fue edificado.²⁹

Si bien es cierto que los supuestos anteriores no se han actualizado, en la actividad habitual de la Comisión Permanente se presentan innumerables situaciones que complican el trabajo legislativo por no contar con una regulación. Por ejemplo, la función más cotidiana de la Comisión Permanente es la aprobación de puntos de acuerdo³⁰, por medio de los cuales el Congreso exhorta, da seguimiento, solicita información o incluso presiona a otras autoridades para atender un asunto de su competencia que ha generado una afectación colectiva en determinado lugar.

En este orden de ideas, tenemos que dichos puntos de acuerdo son una herramienta valiosa para atender diversas demandas ciudadanas. El problema surge cuando los legisladores no cuentan con reglas específicas para analizar, debatir y aprobar los asuntos de su competencia. La consecuencia es que los puntos de acuerdo no logran el consenso de los grupos parlamentarios, y por lo tanto las demandas sociales que generó dicha petición quedarán sin ser atendidas.

²⁹ Durán Pérez, Ángel, *Democracia y Derecho Electoral*, México, editorial Flores, 2018, p. 94.

³⁰ Punto de acuerdo es una postura institucional que expresa el órgano legislativo respecto de un asunto en específico de interés regional, estatal o nacional.

3.3 Afectaciones al modelo democrático

“Cuando actúa el Parlamento elaborando la ley, el elemento que concreta y da contenido a sus reglas de funcionamiento es el principio democrático, que construye la base sobre la cual el propio Parlamento funda sus cimientos”.³¹ De esta afirmación podemos rescatar varios elementos valiosos que abonan al objeto de esta investigación, pues tenemos que en la actuación cotidiana del Parlamento, la observancia al principio democrático es uno de los cimientos en los que recae el funcionamiento del mismo.

Pero ¿qué sucede cuando esas reglas de funcionamiento no son lo suficientemente amplias y sólidas para marcar la directriz a seguir en todas las hipótesis posibles?

A continuación describiré un caso específico ocasionado por las insuficientes normas que rigen la actividad de la Comisión Permanente.

Recientemente se ha excluido de dicho órgano legislativo a fracciones minoritarias, como son el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, que a pesar de tener representación en ambas cámaras, desde el receso de mayo de 2019 los partidos mayoritarios han decidido no incorporar a alguno de los 2 en la integración de la Comisión Permanente. El argumento se refiere a que su representación porcentual en la Cámara de Diputados no es suficiente para alcanzar el porcentaje que representa cada diputado integrante de la Comisión Permanente. Hecho que generó polémica y por el cual Movimiento Ciudadano se vio en la necesidad de impugnar la decisión ante el Tribunal Electoral.

Analicemos detenidamente esta determinación: las disposiciones que conforman el marco jurídico del Congreso (Constitución Política, Ley Orgánica del Congreso, y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso) prevén que la

³¹ Biglino Campos, Paloma, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2020, colección temas de democracia y parlamento, p. 92.

Comisión Permanente se integrará por 37 legisladores, de los cuales 19 serán diputados (51.35%) y 18 senadores (48.64%), lo que significa que cada legislador representa el 2.7% si tomamos en cuenta la totalidad de los 37 integrantes, pero si solo consideramos los 19 espacios que corresponden a la Cámara de Diputados, cada uno de ellos representaría un 5.26% y en el caso de senadores le correspondería un 5.55%, porcentaje que proporcionalmente, según la Junta de Coordinación Política, no alcanzan algunas minorías en cualquiera de las cámaras para obtener un asiento en la Comisión Permanente.

Sin embargo, el texto legal no menciona si los grupos parlamentarios con representación en ambas Cámaras tendrán derecho a formar parte de la Comisión Permanente, o bastará con que tengan legisladores en una sola de las Cámaras, o que deban tener cierto porcentaje de representación, o en su defecto, que la norma señale cómo se debe de proceder ante una eventual sobre-representación de los partidos.

Cualquiera que sea el caso, los integrantes de cada una de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión son electos por el voto directo de los ciudadanos y que la Comisión Permanente es el órgano legislativo que funciona en los recesos del Congreso que asume algunas de sus funciones, por lo que excluir a los grupos minoritarios en la Permanente equivale a que los ciudadanos que votaron por esas minorías, no tengan representación, lo que afecta al modelo democrático tradicional y no solo a la vida interna del Congreso.

Alexis de Tocqueville señala que “la democracia significa una forma de gobierno donde todos participan en la cosa pública, es decir, lo contrario de la aristocracia”.³² Por su parte el doctor José Antonio Crespo afirma que “la democracia tiene como objetivo incorporar los puntos de vista de los miembros del grupo u organización en cuestión... la democracia busca que las decisiones tomadas por la mayoría tengan un impacto en la vida de todos los que tienen convivencia en la sociedad, en cambio, si

³² Dahl, Robert, *La democracia una guía para los ciudadanos*, Argentina, Taurus, 1999, p. 45

la toma el representante o jefe, se desaparecería el objetivo de la democracia”.³³
Ambas visiones las desarrollo a continuación:

Como bien lo afirma Tocqueville, la democracia se forma y se fortalece con la participación de todos en los asuntos de interés común, pero cuando se excluye o se ausenta la participación plural, la democracia se aleja y es cuando se acercan otros modelos como la aristocracia. Relacionando esta reflexión del jurista francés nacido en 1805 con lo acontecido en las recientes Comisiones Permanentes de 2019 a 2021, observamos que si los partidos mayoritarios limitan la participación de todos los partidos políticos representados en el Congreso, se está alejando la democracia de la vida pública del país y se está acercando a otras formas de gobierno que son contrarias a ésta.

Mientras que en la visión de José Antonio Crespo, el objetivo de la democracia es escuchar la opinión de todos los participantes de un grupo u organización, de tal modo que las decisiones tomadas involucren a todos los integrantes de ese grupo, pues en caso de que la decisión sea tomada por unos cuantos, desaparecería el objetivo que persigue la democracia. Y esto es precisamente lo que sucede cuando se excluye de la Comisión Permanente a un partido que se ganó en las urnas una representación en el Congreso.

