



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**



**FACULTAD DE DERECHO**

**PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO  
GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE  
REGULACIÓN DE LAS COMISIONES CONJUNTAS A PARTIR DEL ESTUDIO  
DEL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN BICAMERAL DE CONCORDIA Y  
PACIFICACIÓN**

**TRABAJO TERMINAL  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**PRESENTA EL  
MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO:  
EDUARDO ZARZOSA SÁNCHEZ**

**TUTOR ACADÉMICO  
DOCTOR EN DERECHO: RODOLFO RAFAEL ELIZALDE CASTAÑEDA**

**TUTORES ADJUNTOS  
DOCTOR EN DERECHO: VÍCTOR ALEJANDRO WONG MERAZ  
DRA. EN C. CON ENF. EN PSIC.: ANGÉLICA GARCÍA MARBELLA**

**TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO; 24 DE MARZO DE 2025**











## Índice

<b>Dedicatorias</b>	1
<b>Agradecimientos</b>	2
<b>Resumen</b>	5
<b>Introducción</b>	6
Formato protocolo en extenso	16
Antecedentes (estado de conocimiento)	18
Originalidad y relevancia	30
Planteamiento del problema	30
Preguntas de investigación	32
Justificación del problema	34
Delimitación del problema	35
Orientación Teórico-Methodológica	35
Hipótesis	40
Objetivos	41
Metodología / método	41
Técnicas (grupo focal, entrevista profunda)	44
Esquema de trabajo (desarrollar)	44
Contenido	45
Fuentes de información	46
<b>Capítulo I. Revisión de literatura</b>	52
I.1. Comisiones parlamentarias	53
I.2. Regulación de las comisiones parlamentarias	66
I.3. Comisiones parlamentarias, transparencia y rendición de cuentas	73
I.4. Comisiones parlamentarias, eficiencia y eficacia	74
<b>Capítulo II. Planteamiento teórico</b>	80
II.1. Función de las comisiones parlamentaria	88
II.2. Eficacia y eficiencia parlamentaria como resultado de la regulación	91
II.3. Conflicto político y negociación como margen de funcionamiento	98
II.4. Hipótesis	102

<b>Capítulo III. Metodología</b>	104
III.1. Planteamiento	104
III.2. Variables de análisis	105
III.3. Operacionalización de las variables análisis	108
III.4. Recolección de información	113
III.5. Selección temática	120
<b>Capítulo IV. Estudio de caso</b>	137
IV.1. Justificación del estudio de caso	137
IV.2. La Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación como coadyuvadora en las negociaciones de paz	138
IV.3. Desempeño de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación	141
<b>Capítulo V. Resultados y Consideraciones finales</b>	161
V.1. Resultados de coadyuvar	161
V.2. Resultados como contribución al trabajo parlamentario	165
V.3. Consideraciones teórico-jurídicas	168
V.4. Consideraciones para el trabajo parlamentario	172
V.5. Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de regulación de las comisiones conjuntas	175
<b>Conclusiones</b>	185
<b>Bibliografía</b>	188

## **Resumen**

Estudio de las comisiones parlamentarias bicamerales en el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos con énfasis en reglamentar su creación/necesidad desde un paradigma sociológico-estructural-funcionalista cuyo rol/funcionamiento responda a estándares aceptados de eficiencia y eficacia en la atención de los desafíos del Estado mexicano, así como determinar su extinción al agotarse la materia sustantiva que le dio origen y/o al perderse la relevancia de la agenda que se le confirió y/o al duplicarse los temas que ya son atendidos de manera ordinaria por otras comisiones que pueden trabajar de manera mixta y/o en comisiones unidas, de tal forma que la operación del Congreso se ajuste a los criterios de austeridad en el manejo de los recursos humanos y materiales que eviten dispendio en la permanencia de comisiones parlamentarias innecesarias.

## **Palabras clave:**

Comisión bicameral, comisión conjunta, comisión mixta.

## **Abstract:**

Study of bicameral parliamentary commissions in the Congress of the United Mexican States with emphasis on regulating their creation/need from a sociological-structural-functionalist paradigm whose role/operation responds to accepted standards of efficiency and effectiveness in addressing the challenges of the State Mexican, as well as determining its extinction when the substantive matter that gave rise to it is exhausted and/or when the relevance of the agenda that was given to it is lost and/or when the topics that are already addressed are duplicated, in an ordinary manner by other commissions that can work in a mixed manner and/or in united commissions, in such a way that the operation of Congress adjusts to the criteria of austerity in the management of human and material resources that avoid waste in the permanence of unnecessary parliamentary committees.

## **Keywords:**

Bicameral commission, joint commission, mixed commission.

## Introducción

*Pues estoy tan lejos de proclamar que  
no estoy sujeto a rendición de cuentas  
(cosa que ese ahora precisaba  
y falsamente me atribuía),  
que a lo largo de mi vida  
me reconozco sometido  
a daros razón del dinero que he manejado  
o de mi gestión como hombre público  
(Demóstenes, 1980, pp. 86-87).*

A primera vista, la reglamentación de las comisiones parlamentarias podría situarse como un tema simple de regulación administrativa para ubicarse en el ámbito del derecho público, sin embargo, Santaolalla (2015) señala que los reglamentos parlamentarios no pueden equipararse con los reglamentos administrativos por ser normaciones autónomas, asimismo, en los hechos y desde la teoría del derecho parlamentario, las comisiones no sólo desahogan tareas administrativas convencionales como parte de su funcionamiento ordinario, sino que realizan una parte fundamental del procedimiento parlamentario al elaborar dictámenes para ser aprobados por el Pleno, lo que se denomina actividad legislativa, también vigilan los actos del gobierno, lo que se conoce como actividades de control y, desde el origen del Parlamento en el sufragio universal, estos órganos internos del Congreso cumplen también un papel de representación política.

La reglamentación de las comisiones parlamentarias aparece sin discusión como parte del derecho parlamentario cuando para éste limitamos su objeto de estudio al proceso legislativo que, de acuerdo con De Silva en Bátiz (1999), su fin es regular los pasos requeridos para la creación de una norma jurídica; de la misma forma, la regulación de estos órganos de las cámaras figura con claridad dentro del derecho parlamentario cuando para definir a éste recurrimos a una acepción

restringida, adjetiva, procesal, de interpretación formalista y estrecha que lo circunscribe al estudio de las normas *interna corporis*, las relaciones político jurídicas internas, la organización interna y el funcionamiento, los procedimientos, los principios de orden y el método de trabajo, la composición, los poderes atribuidos y los trámites que realizan (Berlín, 1993); lo mismo ocurre acerca de la reglamentación de las comisiones del Parlamento cuando para definir al derecho parlamentario recurrimos a su vertiente administrativa, en la que el reglamento interno es fundamental para establecer un subsistema de organización jerarquizado y encadenado a cumplir un proceso, establecer sus atribuciones y funciones, guiar sus operación interna y dividir el trabajo legislativo porque “cuando las fronteras de las comisiones no están bien definidas se corre el riesgo de estimular la parálisis legislativa por un mal diseño del sistema de comisiones” (Puente, 2009, p. 9).

Se acepta como una verdad incontrovertible que la actualización o creación de normas que regulan la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión debe ceñirse a la Constitución y a los principios del derecho constitucional, y si reconocemos la creciente autonomía que está cobrando el derecho parlamentario, todas las normas de la Asamblea deben circunscribirse a esta rama del derecho que, de acuerdo con Ramos, Cárdenas y Maylí (2011):

El derecho parlamentario regula las actividades internas de los poderes legislativos o asambleas en general. El derecho parlamentario administrativo norma la organización interna de los grupos y comisiones parlamentarias conformadas al seno de las asambleas o poderes legislativos. Por tanto, la diferencia estriba en las funciones específicas que realiza una y otra, ya que la Asamblea, en tanto poder legislativo, tiene como fin principal legislar o dotar al Estado de leyes, y los órganos legislativos (grupos y comisiones parlamentarias) organizar las actividades administrativas internas de la legislatura (p. 10).

Desde la teoría del derecho parlamentario, los enfoques para ubicar el Congreso como su campo de estudio han referido a seis principios fundadores:

1) a su naturaleza constitucional, fuente directa del derecho parlamentario: “una realidad normativa que, inserta en el derecho constitucional, es abigarrada y heteróclita, formada por Constitución, leyes, reglamentos, otras normas autónomas [actos parlamentarios], usos y costumbres, precedentes y jurisprudencia parlamentaria” (Zúñiga, 1997, p. 277);

2) al rol de representación política que cumple como parte del Estado, fuente directa del derecho parlamentario;

3) a sus atribuciones y funciones orgánicas internas, fuente directa del derecho parlamentario;

4) al sistema normativo en su conjunto;

5) a su autonomía o capacidad de autoreglamentación:

la autonomía normativa se ha de entender como un instrumento –un medio– mediante la cual se puede asegurar la autonomía orgánico funcional... En esa autonomía, los reglamentos parlamentarios, que deben ajustarse a las normas constitucionales parlamentarias, se han de ocupar, además de desarrollar y ordenar el trabajo de las cámaras, de garantizar el pluralismo político y el relativismo ideológico en ella existentes (Aranda, 2005, pp. 31 y 60);

6) a sus acciones publiadministrativas como parte del gobierno, “por consiguiente..., son las normas jurídicas constitucionales las encargadas de regularlos” (Berlín, 1993, p. 46).

Éstas y otras consideraciones teóricas y metodológicas permiten revisar la reglamentación del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República para advertir potenciales vacíos o imprecisiones en cuanto a la regulación procedimental de las comisiones conjuntas o bicamerales, cuya operación y funcionamiento, en la práctica, queda circunscrito, en el mejor de los casos, al criterio mayoritario de los integrantes de las comisiones para decidir entre la aplicación de las reglas de alguno de los plenos o de las comisiones ordinarias de cualquiera de las colegisladoras; esta observación se deriva del estudio de las comisiones conjuntas y en específico, a través de un ejercicio de observación

participante de las reuniones de la Comisión *Bicameral* de Concordia y Pacificación (COCOPA) durante el Primer Año de Ejercicio de la LXIV Legislatura.

A un cuarto de siglo, la comisión conjunta denominada COCOPA enfrenta dificultades de reglamentación procedimental mínima para garantizar las condiciones de operación ordinaria en tiempos de *guerra fría*, para lograr consensos, programar sus trabajos y rendir cuenta de sus avances y logros, porque en escenarios de *cese al fuego* que no a las hostilidades, sin una regulación procedimental positivizada y dirigida a la transparencia y rendición de cuentas, esta Comisión conjunta depende casi exclusivamente de las voluntades de su Presidente en turno, de su Secretario Técnico y de la de sus pocos integrantes que se incorporan con pretensiones de hacer valer la misión política de COCOPA, porque para esta investigación partimos de la hipótesis de que para el funcionamiento de los cuerpos colegiados conjuntos, ningún ordenamiento específico obliga a los miembros de la COCOPA a operar regularmente y ofrecer al Congreso y a la sociedad resultados de su existencia, siendo así que la COCOPA enfrenta una problemática de funcionamiento óptimo ante el desinterés de sus integrantes diputados y senadores que, viniendo de cámaras distintas, actúan desincronizados por la carencia de reglas explícitas más allá de la Ley que crea la COCOPA y de recurrir, a veces de manera forzada y hasta contradictoria en la práctica, a la necesidad de aplicar por analogía o supletoriedad el marco normativo vigente para el funcionamiento del Pleno de alguna de las cámaras legislativas y el referente regulatorio de las comisiones ordinarias que si están reguladas en su funcionamiento, en el contexto de un sistema normativo para el Congreso General que supone:

(...) los reglamentos al ser aprobados unicameralmente no pueden tener la misma jerarquía que el Reglamento Interior del Congreso, ni que la Ley Orgánica, ya que éstos son ordenamientos aprobados por ambas Cámaras; es decir, por un órgano superior, el Congreso, además en el caso de la Ley Orgánica, debemos tomar en cuenta que el artículo 70 constitucional otorga jerarquía de Ley al ordenamiento aprobado por el Congreso. Asimismo, es de destacar que los

reglamentos son referidos en los artículos 71 y 72 ligados a la Ley del Congreso por lo que se entiende que son reglamentos derivados de la Ley, y por tanto jerárquicamente menores. Es de señalar que la Ley Orgánica, por la jerarquía que le da la Constitución, puede ser aplicada a sujetos extraparlamentarios, en contraste con los Reglamentos de las Cámaras que por su proceso de formación y naturaleza sólo puede ser aplicados a sujetos parlamentarios (Cervantes, 2012, pp. 26 y 27).

Se presume que las indefiniciones normativas afectan negativamente las labores de la comisión bicameral y de las colegisladoras, empañan el desempeño de la comisión conjunta y degradan la función de legitimación de Congreso General. Pudiese argumentarse que con la aplicación de las buenas prácticas parlamentarias una comisión conjunta puede funcionar, no obstante, lo cierto es que en el día a día congresional, con tanta libertad e indefiniciones mínimas, terminan por imponerse muchos mecanismos distorsionadores del quehacer parlamentario:

En cuanto a los usos podemos referirnos a las tácticas dilatorias o de quebranto de la legitimidad, cuando algún[os] grupo[s] parlamentario[s] abandona[n] el recinto en el transcurso de una votación sobre un asunto o el uso de las llamadas pancartas. Finalmente, puede ser considerada como una práctica parlamentaria, por citar algunos casos, cuando los[as] congresistas o parlamentarios[as] están en los edificios de su Cámara, pero al momento de requerir su voto en el Pleno concurren a éste al llamado de su coordinador[a] parlamentario[a] (Pedroza, 2012, pp. 205-206).

En estas prácticas figura el obstruccionismo a las actividades que proponen quienes las presiden e integran, el ausentismo de los legisladores a las reuniones porque nada los obliga a asistir, o más grave aún, la falta de obligación de sostener un mínimo de reuniones o entregar informes pormenorizados de sus actividades, vicios de operación que van en contra de su pleno funcionamiento y entorpecen los trabajos de estos órganos de la estructura parlamentaria; como prevé Bátiz (1999):

Es indispensable que un cuerpo colegiado de magistrados públicos, representante del pueblo y con funciones dentro de la organización del

Estado, esté dotado de reglas para su funcionamiento; de no haberlas, como sucedió en los primeros tiempos de la Asamblea francesa y como ha acontecido en no pocos congresos en el mundo, se cae en el asambleísmo y en la anarquía que impiden que las discusiones sean ordenadas, que se prolonguen indefinidamente las intervenciones de los oradores y que con frecuencia impidan que los votos de los representantes se tomen con una clara conciencia de lo que se discute, sin información suficiente y sin la libertad necesaria. Los gritos, las tomas de tribuna, los "mayoriteos", las consignas y el terror pueden llegar a sustituir las argumentaciones ordenadas y las votaciones libres y ampliamente informadas (p. 2).

O como refiere Cervantes (2012) al narrar la saga de instrumentos del Congreso mexicano, lo que ocurrió con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 y sus diversas reformas; resultó que a partir de 1979 sólo sirvió una parte de esa norma para el funcionamiento de la Comisión Permanente como órgano bicamaral, porque en la práctica, cayó en desuso por la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Congreso General aprobada en 1979 y después por los reglamentos de las cámaras de diputados y senadores de 2010:

Es de destacarse que las normas que rigieron el debate y la mayoría de los procedimientos, estuvieron vigentes en forma transitoria por más de 30 años [1980 a 2010], lo que originó una serie de distorsiones, como es el caso de modificar el Reglamento mediante los llamados acuerdos parlamentarios -que en ocasiones fueron utilizados para regular y resolver algunas situaciones no previstas, pero que en otras llegaron a modificar radicalmente lo dispuesto por el Reglamento-, o aplicar reglas y procesos que ya no correspondían con las necesidades de un Congreso que actuaba con mayor autonomía y con un alto grado de pluralidad en su conformación (...) además de que no existía regulación para normar el trabajo en comisiones, lo que constituyó una seria deficiencia (Cervantes, 2012, p. 17).

(...)

Ley Orgánica de 1979, la cual no incluyó disposiciones que regularan los debates o procedimientos en las comisiones, ya que se consideró que éstas serían objeto de reglamentos independientes de cada Cámara (Cervantes, 2012, p. 21).

Este vacío o imprecisión en la reglamentación del trabajo en comisiones estuvo en el centro de numerosas iniciativas que pretendieron subsanar las deficiencias del sistema normativo de comisiones en el Congreso General, entre ellas:

Durante la LIX Legislatura las iniciativas mediante las que se proponía la modificación y actualización de las normas procedimentales de la Cámara, (...) destacan la propuesta de creación de (...) el Reglamento Interior de las Comisiones del Congreso de la Unión; y el Reglamento Interno para el Funcionamiento de las Comisiones en la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Cervantes, 2012, p. 23).

(...) en la LVII Legislatura, el 2 de diciembre, se presentó un acuerdo para regular las reuniones de las comisiones y comités el cual fue aprobado en la misma sesión. Estas disposiciones regulaban el sistema de comisiones en lo concerniente a sus Juntas directivas, reuniones, y atribuciones. En lo que respecta a esta última parte, varios de los preceptos fueron recogidos por la Ley Orgánica de 1999 (Cervantes, 2012, p. 29 y 30).

Con la Ley Orgánica del Congreso de 1999 los acuerdos parlamentarios de 1997 sólo “serán válidos” siempre y cuando el acuerdo parlamentario no la contradiga ya que tiene un rango superior jerárquico o que dichos acuerdos no hayan sido abrogados o derogados por otros o por una norma superior como los reglamentos de las cámaras de diputados y de senadores de 2010 (Pedroza, 2012, p. 203).

Al momento de llevar a cabo esta investigación, por acuerdo de la Junta de Coordinación Política y en aplicación al principio sustantivo de igualdad del derecho parlamentario, la Presidencia de la COCOPA es rotativa y dura un año de ejercicio legislativo, lo que permite que más legisladores puedan presidirla, lo que se reconoce como una solución válida por la vía de los acuerdos parlamentarios (Pedroza, 2012; Cervantes; 2012), en tanto

son resoluciones dictadas por los plenos de cada Cámara, (...) acuerdos parlamentarios declarativos (...) constituyen una declaración política, no vinculante de la Cámara en su conjunto, dirigida a un órgano federal, estatal o municipal, o incluso un gobierno extranjero. (...) acuerdos parlamentarios normativos, (...) funcionales y organizativos. Un ejemplo de los [funcionales] lo constituye el Acuerdo por el que se establecen las normas relativas al funcionamiento de las Comisiones y de los Comités de la Cámara de Diputados [*Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2907-IV, 8 de diciembre de 2009*] (Cervantes, 2012 p. 28).