De acuerdo con la visión de Tocqueville y de Crespo, cuando se excluye a uno de los grupos parlamentarios minoritarios -como MC o PRD- de la Comisión Permanente la toma de decisiones recae en aquellos que tienen una mayor representación, dejando sin voz y sin voto a una parte de diputados y senadores que son representantes del pueblo. Y como señala José Antonio Crespo, cuando esto sucede, desaparece el objetivo de la democracia.

En este orden de ideas, John Stuart Mill afirma en *El Gobierno representativo*, que “el único Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado

³³ Crespo, José Antonio, *La democracia real, explicada a niños y jóvenes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 98.

social, es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero”³⁴ y basta con recordar que teóricamente, en el Congreso están representados todos los ciudadanos, a través de los partidos políticos. Pero al excluir a las minorías (de la Comisión Permanente) que legítimamente les fue asignadas diputaciones o senadurías (Cámaras del Congreso), se está excluyendo a esa parte de la ciudadanía que sufragó su voto por esas minorías y para poder “hablar de representación política basta que un grupo de individuos estén legitimados para poder tomar decisiones colectivas vinculantes para todos los demás en su nombre”.³⁵

Aunado a lo anterior, Norberto Bobbio expresa que la democracia representativa significa que “las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin. Un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos”.³⁶ En la Comisión Permanente, como órgano emanado del Poder Legislativo, deberían estar representadas todas las colectividades, para que entonces sus deliberaciones y decisiones involucren a la totalidad de éstas, sin embargo, la Permanente no está conformada por todos los representantes populares, por lo que el sistema de democracia representativa se ve afectado con la exclusión de los grupos minoritarios en la integración de dicho órgano. En la segunda parte del texto citado el jurista italiano afirma que “un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos”, sin embargo, en los debates suscitados en la Permanente no están presentes todos los representantes elegidos por el pueblo, por lo que no podemos hablar plenamente de un Estado representativo, al menos no en la Comisión Permanente, como lo expresado por Bobbio.

³⁴ Olivas Ramos, Gustavo Alfonso, “Representación política y legitimidad dividida en el parlamento”, *Bien Común*, México, año, 20, núm. 233, agosto 2014, pp. 27-31.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Mata Larre, Alejandra, “La tensión teórica de la democracia participativa y la democracia representativa”, *Lex, difusión y análisis*, México, cuarta época, año XXX, núm. 260, febrero de 2017, p. 34.

Retomando el caso impugnado por Movimiento Ciudadano, el Tribunal Electoral determinó que los grupos parlamentarios minoritarios tienen derechos reconocidos y por ende, deben formar parte de la Comisión Permanente y ejercer las atribuciones inherentes a ella, por ejemplo integrar comisiones, formular y votar dictámenes, participar en el nombramiento de funcionarios y cualquier otra atribución de las ya señaladas en esta investigación.

En congruencia, la máxima autoridad electoral concluyó que “las fuerzas minoritarias no deberían quedar excluidas de las propuestas para integrar la Comisión Permanente, porque con independencia de tener algún porcentaje de representación en la Cámara de Diputados, la integración de la misma se debe realizar con base en criterios de pluralidad y proporcionalidad... que tienen su base en el principio de máxima representación efectiva”.³⁷

Finalmente, en la sentencia del Tribunal se ordena a la Cámara de Diputados y a su órgano de Gobierno denominado Junta de Coordinación Política, que en el próximo periodo de receso, la diputación del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, esté representada en la Comisión Permanente. Pero ¿el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede intervenir en las decisiones de un Poder autónomo como lo es el Legislativo? El Tribunal estimó que si, en razón de que se vulneró y se impidió el derecho de los diputados de MC a acceder y ejercer un cargo que el pueblo les concedió, al ser excluidos de la Comisión Permanente y por eso su competencia está totalmente justificada.

A pesar del mandato judicial de enero de 2022, fue hasta el receso de mayo-agosto de 2023 cuando la Junta de Coordinación de Política de la Cámara de Diputados accedió a incluir a los grupos minoritarios del PRD y MC en la conformación de la Comisión Permanente.³⁸

³⁷ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *caso Movimiento Ciudadano vs Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados*. Expediente SUP-JE-281/2021. Sentencia del 26 de enero de 2022, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-0281-2021#.Toc94187275>

³⁸ Cabe aclarar que el PRD ya ocupaba un espacio en la Comisión Permanente antes de mayo de 2023 gracias a su alianza legislativa con el PAN y el PRI que de manera alternada le cedían uno de sus espacios.

Otro caso que también llegó al Tribunal Electoral fue el juicio para la protección de derechos político-electorales promovido por senadores de la LXV Legislatura, integrantes del autodenominado Grupo Plural, tras la aprobación de un acuerdo de la Junta de Coordinación Política de diciembre de 2021 por el que se excluyó de la Comisión Permanente a los senadores pertenecientes a esta fracción parlamentaria. En esencia, la justificación, consideraciones y hasta la sentencia fueron en los mismos términos que el caso anterior (se vulneraron los derechos político-electorales de los senadores de ser votados, en su vertiente de ejercicio del cargo para integrar la Comisión Permanente), mas no así los efectos de la sentencia en la cual se ordena a la Cámara de Senadores para que “establezca en su normativa interna un procedimiento y disposiciones para las propuestas de las senadurías que integrarán la Comisión Permanente, con base en el principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad”.³⁹

Sin embargo, en virtud de que el Reglamento del Senado ya contiene un apartado relativo a la propuesta para la elección de senadores que formarán parte de la Comisión Permanente y que ésta es con base a los criterios de pluralidad y proporcionalidad que ostentan los grupos parlamentarios que concurren en la integración del Pleno, la cámara alta consideró que no era necesario volver a legislar en la materia. No obstante, para el receso de mayo-agosto de 2022 ya se incluyó al “grupo plural” (promoventes del acuerdo impugnado) en la integración de la Comisión Permanente.