Los acuerdos parlamentarios normativos son disposiciones unicamerales que desarrollan o interpretan las normas de la Ley Orgánica, en virtud de que estas últimas son de mayor jerarquía, al ser expedidas por el Congreso en su conjunto. El fundamento para expedir los acuerdos, lo encontramos en la fracción I del artículo 77 constitucional que faculta a las cámaras para dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, sin la intervención de la otra asamblea (Cervantes, 2012, p. 29).

Como puede observarse, los acuerdos parlamentarios no sólo obedecen a la necesidad de crear una legislación especial para cada cámara -que se corresponda con sus necesidades-, sino que también flexibilizaba la aprobación de las reglas de funcionamiento de las asambleas, ya que permiten que una sola modifique sus normas sin la intervención de la otra (Cervantes, 2012, p. 30).

No obstante que los acuerdos parlamentarios permiten flexibilizar la creación de normas que regulan el funcionamiento del Congreso -lo que atiende la necesidad de generar reglas que dinamicen los debates- en ocasiones produjeron contradicciones con el Reglamento Interior, y hasta con el propio texto constitucional, lo que deja en evidencia que la reglamentación funcional debe ser objeto de los reglamentos (Cervantes, 2012, p. 30).

Las dimensiones normativa, sociológica y axiológica del derecho parlamentario contribuyen a resaltar el papel de la reglamentación de las comisiones legislativas en relación con la necesidad de su existencia, a la manera en cómo operan y al valor o bienes que aportan al sistema en el que están inscritas. Para el caso de esta investigación acerca del funcionamiento de las comisiones bicamerales surgen interrogantes y presunciones en torno a la regulación de la Comisión *conjunta* de Concordia y Pacificación, entre ellas, ¿qué factores normativos pueden explicar la ausencia de un trabajo sistemático en la COCOPA que, por ejemplo, sí se observa en otras comisiones parlamentarias durante los años de ejercicio constitucional de cada legislatura?, la carencia de reglas explícitas más allá de la Ley que crea la COCOPA ¿acaso, es una forma de darle libertad de negociación?, esta comisión conjunta ¿qué instrumento de control utilizará para autorregularse con eficiencia y eficacia cuando se reúna a deliberar? El tema es relevante por cuanto se observa que en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por medio de definiciones normativas precisas se han ido resolviendo otras problemáticas orgánicas y funcionales a partir de la experiencia cotidiana, aspectos funcionales resueltos reglamentariamente para otros tipos de comisiones y sesiones; por ejemplo, para las sesiones conjuntas del Congreso General en el aspecto de presidir los trabajos, en el artículo 5º, numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 5) que deja en la Presidencia de la Cámara de Diputados la del Congreso. Hay asuntos organizativos resueltos positivamente para la Comisión *conjunta* de Concordia y Pacificación, uno de ellos es el que tiene estipulado por ley que su Secretario Técnico será uno de los senadores o diputados integrantes de la

misma, que, para el caso de las comisiones ordinarias, el Secretario Técnico será propuesto por el Presidente de la Comisión de entre profesionistas *ad hoc*. La revisión razonada de los instrumentos normativos de las comisiones parlamentarias en el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos a la luz de la experiencia funcional de la COCOPA obligan a plantear el tema de la reglamentación del funcionamiento de las comisiones conjuntas bajo un mínimo de criterios que por su trascendencia vuelvan relevante el seguimiento y los resultados que deban dar estos órganos de representación, para el caso específico de la COCOPA, tanto en condiciones de intervención en conflictos, como en los periodos de distensión y aparente calma.



**FORMATO PROTOCOLO EN EXTENSO**

Toluca, México a 05 de diciembre del 2024.

**COORDINADOR DE ESTUDIOS AVANZADOS  
DE LA FACULTAD DE DERECHO  
P R E S E N T E.**

**Generales del solicitante:**

1. **Nombre (s):** Eduardo
2. **Apellido Paterno:** Zarzosa
3. **Apellido Materno:** Sánchez
4. **Domicilio:**
5. **Teléfono y correo electrónico:**
6. **Semestre y Grupo:** 1T
7. **Número de cuenta:**
8. **Fecha de ingreso:**
9. **Fecha de egreso:**

**Título:** Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de regulación de las comisiones conjuntas a partir del estudio del funcionamiento de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación

**Modalidad:** Estudio de caso.

**Área de evaluación:** Derecho Social y Procesos Políticos



**Cuerpo Académico:**

Dr. Rodolfo Rafael Elizalde Castañeda

Dr. Alejandro Wong Meraz

Dra. Angélica García Marbella.

**Línea de Generación y aplicación del conocimiento:** Procesos Sociales y Políticos.

La reglamentación de las comisiones parlamentarias aparece sin discusión como parte del derecho parlamentario cuando para éste limitamos su objeto de estudio al proceso legislativo que, de acuerdo con De Silva en Bátiz (1999), su fin es regular los pasos requeridos para la creación de una norma jurídica; de la misma forma, la regulación de estos órganos de las cámaras figura con claridad dentro del derecho parlamentario cuando para definir a éste recurrimos a una acepción restringida, adjetiva, procesal, de interpretación formalista y estrecha que lo circunscribe al estudio de las normas *interna corporis*, las relaciones político jurídicas internas, la organización interna y el funcionamiento, los procedimientos, los principios de orden y el método de trabajo, la composición, los poderes atribuidos y los trámites que realizan (Berlín, 1993); lo mismo ocurre acerca de la reglamentación de las comisiones del Parlamento cuando para definir al derecho parlamentario recurrimos a su vertiente administrativa, en la que el reglamento interno es fundamental para establecer un subsistema de organización jerarquizado y encadenado a cumplir un proceso, establecer sus atribuciones y funciones, guiar sus operación interna y dividir el trabajo legislativo porque “cuando las fronteras de las comisiones no están bien definidas se corre el riesgo de estimular la parálisis legislativa por un mal diseño del sistema de comisiones” (Puente, 2009, p. 9).

**Palabras Clave:** Comisiones legislativas, comisión conjunta, comisión bicameral, reglamentación parlamentaria, estatuto parlamentario.

### **Antecedentes (estado de conocimiento)**

Dada la diversidad de autores, textos y enfoques, más que autores clásicos se encontraron precedentes de investigación que refieren a múltiples investigadores y tratadistas. De ellos, algunos de los consultados son:

Miguel Ángel García Herrera (1978) por su documento sobre bicameralismo y comisión mixta, un estudio acerca de regulación constitucional de la comisión mixta en el derecho constitucional comparado.

Juan Cano Bueso (1984) por su ensayo sobre la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario a través de una revisión doctrinal histórica.

Ángel Luis Alonso de Antonio (1991) por su repertorio bibliográfico sobre comisiones parlamentarias y diputación permanente en varios países, sobre todo Inglaterra, Francia, Estados Unidos y España.

David C. Coker y W. Mark. Crain (1993) por sus análisis del sistema de comisiones en la Cámara de Representantes de Estados Unidos.

Herbert Döring (1995) por sus análisis comparados acerca de la organización y reglamentación parlamentaria en Europa del Este (18 países).

Eliseo Muro (2006) por su estudio acerca del origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión.

Juan Ramírez (2007) por su estudio del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Juan Carlos Cervantes Gómez (2007) por sus escritos sobre el sistema de comisiones parlamentarias.

Hironori Yamamoto (2007) por su estudio comparado en 88 países acerca de instrumentos de control parlamentario.

Eduardo Alemán y Mónica Pachón (2008) por su estudio acerca de las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia.

Luisa Béjar Algazi (2009) por sus compilaciones acerca de qué hacen los legisladores en México a través del trabajo en comisiones.

De la revisión de directorios, repositorios electrónicos y ficheros digitales se escogieron 19 textos adicionales a los empleados para la elaboración del protocolo del trabajo terminal de grado *Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de regulación de las comisiones conjuntas a partir del estudio del funcionamiento de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación*, nueve de ellos, anteriores a 2010 y diez posteriores a ese año. A partir de estas lecturas se afirma que el tema de las comisiones parlamentarias ha sido estudiado de manera amplia y existe información relevante desde el derecho -constitucional, político y parlamentario- y desde las ciencias administrativas, políticas y sociales. Los abordajes han sido de carácter analítico, descriptivo y también comparado nacional y local, o bien, de carácter funcional y organizacional de un país y sus congresos locales como de un país en relación con otros. A continuación, se da cuenta de la revisión practicada sin criterios de trascendencia o jerarquía.

En España, Fernando Santaolalla López (2019) realizó un análisis descriptivo de la trascendencia del reglamento parlamentario y su relación con otros ordenamientos, además, su tesis doctoral aborda las funciones legislativas, preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación a través de estudio de la legislación de varios países en (2015); Luis González del Campo (2019) desmenuzó el objeto de las comisiones parlamentarias de investigación a través del estudio de caso de la III legislatura del Parlamento de Cantabria; Manuel Delgado-Iribarren García-Campero (2018) estudió la evolución del régimen jurídico de la Comisión Mixta para la Unión Europea como cauce fundamental de participación de las Cortes Generales en los asuntos europeos de la Asamblea española; y Catalina Ruiz-Rico Ruiz (2017) investigó la transparencia como límite de la autonomía parlamentaria en las asambleas legislativas autonómicas.

En México, Irma del Rosario Kánter Coronel y Danitza Morales Gómez (2015), con base en la reglamentación vigente describieron las funciones y atribuciones de las comisiones ordinarias en el Senado de la República; Octavio

Ramos Ramos, Ana Cárdenas González de Cosío y Maylí Sepúlveda Toledo (2011) elaboraron un estudio comparado de resoluciones de tribunales de varios países en casos de control judicial electoral de las funciones parlamentarias; Khemvirg Puente (2009) formuló un planteamiento teórico funcional de la organización y funcionamiento de las comisiones parlamentarias; Juan Carlos Cervantes Gómez (2007) analizó el sistema de comisiones.

En Estados Unidos de América, Matthew Bangcaya, Thomas DiGiuseppe, Blake Dodd, Christopher Gruning, Rebecca Parma y Johannah Roberson (2015) desarrollaron un análisis comparado de la productividad en 11 legislaturas estatales de acuerdo a indicadores salariales, dietas, número de sesiones, su frecuencia y su duración. David C. Coker y W. Mark. Crain (1993) analizaron el sistema de comisiones bajo el criterio de lealtad y la teoría de la cooperación en la Cámara de Representantes de Estados Unidos.

En Ecuador, Ximena Mejía Moscoso (2011) revisó el estatus de las comisiones legislativas en la Constitución de la República de 2008 y la legislación vigente que las regula. En Nicaragua, Indiana María Altamirano Dávila (2013) hizo una revisión histórica de las comisiones legislativas permanentes en el Parlamento de Nicaragua.

Hironori Yamamoto (2007) realizó un estudio comparado de los instrumentos de control parlamentario a través de un cuestionario estandarizado a 88 parlamentos nacionales. Herbert Döring (1995), a través de un instrumento estandarizado, analizó de manera comparativa la organización y reglamentación parlamentaria en 18 países de Europa del Este. Kaare Strom (1995) analizó desde la teoría neoinstitucional la organización, estructura y funciones legislativas.

En síntesis, como referente para el estado de la cuestión y marco teórico para la investigación de las comisiones parlamentarias, esta información resulta valiosa para encuadrar temas acerca de la reglamentación, atribuciones, funciones, organización, tipologías, división del trabajo, eficiencia, eficacia, productividad, transparencia, rendición de cuentas, por cuanto estos asuntos son de larga tradición parlamentaria y de actualidad para analizar el fenómeno de las asambleas representativas, además, dan cuenta del carácter singular, inédito o novedoso, de

la figura Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso mexicano.

## **1. Antecedentes conceptuales**

Existe literatura que aborda el estudio de las comisiones parlamentarias desde diferentes perspectivas como el constitucionalismo, el neoconstitucionalismo, el derecho parlamentario y el parlamentarismo; también se encuentran estudios acerca de la clasificación de las comisiones legislativas desde una perspectiva normativo-institucional y empírica que posibilitan acercarse a definiciones de las comisiones por su tipología, su funcionamiento y las características de éstas de acuerdo a realidades jurídicas de cada país. Todas estas sistematizaciones abordan la naturaleza jurídica de las normas parlamentarias desde diversos puntos de vista que Bátiz (1999) retomó de Antonio Torres del Moral y son los siguientes:

1. Que los reglamentos parlamentarios son normas de naturaleza práctica y consuetudinaria.
  - I. Conjunto de resoluciones convencionales de la Cámara.
  - II. Meras prescripciones fácticas, incluso prejurídicas, que no forman un cuerpo normativo.
  - III. Meros usos de corrección constitucional.
2. Prescripciones autonómicas, producto de la facultad estatutaria de una corporación que sólo obliga a sus miembros y que no integran el ordenamiento jurídico.
3. Prescripción casi autonómica, pero no del todo porque están ordenadas a la Constitución.
4. Normas de diversa naturaleza, dicen otros, según el Parlamento interpreta su independencia y los intereses estatales que le son propios.
5. Delegación legislativa no fiscalizable judicialmente.
6. Son reglamentos, dicen los más (de ahí su nombre deberían añadir).
  - IV. Para unos, no son reglamentos administrativos sino jurídicos.
  - V. Para otros, son reglamentos de ejecución de la Constitución.

- VI. Reglamentos independientes. Dentro de éstos, más bien reglamentos de prerrogativa que reglamentos autónomos.
7. Son leyes *sui generis*, pero leyes; leyes materiales, pero leyes.
- Al menos, actos con fuerza de ley, dicen otros.
  - En realidad, opinan unos terceros, tienen un valor superior a la ley porque se ordenan directamente a la Constitución; tienen materia Constitucional y "condicionan el procedimiento legislativo (p. 2).

Todas esas opiniones coinciden en la existencia de una normatividad parlamentaria que funda, estructura, organiza y hace funcionar al Parlamento y que cada día cobra más prestigio como disciplina denominada derecho parlamentario, disciplina que se estudia metódicamente las asambleas "a la luz de la teoría jurídica y la legislación vigente en cada país" (Bátiz, 1999, p. 2). Las formas de explicación racional y reflexión metódica acerca del derecho parlamentario se han circunscrito a tres criterios:

- 1) de interpretación de la doctrina jurídica en torno al órgano supremo de debate nacional, fuente formal del derecho parlamentario;
- 2) de definición del hecho parlamentario, fuente material de ese derecho; y
- 3) de comprensión de las circunstancias sociohistóricas (axiología, ciencia política, filosofía, sociología) en que se produce el fenómeno de la Asamblea como máximo ente de deliberación nacional.

Lo anterior, ha conducido a los tratadistas a ubicar el derecho parlamentario en dos escenarios cognoscentes:

- 1) como una rama específica de un campo de estudio en particular; a esta conclusión llegan al fundamentar el origen del derecho parlamentario sobre razonamientos y premisas exclusivamente jurídicas y normativas; una concepción restringida; o bien,
- 2) como un área autónoma de conocimiento; a esta síntesis llegan al fundamentar el origen del derecho parlamentario sobre una perspectiva que atribuye a esta asignatura un objeto, un método, un cuerpo teórico y considera sus

vinculaciones intra, inter y multidisciplinarias; una concepción amplia, más apegada al rigor científico y metodológico.

Pedroza (2010) propone que los argumentos acerca de la autonomía del derecho parlamentario pueden ser vistos a través de las ideas de Pablo Lucas Verdú, quien propone observar tres ámbitos distintos:

1. El didáctico: éste se presenta cuando el derecho parlamentario se imparte en cátedras universitarias, cursos, seminarios, coloquios, congresos, conferencias, diplomados, así como en la producción de obras y artículos.
2. El sistemático: el mismo se presenta en el momento que existe una sistematización orgánica de las figuras, órganos internos, procedimientos, etcétera, que comprenden las asambleas legislativas, las instituciones representativas u órganos o poderes legislativos, en nuestro caso, particularmente el Congreso General, sus cámaras de diputados y de senadores, así como la Comisión Permanente.
3. El formal: el cual se refiere a que debe encontrarse el contenido del derecho parlamentario en un texto único (p. 382).

Estos tres ámbitos de desarrollo del derecho parlamentario suponen:

1) la existencia de un área autónoma de conocimiento, susceptible de ser aprendida, difundida, enseñada e investigada, es decir, hay una materia o asignatura denominada derecho parlamentario;

2) la existencia de un cuerpo teórico que jerarquiza y sistematiza saberes jurídicos, conceptos, procesos y procedimientos provenientes de una realidad concreta y aplicables al estudio de los fenómenos que se producen dentro de esa esfera de realidad concreta y las circunstancias de su entorno, es decir, hay doctrina, metodología y aplicaciones específicas de un sistema de conocimiento jurídico al que se denomina derecho parlamentario;

3) la existencia en los reservorios documentales de estudios, investigaciones y tratados que compendian y dan integralidad o sentido holístico al conocimiento acumulado bajo el término derecho parlamentario.

Estos tres ámbitos de desarrollo del derecho parlamentario lo inscriben en una perspectiva epistemológica que atribuye a esta asignatura un objeto de estudio, un método y metodologías de investigación y aplicación, un cuerpo teórico y conceptual, así como, considera las vinculaciones intra, inter y multidisciplinarias en que se desarrolla el derecho parlamentario; abarcando una concepción amplia y apegada al rigor metodológico con que se elabora el conocimiento científico. De esta forma, derecho parlamentario es una ciencia jurídica que estudia:

- los antecedentes históricos y la evolución jurídica y política,
- los fundamentos normativos y los principios éticos,
- la integración uni o bicameral y la composición ideológica,
- la organización interna y el funcionamiento político hacia adentro como interacción de los grupos parlamentarios
- las relaciones interinstitucionales del Congreso con otras instancias del poder público y de la comunidad nacional e internacional,
- los resultados del quehacer legislativo en tanto abrogación y creación de normas,
- la representación política como expresión de la pluralidad y la territorialidad,
- la supervisión de los otros poderes como ejercicio de contrapesos políticos,
- la contribución al civismo a través de la comunicación social y la educación legislativa,
- los alcances económicos/políticos/sociales que son consecuencia de las decisiones tomadas en el Parlamento como entidad legítima por su origen democrático sustentado en el sufragio universal o del colegio electoral,
- la representación multicultural y territorial de la nación en la Asamblea, Congreso, Corte, *Soviet Supremo*, Consejo o Cámara,
- al Parlamento como órgano constitutivo del Estado (de Derecho) que contribuye a la estabilidad y la gobernabilidad como foro de expresión de la pluralidad y concertación de los cambios propicios en el tiempo y las circunstancias en que se encuentre un país.