Ambos casos mencionados se refieren a la exclusión de fracciones parlamentarias minoritarias para integrar la Comisión Permanente, sin embargo los efectos de cada sentencia son sustancialmente diferentes: mientras que en el asunto SUP-JE-281/2021 se ordena a la Cámara de Diputados incluir a MC en la próxima Comisión Permanente, en el litigio SUP-JDC-1453/2021 se ordena al Senado para que

³⁹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *caso Nancy de la Sierra Arámbaro y otros vs Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores*. Expediente SUP-JDC-1453/2021 y acumulado. Sentencia del 26 de enero de 2022, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1453-2021>

en su normativa interna regule el procedimiento para integrar la Comisión Permanente con base en el principio de máxima representación efectiva.

Si bien es cierto que esta última sentencia sienta un gran precedente para que la Comisión Permanente tenga reglas establecidas, al menos para el nombramiento y procedimiento de elección de los senadores que la integren, también puede ser la punta del *iceberg* para que al fin los legisladores emitan las normas suficientes que rijan la actividad de la Comisión Permanente.

Al final la *litis* en ambos casos fue resuelta por el Tribunal Electoral, pero las cicatrices a la democracia perdurarán en el tiempo, pues en una verdadera democracia representativa, el pluralismo político exige que las normas que rigen la actividad de las Cámaras, doten a las minorías de los medios de acción eficaces para realizar sus tareas, como la de control parlamentario, pues de acuerdo a lo que nos han dicho los diversos autores que cito en este apartado y muchos otros más, en la elaboración de las leyes intervienen todos los grupos parlamentarios, tanto mayoritarios como minoritarios, a pesar de que el poder de decisión lo tendrán siempre las mayorías (como esencia fundamental de la democracia), las minorías deben contar con las garantías jurídicas que le permitan tener acceso al debate, a opinar diferente y a expresar su voluntad mediante el voto.

En los casos descritos, la decisión de las mayorías de no incorporar a ciertos grupos parlamentarios en la Comisión Permanente (aprovechando que no hay una disposición legal expresa que los obligue a lo contrario), privó a las minorías de los derechos que el modelo democrático les confiere. De ahí la importancia de tener un fundamento jurídico que rija el funcionamiento del órgano legislativo que actúa en los recesos del Congreso.

En el ámbito del derecho electoral mexicano existen principios jurídicos que no solo están previstos expresamente en el ámbito constitucional, calificados como tales por el poder revisor de la constitución, sino que además y como lo ha puntualizado la

Sala Superior del Tribunal Electoral -junto con otros principios implícitos- tienen el carácter de fundamental ya que dan coherencia en el orden jurídico electoral nacional y además constituyen parámetros en la actuación de los órganos electorales que sirven como criterios imperativos del derecho electoral.⁴⁰

3.4 Afectaciones a la legitimidad

La figura del Parlamento se diferencia de otras instituciones porque su legitimación es más amplia, pues se trata de un órgano colectivo y plural en donde están representadas fuerzas políticas grandes y pequeñas⁴¹ con derecho de voz para manifestar sus ideologías, que muy comúnmente serán opuestas, pero que son el elemento primordial para que los actos del Parlamento se llenen de la legitimidad que les confirió el electorado y, cuando se excluye a una parte del Parlamento que ya fue legalmente electo y constituido para integrar un órgano del Poder Legislativo como lo es la Comisión Permanente, se excluye también a esa parte de la ciudadanía que eligió a sus representantes populares, y la consecuencia es la afectación directa a los principios democráticos y de legitimidad.

Al respecto, Carl Schmitt nos dice que la “legitimidad es un atributo del poder político que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario recurrir a la fuerza organizada... la legitimidad es un régimen democrático comporta unas reglas de juego para todos los contendientes”,⁴² sin embargo, en la vida cotidiana de la Permanente esto no sucede.

Como se detalla en el capítulo anterior, de la misma forma en que las comisiones ordinarias de las cámaras deben sujetarse a una serie de normas que

⁴⁰ Orozco Henríquez, José de Jesús, “Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano”, *Isonomía*, México, n.18, abril de 2003, pp. 139-165.

⁴¹ Mora-Donato, Celia y Sánchez Gómez, Elia, *Propuestas para mejorar el procedimiento de creación legislativa en el Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2021, colección temas de democracia y parlamento, p. 10.

⁴² Schmitt, Carl, *Legalidad y legitimidad*, trad. de Cristina Monereo Atienza, España, Comares, 2006, pp. XIII y XIV.

especifican sus respectivos reglamentos para poder cumplir con sus responsabilidades, también las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente deberían tener el mismo sustento jurídico para desahogar los asuntos de su competencia y en consecuencia sus decisiones se fortalezcan de mayor legitimidad.

Ya lo dijo Weber en su tipología de las 3 formas de legitimidad, señalando que la legitimidad racional descansa en la validez de los ordenamientos legales y en los derechos y obligaciones que le son inherentes⁴³ y toda vez que la Comisión Permanente carece de un ordenamiento legal que otorgue plena validez a sus actuaciones, la legitimidad de este órgano puede estar en predicamento y sus decisiones, como lo señalé en el apartado anterior, pueden recurrirse ante tribunales.

De acuerdo con Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero existe un conjunto de instituciones que por su naturaleza, ámbitos de competencia y funciones, articularían un nuevo sistema de legitimación, entre las cuales se encuentran los poderes de la Unión, los gobiernos de las entidades federativas y los mecanismos de participación ciudadana.⁴⁴ Rabasa y Caballero expresan que la institución del Congreso de la Unión debe consolidarse como el espacio natural de pluralidad política por su origen -del voto ciudadano- y por su función de hacer leyes, siendo precisamente su legitimidad y sus funciones de legitimación las que derivan de esa pluralidad representada en el Congreso mexicano. Sin embargo, nuestra realidad demuestra que dicha pluralidad no está representada íntegramente en la Comisión Permanente y que además, la legitimidad de sus decisiones es cuestionable por las razones que expongo en los 2 párrafos anteriores.

Lo que deseo expresar y dejar muy en claro es que nuestras instituciones son las primeras obligadas en respetar el estado de derecho y todos los principios Constitucionales que de ella emanan. Es evidente que existe una omisión legislativa al no expedir el nuevo Reglamento que regule a la Comisión Permanente y a sus

⁴³ Weber Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 171.