En esta definición cabal del derecho parlamentario se advierte la teoría tridimensional del derecho, en tanto se distingue plenamente la vertiente normativa: normas que regulan las relaciones jurídico políticas internas mono y bicamerales atendiendo a los principios del Derecho; la vertiente sociológica: interacciones entre poderes, gobiernos, procesos electorales, ciudadanía y otros factores de poder, así como su deber en el ser ético y político; y la vertiente axiológica: principios y valores, ideologías, creencias, sufragio universal, libertad, pluralidad, democracia, competencia, foro, estabilidad, cambio, concertación, entre otros bienes comunes, justicia y seguridad jurídica (Berlín, 1993).

## **2. Contextualización histórica**

A 29 años de su creación, la trayectoria de la COCOPA da cuenta del carácter singular, inédito o novedoso de la figura Comisión de Concordia y Pacificación integrada por legisladores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas y del Gobierno del Estado de Chiapas. Se trata de una comisión de concordia y pacificación que no se ha creado en otras naciones con conflictos armados, al menos de acuerdo a la literatura consultada, debido a que las comisiones de ese tipo, por ejemplo, en Colombia, sólo se formaron por representantes del Poder Ejecutivo.

El 1 de enero de 2024 se cumplieron 30 años del inicio del conflicto armado en el Estado de Chiapas; enfrentamiento encabezado por el autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que motivó la discusión, aprobación -el 9 de marzo (Poder Legislativo Federal, 1995)- y expedición -el 10 de marzo de 1995- por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1995, de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas (LDLCPDCh, 17/11/2024).

En el Artículo 8 de la LDLCPDCh (17/11/2024) se ordenó la creación e instalación de la Comisión *Bicameral* de Concordia y Pacificación -formalizada el 15 de marzo de 1995-, integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas,

así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, que son invitados con tal objeto.

La COCOPA coordinó sus acciones con la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) reconocida por el EZLN y con la Secretaría de Gobernación como la parte negociadora del Gobierno Federal de conformidad con el artículo 8 de la LDCPDCh (17/11/2024). La COCOPA cumplió el encargo conferido en la LDCPDCh (17/11/2024) en el Artículo 9, al coadyuvar a fijar las bases para el diálogo, los lugares y las condiciones para la negociación y suscripción de un acuerdo de concordia y pacificación que se materializó en los *Acuerdos de San Andrés Larráinzar* [ASAL] (Gobierno del Estado de Chiapas, 2003), firmados por el EZLN y el Gobierno Federal el 16 de febrero de 1996 (Sámano, Durand y Gómez, 2000).

La COCOPA redactó una iniciativa de reformas a la Constitución -*Ley de Cultura y Derechos Indígenas*- con base en los ASAL que alcanzó el consenso de todos los grupos parlamentarios y popularidad como la “Ley COCOPA” -presentada el 16 de noviembre de 1996 y referida en la Sesión Plenaria de la Cámara de Diputados el 11 de diciembre de ese mismo año- (Cámara de Diputados, 1996), propuesta legislativa que permaneció en suspenso hasta que fue retomada textualmente y enviada al H. Congreso de la Unión por el entonces presidente de la República, Vicente Fox Quesada (2000) -el 5 de diciembre de 2000, iniciativa de reformas que tras la discusión en ambas cámaras fue aprobada el 28 de abril de 2001 con modificaciones tales que implicaron su rechazo por parte del EZLN.

El 15 de marzo de 2024, la COCOPA cumplió 29 años de creada y estar vigente por la plena vigencia de la LDCPDCh (17/11/2024) y la latencia del conflicto en Chiapas que justifica su existencia en la vida del Congreso General.

### **3. Antecedentes jurídicos**

#### **3.1. Las comisiones conjuntas en el marco normativo del Congreso de General de los Estados Unidos Mexicanos**

El nivel de institucionalización alcanzado por el parlamentarismo mexicano, permite consultar la reglamentación del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cervantes (2012) comenta:

Con respecto a la jerarquía de los reglamentos autónomos, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, en su dictamen sobre el Reglamento de la Cámara de Diputados, señala que el marco jurídico del Congreso quedaría dispuesto de la siguiente forma:

...en primer orden estarían las disposiciones constitucionales, en un segundo orden, pero en igualdad de jerarquía normativa estarían al mismo tiempo la Ley Orgánica del Congreso, ... y el Reglamento del Congreso que estipula los procedimientos que las cámaras deben normar de manera conjunta, y finalmente, pero en la misma jerarquía, los reglamentos autónomos de cada cámara, que tendrían aplicación prelatoria, en atención a su especialidad, pero que quedarían sujetos a las disposiciones contenidas en los ordenamientos jerárquicos superiores (pp. 26 y 27).

En materia de comisiones conjuntas, bicamerales o mixtas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 17/11/2024), en el Artículo 78 ordena la creación de la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso de la Unión, compuesta de 37 miembros titulares y suplentes de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Dicho órgano tiene atribuciones expresamente conferidas en la CPEUM (17/11/2024) y en la LOCGEUM (17/11/2024), en esta última, se fijan reglas de procedimiento para su integración, instalación y celebración de sesiones, integración y presidencia de la mesa directiva, adopción de resoluciones y creación de comisiones de trabajo internas, así como la entrega de inventarios con sus memorias, oficios, comunicaciones y demás documentos que haya cursado durante su ejercicio.

La LOCGEUM (17/11/2024), en el artículo 88 establece: “se podrán crear también comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común”.

El Reglamento del Senado de la República (RSR, 17/11/2024) en el artículo 114, fracción 1, estipula: “el Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento”; en la fracción 2, señala: “a falta de norma expresa, en lo procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno”; y en la fracción 3, explica: “conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”.

El Manual de Comisiones del Senado de la República (MCSR, 17/11/2024) define como comisiones bicamarales “las que se crean de manera conjunta, con la participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión, para atender asuntos de interés común” (p. 12). Actualmente, por disposición de ley, el Senado y la Cámara de Diputados forman parte de cinco comisiones bicamarales:

1. De acuerdo con la LOCGEUM (17/11/2024), artículo 141, numerales 1, 2 y 5 se constituye la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que estará integrada por tres diputados y tres senadores electos por el Pleno de cada cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política; en su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras.

2. Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 143).

3. Comisión Bicameral en materia de Disciplina Financiera de las entidades federativas y de los municipios (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios [LDFEFM], 17/11/2024, art. 38).

4. Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional (Ley de Seguridad Nacional, [LSN], 17/11/2024, art. 56).

5. Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación (LDCPDCh, 17/11/2024, art. 8).

### **3.2. Ley que crea la Comisión de Concordia**

La LDCPDCh (17/11/2024, art. 8) señala:

Se crea la Comisión de Concordia y Pacificación, integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, que serán invitados con tal objeto.

Esta Comisión coordinará sus acciones con la instancia de mediación reconocida por los negociadores.

La presidencia de la Comisión de Concordia y Pacificación estará a cargo, de manera rotativa y periódica, de los representantes del Poder Legislativo Federal. El secretariado técnico estará a cargo de integrantes de la propia Comisión designados de manera conjunta por los miembros de la misma.

La Comisión podrá designar delegados que se acreditarán ante el Gobierno Federal y el EZLN.

La LDCPDCh (17/11/2024, art. 9) establece: “La Comisión para la Concordia y la Pacificación se encargará de:

- I.- Coadyuvar a fijar las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley, las que contendrán, entre otros aspectos, los lugares y condiciones específicos de las negociaciones y la agenda de las mismas;
- II.- Facilitar el diálogo y la negociación y apoyar la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley;
- III.- Promover ante las autoridades competentes condiciones para realizar el diálogo en los lugares específicos que hayan sido pactados para las negociaciones, y
- IV.- Gestionar ante la Secretaría de Gobernación la adopción de las medidas necesarias para la adecuada difusión de esta Ley.

### **Originalidad y relevancia**

La estructura y la organización de la Asamblea, la división orgánica en comisiones y comités, la división del trabajo a través de la delegación de funciones del Pleno a unas asambleas más pequeñas, las normas que las regulan y su praxis consuetudinaria, deben ser escrupulosas en el respeto a la constitucionalidad, a las leyes en general y a los principios del Derecho, ya que su legitimidad proviene de la institucionalización parlamentaria en el pacto constituyente de los estados democráticos modernos, en los que el Poder Legislativo realiza el trabajo decisivo para la configuración del Estado de Derecho del que son reflejo, revisores y modernizadores (Ramírez, 2007), inserción en este marco jurídico que también obliga, al Congreso en su conjunto, a sus órganos internos y a sus miembros en lo individual, a rendir cuentas de su desempeño.

En esta perspectiva de un Estado democrático moderno, plural y transparente, el Congreso se considera como responsable de su desempeño y logros, asimismo, el Parlamento está obligado a justificar jurídica y políticamente cada una de sus acciones de organización, representación y control, así como sus decisiones legislativas, resultando de ello, que lo que haga, deje de hacer u omita realizar, es asunto de observación y de relevancia pública por cuanto supone el uso de recursos públicos que deben emplearse de manera racional bajo criterios de eficiencia y para cumplir con eficacia sus labores a fin de alcanzar sus objetivos como uno de los tres poderes de Estado democrático moderno.

De ahí que el estudio de la reglamentación del colegiado total y de sus órganos funcionales resulte trascendente para el Derecho y relevante para la sociedad, cuyos ciudadanos delegan su participación en los asuntos de Estado a través de la representación política que depositan en los parlamentarios.

### **Planteamiento del problema**

En un Estado de derecho democrático y republicano como el mexicano, se han creado normas ordinarias que se aplican por igual a todos los servidores públicos de los poderes constitutivos, entre ellos, los representantes populares que

integran las legislaturas del Congreso General. Se entiende que, en el cumplimiento de sus funciones administrativas y políticas, de rendición de cuentas y de transparencia y acceso a la información, todos los servidores de los poderes del Estado están sujetos a la legislación federal para dichos ámbitos, inexcusablemente los de las cámaras de diputados y de senadores. Contexto axiológico, sociológico y normativo cuyos principios sustantivos y finalidades para la calidad, eficiencia y eficacia en el servicio, se extienden a todos los ámbitos de la estructura orgánica de los tres poderes, y que para el caso del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos debiera extenderse sin excusa a las finalidades y valores en que se sustentan la operación y funcionamiento de las comisiones conjuntas.

Sin embargo, como nada obliga imperativamente a los parlamentarios a conducirse de determinada manera en los trabajos de las comisiones conjuntas, formalmente tampoco existe vinculación de sus conductas omisas o inactividad para el funcionamiento regular o programado de estos órganos del Congreso, que aplicados al caso de la comisión conjunta denominada COCOPA, durante los periodos de cese a las hostilidades en el conflicto armado en Chiapas, los lapsos de relajación del protagonismo del EZLN se convierten en descansos de los que queda a la deriva el funcionamiento de la COCOPA.

Al momento de integrar el expediente de esta investigación, 2024, en concreto después de 29 años de funcionamiento, la COCOPA carece de reglas mínimas de operación formales para mantenerla activa y exigirle alcances similares en los estándares de desempeño de otras comisiones del Congreso General. Al respecto, puede razonarse que esta libertad de decisión y operación interna de la propia COCOPA es congruente con la flexibilidad que se requiere para intervenir en un conflicto complejo y además es coherente con el fin político de la misma de actuar como representante del Congreso General en un diferendo al que debe contribuir como coadyuvadora en el proceso de negociación de la paz cumpliendo con la función de legitimación, esta última que es una de las misiones superiores que se le confiere a cualquier Congreso.

Para representar al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ante el conflicto armado encabezado por el EZLN, se creó la COCOPA por mandato de

la LDCPDCh (17/11/2024, art. 8), ordenamiento que define sus funciones primigenias y atribuciones primordiales como coadyuvadora al proceso de pacificación LDCPDCh (17/11/2024, art. 9), en una situación excepcional y de urgente atención, por lo que se entiende, la no regulación a detalle le daba mayor libertad de reunión y de acción para coadyuvar al cese al fuego y al desarrollo de las negociaciones, no obstante, la prolongación del diferendo entre el EZLN y el Gobierno de México pone a discusión los trabajos y alcances que tiene la COCOPA en periodos de calma.

Una vez agotada la etapa efervescente del conflicto armado en Chiapas, la COCOPA quedó atrapada en un compás de espera, de manifiesta o aparente inacción, incluso sin cumplir con el mandato de integrar una *Comisión de Seguimiento y Verificación* conforme a la LDCPDCh (17/11/2024, art.10), lo que hipotéticamente se puede atribuir a la falta de voluntad o de interés por parte de sus integrantes y a la ausencia reglamentación operativa para el funcionamiento ordinario que obligara a dicho órgano a informar periódicamente y a mostrar los avances de sus acciones como parte de un ejercicio de rendición de cuentas al Congreso General y a la sociedad.

Sólo en 1995, 1996 y 2001 donde las tensiones del conflicto movilizaron a la COCOPA y le exigieron respuestas de conciliación y al Congreso General de legislación, esta libertad de actuación en un marco jurídico amplísimo le fue favorable dado el nivel de exhibición pública que daba los legisladores que la integraban, sin embargo, los otros 24 o 26 años no hay constancia de trabajos o aportaciones trascendentes que justifiquen su existencia más allá de la obligación que impone el ordenamiento jurídico que la crea y en el peor de los escenarios, la asignación de una comisión conjunta como parte de las negociaciones parlamentarias para satisfacer las exigencias de alguna fracción política.

### **Preguntas de investigación**

Este trabajo terminal de grado busca responder a las siguientes preguntas para el funcionamiento de las comisiones conjuntas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

- ¿Qué reformas a la reglamentación parlamentaria del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos son necesarias para mejorar el ejercicio de las comisiones conjuntas a fin de elevar los estándares de funcionamiento ordinario mediante el que se obligue a dichos órganos a mejorar su desempeño, sus resultados e informar periódicamente de los avances de sus acciones como parte de un exigente compromiso con la transparencia y rendición de cuentas al propio Congreso General y a la sociedad?
- ¿Cuáles deben ser los criterios de operación normativizada que deben guiar los procedimientos ordinarios de las comisiones conjuntas?
- ¿Es obligado aplicar por supletoriedad a las comisiones bicamerales, el marco normativo existente para el funcionamiento del Pleno en ambas cámaras legislativas, así como el referente a las comisiones ordinarias? y siendo así, ¿bajo qué criterio de jerarquía o primacía se aplicará el ordenamiento que rige al Senado o a la Cámara de Diputados?

Si quisieran aplicarse en simetría los ordenamientos de las comisiones ordinarias que si están reguladas o el de las actividades del Pleno de alguna de las cámaras:

- ¿Cuál de los reglamentos de los plenos aplica para las comisiones conjuntas?
- ¿Cuál de los ordenamientos de las comisiones ordinarias de las dos colegisladoras debe imponerse a las comisiones conjuntas?
- ¿Aplican supletoriamente para los senadores los estatutos disciplinarios que son para los diputados y, viceversa?, por ejemplo, ¿aplican las mismas sanciones de los diputados a los senadores por ausentarse de las reuniones de las comisiones conjuntas?
- ¿En cuál recinto deben reunirse las comisiones conjuntas, en simetría del Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión o como cuando el Congreso sesiona conjuntamente en el recinto que ocupa la Cámara de Diputados (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 5, numeral 2)?

- ¿Cuál es el mínimo de integrantes senadores e integrantes diputados que deben reunirse para que haya quorum legal en comisiones conjuntas?

### **Justificación del problema**

Salvo en la etapa de mayor visibilidad del levantamiento armado, el trabajo de la COCOPA se reflejó en una agenda política clara de intervención y el consecuente empuje en el Congreso General de una agenda legislativa en materia de derechos y cultura indígenas, agenda a través de la cual, se justificó su creación. Sin embargo, se han identificado periodos legislativos durante los cuales la instalación y operación de la COCOPA fue cuestionada por su inactividad. Ante este fenómeno, resulta de interés parlamentario y político, investigar qué factores normativos pueden explicar la ausencia de un trabajo sistemático que, por ejemplo, sí se observa en otras comisiones legislativas. Hacerlo en el marco de las características del derecho parlamentario que, de acuerdo con Cervantes (2012, pp. 11-12), son las siguientes:

a) Derecho políticamente comprometido con principios democráticos, de representatividad ciudadana y de elecciones libres.

b) Flexibilidad dentro de la estabilidad constitucional para de acuerdo con las circunstancias no reguladas, el propio órgano legislativo encuentre los bienes jurídicos necesarios para su funcionamiento mediante la producción de normas parlamentarias propias, considerando que, algunas veces, las normas más frecuentes y/o relevantes son los propios usos y costumbres parlamentarias, que son la antesala para prescribir y escribir positivamente sus propias normas.

c) Producción interna que encarna la autonomía parlamentaria al proceder de manera libre y regular sus procedimientos legislativos creando un sistema normativo interno distinto del general.

d) Discontinuidad que permite a cada legislatura imponerse sus propias reglas de operación y funcionamiento con base en acuerdos y de acuerdo con las necesidades sociohistóricas, sin encorsetarse a las anteriores o pretender heredarlas las posteriores.

e) Producto del consenso que hace valer los principios sustantivos de autonomía normativa, deliberación y votación, representación e igualdad de los legisladores.

f) Revisable para garantizar y verificar que sus reglamentos propios y las leyes que produce estén apegadas a la Constitución, al poder someter a revisión sus actos y decisiones ante el órgano de control constitucional.

### **Delimitación del problema**

1. Delimitación temporal. -

De la LVI a la LXIV Legislatura.

2. Delimitación espacial. -

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Delimitación Humana. -

Legisladores integrantes de la LVI a la LXIV Legislatura.

### **Orientación Teórico-Metodológica**

El derecho parlamentario se ha sido situado dentro de la ciencia jurídica según el modelo de interpretación y el tipo de aproximación teórica y metodológica que se haya empleado para abordar su objeto de estudio: el Parlamento como “órgano de representación política (organización y funcionamiento...) y sus funciones” (Zúñiga, 1997, p. 277). Bajo esta lógica, de acuerdo con Berlín (1993), el derecho parlamentario se sitúa en cuatro líneas de estudio:

1) como parte del derecho público, al ser encargado de normar la organización del Estado, cuenta con diversas ramas, entre ellas el derecho constitucional y derivado de éste, el derecho parlamentario que, en un sentido amplio, no se limita a regular las relaciones jurídicas o políticas que se dan en su seno, las que se establecen con los otros poderes y con los diversos

agrupamientos de la sociedad civil, sino que también rige las conexiones que se dan entre la institución parlamentaria con los partidos políticos, la función que ellos cumplen para la orientación del gobierno, su participación en los procesos electorales y su intervención en los procesos de integración de los órganos del Estado, así como otros acontecimientos de la vida pública (Berlín, pp. 43-44);

2) como parte del derecho político, como Berlín (1993) afirma parafraseando al constitucionalista Martínez Báez: el Parlamento subsiste como el principal protagonista en el Estado democrático contemporáneo y por este destacado e importante papel requiere que el sistema de normatividad que ha de regirlo sea el objeto de una disciplina propia autónoma, esto es, que se forme, que subsista una rama del derecho político referente al Parlamento, al poder político representativo del pueblo, órgano del Estado que ostenta la representación, la soberanía nacional, legitimación política inmediata y directa del pueblo soberano (concurrente) con el ejercicio de su función legislativa. El Parlamento debe tener un sistema jurídico peculiar y propio, por lo que esta rama jurídica y disciplina científica debe seguirse llamando derecho parlamentario (p. 49);

3) como subsistema del sistema constitucional: “las fuentes... ordenadas conforme a los principios de jerarquía y de competencia y las múltiples funciones del Parlamento, admiten en el derecho constitucional un tratamiento científico especializado que se denomina derecho parlamentario” (Zúñiga, 1997, p. 288); derivación del derecho constitucional: “más aún, esta disciplina especial y no autónoma utiliza el método del derecho constitucional (dogmática constitucional) y su objeto es un fragmento del objeto tradicional de la disciplina madre” (Zúñiga, 1997, p. 288) parte del Estado de Derecho, en tanto, parece correcta la definición de Prélot (Zúñiga, 1997, p. 288) de derecho parlamentario como aquella parte del derecho constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, composición, poderes, funcionamiento de las asambleas políticas..., otorgar tratamiento científico especializado en el marco del derecho constitucional al derecho

parlamentario (Zúñiga, 1997, p. 288);

4) como rama del derecho en general que está dotada de autonomía: “en virtud de que regula un orden jurídico especial, con reglas y principios técnicos propios” (Berlín, 1993, p. 45), reconociendo: hace ya algunas décadas que el derecho parlamentario viene siendo objeto de tratamiento por la doctrina, incluso como norma independiente del derecho constitucional... con lo que acaso da la pista para una elaboración sistemática de un derecho de la representación en el que tendrían tratamiento conjunto tanto el derecho parlamentario como el derecho electoral (Pérez-Serrano, 1981, p. 70).

Para abordar su objeto de conocimiento y sistematizar sus avances, el derecho parlamentario utiliza la metodología científica válida para las ciencias en general por cuanto se apoya en conocimientos provenientes de todas ciencias y en lo particular, se erige sobre los propios productos del quehacer legislativo, las doctrinas, las teorías y los métodos que conforman la epistemología del derecho en su plenitud, así como en sus ramas y vertientes doctrinarias.

Bajo una concepción amplia del derecho parlamentario, resulta posible abordar sus contenidos bajo un enfoque integrador multidisciplinario, en tanto su objeto de estudio se compone de actos parlamentarios, actos en el Parlamento, hechos legislativos y actos legislativos, acciones políticas y políticas públicas, lucha por el poder y poder de sujeción, parte del Estado y actor dentro del Estado, actos de autoridad y autoridad en acción, poder de tomar decisiones y decisiones tomadas desde el poder, peso y contrapeso político, fiscalizador de otras instituciones y fiscalizable frente a la sociedad, representante político y garante de la representación política, institución política y políticas de la institución, procesos electorales de integración y regulación de los procesos electivos, conductas políticas y conducción de la política, comportamiento político y percepción política, proceso jurídico y procedimientos jurídicos, democracia y pluralidad, partidos políticos y representación política, reglas electorales internas y reglamentación de la competencia electoral.

Asimismo, en su vertiente filosófica y sociológica, para este trabajo terminal de grado, el marco metodológico se construirá sobre el estructural funcionalismo

dado que el objeto de estudio aborda la función de las comisiones conjuntas. Desde esta perspectiva, el análisis del binomio necesidad/satisfacción son categorías aplicables a las comisiones bicamerales como órganos necesarios para el Parlamento a fin de satisfacer los trabajos de control, legislación y representación con que cumple la Asamblea; de la misma manera que la clasificación y descripción de las condiciones necesarias para la existencia/vigencia propuestas por Radcliffe-Brown referido por Gutiérrez (2005), también son deseables en estas instancias legislativas, en tanto las comisiones conjuntas existen para algo y pierden su vigencia cuando ese algo deja de ser necesario para satisfacer un fin parlamentario, político y social.

Para el estructural funcionalismo las conceptualizaciones insatisfacción/armonía general, orden/caos, causa/función, rol/estatus, función social/estructura social (Gutiérrez, 2005), son nodales y desde luego, son también utilizables para explicar la naturaleza, regulación, operación y alcance de las comisiones bicamerales, en el entendido que, ante necesidades insatisfechas o de ruptura de un orden particular, se requieren instrumentos, como las comisiones conjuntas y las regulaciones reformadas o nuevas, que conduzcan procesos *ad hoc* para restablecer la armonía general del sistema, reinstalar un orden o reinventar un orden; de tal manera que la creación de comisiones conjuntas y la definición de su estructura y funciones respondan a una causa que les da razón de existir y les confiera una función para atender las distorsiones que se han previsto; dentro de una estructura se estipulan roles y se definen estatus que permiten cumplir funciones socialmente útiles, tanto dentro de la estructura interna como dentro de la estructura social.

Se considera que las categorías de orden social/continuidad estructural desarrolladas por Malinowski referido por Gutiérrez (2005), en la teoría científica de la cultura, fortalecen la sistematicidad de la metodología funcionalista al recuperar y robustecer los conceptos de función, teoría de las necesidades vitales/creadas, problemas universales y sistema interconectado, constructos metodológicos que son trasladables para explicar la dinámica orgánica del Congreso, cuyo colegiado en Pleno delega funciones en colegiados más pequeños a través de los cuales se

estructura un sistema propio para su funcionamiento interno a fin de satisfacer las necesidades internas del propio sistema y las de un sistema externo o mayor en el que está inmerso y para el cual es deseable preservar un orden acostumbrado o reformarlo o proponer un nuevo orden; categorías de ordenación y estructura que permean hacia las comisiones bicamerales como parte de un sistema interconectado que satisface necesidades vitales y las creadas por las circunstancias.

Gutiérrez (2005) dice que Parsons imbuido de Weber y Malinowski insistió en formular una teoría general sistémica/sistema social, en la que Weber planteó “entender la acción social dentro de la relación medios-fines” (Gutiérrez, 2005, p.185), acciones/intenciones del individuo y propuso construir “un tipo ideal” (Gutiérrez, 2005, p.185) de modelo de observación de la realidad; modelo o modelos ideales que es probable ya existan o hayan sido diseñados por los estudiosos del parlamentarismo y el derecho parlamentario para construir regulaciones como medios para alcanzar finalidades deseables en un momento o época.

Para Gutiérrez (2005), Parsons propone que el sistema social es el proceso en que los actores reobran entre sí, status social/rol, bases del estructural-funcionalismo. En el análisis de la reglamentación del Parlamento y de sus comisiones conjuntas se advierte la existencia de actores protagónicos que ocupan sitios específicos y realizan funciones para atender algo interno o hacia el exterior en el sistema social en que está inmerso o con el que está interconectado, por lo que estas categorías son aplicables al tema investigado. Gutiérrez (2005) dice que Merton analiza la “unidad funcional de la sociedad” (p. 187) [todas las partes del sistema social funcionan en estrecha relación], el “funcionalismo universal” (Gutiérrez, 2005, p.188) [las formas sociales son estandarizadas] y la “indispensabilidad” (Gutiérrez, 2005, p.188) de los actores sociales; unidades de análisis que encuadran en el estudio de los temas parlamentarios y su organización interna.

## Hipótesis

Esta investigación busca probar la siguiente hipótesis general:

La ausencia de **reglas, lineamientos, criterios específicos o mandato expreso en las leyes, reglamentos, códigos y manuales** de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos para normar la operación de las comisiones conjuntas, deja a la discrecionalidad de los integrantes de dichos órganos las decisiones para **funcionar** de manera regular y transparente durante los años de ejercicio constitucional de cada Legislatura, en consecuencia, configura un escenario de **operación** con márgenes de **consenso** débiles y con baja rendición de cuentas y transparencia.

Esta hipótesis general permite trabajar con tres hipótesis específicas:

### Hipótesis 1

La falta de regulación explícita para el funcionamiento de la COCOPA, durante el periodo de cese de hostilidades, deja a discreción de sus integrantes el funcionamiento regular y transparente durante los ejercicios constitucionales de cada legislatura.

H1. No regulación + Cese de hostilidades = Funcionamiento discrecional.

### Hipótesis 2

La falta de regulación explícita y el funcionamiento discrecional de las comisiones conjuntas dificultan el logro de consensos internos.

H2. No regulación + funcionamiento discrecional = nivel de consenso bajo.

### Hipótesis 3

La falta de regulación explícita y el funcionamiento discrecional de las comisiones conjuntas propician la baja rendición de cuentas de los legisladores.

H3. No regulación + funcionamiento discrecional = baja rendición de cuentas.

## **Objetivos**

### **a) Objetivo General**

Investigar acerca de la reglamentación de las comisiones conjuntas en el Parlamento para determinar la conveniencia de elaborar una propuesta de reforma a la LOGGEUM (17/11/2024) a partir de estudiar el funcionamiento de las comisiones bicamerales creadas en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los resultados que dichas comisiones alcanzan conduciéndose bajo del estatuto parlamentario vigente.

### **b) Objetivos Específicos**

Investigar acerca de la reglamentación de las comisiones conjuntas en el Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos.

Proponer una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM, 17/11/2024) en materia de comisiones conjuntas.

## **Metodología / método**

La metodología jurídica aporta los instrumentos técnicos que permiten aproximarse al derecho con el propósito de 1) conocer, 2) elaborar, 3) aplicar y 4) enseñar, según cita Cabrera (2011) a Fix-Zamudio; dos están vinculados a la praxis del jurista: creación y aplicación del Derecho; y dos están relacionados con la academia: enseñanza e investigación del Derecho. En lo particular, esta última remite al terreno de la construcción del conocimiento científico donde la metodología jurídica aporta las rutas, reglas y pautas para abordar el objeto de estudio, al utilizar métodos válidos, aceptados o convenciones, tales como, la idealización, formalización, deducción, inducción, analogía, análisis y síntesis, según dice Carnelutti citado por Cabrera (2011).

Cabrera (2011) retoma a Witker y establece dos áreas de investigación jurídica: a) teórica o dogmática y b) empírica.

La investigación dogmática busca la coherencia lógica y se vale de tres métodos: 1) exegético, que entra al texto legal, profundiza en él y de él, extrae sus conclusiones; 2) sistemático, que tipifica la institución jurídica a la cual se refiere la norma en proceso de interpretación y a partir de ahí, interpreta sus alcances; y 3) sociológico, que implica la creación de los principios normativos para analizar una cuestión jurídica que carece de fuentes formales o antecedentes jurídicos. Se reconocen dos corrientes para iniciar las investigaciones en Derecho: 1) iusnaturalismo en la que la naturaleza humana es la fuente; y 2) iuspositivismo, que parte de la ley misma. Asimismo, el Derecho no busca establecer verdades inmutables sino explicaciones sociohistóricas aplicables a una realidad concreta en el pasado o el presente de una sociedad en particular, por lo que la ciencia jurídica se fundamenta en la metodología filosófica o universal, en posturas ideológicas y políticas, en concepciones idealistas o materialistas, la dialéctica o el positivismo. Para ello, tendrá tres enfoques: 1) cuantitativo, 2) cualitativo y 3) mixto. Los tres son válidos, aceptados o convenidos por los cuerpos académicos de investigación.

Para los propósitos de este trabajo terminal de grado en materia de comisiones conjuntas en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos están disponibles métodos filosóficos aplicables a los fenómenos jurídicos, entre ellos, Manuel Villa Toranzo comentado por Arellano (2004) propone el analítico que separa el todo en sus partes constitutivas y el sintético que integra un concepto a partir de sus partes. También, como explica Arellano (2004), la tradición jurídica se ha valido del método inductivo que va de lo más próximo a la experiencia del investigador para crear patrones o líneas generales; y del método deductivo que parte de lo universal a lo particular. Son ilustrativas las listas de métodos aplicables a la investigación jurídica de Luis Ponce de León Armenta citado por Arellano (2004): intuitivo, discursivo, sistemático, analógico o comparativo, histórico, dialéctico, científico, fenomenológico y mayéutico; de Lino Rodríguez-Arias referido por Arellano (2004), los métodos empírico y racionalista, dogmatismo constructivo –de Rudolf Ihering señalado por Arellano (2004)-, teoría pura -Kelsen reseñado por

Arellano (2004)-, teleológico -de Paúl Vander-Eycken compartido por Arellano (2004)- y comparativo; de Cabanellas sintetizado por Arellano (2004), los métodos positivo, ecléctico y universal; y como resume Arellano (2004), métodos de integración, de aplicación, derecho comparado, objetivo y subjetivo, individual y colectivo, superficial y profundo, total o parcial, así como de interpretación y de elaboración de leyes, que es a plenitud el espacio del derecho parlamentario y para el caso que nos ocupa, la interpretación de la reglamentación de las comisiones conjuntas de la Cámara de Diputados y el Senado de la República y una propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM, 17/11/2024).

La reglamentación de las comisiones conjuntas es un estudio de carácter cualitativo y mixto en cuanto a su enfoque dogmático y empírico. De manera específica, este trabajo terminal de grado irá de la deducción de premisas previstas en la doctrina, en los instrumentos existentes y abordará de manera analítica la reglamentación de las comisiones conjuntas en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. El enfoque será cualitativo ya que no recurrirá a ninguna técnica censal o estadística. En términos de metodología científica utilizará la inducción de un caso particular para tratar de generalizar porque partirá de la observación de un caso práctico de funcionamiento de una comisión conjunta y su reglamentación, asuntos que pueden ser vistos desde la perspectiva del iusnaturalismo o empirismo, el derecho comparado y la dogmática para, a partir de las conclusiones, proponer una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM, 17/11/2024). Esta investigación jurídica en tanto trabajo terminal de grado no es lineal, requerirá forzosamente del raciocinio lógico que bien empleará por momentos deducción o inducción, analogía y comparación, análisis y síntesis. Bajo esta perspectiva, este trabajo partirá de una consulta a la literatura parlamentaria, la dogmática y la doctrina, así como, acerca de lo que ocurre en esta materia en otras realidades jurídicas y contextos legislativos para después analizar la reglamentación del funcionamiento de las comisiones bicamerales en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se realizará un

análisis del funcionamiento de la Comisión de Concordia y Pacificación durante los ejercicios de la LVI a la LXIV Legislatura.

### **Técnicas (grupo focal, entrevista profunda)**

Como se propone en el cuerpo de este protocolo de investigación, el empleo de una metodología cualitativa permitirá la utilización de un método de inserción total en la realidad por parte del investigador y de principio, reclama tiempo de estancia en el contexto de estudio, inmersión y estancia que se acredita con la experiencia del investigador al haber formado parte de la comisión conjunta de Concordia y Pacificación; espacio de observación privilegiado para el enfoque cualitativo de investigación por cuanto entraña calidad, observación de atributos calificables, particularidades y singularidades de eventos, hechos, fenómenos, normas y sistemas que son definidos, descritos, analizados en función de sí mismos -no importa su agregación o recurrencia *per se*-, éstos pueden ser, detalla Olvera (2015), experiencias, frustraciones, opiniones, creencias, actitudes, reflexiones, lenguaje y mímica; atributos, singularidades, comportamientos y hechos que son plenamente observables en la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación.

Fueron los 1) antropólogos y 2) sociólogos los fundadores de este enfoque, que desarrolló el Interaccionismo Simbólico de la Escuela de Chicago con representantes como Park, Burgess, Mead y Blumer. Después de 1970, cobró fuerza con la 3) etnografía, 4) fenomenología, 5) investigación acción, 6) interaccionismo simbólico, 7) estudio de caso, 8) entrevistas cualitativas en profundidad y 9) observación participante, esta última es la técnica que habrá de aplicarse para este trabajo terminal de grado mediante instrumentos descriptivos de las reuniones de la comisión conjunta, recuperación de videos y demás documentos que produce como parte de los resultados de su operación.

### **Esquema de trabajo (desarrollar)**

Salvo en la etapa de mayor visibilidad del levantamiento armado, el trabajo de la COCOPA se reflejó en una agenda legislativa y política clara, a través de la

cual, se justificó su creación. Sin embargo, se han identificado periodos legislativos durante los cuales la instalación y operación de la COCOPA fue cuestionada por su inactividad. Ante este fenómeno, resulta de interés parlamentario y político, investigar qué factores normativos pueden explicar la ausencia de un trabajo sistemático que, por ejemplo, sí se observa en otras comisiones legislativas.