⁴⁴ O. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, *Mexicano esta es tú Constitución*, México, Cámara de Diputados, 1997, p.105.

comisiones y que para emendar dicha omisión, se han aprobado acuerdos que ante los fallos del Tribunal Electoral que marginan a las minorías, adolecen de plena legitimidad, lo que coloca al Legislativo en una doble falta.

En los sistemas democráticos el ejercicio del poder puede fortalecer o debilitar la legitimidad del régimen, esto significa que una autoridad legítima puede incurrir en un acto considerado ilegítimo sin que ello implique perder su legitimidad. Un solo acto ilegítimo no hace ilegítima a la institución, sin embargo, la legitimidad bien puede perderse mediante la repetición de acciones ilegítimas, que terminarán por mermar el capital político del gobierno legítimamente constituido.⁴⁵ Esto equivale que con el primer acto de cualquiera de las cámaras de excluir a las minorías de la Comisión Permanente, no perderían su legitimidad, sin embargo, la reiterada práctica cometida por ambas cámaras de excluirlos, significaría no solo el debilitamiento de la legitimidad del Congreso en su conjunto, sino el inicio de la pérdida de ésta.

3.5 Afectaciones al pluralismo

A partir del régimen franquista en la España de los 40's y 50's, el politólogo Juan Linz definió a los regímenes autoritarios como un híbrido entre el totalitarismo y la democracia, dichos "regímenes van de la liberalización a la institucionalización de la participación política de un número limitado de grupos... son sistemas políticos con un pluralismo limitado y no formal; y donde un líder (o a veces una elite) ejerce el poder dentro de límites formalmente no muy establecidos, pero en realidad muy previsibles".⁴⁶

Para entender plenamente el razonamiento del catedrático germano-español es necesario mencionar que el pluralismo limitado "conciene fundamentalmente a la elite y no a la sociedad. De manera que son la iglesia, el ejército, la burocracia y los grupos

⁴⁵ García Jurado, Roberto, "Fundamentos de la legitimidad", *Estudios políticos*, México, sexta época, núm. 24, mayo-agosto de 2000, pp. 129-140.

⁴⁶ Linz, Juan José, *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, vol. 3, España, Centro de Estudio Políticos y Constitucionales, 2009, p.28

de interés los verdaderos componentes del pluralismo limitado... En el pluralismo limitado son los gobernantes quienes deciden qué grupos pueden existir y bajo qué condiciones”⁴⁷ afirma el propio Linz.

Bajo esta concepción, tenemos que el pluralismo limitado restringe el acceso a la participación política a la totalidad de los sectores de la población, reservando esta acción a determinados grupos élites de interés. Situación que sucede con los acuerdos aprobados por ambas cámaras del Congreso en los que se deja fuera de la Comisión Permanente a partidos políticos, que a pesar de ser minoritarios, también representan a un parte de la población.

Teniendo en cuenta que dichos acuerdos fueron impugnados ante el Tribunal Electoral, y que en las respectivas sentencias se determinó la afectación al “principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad”, resulta evidente que la definición de “pluralismo limitado” que engendró Juan Linz -al explicar su visión sobre el autoritarismo-, es perfectamente aplicable a las reiteradas prácticas que actualmente se observan en la conformación de la Comisión Permanente, pues en ambos casos la participación política se reserva a grupos élite quienes determinan qué otros grupos pueden subsistir, excluyendo a la totalidad de los sectores existentes en la sociedad.

Con lo anterior no digo que México sea un estado autoritario, por supuesto que no, lo que si afirmo es que en la conformación de la Comisión Permanente se han observado prácticas poco convencionales que afectan la vida democrática nacional y alertan sobre destellos que se distinguen en regímenes como el autoritarismo.

3.6 Críticas a la Comisión Permanente

Antes de presentar mi propuesta de regulación de las comisiones de trabajo, no quisiera pasar por alto las críticas que diversos académicos han hecho sobre la

⁴⁷ Domínguez Náñez, Freddy, *Legitimidad y Gobernabilidad en el autoritarismo*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2004, pp. 16 y 17.

subsistencia de la Comisión Permanente, razón por la cual abro este apartado para referirme brevemente al tema.

“Ha sido muy polémica esta institución en nuestro derecho público, entre otras razones, que no es una institución indispensable en un régimen constitucional, qué es un fraude al derecho de representación por sus escasos miembros en relación con el número total de legisladores y que las facultades que ostenta son meramente burocráticas, no legislativas”.⁴⁸

Al respecto el abogado y político Emilio Rabasa sostuvo que las comisiones permanentes son un fraude al derecho de representación; dentro del principio democrático son superchería, y dentro del principio federal burlan el fundamento de la federación. Mientras que Manuel Herrera y Lasso sostuvo que esta institución es perfectamente inútil y en consecuencia, nociva... es un organismo innecesario y perturbador del régimen constitucional. Felipe Tena Ramírez secunda la visión de Rabasa y afirma que este organismo (la Comisión Permanente) es del todo inútil.⁴⁹

Si bien es cierto que la gran mayoría de las atribuciones de la Comisión Permanente son en suplencia de alguna de las cámaras del Congreso, hay 3 razones fundamentales por las que no podría desaparecer la Permanente tan fácilmente. La primera es que ésta convoca a las cámaras a sesiones extraordinarias, por lo que no habría quién aprobará la solicitud de periodos extraordinarios. La segunda razón es que la Permanente tiene a su cargo hacer el nombramiento de Presidente provisional o interino, y si fuese el caso de que este supuesto se actualizara durante un receso del Congreso, vaya crisis política que se nos vendría encima. La tercera razón es que la Comisión Permanente autoriza las licencias para que los legisladores se separen de sus encargos. Es muy común que durante el último año de un periodo presidencial, diputados y senadores cuyo mandato está por concluir abandonen sus funciones para buscar nuevas encomiendas. Por lo que de no existir un órgano que aprobare las

⁴⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 7a. ed., Porrúa, 2011, p. 769.