## **Contenido**

Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM, 17/11/2024) en materia de regulación de las comisiones conjuntas a partir del estudio del funcionamiento de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación es un trabajo de carácter cualitativo y documental. El trabajo presupone una investigación de la literatura parlamentaria acerca de los vacíos en la reglamentación del funcionamiento de las comisiones bicamerales en el Congreso de la Unión, de las que se conoce la existencia de cinco, al momento de realizar esta indagatoria. Tal ejercicio incluye un análisis de otras realidades legislativas. Los únicos instrumentos, como tales, son los cuadros comparativos que habrán de construirse. El universo de trabajo es la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Capitulado**

### **Introducción**

#### **Capítulo I.** Revisión de literatura

I.1. Comisiones parlamentarias

I.2. Regulación de las comisiones parlamentarias

I.3. Comisiones parlamentarias, transparencia y rendición de cuentas

I.4. Comisiones parlamentarias, eficiencia y eficacia

#### **Capítulo II.** Planteamiento teórico

II.1. Función de las comisiones parlamentarias

II.2. Eficacia y eficiencia parlamentaria como resultado de la regulación

II.3. Conflicto político y negociación como margen de funcionamiento

II.4. Hipótesis

### **Capítulo III. Metodología**

III.1. Planteamiento

III.2. Variables de análisis

III.3. Operacionalización de las variables análisis

III.4. Recolección de información

III.5. Selección temática

### **Capítulo IV. Estudio de caso**

IV.1. Justificación del estudio de caso

IV.2. La Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación como coadyuvadora en las negociaciones de paz

IV.3. Desempeño de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación

### **Capítulo V. Resultados y Consideraciones finales**

V.1. Resultados de coadyuvar

V.2. Resultados como contribución al trabajo parlamentario

V.3. Consideraciones teórico-jurídicas

V.4. Consideraciones para el trabajo parlamentario

V.5. Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de regulación de las comisiones conjuntas

Conclusiones

Referencias

Anexos

### **Fuentes de información**

Alemán Eduardo y Pachón Mónica (2008). Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia. *Política y gobierno*. XV(1), 3-34.

Recuperado de <https://www.researchgate.net/>

[publication/262653564 Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia](#)

- Altamirano Dávila, Indiana María. (2013). *Las comisiones legislativas en el derecho parlamentario nicaragüense* (tesis de magíster), UNAN-León, Nicaragua. Recuperado de [https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Las+comisiones+legislativas+en+el+derecho+parlamentario+nicarag%C3%BCense&btnG=](https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Las+comisiones+legislativas+en+el+derecho+parlamentario+nicarag%C3%BCense&btnG=)
- Arroyo García, Israel. (2009). El bicameralismo mexicano: fábrica de lubricantes legislativos y contención política. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 2(3), 65-102. Recuperado de [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/04\\_centro\\_de\\_estudios\\_sociales\\_y\\_de\\_opinion\\_publica/003\\_accesos\\_directos/002\\_publicaciones/003\\_revista\\_legislativa](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/003_revista_legislativa)
- Bangcaya, Matthew., DiGiuseppe, Thomas., Dodd, Blake., Gruning, Christopher., Parma, Rebecca., y Roberson, Johannah. (2015). *Professionalization and Effectiveness in State Legislatures*. Recuperado de <https://bush.tamu.edu/psaa/capstones/projects/2015/TX%20Legislative%20Capstone%202015.pdf>
- Bátiz Vázquez, Bernardo. (1999). *Teoría del derecho parlamentario*. México: OXFORD. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- Beetham, David. (2006). *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Ginebra, Suiza: Unión Interparlamentaria. Recuperado de [http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_sp.pdf](http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy_sp.pdf)
- Berlín Valenzuela, Francisco (1993). *Derecho parlamentario*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cano Bueso, Juan. (1984). El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) (40), 85-99. Recuperado de [https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Cano+Bue](https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Cano+Bue)

[so%2C+Juan.+%281984%29.+El+principio+de+autonormatividad+de+las+c  
%C3%A1maras+y+la+naturaleza+jur%C3%ADdica+del+reglamento+parla  
mentario.+Revista+de+Estudios+Pol%C3%ADticos+%28Nueva+%C3%89p  
oca%29+%2840%29%2C++&btnG=](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6579532)

Castro Salazar, Jesús Ignacio., Camacho García, Ma. Ofelia., y Tovar Cabañas, Rodrigo. (2018). Profesionalización y especialización en las comisiones “ambientales” del Congreso de la Unión en México, 1988-2017. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 11(22), 11-42.

Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6579532>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). Directorio, en *Reglamentos y Prácticas del Congreso de la Unión*. Recuperado de [https://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/14\\_reglamentos.htm](https://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/14_reglamentos.htm)

Cervantes Gómez, Juan Carlos. (2012). *Derecho parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Recuperado de [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar\\_orgfun\\_conglsi.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar_orgfun_conglsi.pdf)

Coker, David C. y Crain, W. Mark. (1993). Legislative Committees as Loyalty-Generating Institutions. *Political Economy Research Group. Papers in Political Economy*, (34). Recuperado de [https://ir.lib.uwo.ca/economicssperg\\_ppe/57/](https://ir.lib.uwo.ca/economicssperg_ppe/57/)

Decreto por el que se reforma el artículo 104 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (17/11/2024). *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada 8 de mayo de 2019. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559717&fecha=08/05/2019#gsc.tab=0)

[codigo=5559717&fecha=08/05/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559717&fecha=08/05/2019#gsc.tab=0)

Delgado-Iribarren García-Campero, M. (2018). La Comisión Mixta para la UE como cauce fundamental de participación de las Cortes Generales en los asuntos europeos. *Revista De Las Cortes Generales*, (104), 593-612. Recuperado de <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/74>

- Díaz Gómez, Everardo Rodrigo. (2006). Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003. *CONfinés* 2(3), 45-64. Recuperado de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35692006000100003](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692006000100003)
- Döring, Herbert. (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Campus Verlag-Frankfurt St., Martin's Press-New York. Recuperado de <http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajorityRule1995.pdf>
- García Herrera, Miguel Ángel. (1978). La comisión mixta congreso-senado. *Revista de estudios políticos*, (4), 67-96. Recuperado de [https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Garc%C3%ADa+Herrera%2C+Miguel+%C3%81ngel.+%281978%29.+La+comisi%C3%B3n+mixta+congreso-senado.+Revista+de+estudios+pol%C3%ADticos%2C+Recuperado+de+Dialnet-LaComisionMixtaCongresoSenado-1273664%2520%283%29.pdf&btnG=](https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Garc%C3%ADa+Herrera%2C+Miguel+%C3%81ngel.+%281978%29.+La+comisi%C3%B3n+mixta+congreso-senado.+Revista+de+estudios+pol%C3%ADticos%2C+Recuperado+de+Dialnet-LaComisionMixtaCongresoSenado-1273664%2520%283%29.pdf&btnG=)
- García Montero, M. y Sánchez López, F. (2002). Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, España: *Working Papers*, (212). Recuperado de <http://americo.usal.es/oir/legislatina/papers/ICPS212.pdf>
- González del Campo, Luis. (2019). El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación: delimitación y ultra vires. España: *Cortes: Anuario de derecho parlamentario*. 109-149. Recuperado de [https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/media/file\\_author/Anuario%2032%20GonzalezDelCampo.pdf](https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/media/file_author/Anuario%2032%20GonzalezDelCampo.pdf)
- Kánter Coronel, Irma del Rosario y Morales Gómez, Danitza. (2015). Las comisiones ordinarias en el Senado de la República y sus cambios recientes. *Mirada Legislativa*, (156), Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 28. Instituto Belisario Domínguez Senado de la República (LXIV Legislatura). Recuperado de

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4159/ML%20156.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Kaare Strom. (1995). *Parliamentary Democracy and Delegation*. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/019829784X.003.0003>

Mejía Moscoso, Ximena. (2011). *Las comisiones legislativas en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 y la legislación vigente*. Monografía: Especialidad en Derecho Constitucional. Universidad del Azuay, Ecuador. Recuperado de <http://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/5504/1/08527.pdf>

Muro Ruiz, Eliseo. (2006). *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*. México: UNAM-IIJ. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1949/2.pdf>

Puente, Khemvirg. (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano. En Béjar Algazi, Luisa, coord. *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. Ed. UNAM-M. A. Porrúa, México. Recuperado de [https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Puente%2C+Khemvirg.+%282009%29.+De+la+productividad+legislativa+a+la+eficiencia++parlamentaria+en+el+sistema+de+comisiones+del+Senado+mexicano.+B%3%A9jar+Algazi%2C+Luisa%2C+coord.+%282009%29.+Qu%3%A9+hacen+los+legisladores+en+M%3%A9xico.+El+trabajo+en+comisiones.+M%3%A9xico%3A+Ed.+UNAM-M.A.Porr%C3%BAa.++&btnG=](https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Puente%2C+Khemvirg.+%282009%29.+De+la+productividad+legislativa+a+la+eficiencia++parlamentaria+en+el+sistema+de+comisiones+del+Senado+mexicano.+B%3%A9jar+Algazi%2C+Luisa%2C+coord.+%282009%29.+Qu%3%A9+hacen+los+legisladores+en+M%3%A9xico.+El+trabajo+en+comisiones.+M%3%A9xico%3A+Ed.+UNAM-M.A.Porr%C3%BAa.++&btnG=)

Ramírez Marín, Juan. (2007). Del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. *Quórum Legislativo*, (90), 13-48. Recuperado de [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006 centros de estudio/03 centro de estudios de derecho e inv parlamentarias/c publicaciones/a revista quorum legislativo 1/090 quorum legislativo 90](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006 centros de estudio/03 centro de estudios de derecho e inv parlamentarias/c publicaciones/a revista quorum legislativo 1/090 quorum legislativo 90)

Ramos Ramos, Octavio., Cárdenas González de Cosío Ana. y Sepúlveda Toledo

- Maylí. (2011). *El control judicial electoral de la función parlamentaria*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/32192?show=full>
- Rodríguez, C. G. (2011). Las comisiones legislativas en los parlamentos latinoamericanos. Universidad de Salamanca. *Elites Parlamentarias Latinoamericanas. Boletín datos de opinión*, (24-11). Recuperado de [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/108565/boletin\\_elites\\_24\\_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/108565/boletin_elites_24_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ruiz-Rico Ruiz, Catalina. (2017). La transparencia como límite de la autonomía parlamentaria en las asambleas legislativas autonómicas. España: UNED. *Revista de Derecho Político*, (99), 263-299. Recuperado de <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/19312>
- Santaolalla López, Fernando. (2019). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editorial Dykinson, S. L. 2ª edición. Recuperado de <https://www.dykinson.com/libros/derecho-parlamentario-espanol/9788491489955/>
- Yamamoto, Hironori. (Ed) (2007). *Instrumentos de control parlamentario*. Suiza: Inter-Parliamentary Union. Recuperado de <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/tools-parliamentary-oversight>

## Capítulo I

### Revisión de literatura

Las comisiones parlamentarias son un espacio operativo en las actividades políticas y legislativas de las asambleas representativas nacionales. A partir de un estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales, Hironori Yamamoto (2007) afirma que “las comisiones existen en todos los parlamentos del mundo” (p.15) y precisa:

Una comisión parlamentaria es un grupo de parlamentarios nombrados por una cámara (o por las dos cámaras en el caso de las comisiones mixtas de los parlamentos bicamerales), al que se recomiendan determinadas tareas. Una comisión ofrece un entorno que facilita el examen pormenorizado de proyectos de ley, la supervisión de actividades del gobierno y la interacción con el público y los actores externos. Una parte significativa de la labor parlamentaria ahora se lleva a cabo en las comisiones más que en la cámara originaria (Yamamoto, 2007, p. 15).

La División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación del Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados (17/11/2024), en el documento *Las comisiones legislativas en las cámaras de diputados o equivalente. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial* (p. 2), refiere la afirmación de Berlín (1995, p. 234):

Suele utilizarse también como sinónimo de comisión, el vocablo "comité", el cual deriva del latín *committere*, que algunos países utilizan preferentemente, por atribuirle a esta palabra mayor estabilidad, más jerarquía, composición más heterogénea y menor carácter ejecutivo", partiendo de la base que con ella se designa a "un grupo de personas que se nombran o constituyen para una tarea o gestión por el común transitoria y de carácter administrativo, consultivo, político, legislativo u otro".

La idea más frecuente es que las primeras comisiones surgieron a medida que las asambleas comenzaron a manejar más asuntos y más complejos. Se empezó por comités *ad hoc* para desahogar el trabajo y a medida que los asuntos eran recurrentes, las comisiones se establecieron como parte de la estructura orgánica del Parlamento (Bangcaya, DiGiuseppe, Dodd, Gruning, Parma y Roberson, 2015). De esta manera, las comisiones parlamentarias llamaron la atención como objeto de estudio en la organización de las asambleas representativas a fin de explicar y observar cómo ha venido evolucionando, explican Kánter y Morales (2018):

El parlamento francés fue el primero en adoptar una división interna de trabajo por “secciones”, las cuales se integraban por igual número de miembros y todos analizaban un determinado asunto del día. A finales del siglo XIX este sistema de secciones fue sustituido por el sistema de comisiones en el Parlamento inglés, desde donde se extendió a diversos países hasta convertirse en la figura central del quehacer legislativo en las democracias modernas. En el caso particular de México, el sistema de comisiones fue adoptado como forma de división del trabajo legislativo desde el segundo Congreso Constituyente, el cual se instaló en 1824 y desde entonces se ha mantenido y fortalecido (p.1).

### **I.1. Comisiones parlamentarias**

Las comisiones camerales en el Poder Legislativo son un objeto de estudio al que es posible observar por estar estipulado y en funciones cotidianas en los parlamentos. Yamamoto (2007) define:

Comisión [parlamentaria] Órgano parlamentario nombrado por una cámara [o ambas, en el caso de las comisiones mixtas en un parlamento bicameral] para llevar a cabo tareas concretas, subordinado a la cámara originaria. La cámara originaria remite asuntos a las comisiones o las faculta para que escojan las cuestiones

a examinar. Las comisiones pueden ser permanentes o especiales [o *ad hoc*] (p. 83).

El estudio de las comisiones parlamentarias ha sido abordado desde diferentes perspectivas como el derecho constitucional (García, 1978; Muro, 2006; Santillán, 2009; Ramos y otros, 2011; Delgado-Iribarren, 2018) y el parlamentarismo (Coker y Crain, 1993), la teoría de las decisiones racionales, el institucionalismo y el neoinstitucionalismo (Kaare Strom, 1995; Norton, 1998); también es fácil encontrar escritos acerca de la clasificación de las comisiones legislativas desde una perspectiva normativo-institucional y empírica (Rodríguez, 2011; Berlín, 1998) que posibilitan acercarse a definiciones de las comisiones por su tipología (García y Sánchez, 2002) y su funcionamiento (Puente, 2009) y las características de éstas (Coker y Crain, 1993; Döring, 1995; Yamamoto, 2007; Bangcaya y otros 2015; Kánter y Morales, 2018; Santaolalla, 2019).

Desde el ámbito académico, las comisiones son las subunidades más estudiadas de la organización del trabajo legislativo. Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo (Kaare Strom, en Döring, 1995), ellas constituyen la división del trabajo parlamentario que responde a la dinámica interna y a las exigencias de los diseñadores de las políticas de Estado. En la tradición parlamentaria *westminsteriana*, las comisiones son pequeños espacios que abarcan todo el quehacer legislativo; y como rasgo de representación por mayorías, el partido o coalición de mayoría, también preside la mayoría de las comisiones, mismas que para su integración temática, los legisladores pueden o no tener experiencia o interés en los asuntos que tratan. En cambio, en la Europa *continental*, las presidencias de las comisiones pueden distribuirse de manera proporcional entre los partidos y, sus integrantes, lo son por sus vínculos partidistas, por su experiencia y/o por las preferencias particulares de los legisladores por los temas de la agenda, por ejemplo, los representantes del campo se integran a comisiones de agricultura, lo electos por ascendencia aborígen se incorporan a las de pueblos indígenas siguiendo una inercia de derecho natural sobre la agenda de su sector de origen socioeconómico y político. La organización del Parlamento en Estados Unidos, y con él, México -que imitó su diseño constitucional- es un híbrido *westminsteriano* y

europeo que emplea las mayorías partidistas con la delegación de autoridad en las comisiones respaldadas por una especialización y experiencia de los congresistas (Kaare Strom en Döring, 1995). Yamamoto (2007) comenta:

Existen dos tipos de sistemas de dirección de una comisión. En algunos parlamentos, la adopción de decisiones compete exclusivamente al presidente de la misma; en otros, la comisión cuenta con un órgano directivo colectivo, o mesa directiva. Normalmente, en una mesa hay miembros tanto del partido en el gobierno como de los de la oposición (p 18).

La composición de la dirección de una comisión es importante pues normalmente es ella quien se encarga de elaborar el proyecto de programa de trabajo de la comisión.

En los parlamentos en los que son habituales las coaliciones entre varios partidos, los puestos directivos se distribuyen entre los distintos partidos. Muchos parlamentos cuentan con reglas que prevén que los partidos de la oposición ocuparán la presidencia de algunas comisiones y/o algunos cargos en el órgano directivo colectivo de la comisión (también conocido como mesa directiva).

La descripción precedente corresponde sobre todo a las comisiones permanentes (p. 17).

La mayor dificultad para una clasificación exhaustiva de las comisiones parlamentarias radica en la diversidad de marco jurídicos y como consecuencia, una variopinta nomenclatura de figuras parlamentarias que caracterizan a los sistemas parlamentario, semiparlamentario, presidencial, semipresidencial, monarquía y principado parlamentarios; al respecto, la División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación del Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados (17/11/2024) elaboró el documento *Las comisiones legislativas en las cámaras de diputados o equivalente. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial*:

<b>Argentina / régimen presidencial</b>	<b>Brasil / régimen presidencial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones de Asesoramiento (permanentes)</li> <li>• Comisiones Especiales</li> <li>• Comisión de Labor Parlamentaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones Permanentes</li> <li>• Comisiones Temporales</li> <li>• Comisiones Permanentes Mixtas</li> </ul>

Fuente: División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación del Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados (17/11/2024, p. 24).