⁴⁹ Raigosa Sotelo, Luis, *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, México, Porrúa, 2006, pp. 169 y 170.

licencias se verían impedidos para continuar con sus aspiraciones políticas, tan solo en el tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura que concluyó en 2018, la Comisión Permanente concedió 12 solicitudes de licencias a senadores y 45 a diputados, para un total de 57 licencias⁵⁰ en dos periodos de receso.

Así que para determinar si la Comisión Permanente debe eliminarse o no, primero habría que resolver las situaciones anteriores, y en un segundo momento habría que crear todo un entramado constitucional y legal que prevea los mecanismos que permitan adjudicarle a un tercero el resto de las atribuciones de la Permanente.

En su libro *Derecho Constitucional Mexicano*, el maestro Tena Ramírez termina por “aceptar el sistema de sustitución de Presidente por las vías establecidas por la Constitución, incluyendo a la Comisión Permanente”.⁵¹ En el mismo sentido, Fix-Zamudio continúa diciendo que “la Comisión Permanente ha sido un foro importante para debatir sobre los problemas políticos del país y conocer a través de algunos de sus representantes el pensamiento de los legisladores, de ahí que consideramos que sea una institución que merece conservarse, siempre y cuando se transforme y se le otorguen atribuciones de mayor importancia”.⁵²

Quiero dejar claro que no es objeto de esta investigación ahondar si la Comisión Permanente debe subsistir o no, eso es materia de otro y muy amplio debate, pero tampoco quise omitir las voces autorizadas que han cuestionado su existencia.

⁵⁰ Según información de Gaceta Parlamentaria y Gaceta de la Comisión Permanente correspondientes a los recesos del tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura.

⁵¹ Raigosa Sotelo, Luis, *op. cit.*, p. 175.

⁵² Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 770.

CAPITULO IV. ASPECTOS A REGULAR (PROPUESTA)

En este apartado me referiré puntualmente a los aspectos que a juicio del suscrito y con base en los resultados de la presente investigación, se requiere regular en materia de comisiones de trabajo, mediante la expedición de un Reglamento de la Comisión Permanente o del Congreso General, indistintamente del nombre, o bien a través de una reforma al actual Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, a lo largo del presente trabajo me he referido a las lagunas legales o la falta de regulación de las comisiones de trabajo, pero bien cabe preguntarse ¿en qué consisten dichas lagunas? Basado en la regulación de las comisiones ordinarias en ambas cámaras (ver capítulo II, apartado 2.1) y cruzando la información con la regulación de las comisiones de trabajo de la Permanente (ver capítulo II, apartado 2.2), resulta fundamental expedir para éstas últimas, un conjunto de disposiciones que al menos considere lo planteado en el presente capítulo.

4.1 Integración e instalación de las comisiones.

Es necesario fijar una fecha límite para la integración e instalación de las comisiones, en virtud de que en cada receso la Comisión Permanente demora varios días o incluso semanas para acordar la integración de las 3 comisiones y adicional sumar otros días más para que se instalen formalmente y comiencen a sesionar. Ya es habitual que las comisiones se instalen, para el primer receso de cada año legislativo, hasta la primera o segunda semana de enero dependiendo el calendario, esto es, una vez que han transcurrido al menos 3 semanas de la fecha constitucional que marca el inicio de actividades de la Comisión Permanente, equivalente a la mitad del periodo para el que fueron creadas.

Menor tiempo de trabajo implica mayor rezago. Tan solo en el primer receso de la LXV Legislatura la Primera Comisión dejó un 92.4% de asuntos pendientes; la

Segunda Comisión 98.5%; mientras que la Tercera Comisión 82% de temas no atendidos.⁵³ En un Congreso con niveles tan escandalosos de rezago legislativo, fijar una fecha límite para instalar las comisiones se traduciría en 3 semanas más de trabajo que desde luego ayudaría a disminuir los asuntos que quedan sin atender en todos los recesos. El promedio de rezago de las 3 comisiones es de 90.9%, es decir, apenas un 9% de productividad de nuestros legisladores en ese periodo de tiempo.

4.2 Atribuciones de la Junta Directiva.

En los *reglamentillos* no se ha considerado importante establecer las atribuciones del Presidente(a) y los secretarios(as) de la Junta Directiva de las comisiones, a diferencia de los Reglamentos de las cámaras que en ambos existe un catálogo con sus facultades y alcances.

4.3 Sustitución de integrantes.

De los 3 años que se tomaron para hacer el ejercicio contenido en la tabla 5 (véase pag. 56), solo en 2 recesos se ha considerado la sustitución de integrantes de comisiones. El tema es tan relevante que tiene que ver con los legisladores que no asisten a las reuniones. Por ejemplo, el Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que después de 4 faltas a una reunión, el diputado causa baja automáticamente de la Comisión y se procede a sustituirlo. Y tal como sucede en las cámaras, hace falta en la Permanente una disposición para que el legislador que no pasa lista o no vota se le sancione y se le descuente un día de salario. La fórmula es sencilla, si no trabaja y no es productivo no se le paga.

4.4 Reuniones virtuales.

Es innegable que la pandemia llegó a cambiar la forma en que vivíamos y nuestras instituciones deben evolucionar al ritmo que lo hace el mundo, por ello resulta

⁵³ Sistema de Información para la estadística Parlamentaria, *Cámara de Diputados*, México, agosto de 2022, http://siti.diputados.gob.mx/LXV_leg/permanente1r1a_lxv.html

imprescindible que no solo un eventual Reglamento de la Comisión Permanente, sino que todo el marco jurídico del Congreso incorpore alternativas para que las cámaras puedan cumplir con algunas de sus funciones vía remota.

4.5 Convocatorias a reuniones.

Es importante prever un mínimo de horas de anticipación para que se convoque a los integrantes a reunión de Comisión. Si bien es cierto que en la práctica suele fijarse un día y hora predeterminada también lo es que en ocasiones, tratándose de asuntos como el nombramiento de algún servidor público o la solicitud de realizar un periodo extraordinario de sesiones suele darse un trato especial y bajo la justificación de algunos de ser un asunto urgente de resolverse se abrevian todos los tramites como el proceso de dictamen, la convocatoria a reunión y la discusión propiamente del asunto. Además se debe considerar que son pocos los legisladores concentrados en el centro del país, el resto proviene del norte, sur y costas.