<b>Estados Unidos de Norteamérica / régimen presidencial</b>	<b>México / régimen presidencial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanentes</li> <li>• Selectos (especiales y otros)</li> <li>• Conjuntos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones Ordinarias</li> <li>• Comisiones de Investigación</li> <li>• Comisiones especiales</li> </ul>

Fuente: División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación del Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados (17/11/2024, p. 24).

<b>Reino Unido / régimen parlamentario</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones Permanentes (standing committes)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones Selectas (select committes) que pueden ser: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisiones Domésticas</li> <li>- Comisiones de Investigación</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones Permanentes Especiales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité Plenario</li> </ul>

Fuente: División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación del Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados (17/11/2024, p. 7).

<b>Alemania / régimen parlamentario</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Comités Permanentes</b></li><li>• <b>Comités de Investigación</b></li><li>• <b>Comités Especiales</b></li><li>• <b>Comisiones de Investigación</b></li><li>• <b>Comités Mixtos:</b></li></ul>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Comité Conjunto</li><li>- Comité de Mediación</li><li>- Comité para la Elección de Jueces</li></ul>

Fuente: División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación del Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados (17/11/2024, p. 7).

<b>España / régimen parlamentario</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Comisiones permanentes</li><li>• Comisiones de carácter permanente durante la legislatura</li><li>• Comisiones no permanentes:<ul style="list-style-type: none"><li>- De Investigación.</li></ul></li><li>• Eventuales de carácter mixto o conjunto.</li></ul>	

Fuente: División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación del Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados (17/11/2024, p. 7).

<b>Canadá / régimen parlamentario</b>	<b>Italia / régimen parlamentario</b>
---------------------------------------	---------------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Plenaria Permanentes</li> <li>• Comisiones</li> <li>• Comisiones Especiales</li> <li>• Comisiones Conjuntas</li> <li>• Comisiones Legislativas</li> <li>• Comisiones de Enlace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones Permanentes</li> <li>• Comisiones Especiales</li> <li>• Comisiones Bicamerales</li> <li>• Comisiones de Investigación</li> </ul>
---	--

Fuente: División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación del Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados (17/11/2024, p. 7).

<b>Francia / régimen semipresidencial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones Permanentes</li> <li>• Comisiones Especiales</li> <li>• Comisiones de Investigación.</li> <li>• Comisiones mixtas paritarias.</li> <li>• Comisión del artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Nacional</li> <li>• Comisiones designadas especialmente para el examen de los acuerdos del Pleno sobre acusación ante el Alto Tribunal de Justicia.</li> </ul>

Fuente: División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación del Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados (17/11/2024, p. 21).

Santillán (2000, p.4) refiere el trabajo de Juan Carlos Córdova González [Comisiones Legislativas, compilado en Balkin, Robert (coord.). (2004). *El Poder Legislativo Estatal en México. Análisis y Diagnóstico*. State University of New York], en el que se afirma:

Los dos criterios comunes para clasificarlas son los siguientes:

Tiempo que dura su función:

Permanentes:

“Funcionan durante todo el periodo constitucional de la legislatura, están determinadas dentro del marco normativo del

Congreso y desarrollan funciones propias de la asamblea, dividiendo el trabajo en materias”.

Temporales:

“Nacen como respuesta a una demanda o hecho social, y funcionan durante un periodo determinado, concluyendo su actuar con la solución del conflicto. Al finalizar su trabajo deben rendir un informe de la labor realizada”.

Naturaleza de su actividad:

De dictamen o estudio:

“Son las que se encargan de desarrollar todas las actividades tendientes al análisis y determinación sobre un asunto que le sea sometido a su consideración, teniendo que emitir una resolución, la cual será ratificada, modificada o rechazada por el pleno”.

De investigación o especiales:

“Se encargan del seguimiento e indagación sobre un tema de singular relevancia; estas comisiones pueden concretarse a la emisión de un informe sobre el particular, o emitir una opinión final; en ambos casos es el Pleno quien toma conocimiento, evalúa, establece y ratifica las acciones a seguir”.

Jurisdiccionales:

“Son las que se constituyen como órgano instructor dentro del procedimiento iniciado en contra de uno o más diputados, que pueden ser bajo causal del orden penal, político o constitucional”.

De protocolo o ceremonial:

“Se forman en razón de un acto significativo para la asamblea, regularmente en virtud de la presencia de alguna persona de relevancia, por ejemplo, la visita de un jefe de Estado” (Santillán, 2000, p. 4).

En cada Parlamento se integra un conjunto de comisiones que conforman un sistema de comisiones (Coker y Crain, 1993; Cervantes, 2007) que ha sido considerado durante mucho tiempo el rasgo fundamental para comprender la

organización parlamentaria que, como señala Cervantes (2007) “de acuerdo con la doctrina, las comisiones se dividen básicamente en dos tipos: ordinarias o permanentes, y temporales” (p. 158), las primeras se integran en cada legislatura y duran el mismo tiempo que ésta para cumplir atribuciones y funciones reglamentadas y precisamente son las comisiones ordinarias o permanentes las que predominan en el ámbito parlamentario moderno debido a la especialización y complejidad de los asuntos de gobierno y políticas de Estado, erigiéndose como un “sistema de comisiones permanentes como regla, con la excepción de la Gran Bretaña” (p. 158).

Recientemente, el interés se ha ido centrando en el grado de especialización de acuerdo a su agenda (Coker y Crain, 1993). Hay diversidad de comisiones parlamentarias en atención a lapsos de permanencia, membresía y funciones. Las comisiones pueden realizar funciones valiosas por sí mismas para los parlamentarios, pudiendo ser bicamerales o “conjuntas” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 88) de conferencia, mixtas o de conciliación (García, 1978; Alemán y Pachón, 2008; Arroyo, 2009). Algunas tienen miembros permanentes y duran una o más legislaturas, algunas son simétricas a los ministerios del Ejecutivo o completamente diferentes, algunas son estrictamente de asuntos legislativos, presupuestales, de investigación o de administración, otras son creadas *ad hoc* y se disuelven después de cumplir su tarea (García, 1978; Kaare Strom, 1995; Yamamoto, 2007).

<b>Ejemplos de los diferentes sistemas de comisiones</b>	
<b><i>Parlamentos de Europa continental</i></b>	<b><i>Parlamentos basados en el modelo parlamentario de Westminster</i></b>
Comisiones legislativas permanentes	Comisiones legislativas
Comisiones permanentes no legislativas	Comisiones especiales
Comisiones no permanentes	Comisiones permanentes
Comisiones mixtas	Comisiones mixtas
Comisiones de investigación	Subcomisiones
	Comisión de toda la Cámara
	Comisiones internas

Fuente: Yamamoto (2007, p. 15).

Yamamoto (2007) describe tres tipos de comisiones parlamentarias:

Comisión especial [*ad hoc*]. Comisiones establecidas para atender a necesidades temporales.

Comisión mixta. Comisión compuesta por miembros de las dos cámaras de un parlamento bicameral.

Comisión permanente. Comisión que se establece para toda la duración de una legislatura, de conformidad con las Normas de procedimiento (p. 15).

Cervantes (2007) dice del parlamento norteamericano:

Este sistema presenta tres tipos de comités:

Los permanentes. Se mantienen de legislatura a legislatura y tienen responsabilidades legislativas específicas.

Los selectos. Designados con un propósito limitado y sólo duran unas cuantas legislaturas.

Comités de conferencia. También denominados conjuntos, conformados por senadores y representantes designados para resolver diferencias en las versiones del Senado y de la Cámara de Representantes acerca de una ley antes de su aprobación final (p. 145).

La División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación del Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados (17/11/2024, pp. 5-6), y Rodríguez (2011, pp.1-2), refieren la tipología propuesta por Berlín (1995, pp. 234-236), en la que se encuentra:

En los legislativos de América latina existen diversos tipos de comisiones estipuladas en cada uno de los reglamentos de las cámaras legislativas (Rodríguez, 2011, pp. 1-2), entre las más frecuentes se encuentran:

a) Comisiones permanentes u ordinarias: son aquellas que se establecen por reglamento y se caracterizan por tratar diversos temas delimitados previamente, poseen una duración ilimitada y son integradas en cada legislatura según formas previstas en las normas de cada cuerpo legislativo.

b) Comisiones especiales o *ad hoc* o transitorias: son las integradas para asuntos específicos determinados por el pleno de la Cámara, los que son analizados, dictaminados y sometidos al conocimiento del mismo, para su modificación, aprobación o rechazo. Una vez que se ha dictaminado acerca del tema en cuestión, la comisión nombrada cumple su cometido y deja de existir.

c) Comisiones de investigación: éstas pueden no estar previstas en el reglamento, son designadas por la Mesa Directiva de la cámara con acuerdo del Pleno con el fin de que lleven a cabo el análisis detallado de los asuntos encomendados, para que produzcan un dictamen preliminar sobre ellos; disponen estas comisiones de diversos medios, entre los que se encuentran: comparecencia de testigos, interrogatorios y petición de información a las autoridades o a las personas implicadas. Otros medios para el cumplimiento de sus tareas son visitas a obras, instituciones públicas, empresas privadas y, en general, a todos aquellos sitios relacionados con el trabajo encomendado.

d) Comisiones mixtas: son aquellas que pueden estar integradas con representantes de las dos cámaras legislativas o por miembros de distintas comisiones dentro de una misma cámara.

e) Comisiones bicamerales o conjuntas: están presentes en algunas legislaturas bicamerales y se integran por miembros de ambas cámaras ya que tratan proyectos de interés común (Rodríguez 2011, pp. 1-2). Son aquellas que, en un sistema bicameral, son integradas con representantes de las dos cámaras, como pueden ser las conformadas por miembros de las cámaras de los Comunes y de los

Lores en Inglaterra o de las cámaras de Representantes y del Senado en el Congreso de los Estados Unidos. Suelen tener estas comisiones importancia considerable porque después de haber laborado en conferencias y puestos de acuerdo en lo referente a los asuntos asignados, sus decisiones y dictámenes generalmente son adoptados por el Pleno del Parlamento (División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación del Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados, 17/11/2024, pp. 4-5; y Rodríguez, 2011, pp. 1-2).

Francisco José de Andrea Sánchez (1993, s/p) clasifica las comisiones parlamentarias del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en administrativas, cortesía, especiales, investigadoras, jurisdiccionales, no reglamentadas especialmente, notificadoras de la instalación de la Cámara -a la colegisladora, Presidente de la República y Suprema Corte-, ordinarias de las cámaras del Congreso de la Unión y Comisión Permanente.

Mientras que en el estudio *de Las comisiones legislativas en los congresos locales en México*, Córdova y Hurtado (2005, p. 188):

Por lo que respecta a las materias sobre las cuales dictaminan, encontramos tres grupos:

En razón de la denominación. Son aquellas que por su nombre le asignan el trabajo legislativo. Dentro de la reglamentación interna de los congresos encontramos 16 casos en el país.

Facultadas por la reglamentación interna. Son aquellas comisiones que la Ley Orgánica o el reglamento interno de los congresos, las faculta para dictaminar sobre determinado asunto específico y no pueden conocer de otro diferente a las atribuciones señaladas. Se localizaron 12 estados que trabajan de esta manera.

Mixtas. El sistema de comisiones de un Congreso maneja ambas. Cuatro estados del país internamente se manejan de esta forma (p. 188).

Cervantes (2007, p. 159) explica que se crean:

Comisiones no legislativas, en éstas se agrupan las comisiones de difícil clasificación, por lo que se incluyen las de investigación o encuesta que en algunos sistemas son permanentes.

Comisiones mixtas, integradas por legisladores de ambas cámaras que tienen como objeto atender una problemática común a los dos cuerpos colegiados.

Con respecto a las comisiones temporales o no permanentes, se puede decir que éstas son las que se crean con un objetivo determinado -el cual puede ser incluso legislativo-, concluido el cual se disuelven (Cervantes, 2007, p. 159).

En el caso del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos los investigadores han encontrado que las comisiones bicamerales, conjuntas, especiales y temporales, hasta 2007, no tenían una definición normativa general por lo que:

Con respecto a este problema (de reglamentación) parlamentaria, en lo que respecta a la Cámara de Diputados, no aporta previsión alguna, por lo que se aplican a las comisiones las reglas del Pleno, razón por la que las reuniones son públicas y excepcionalmente privadas, y en el caso del Senado el artículo 93 señala que “las reuniones de las Comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes”, por lo que se infiere que las reuniones son privadas y por excepción expresa de sus miembros, públicas (Cervantes, 2007, p.160).

El estudio de las comisiones parlamentarias bicamerales, conjuntas, mixtas o de conciliación han constituido un fenómeno parlamentario en algunos países, con cuya integración se busca generar consensos y hacer más terso el proceso de aprobación de leyes que necesariamente deben pasar ambas cámaras, García (1978, pp. 67-73) opina de la Asamblea española:

(...) nacimiento de una institución en el ordenamiento jurídico español: la Comisión Mixta Congreso-Senado (...) un órgano parlamentario, cuya función consiste básicamente en intentar formular un texto que supere las divergencias existentes entre las dos Cámaras, y sobre el

que deben pronunciarse el Senado y el Congreso para culminar el procedimiento legislativo.

(...)

El sistema de las comisiones mixtas se inauguró en Inglaterra, cuna del parlamentarismo, país en el que durante muchos años se produjo una tensa pugna entre ambas cámaras que concluyó, como es sabido, con el triunfo de la Cámara de los Comunes [R. Redslob: *Le régime parlementaire*. París, 1924] (pp. 67-73).

García (1978, pp. 86-87) encontró que las comisiones mixtas, bicamerales, conjuntas o de conciliación se guían bajo las mismas tipologías aplicables al sistema de comisiones en general, es decir, pueden ser permanentes o temporales, pueden reflejar la pluralidad política del Parlamento:

Para Virga existen varios tipos de comisiones mixtas. Siguiendo su clasificación categorizamos la contemplada en el ordenamiento español de la siguiente forma:

a) Paritaria, en cuanto que sanciona un idéntico número de representantes de ambas cámaras a fin de respetar la igualdad entre ellas. Pero como veremos después, colocar al mismo nivel el Congreso y el Senado no pasa de ser una mera formalidad, puesto que el diseño constitucional sanciona la primacía de las dos.

b) Obligatoria, puesto que, desencadenado el conflicto parlamentario, la norma impone la necesidad de que se convoque la Comisión Mixta considerando que con ello se crea un marco que facilita encontrar una propuesta admisible por el Congreso y el Senado.

c) Temporal, puesto que se agota con su intervención en cada discrepancia concreta, siendo preciso en la siguiente divergencia determinar de nuevo su composición. Con ello se aleja de la práctica de otros países, en los que únicamente existe una Comisión Mixta que funciona durante toda la legislatura y entiende de todos los conflictos. Estimamos más idóneo el sistema establecido de comisiones para cada desacuerdo, puesto que permite acomodar mejor la composición

de la comisión al asunto debatido, designándose a los que se juzgue más competentes y evita que se constituyan centros permanentes de poder que puedan perturbar el proceso legislativo.

d) Unitaria, puesto que la comisión mixta no sólo se constituye en una reunión conjunta de los miembros de cada Cámara, sino que las deliberaciones y votaciones, el proceso de formación de la voluntad se produce en una única sede, excluyéndose que los parlamentarios, aunque mantengan reuniones con participación de todos los representantes, decidan con posterioridad por separado en función de su diversa procedencia parlamentaria, dirigiéndose a las cámaras propias con la decisión adoptada por separado.

e) Por último, con un fundamento constitucional, en cuanto que está establecida por una ley de tal rango (pp. 86-87).

Esta clasificación resulta interesante pues desglosa los principios de paridad (al que se debe agregar el de proporcionalidad en la representación de las fuerzas políticas), obligatoriedad (prescripción insalvable para dirimir las controversias entre las cámaras, temporalidad (dura mientras se aprueba el ordenamiento objeto de la discordia o permanentes al crear por reglamento una comisión exprofeso encargada de velar por la ductilidad del trámite legislativo), unicidad (cuerpo colegiado que sesiona de manera conjunta con los miembros representantes de ambas cámaras) y constitucionalidad (por cuanto exista una ley que obligue a las colegisladoras a integrarse en un cuerpo colegiado único para fines específicos de resolución de divergencias en relación a proyectos de ley que tienen que pasar por el análisis y discusión de ambas cámaras).

## **I.2. Regulación de las comisiones parlamentarias**

Las reglas que dan orden y hasta método para el tratamiento de los trabajos encargados a las comisiones parlamentarias resultan fundamentales para los congresos democráticos. Al respecto, Yamamoto (2007) define:

Normas de procedimiento. Conjunto de normas codificadas que regulan la organización del parlamento y sus procedimientos. Cada parlamento denomina de forma distinta este tipo de normas. Así, en los países francófonos y en los de habla española se suelen promulgar «normas internas» en forma de leyes orgánicas. En los parlamentos de la *Commonwealth* se emplea el término «reglamento». El estatuto parlamentario es la cristalización más firme de la autonomía en la división de poderes (p. 85).

Cano (1984, p. 88) afirma que, en la doctrina española, estatuto parlamentario se define como:

«un sistema regulador de la organización, poderes y facultades de las Asambleas políticas, deliberantes y representativas» que suele contemplar, por lo demás, un contenido normativo diverso; o también, y en conexión con las prerrogativas de la Cámara, como «una norma del ordenamiento jurídico general del Estado, cuya elaboración está reservada a la Cámara legislativa a la que afecte, a la que se reconoce una especial subjetividad en el contexto estatal como depositaria de unos residuos de soberanía, de un privilegio colectivo y de la necesidad de defenderse del Ejecutivo» (p. 88).

En las constituciones políticas resulta común encontrar las generalidades o principios superiores que dan marco a la integración, organización y funcionamiento de los parlamentos, a lo que Cano (1984, pp. 88-89) explica:

(...) «cuanto más parco sea el texto constitucional en el tratamiento de dichos principios básicos, con mayor detalle y amplitud podrán ser regulados y desarrollados en el propio Reglamento (...) la asamblea debe tener la autonomía del poder reglamentario, y ello tanto para establecer el Reglamento como para modificarle a propia voluntad «por vía de resolución unilateral» pues no en vano ha podido escribirse que «la soberanía del poder legislativo en el Estado liberal tiene una expresión 'inmediata' en la potestad autorreglamentaria» (...) a juicio de Pérez Serrano, «un caso de prescripción autonómica» y ha sido

definido como «la facultad de toda Asamblea política, deliberante y representativa, de otorgarse su propio Reglamento interno, mediante una resolución aprobada por la propia Asamblea» (1984, pp. 88-89).