4.6 Integración de quorum.

Una vez que la reunión de la comisión se ha convocado, existen varios aspectos que deberían atenderse. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados, y una vez que hayan transcurrido treinta minutos después de la hora convocada y no se haya integrado el quórum, el Presidente de la Comisión levantará acta para certificar los asistentes. En el caso de la Cámara alta, cuando no se forma quórum después de dos convocatorias sucesivas a reunión de Comisión, su Presidente lo hará del conocimiento de la Junta de Coordinación para que coadyuve a encontrar una solución. El caso es que los presidentes de comisiones ordinarias tienen herramientas para atender estas problemáticas a diferencia de los presidentes de las comisiones de trabajo que tienen las manos atadas si algún grupo parlamentario no desea hacer quorum, con el propósito de no sacar adelante determinado asunto.

4.7 Reunirse cuando menos una vez a la semana.

De los *reglamentillos* analizados en la tabla 5 (véase pag. 56), en ninguno de ellos se establece una norma que obligue a las comisiones de la Permanente a reunirse con cierta periodicidad, a diferencia de las comisiones ordinarias, que están obligadas a hacerlo cuando menos una vez al mes, y aun así algunas no lo cumplen. La práctica parlamentaria nos indica que las comisiones de trabajo se reúnen habitualmente una vez a la semana, sin embargo no es una obligación y en reiteradas ocasiones pasan varios días o incluso semanas sin que las comisiones se reúnan, siendo otro factor que contribuye al rezago legislativo. Por ejemplo, durante el segundo receso del segundo año de ejercicio de la LXV Legislatura (mayo-agosto de 2023), la Primera Comisión se reunió en 4 ocasiones (incluida la reunión de instalación), en donde atendió 15 asuntos de 395 que le fueron turnados, equivalente al 3.79% de productividad.⁵⁴ Cifras insultantes como estas contrastan con datos de *World Population Review* donde se afirma que México es el país con mayor exceso de trabajo en el mundo, al tener una jornada laboral de 48 horas a la semana cuando el promedio es de 40, no obstante la tendencia mundial apunta a reducirla a 32 horas.⁵⁵

En una sociedad donde la fuerza obrera presenta exceso de trabajo y la clase política no genera ni el 4% de su trabajo, resulta fácil entender porque los legisladores tienen índices tan bajos de aprobación ciudadana, por ejemplo, un estudio realizado en 2022 reveló que solo 23 de cada 100 personas confían en diputados y senadores mientras que sólo 22 de cada 100 confían en partidos políticos.⁵⁶ Revertir estos números luce complicado pero si se desea hacerlo, establecer la obligación de reunirse al menos una vez a la semana podría ser un buen punto de partida.

⁵⁴ Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, Senado de la Republica, <https://www.senado.gob.mx/permanente/CP65-2ASPR/primeraComision>

⁵⁵ ¿Por qué en México se trabaja más tiempo que en ningún otro país del mundo?, El País, 14 de octubre de 2023, <https://elpais.com/mexico/economia/2023-10-15/por-que-en-mexico-se-trabaja-mas-tiempo-que-en-ningun-otro-pais-del-mundo.html>

⁵⁶ Universidades y Ejército, las instituciones en las que más confían los mexicanos, El Economista, 22 de octubre de 2022, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Universidades-y-Ejercito-las-instituciones-en-las-que-mas-confian-los-mexicanos-20221022-0010.html>

4.8 Proceso de dictamen.

Las comisiones de trabajo no tienen que definir la metodología que van a seguir para dictaminar un asunto, a diferencia de las comisiones ordinarias de ambas cámaras que sí lo deben de informar. Y una vez que el proyecto de dictamen está listo para ser sometido a discusión y aprobación por los legisladores, el Presidente de la Comisión puede circular el proyecto al resto de los integrantes en cualquier momento, pues no existe norma que los obligue a hacerlo con cierto tiempo de anticipación, incluso lo puede hacer la noche previa a la reunión o hasta el mismo día, lo que imposibilita al legislador dedicar el tiempo suficiente para analizar el asunto, de ahí que en muchas ocasiones se tenga la percepción que los legisladores no conocen a fondo lo que están votando. Esta es una de las situaciones más comunes en los recesos, son numerosos los diputados y senadores que se han quejado por la falta de tiempo para estudiar los temas.

4.9 Discusión de dictámenes.

Una vez que el dictamen está a discusión en la reunión de la Comisión, el marco jurídico que rige a la Comisión Permanente no contempla la forma en qué deberá discutirse, es decir, el orden, número de rondas, oradores, tiempo de cada intervención, etc, a diferencia de lo que sucede en las comisiones ordinarias, en donde sí está perfectamente establecido.

4.10 Empate en las votaciones.

Tampoco existe norma a seguir en caso de que la votación de un asunto al interior de una comisión de trabajo resulte en empate. Como ya se mencionó en el capítulo anterior, los empates en cada Cámara se resuelven de una forma diferente, en consecuencia el legislador Presidente de la Comisión de que se trate, podría solucionar el problema con alguna de esas alternativas o incluso con alguna otra que considere pertinente. En este punto deseo resaltar nuevamente la importancia de no

dejar a juicio de un legislador la resolución de una situación para la que no esté explícitamente facultado o que no haya un precepto que contemple diversos supuestos, recordemos una de las máximas del Derecho, en donde la autoridad sólo puede hacer aquello que le esté expresamente permitido por la Ley.

4.11 Obligaciones de transparencia.

En el apartado anterior, mencioné que necesario establecer las obligaciones de transparencia para la Comisión Permanente, pero también lo es para que las comisiones de trabajo pongan a disposición del público y mantengan actualizada la información que alimentará la página de internet de la Permanente así como la Plataforma Nacional de Transparencia, de conformidad con las obligaciones establecidas en la Ley Federal y General en la materia.

4.12 Ratificación de nombramientos.

Esta es la segunda actividad más recurrente de la Permanente, siendo el nombramiento de embajadores el más común. Si tenemos en cuenta que un Embajador es el representante de un país en una nación extranjera cuya misión primordial es reforzar las relaciones diplomáticas entre ambos países y que el desempeño de sus funciones contribuye a promover los intereses nacionales en el plano internacional, ratificar este tipo de nombramientos también requiere de un procedimiento perfectamente establecido en donde no haya lugar a dudas o interpretaciones sobre su regulación.

Además de embajadores otros nombramientos que ratifica la Comisión Permanente son cónsules generales, magistrados, empleados superiores de Hacienda, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, miembros de la junta de gobierno de diversas instituciones y otros altos funcionarios del Gobierno Federal.

Es por todo lo anterior que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos requiere que las cámaras expidan un conjunto de normas que regulen la actividad de la Comisión Permanente y de sus comisiones de trabajo. El reglamento actual data de hace poco menos de 90 años, desde luego que la situación política, la gobernabilidad y las relaciones sociedad-gobierno ya no son las mismas y se requiere normas jurídicas de vanguardia, que promuevan la productividad de los legisladores, que dé celeridad a los asuntos que afecten de manera directa a los ciudadanos, que disminuya el rezago de asuntos, que ponga piso parejo para todos los legisladores que en algún momento lleguen a formar parte de la Comisión Permanente sin importar las mayorías que dominen las cámaras, que además se transparente el trabajo de quienes nos representa, que nos informen de la labor que hacen por sus votantes y desde luego, que le rindan cuentas a la nación y justifique el por qué fue un acierto confiar en ellos y concederles el honor de ser nuestros representantes populares.

CONCLUSIONES

PRIMERA. ¿Es necesaria la existencia de una Comisión Permanente? Tan necesaria es que desde la Constitución de Cádiz de 1812, hace más de 200 años, se tiene registro de un órgano que suple las funciones del Congreso de la Unión cuando se encuentra fuera de sesiones ordinarias. Además, el modelo español inspiró a la construcción y consolidación de nuevos estados alrededor del mundo, como el de México. De no existir los órganos permanentes, el Congreso no podría tener recesos, y en consecuencia debería sesionar de forma ininterrumpida, algo que por sí solo tampoco suena tan descabellado.

SEGUNDA. La regulación la Comisión Permanente no es del todo adecuada a las múltiples responsabilidades que tiene, pues en muchas ocasiones el marco jurídico actual es insuficiente y no contiene las normas procedimentales necesarias para que dicho órgano fundamente sus decisiones.

El hecho de que existan supuestos en los que la Comisión Permanente no haya ejercido sus atribuciones en la historia reciente de México (como nombramientos de Presidente o Gobernador provisional o interino, suspensión de garantías, etc), no significa que el desahogo de dichos procedimientos no sea necesario especificarlos en el marco jurídico del Congreso. Es menester que, para cada una de las atribuciones de la Comisión Permanente, estén perfectamente descritos los procedimientos a seguir, de lo contrario se corre un doble riesgo: actuar fuera de la norma y que las resoluciones tomadas carezcan de plena legitimidad.

TERCERA. La regulación de las comisiones ordinarias en ambas Cámaras es muy similar, naturalmente existen algunas diferencias que responden en gran medida a las facultades exclusivas que se le han encomendado a cada una de ellas. No obstante, para todas las comisiones existen las mismas reglas y ninguna está exceptuada a cumplirlas; situación que no sucede con las comisiones de trabajo de la Permanente, cuyo funcionamiento puede variar entre ellas incluso en el mismo periodo de receso. Además las sesiones del Pleno también están supeditadas al acuerdo aprobado por

quienes tengan la mayoría, el cual pudiera adaptarse a las necesidades que dicha mayoría requiera. Este es uno de los problemas fundamentales que la presente investigación desea evidenciar, pues los procedimientos del órgano del Poder Legislativo no pueden estar sometidos a las alianzas o mayorías conformadas en cada Legislatura, sino únicamente a las normas legales y reglamentarias vigentes.

CUARTA. Las situaciones descritas en el último capítulo del presente trabajo son las carencias normativas que el autor de esta investigación ha encontrado en el marco jurídico del Congreso mexicano, por lo que hace a la regulación de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente, que quizá algunas hayan escapado a este análisis, pero que en definitiva son las más relevantes que bien podrían contribuir a mejorar el trabajo legislativo y la productividad en dichos órganos colegiados.

QUINTA. En este como en muchos otros casos, se requiere de voluntad política para enmendar las lagunas regulatorias observadas. Esta investigación no descubre el hilo negro de la problemática del trabajo en comisiones, sólo pretende contribuir a mejorar la forma, la metodología y la práctica legislativa al interior de éstas, y desde luego, evidenciar la falta de normas que rigen a las comisiones.

SEXTA. Por último, quiero retomar una reflexión que se hace en “Legitimidad y Democracia”⁵⁷ en donde se plantean 3 posibles escenarios sobre el futuro de la legitimidad considerando acontecimientos políticos y sociales a partir de 1998 en nuestro país. En el primero de ellos, “un nuevo sistema de legitimación”, el entorno político mexicano avanza hacia un nuevo sistema permitiendo la consolidación del marco Constitucional y de sus instituciones; el segundo escenario lo denomina “La transición en condiciones de incertidumbre”, en el cual aún es posible alcanzar el escenario anterior, que es el más alentador. Sin embargo, nuestro país sería vulnerable a factores internos y externos que podrían ocasionar crisis de legitimidad en nuestros gobiernos. El tercer escenario denomina “Las tentaciones autoritarias”, que es el menos deseable, pues se elimina por completo la posibilidad de transitar a

⁵⁷ Ortíz Fragoso, Onel, *Legitimidad y democracia*, México, D3 ediciones, 2013, pp. 92-102.

un proceso democrático, motivado por la toma de decisiones de los actores políticos principales. En esta hipótesis, se viviría una crisis de legitimidad; las instituciones no podrían garantizar la vigencia del estado de derecho, presenciáramos una manifestación de diversas fuerzas que podrían confrontarse entre sí; se abriría un espacio para los demagogos y liderazgos locales; aparecerían los auto-denominados salvadores de la patria; la sociedad se organizaría de mejor forma para crear: 1) grupos de autodefensas en donde se militarizarían las calles y las autodefensas intentarían suplir las funciones que el Estado no pudiera garantizar, y 2) grupos de liberación en donde habría quienes intenten usurpar funciones de las instituciones legalmente establecidas recurriendo al uso de la fuerza. Además, se intensificarían las movilizaciones sociales.