En el caso mexicano, Santillán (2009) refiere que la primera comisión quedó inscrita en el *Reglamento del Congreso de Chilpancingo* de 1811, no obstante, no alcanzó para consagrarse como un sistema de comisiones hasta 1821 en el *Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*, desde esa fecha ha ido ampliando la regulación de las comisiones. Pedroza (2012) reseña:

De acuerdo con el artículo 70 constitucional, en 1979 se publicó la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* y, el 20 de julio de 1994, revisión integral a la ley. Ley Orgánica del Congreso, 3 de septiembre de 1999, la cual se integra por cinco títulos, que los constituyen 135 artículos y siete transitorios. En su artículo 3o. señala que el Congreso y las cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política, dicha ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de éstas expida sin la intervención de la otra (p.186-189).

Sin embargo, Pedroza (2012) precisa respecto al precedente normativo de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*:

El *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, del 20 de marzo de 1934, (...) ha sufrido reformas en 13 ocasiones (...) sigue siendo una fuente del derecho parlamentario en México, el cual desarrolla (...) amplía las disposiciones constitucionales relativas a la actividad parlamentaria y regula los aspectos no considerados por la Constitución, por la Ley Orgánica y, por cualquier otra disposición, relativa al Congreso General y a su Comisión Permanente; por ejemplo, así lo reitera el artículo noveno transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Asimismo, y en cuanto al reglamento del Congreso, tenemos que la

“reserva de la ley con relación a determinada materia no impide la colaboración del reglamento en el desarrollo normativo de la misma, siempre que la utilización de éste resulte indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley” (pp. 189-193).

A partir de las definiciones constitucionales, las leyes orgánicas de los parlamentos permiten la institucionalización de la división del trabajo congresional, de esta manera, al estar normadas como figuras estructurales y protagónicas del quehacer institucional, las comisiones gozan de estabilidad, recursos de operación, permanencia y crecientes niveles de especialización, dotando al Congreso de fuerza procesal y al mismo tiempo, en la vertiente de la carrera de los legisladores, permitiendo a los integrantes de las comisiones ganar un prestigio parlamentario y político por su capacidad y logros en el trabajo de la Asamblea. Esta normalidad e institucionalización por la vía reglamentaria de los procesos parlamentarios es fundamental en los estados modernos que introducen altos estándares de transparencia y rendición de cuentas, no sólo del Ejecutivo, también de los poderes Judicial y en particular, del Legislativo, al que se cuestiona por varios frentes de observación académica y ciudadana.

Entre los temas generales que se advierten en los reglamentos parlamentarios está la atribución que se concede a cada expresión política para designar a sus miembros para las comisiones que le correspondan conforme a la representación del partido político o coalición política en cada una de las cámaras. Este tema de la integración y reparto de comisiones ha sido un asunto que ha suscitado críticas en los estudios consultados para este trabajo pues muestran que existen prácticas parlamentarias que recurren a la creación de comisiones sin un justificación a plenitud para el proceso parlamentario y se convierten en medios para conceder beneficios como parte de las negociaciones entre los dirigentes de las representaciones parlamentarias, “incluso se han llegado a disputar como parte de prebendas políticas” (Ramírez, 2007, p. 30), cuando lo deseable es que las comisiones respondan a demandas político sociales “como instrumentos para atender problemas específicos” (Ramírez, p. 31) cuya atención por el gobierno y el

Parlamento conduce a la integración de una nueva agenda política y legislativa que lleve a una ineludible institucionalización por la vía de nuevas comisiones o declarar la permanencia de las existentes por haber cuajado como órganos permanentes justificables y acreditables por su desempeño legislativo, de control y de representación política. Ello explicaría, en parte, la cantidad y pertinencia en la conformación de comisiones especiales, bicamerales, conjuntas, mixtas y *ad hoc*, así como el consecuente engrosamiento de las comisiones parlamentarias sin que éstas mejoren los indicadores de desempeño, la productividad en la revisión y promoción de normas, la profesionalización de los propios congresistas en temas trascendentes y la propia especialización de los legisladores y sus equipos de colaboradores, la indefinición de sus acciones en una jurisdicción, la duplicidad en la realización de actividades por diferentes comisiones y la imposibilidad de empatar las agendas congresional con las de las dependencias públicas de las que debiesen ser seguidoras de sus acciones y vigilantes de sus resultados. Cervantes (2007) señala el caso del Congreso de Estados Unidos:

Como puede observarse, el hecho de que exista una reglamentación general para la operación de las comisiones, otorga cierta certeza a los procedimientos que éstas deben llevar a cabo; sin embargo, resulta sumamente interesante el hecho de que se dote a cada Comité de facultades para que pueda desarrollar sus reglas específicas de operación, adaptándose a las necesidades de su materia y a las peculiaridades de sus debates internos, lo cual permite que cada Comité cree procedimientos específicos que le permitan ser más eficaces en la atención de los asuntos de su competencia (p. 145).

Cervantes (2007) realizó una revisión histórica de los momentos claves en la reglamentación de los comités en Estados Unidos (ley para la reorganización de 1946 y ley de reorganización de 1970) de la que se desprenden algunas categorías que ya han sido objeto de regulación dentro del procedimiento parlamentario en comisiones, tales son, a) días de reunión en comisión, b) registro de asistencia a la reunión, c) levantamiento de actas que den cuenta de los asuntos tratados, las votaciones y de ser el caso, el sentido del voto en lo particular de cada integrante,

d) “reportar legislación”, e) requisito de mayoría para abrir la reunión, f) requerir la presencia de la mayoría para resolver los asuntos, g) conducirse conforme a los procedimientos aprobados para la Cámara aplicables a las actividades de los comités, h) integrarse de manera plural conforme a la representación, i) tomar sus decisiones por mayoría simple y mayoría calificada. Actualmente, escribió Cervantes (2007), “los comités se rigen en lo general por las reglas que cada una de las cámaras expiden para regular su funcionamiento, no obstante, cada comité forma sus propias reglas internas de funcionamiento, las cuales está obligado a publicar” (pp. 145 y 146). Otro aspecto destacable al comparar reglamentos parlamentarios resulta del caso de la Cámara de Diputados de Chile, del cual el mismo Cervantes (2007) destaca a) “una regulación especial para el presidente de la Comisión”, quien dura “un periodo legislativo [del 21 de mayo al 18 de septiembre de cada año] y b) una disposición por la que las comisiones “puedan sesionar con cuatro de sus 13 miembros” (2007, p. 149).

Antes de las reformas a la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* de 1999 [última reforma 9/12/2022, (LOGEUM, 17/11/2024)], y la aprobación de los reglamentos de las cámaras de senadores y de diputados (2010), Cervantes (2007) advirtió una deficiencia o tal vez libertad de operación interna de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados en México, ya que sus funciones y atribuciones están en el estatuto orgánico, pero el detalle fino de la operatividad

con respecto a los procedimientos que deben regir el trabajo al interior de las comisiones, (...) no están precisados por el Reglamento Interior ni por la Ley Orgánica, omisión que ha sido subsanada por una práctica, que consiste en aplicar la regulación de las sesiones del Pleno a la reuniones de las comisiones; sin embargo, en muchas ocasiones ésta no responde a los requerimientos del debate en una Asamblea considerablemente más pequeña, en la que éste puede ser más intenso y mucho más técnico porque en él intervienen legisladores avezados en las materia de la Comisión, por lo que son necesarias reglas específicas, para conducir adecuadamente este tipo

de reuniones. Finalmente, en lo que respecta las comisiones del Senado de la República, el artículo 103 de la Ley Orgánica señala que el Reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las comisiones (Cervantes, 2007, p. 157).

Otro de los temas visibles del quehacer legislativo mexicano es el referido a la asistencia y participación en los trabajos de las comisiones, así como las sanciones por ausentarse de las labores de estos órganos, por lo que se ha reglamentado la “obligación de los miembros de acudir puntualmente a las reuniones de comisiones y sólo faltar por causas justificadas”, aunque en la práctica no se observa “ninguna consecuencia para el legislador” cuando éste incumple (Cervantes, 2007, p. 158).

Ramírez (2007) analizó el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (la norma vigente para ese año) en el que observó la necesidad de establecer reglas claras y específicas acerca del trabajo en comisiones relativos a los tiempos para emitir dictámenes, el número máximo de comisiones a crear, la regulación de las comisiones especiales, la homologación de los procesos internos en las comisiones de las cámaras de senadores y de diputados, así como el número de integrantes de las comisiones y comités. Para Ramírez (2007), el reglamento debe responder a la realidad y necesidades del Congreso en cada época porque cuando se impone la inercia de trabajar sobre una regulación interna obsoleta se recurre indiscriminadamente a los “acuerdos parlamentarios, para llenar lagunas legales que dejan las (...) normas reglamentarias, lo que ciertamente ha facilitado su accionar cotidiano, pero en contrapartida ha propiciado desorden, inestabilidad y desconcierto” (Ramírez, 2007, p. 47).

Pedroza (2012) refiere como fuentes formales del derecho parlamentario mexicano los reglamentos interiores de las comisiones legislativas y otros reglamentos:

Dentro de las cámaras; por ejemplo, las comisiones pueden tener reglamentos que organicen su funcionamiento interno como el *Reglamento Interior del Instituto Belisario Domínguez del Senado de*

*la República*, u otros reglamentos en general: *Reglamento de la Medalla al Mérito Cívico* “Eduardo Neri, Legisladores de 1913”; *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados*, y el *Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados*. Éstos también constituyen una fuente del derecho parlamentario. En esta materia, sólo algunas legislaturas de las entidades federativas cuentan con una normatividad de tal naturaleza; por ejemplo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Sin embargo, éstos surgen, sin claridad, de la facultad que tiene cada una de las cámaras del Congreso para emitir su “reglamento” [artículo 77 de la Constitución] (Pedroza, 2012, p. 201).

### **I.3. Comisiones parlamentarias, transparencia y rendición de cuentas**

Las democracias funcionan sobre un conjunto de principios y valores que fortalecen sus instituciones, entre ellas, el Congreso. Respecto de éste, Beetham (2006) afirma:

(...) se pueden determinar las características principales de un Parlamento democrático, que debe ser:

- representativo: a saber, social y políticamente representativo de la diversidad de la población, y garante de la igualdad de oportunidades y de protección para todos sus miembros;
- transparente: abierto a la nación a través de diversos medios, y transparente en su funcionamiento;
- accesible: involucra en la labor parlamentaria a los ciudadanos, incluyendo a asociaciones y movimientos de la sociedad civil;
- responsable de sus actos: los parlamentarios rinden cuentas al electorado acerca del desempeño de sus funciones y la integridad de su conducta;

- eficaz: una buena organización de sus actividades de conformidad con dichos valores democráticos, y el desempeño de sus funciones legislativas y de control de forma tal que respondan a las necesidades de toda la población (p. 7).

Tales cualidades del poder legislativo son esenciales. Los estudios acerca de las acciones y los resultados que se esperan por parte de los parlamentarios en lo individual y de los congresos como institución (por ejemplo, en *La transparencia como límite de la autonomía parlamentaria en las asambleas legislativas autonómicas*, de Catalina Ruiz-Rico Ruiz (2017), permiten observar que el estatuto interno de las asambleas sirve como referente básico para conocer y evaluar las actividades mínimas a que están obligados como funcionarios y como institución del Estado (consultar *Instrumentos de control parlamentario* de Hironori Yamamoto, 2007), además atender las obligaciones impuestas mediante los sistemas de transparencia y los ejercicios de rendición de cuentas de esta manera, resultan relevantes los informes de actividades, asistencia a reuniones, participaciones y propuestas en comisiones (por ejemplo, *Las nuevas formas de construcción de consenso. Análisis de la trayectoria de trabajo de la Comisión de Ciencia Tecnología de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados* de Casalet y Torregrosa, 2006), por lo que, entre las recomendaciones para las prácticas parlamentarias está la actualización de los reglamentos de los sistemas de comisiones, mismos que debieran dejar lugar a la precisión de las tareas indispensables que se espera realicen los integrantes del Poder Legislativo y cuyos fines superiores se inscriben en las funciones de “legitimación, generación de opinión, decisionales, profesionalización de sus miembros y supervisión hacia el desempeño de otros poderes con el fin de fortalecer al propio Congreso mexicano” (Puente en Béjar, 2009, p. 20).

#### **I.4. Comisiones parlamentarias, eficiencia y eficacia**

¿Qué se legisla?, ¿cómo se legisla?, ¿con qué se legisla? y ¿cuánto cuesta?, son algunas preguntas que cuestionan el quehacer del Poder Legislativo, de sus

integrantes y de las comisiones. Al respecto, Serna (1997) dilucida la importancia del quehacer de los legisladores en las comisiones:

El trabajo en Comisiones determina los resultados del trabajo global de las cámaras y del Congreso. Hablar de la eficacia de las Comisiones, equivale, desde este punto de vista, a referirnos a la eficacia del Congreso como un todo: de ello nace la importancia de revisar la estructura y facultades de estos cuerpos básicos de las tareas congresionales (Serna, 1997, p. 14).

La medición de la productividad y valoración de la eficiencia y la eficacia en el Parlamento ha sido abordada en investigaciones, por ejemplo, en *Professionalization and Effectiveness in State Legislatures* de Matthew Bangcaya, Thomas DiGiuseppe, Blake Dodd, Christopher Gruning, Rebecca Parma y Johannah Roberson (2015), que parten de reconocer que dichos conceptos no son fáciles de estudiar en los parlamentos, debido a que éstos no son una fábrica que produce leyes en serie y a la diversidad de tareas en la práctica parlamentaria cotidiana; en este mismo sentido, también Luisa Béjar (2009) coordinó el libro *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. Al respecto, algunos estudios parlamentarios, entre ellos, *De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano*, de Khemvirg Puente (2009), sugieren que una legislatura eficiente es aquella que saca el mayor beneficio institucional al maximizar el aprovechamiento de los recursos que se le asignan para desarrollar el proceso legislativo y de operación política a través de actividades sustantivas que alcancen objetivos y logros en el ejercicio de las atribuciones y funciones que le están encomendadas por el reglamento y en la inteligente adaptación a las circunstancias políticas y sociales. Este criterio es aplicable a cada Cámara o Parlamento como a las comisiones legislativas que constituyen su estructura orgánica porque tanto el número de comisiones como sus integrantes suponen un presupuesto público asignado para su operación que, bien puede optimizarse por un uso adecuado, puede dilapidarse o quedar injustificado por la ausencia de resultados tangibles, ejercicios de evaluación que están siendo más recurrentes como muestran los documentos *Desempeño legislativo y disciplina*

*partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003*, de Díaz (2006) y *Profesionalización y especialización en las comisiones “ambientales” del Congreso de la Unión en México, 1988-2017*, de Castro, Camacho y Tovar (2018).

Estos trabajos previos reconocen que los parlamentos son cuerpos de representación política por lo que la eficiencia, la eficacia y la productividad de una asamblea, de acuerdo con (Puente, 2009) debe partir de la definición acerca de que constituyen:

Una institución política creada para representar, opinar, controlar y legitimar el sistema político en donde se desempeña (...) Las legislaturas modernas actúan en distintos ámbitos de la vida política (...) La legislatura, entonces, ejerce sus funciones en cinco esferas:

1. Legitimación: Latente [reuniones periódicas ininterrumpidas en fechas programadas], manifiesta [poner el sello formal a decisiones tomadas en otro espacio, sea en el Congreso o fuera de él], y válvula de escape [participación en la resolución a conflictos políticos o sectoriales].
2. Decisional-Legislación: sanción [dictámenes legislativos a leyes y puntos de acuerdo], producción [propuesta de leyes y acuerdos].
3. Profesionalización [reclutamiento político partidario, socialización interparlamentaria, profesionalización técnica y legislativa, diplomacia parlamentaria].
4. Supervisión [control político, investigación política, comparecencias, reuniones de trabajo con agencias gubernamentales, petición de información].
5. Opinión [generación de opinión, debate político, foros de consulta, difusión de actividades, giras de trabajo regionales, articulación de intereses, reuniones con grupos de presión, investigación académica, estudios comparados].

La función de legitimación es ejercida (...) cuando la legislatura sirve como válvula de escape y participa en la resolución de conflictos políticos o sectoriales (pp. 1-5).

Beetham (2006) afirma que “los expertos difieren a veces acerca de la lista precisa de dichas funciones” (p. 5). Por ejemplo, Santillán (2009) refiere como funciones parlamentarias:

- a) político administrativa, contrapeso al Poder Ejecutivo, que abarca la facultad de control, fiscalización, investigación en comisiones, solicitudes de información, revisión de informes de gobierno, comparecencias;
- b) político jurisdiccional, que se ejerce a través de una sección instructora, Comisión Jurisdiccional, gran jurado en que se erige la Comisión Permanente de los congresos locales mexicanos;
- c) orientación política, dirección política, que influye en las políticas de Estado y de gobierno a través de grupos parlamentarios y el trabajo en comisiones ordinarias y de investigación;
- d) financiera presupuestal, que se traduce en la aprobación del presupuesto y revisión de la cuenta pública -función de control-verificación de ejercicio de montos y cumplimiento de directrices y metas en los programas de gobierno; y
- e) legislativa, la que más se asocia al Congreso, en el que las comisiones procesan proyectos y alcanzan consenso político y técnico antes de presentarse en el Pleno de las cámaras (pp. 4-7).

Desde una revisión empírica, Beetham (2006) encontró que, en el marco de la división de poderes, el Parlamento es un mediador entre ciudadanía e instituciones estatales por lo que la calidad de esta mediación representativa debe tomarse en consideración a través de la eficiencia en el desempeño de las funciones consustanciales al Congreso, las cuales son o proceden de un amplio consenso:

- legislar;
- aprobar los ingresos y los gastos públicos, por lo general en el contexto del presupuesto nacional;
- ejercitar control sobre los actos, políticas y agentes del poder ejecutivo;

- ratificar tratados y supervisar la actividad de los órganos relativos a los tratados;
- debatir de temas de importancia nacional e internacional;
- recibir quejas y rectificar abusos;
- aprobar enmiendas constitucionales (Beetham, 2006, p. 5).