A diez años de la publicación de esta reflexión, la realidad política y social del México actual se empieza a decantar hacia alguno de estos escenarios planteados por el Dr. Ortiz Fragoso. Me refiero a las hipótesis 1 o 3 (opuestas entre sí), no obstante, aún no es del todo claro hacia donde está transitando nuestro país, si es a instaurar un “nuevo sistema de legitimación” (escenario uno), o hacia “Las tentaciones autoritarias” (escenario tres). Por el bien de todos, lo deseable es que el cambio político por el que estamos atravesando en verdad sea un nuevo capítulo en la historia de nuestro México que nos lleve a donde siempre hemos querido ir pero que nunca hemos podido llegar. El desenlace lo atestiguaremos en los próximos años y la historia le dará a cada quien el lugar que se merece.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- Biglino Campos, Paloma, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2020, colección temas de democracia y parlamento, p. 92.
- Crespo, José Antonio, *La democracia real, explicada a niños y jóvenes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 98.
- Dahl, Robert, *La democracia una guía para los ciudadanos*, Argentina, Taurus, 1999, p. 45
- Domínguez Nárez, Freddy, *Legitimidad y Gobernabilidad en el autoritarismo*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2004, pp. 16 y 17.
- Durán Pérez, Ángel, *Democracia y Derecho Electoral*, México, editorial Flores, 2018, p. 94.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 7a. ed., Porrúa, 2011, p. 769.
- Linz, Juan José, *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, vol. 3, España, Centro de Estudio Políticos y Constitucionales, 2009, p.28
- Mora-Donato, Celia y Sánchez Gómez, Elia, *Propuestas para mejorar el procedimiento de creación legislativa en el Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2021, colección temas de democracia y parlamento, p. 10.
- O. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, *Mexicano esta es tú Constitución*, México, Cámara de Diputados, 1997, p.105.
- *Orientaciones para el desarrollo de actividades en comisiones legislativas*, México, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, 2018, pp. 66 y 67.

- Ortíz Fragoso, Onel, *Legitimidad y democracia*, México, D3 ediciones, 2013, pp. 92-102.
- Raigosa Sotelo, Luis, *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, México, Porrúa, 2006, pp. 169 y 170.
- Sandoval Ulloa, José G., *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, México, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados y Porrúa, 2014, p. 51.
- Schmitt, Carl, *Legalidad y legitimidad*, trad. de Cristina Monereo Atienza, España, Comares, 2006, pp. XIII y XIV.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 434.
- Weber Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 171.

Hemerográficas

- García Jurado, Roberto, “Fundamentos de la legitimidad”, *Estudios políticos*, México, sexta época, núm. 24, mayo-agosto de 2000, pp. 129-140.
- Mata Larre, Alejandra, “La tensión teórica de la democracia participativa y la democracia representativa”, *Lex, difusión y análisis*, México, cuarta época, año XXX, núm. 260, febrero de 2017, p. 34.
- Olivas Ramos, Gustavo Alfonso, “Representación política y legitimidad dividida en el parlamento”, *Bien Común*, México, año, 20, núm. 233, agosto 2014, pp. 27-31.

- Orozco Henríquez, José de Jesús, "Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano", *Isonomía*, México, n.18, abril de 2003, pp. 139-165.

Legislativas

- Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente por el que se establecen los criterios para que sus comisiones de trabajo cumplan con las obligaciones específicas de carga de información en la plataforma nacional de transparencia, publicado en gaceta del Senado el 1 de mayo de 2020, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/106689
- Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen las reglas básicas para el funcionamiento de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, publicado en Gaceta del Senado el 04 de mayo de 2022, p. 3, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/125877
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, artículo 113, México, https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiag/const_mex/const_1824.pdf
- Constitución Política de la Monarquía Española, 1812, https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiag/const_mex/const_cadiz.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023, México, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Decreto por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172375&fecha=24/12/2010#gsc.tab=0

- Decreto por el que se expide el Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5145299&fecha=04/06/2010#qsc.tab=0
- Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, 2023, México, <https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2023, México, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2023, México, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2023, México, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>
- Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2023, México, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Reg_TAIPPD_PCDCU.pdf
- Reglamento de la Cámara de Diputados, 2023, México, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf
- Reglamento del Senado de la República, 2023, México, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2023, México, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>

Judiciales

- Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *caso Movimiento Ciudadano vs Junta de Coordinación Política*, “Acuerdo por el que se nombra a los integrantes de la Comisión Permanente”. Sentencia SUP-JE-281/2021 del 26 de enero de 2022, https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-0281-2021#_Toc94187275
- Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *caso Nancy de la Sierra Arámbaro y otros vs Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores*. Expediente SUP-JDC-1453/2021 y acumulado. Sentencia del 26 de enero de 2022, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1453-2021>

Electrónicas

- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Cámara de Diputados*, México, mayo de 2022, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion/Presentacion>
- ¿Por qué en México se trabaja más tiempo que en ningún otro país del mundo?, El País, 14 de octubre de 2023, <https://elpais.com/mexico/economia/2023-10-15/por-que-en-mexico-se-trabaja-mas-tiempo-que-en-ningun-otro-pais-del-mundo.html>
- Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, Senado de la República, <https://www.senado.gob.mx/permanente/CP65-2ASPR/primeraComision>

- Sistema de Información para la estadística Parlamentaria, *Cámara de Diputados*, México, agosto de 2022, http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/permanente1r1a_lxv.html
- Universidades y Ejército, las instituciones en las que más confían los mexicanos, *El Economista*, 22 de octubre de 2022, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Universidades-y-Ejercito-las-instituciones-en-las-que-mas-confian-los-mexicanos-20221022-0010.html>