El mismo Beetham (2006) subraya:

Por lo que hace a estas funciones, el aporte parlamentario a la democracia consiste en desempeñarlas de forma eficaz, no sólo a través de una organización eficiente de sus labores, sino haciéndolo de forma tal que respondan a las necesidades de todos los sectores de la sociedad (p. 5).

Bajo estas funciones normativas y operativas, los estudios han creado indicadores de desempeño, de productividad, de eficiencia, de eficacia, por ejemplo, relacionando iniciativas aprobadas entre iniciativas presentadas, asistencia entre número de sesiones, participaciones por legislador comparadas con las de un grupo parlamentario, entre otras variables ya aplicadas a la realidad parlamentaria de México a través de *Monitor Legislativo* (2020). Se han realizado investigaciones reveladoras que pueden ser contrastadas con otros enfoques metodológicos a través de los cuales, dice Puente (2009):

Para comprender la capacidad e influencia de los sistemas de comisiones en una legislatura, conviene emplear el modelo de Shaw quien a partir de cinco factores precisa la capacidad del subsistema. Los factores a que nos referimos son el número de partidos que forman parte de la comisión, el nivel de cohesión intrapartidaria, el nivel de competitividad al interior de la comisión, el tipo de coalición necesaria para aprobar medidas al interior y la distancia ideológica interpartidista. Eso por lo que respecta estrictamente a su capacidad para influir en decisiones del Congreso, mientras que, respecto a su nivel de institucionalización, se consideran dos factores básicos: la complejidad estructural y sus capacidades legales y técnicas (p. 7).

Los trabajos consultados muestran que las comisiones tienen diferentes niveles de protagonismo, tanto en la esfera de producción de normas como en el ámbito de su trascendencia más allá de la función legislativa, de esta manera, en todos los casos se espera que las comisiones sean órganos dotados institucionalmente de los procedimientos reglamentarios que permitan resolver y proponer, de tal forma que el obstruccionismo no sea una práctica fácil que supla el debate y el interés superior del poder legislativo, como señala Puente (2009):

El modelo de análisis de esferas de desempeño parlamentario nos permite observar y recoger evidencia respecto al tipo de actividades que realiza cada comisión y su efecto en el sistema político. Así, podemos afirmar que la esfera legislativa no es la actividad central de las comisiones en el Senado de la República, como tampoco lo es en otras legislaturas. La idea de que las comisiones son órganos técnicos que cumplen tareas de dictamen y evaluación, es una reducción teórica que acota la capacidad real que posee el poder legislativo para afectar distintas áreas del sistema político (p. 18).

A lo que se agrega la consideración de Yamamoto (2007):

Los informes de las comisiones parlamentarias constituyen vehículos fundamentales para formular recomendaciones al gobierno [...] una comisión elige su programa de trabajo, organiza sus sesiones y elabora sus informes.

Las comisiones también representan un punto de entrada para la participación de los ciudadanos en el quehacer parlamentario; así pues, se puede recibir la opinión de expertos, o recurrir a ellos como asesores de las comisiones parlamentarias.

Las comisiones pueden invitar a las partes interesadas a participar en las sesiones, o invitar a miembros del público para que presten testimonio.

Las sesiones públicas celebradas por las comisiones parlamentarias pueden servir para informar a la población sobre cuestiones de política y sobre la labor del parlamento al respecto (p. 11).

## **Capítulo II.**

### **Planteamiento teórico**

Las comisiones parlamentarias se forman en todos los congresos representativos nacionales (Yamamoto, 2007) y también en los locales o subnacionales y autonómicos.

Al explicar las actividades de una Asamblea podemos aplicar las nociones del funcionalismo que encontramos en (Gutiérrez, 2005) respecto a la función social/rol, pues el sistema de comisiones parlamentarias es una forma de organización funcional del Parlamento que divide y delega el trabajo en subunidades de procesamiento o en pequeños cuerpos colegiados para dar trámite a los asuntos de la agenda legislativa que constituyen su razón de ser y para atender diversos temas que contribuyen a cumplir con las funciones prototípicas de las asambleas deliberativas.

Si se recurre a las nociones del estructuralismo para explicar la composición orgánica de un Parlamento -lo que en la metodología de las ciencias sociales Gutiérrez (2005) denomina como estructura social/estatus-, entonces, se pueden retomar las definiciones de Rodríguez (2012) quien dice: “se entiende por sistema de comisiones a la forma organizativa en la que cada Legislativo estructura el número, los tipos y el esquema de trabajo de sus comisiones” (p. 1). En ese mismo sentido, Mora-Donnato (1998) comenta: “las comisiones (...) son estructuras diferenciadas en razón de la tarea realizada (...) son órganos especializados, con independencia de que sean o no permanentes” (p. 50). De esta forma, el sistema de comisiones parlamentarias es una forma de composición estructural del Parlamento que jerarquiza y ordena a este cuerpo de ministros a través de pequeños conjuntos colegiados o subgrupos legislativos o subunidades dictaminadoras u órganos internos o subconjuntos especializados que tienen asignadas atribuciones, competencias y tareas específicas que se correlacionan y corresponden con las funciones que debe cumplir todo el organismo como unidad, como institución única.

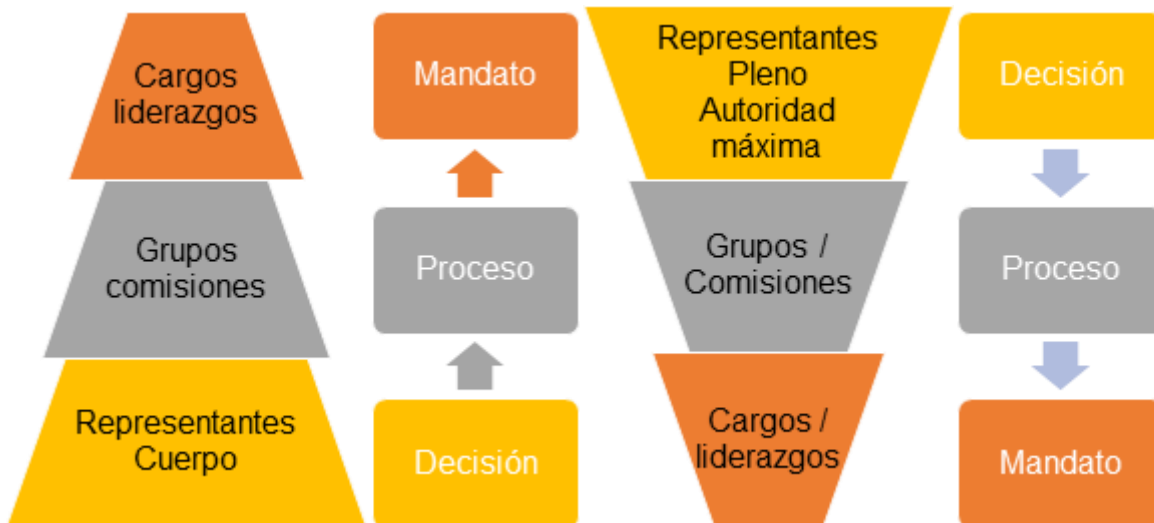
Estas definiciones permiten observar las dimensiones -dinámica (rol)- y -estática (estatus)- del término comisión congresional. Lo dinámico permite ver la función comisión parlamentaria como movimiento, como actividad, como procedimiento, poniendo el acento en el rol que juega esa instancia de trabajo para el funcionamiento de la Asamblea; y lo estático permite mirar la figura comisión congresional como parte del organigrama corporativo, centrando su interés en el lugar o estatus en que se encuentra ubicada para satisfacer alguna necesidad del Congreso.

Al definir la operación y organización de una Asamblea sobre las nociones del estructural funcionalismo que aporta (Gutiérrez (2005), encontramos un todo/Congreso, unas partes/parlamentarios, unas subunidades/comisiones y las relaciones mutuas entre partes y entre subunidades y con el todo. Bajo esta perspectiva, la comisión parlamentaria adquiere sentido pleno como parte de la estructura funcional consuetudinaria o normativizada del Parlamento para la operación acostumbrada o el procesamiento reglamentado de las actividades deliberativas con el fin de cumplir las funciones indefectibles o naturales de las asambleas representativas nacionales, dado el caso, subnacionales y autonómicas, que satisfacen necesidades vinculadas a la organización democrática y la representación política de una nación en el marco de su Estado de Derecho.

Bajo esta perspectiva estructural funcionalista, los cimientos de la estructura de la Asamblea representativa (estatus) y sus funciones primigenias (rol), permiten entender la base de la estructura de la pirámide congresional como una categoría y el rol del representante popular, el parlamentario y sus funciones, cuya suma de individualidades constituye un conjunto de decenas y cientos de personas electas o designadas que, como las células de un ser vivo, se pueden ubicar en algún órgano funcional del organismo entero, pero, en su conjunto, la suma de representantes son el organismo en sí.

Los individuos escogidos por los electores son representantes con nombre y apellido, quienes sumados integran un conjunto abstracto que es la base de la estructura, pero, reunidos en sesión, cumpliendo las costumbres protocolarias y/o las normas que regulan los parlamentos, integran un Pleno cuya función los coloca

en la cima de la pirámide como autoridad, algo no paradójico ni contradictorio, en congruencia con los procedimientos democráticos aceptados y los principios del derecho parlamentario de representación, de igualdad y de resolución mayoritaria, toda vez que esa reunión colegiada, esa ubicación de máxima instancia de decisión está reservada para el total de los representantes que siendo la base de la estructura parlamentaria, al reunirse se erigen en un Pleno deliberativo dotado de la mayor autoridad o el mando más alto del Parlamento, de tal manera que los procesos parlamentarios inician en ese Pleno del Congreso que ordena que los asuntos sean revisados por las estructuras intermedias y las decisiones sean obedecidas o respetadas por los cargos o liderazgos formalizados para dirigir tareas específicas.



De esta manera, una comisión parlamentaria (estatus) es un subgrupo de congresistas designados por decisión del Pleno de una cámara -comisión unicameral [categoría]- o como ocurre en los sistema bicamerales, decidido por los plenos de ambas cámaras -comisión mixta [categoría]- (Yamamoto, 2007), para cumplir funciones reglamentadas (rol) o realizar tareas instruidas de manera particular.

Conforme al modelo de análisis social de Merton –que se consultó en Gutiérrez (2005)- se puede afirmar que las funciones normadas de las comisiones congresionales, las reglamentaciones, son la manera de defender/mantener/restaurar el equilibrio en el sistema parlamentario para que los

comportamientos de los representantes populares se amolden a las condiciones del estatus cameral y a los principios del rol deliberativo que les corresponde desempeñar dentro de la Asamblea, normatización de las figuras y actos parlamentarios que formalizan la división del trabajo para aumentar la cantidad de asuntos a tratar y mejorar la calidad con que son tratados, ya que permiten el análisis minucioso y una resolución mejor razonada por sectores de actividad, por temas del gabinete del gobierno y por especialidades para estudiar leyes de una determinada materia; parafraseando a Kaare Strom –referido en Döring (1995)-: las comisiones posibilitan la observación más pormenorizada al supervisar y vigilar los actos gubernamentales; además, como se infiere del texto de Yamamoto (2007), las comisiones dejan espacio para interactuar con sectores de la población y para involucrarse en el seguimiento de problemáticas que se consideran trascendentes para la intervención del Poder Legislativo.

Si bien, estructuralmente hablando, las comisiones congresionales están en la parte intermedia del organigrama de la Asamblea, observadas funcionalmente, las comisiones legislativas son aduanas legislativas donde se procesan y producen la mayoría de los proyectos y dictámenes que serán aprobados por el Pleno (Yamamoto, 2007), además de realizar acciones parlamentarias que sostienen la participación del Congreso en los diversos asuntos de interés público.

Entonces, las comisiones parlamentarias son subunidades creadas como parte de la organización del trabajo legislativo y su categorización empírica depende de las tradiciones parlamentarias *westminsteriana*, *europaea continental* y *americana*, mientras que su tipificación normativa responde al marco jurídico y sistema de gobierno de cada Estado nacional. A partir de ambas realidades assembleísticas, el estudio doctrinal o abstracto de las comisiones congresionales las ubica como reducidos espacios deliberativos por el número de sus integrantes, pero amplio y profundo por sus posibilidades de análisis, reflexión y alternativas de solución, como instancias o etapas de los procesos parlamentarios.

El criterio de simetría es un rasgo fundamental para estudiar la creación e integración de las comisiones parlamentarias debido al binomio estructural funcionalista de estatus/rol que cumplen en el sistema deliberativo y cuya existencia

real se explica a partir de las nociones sociológicas de necesidad/satisfacción que las justifican dentro de un Estado y un sistema de gobierno. Yamamoto (2015) sostiene:

En términos generales, la composición de una comisión refleja la de la cámara de origen. Normalmente, en una comisión los grupos políticos parlamentarios están representados de manera proporcional a su fuerza numérica en la cámara. Los grupos más pequeños pueden ser objeto de consideración especial a fin de asegurar su representación en las comisiones, ya sea como miembros de pleno derecho o como observadores (p. 17).

En la tradición parlamentaria *westminsteriana*, la integración y presidencia de las comisiones parlamentarias se ordena por el Pleno de la Cámara según sea el sistema unicameral o bicameral, siguiendo el principio sustantivo del derecho parlamentario de representación mayoritaria que mediante simetría con la voluntad mayoritaria del electorado asigna a cada subunidad de trabajo el número proporcional de representantes de cada fracción o grupo político representado en el Pleno general; de la misma forma, el partido o ideología que más escaños ocupa en la Asamblea, preside el mayor número de las mesas directivas de las comisiones del Congreso.

En la tradición parlamentaria europea *continental*, las presidencias de las comisiones pueden distribuirse de manera proporcional entre los partidos.

En la tradición *americana* se mezclan rasgos anglosajones y europeos, dejando las presidencias en la fuerza política que cuenta con la mayoría y delegando las tareas legislativas en los comités del Congreso, considerando la experiencia de los congresistas.

Una clasificación teórica de las comisiones parlamentarias se atiene a las figuras estructurales/funcionales que caracterizan la organización de los sistemas de gobierno parlamentario, semiparlamentario, presidencial, semipresidencial, monarquía y principado parlamentarios (Coker y Crain, 1993; Cervantes, 2007). De esta manera, se observa que la creación coyuntural y reglamentada de las comisiones parlamentarias responde al criterio de simetría con las circunstancias

sociohistóricas y la organización general del Estado, en particular del sistema de gobierno, comisiones que para su integración temática, los legisladores pueden o no tener experiencia o interés en los asuntos que tratan, provenir de mayorías y minorías, así como de sectores sociales y productivos con intereses específicos en los asuntos particulares de una comisión congresional.

Las tipologías de las comisiones provienen de los criterios siguientes:

a) Duración, noción que se disocia en permanencia/temporalidad y se traduce en comisiones permanentes y temporales o no permanentes.

Las primeras existen perfectamente definidas en la norma, se instalan y funcionan en todas las legislaturas; Yamamoto (2015) afirma:

El alcance de las actividades de las comisiones permanentes es limitado por las normas según las cuales son creadas. La jurisdicción de las comisiones que corresponden a departamentos del gobierno abarca al departamento pertinente. Sin embargo, la aplicación de un conjunto de medidas de política suele involucrar a más de un departamento de gobierno; por lo tanto, siempre hay cuestiones que se superponen en jurisdicciones de diferentes comisiones (p. 27).

Las segundas, selectas (Cervantes, 2007), indeterminadas en la norma, se crean *ad hoc*, se instalan y funcionan para un tiempo determinado que puede ser igual o menor a una legislatura, o bien, su vigencia está vinculada a la atención de un tema coyuntural en la agenda congresional que bien podría durar dos o más legislaturas, hasta que se institucionaliza dicha comisión o desaparece por la extinción de la materia de su trabajo.

b) Institucionalización, noción que se disocia en reglamentada/indeterminada o común/imprevista que se concreta en comisiones ordinarias y especiales o extraordinarias o, de acuerdo con De Andrea (1993), no reglamentadas especialmente, Las primeras, las ordinarias, están estipuladas en la reglamentación, se integran y trabajan porque tienen atribuciones previstas para la organización y funcionamiento regular del Parlamento. Las segundas, Cervantes (2007) les denomina selectas, se crean *ad hoc*, se instalan y cumplen tareas

demandadas para atender circunstancias imprevistas en la norma y en la agenda de labores del Congreso.

c) Especialización, criterio que crea las comisiones parlamentarias en simetría con la agenda pública que se correlaciona con los ministerios de Estado o secretarías de gobierno o políticas gubernamentales o programas de gobierno (Coker y Crain, 1993). Algunas comisiones son estrictamente legislativas en tanto estudian y dictaminan proyectos de ley; también -detalla Cervantes (2007)- bajo este rasgo de especialidad se instalan comisiones congresionales selectas, *ad hoc*, para atender un tema singular que viene de movimientos o exigencias ciudadanas y dada su dimensión política adquiere relevancia para ser considerado por el Parlamento.

d) Funcionalidad, criterio que crea comisiones parlamentarias con un ámbito de acción y competencia bien definido que se manifiesta en comisiones legislativas, comisiones no legislativas, comisiones presupuestales, comisiones de administración, comisiones de cortesía, comisiones notificadoras de la instalación, comisiones de recesos -Comisión Permanente- y comisiones de investigación (Cervantes, 2007; De Andrea, 1993; García, 1978; Kaare Strom, 1995; Yamamoto, 2007). Respecto a estas últimas, Yamamoto (2015) encontró que:

Las comisiones de investigación normalmente están dotadas de más poderes que las comisiones permanentes ordinarias. Las disposiciones relativas a las comisiones de investigación, en ocasiones, figuran como anexo a las normas de procedimiento o incluso en un documento jurídico separado (p. 45).

e) Membresía, que disocia la noción del individuo, en tanto parlamentario, en parlamentario experimentado o novato; criterio que en la tradición parlamentaria *westminsteriana* no tiene relevancia sustantiva pues para la integración en la temática de las comisiones, los legisladores pueden o no tener experiencia o interés en los asuntos que tratan; en cambio, en la tradición parlamentaria *europaea continental*, los integrantes de los comités, lo son por sus vínculos partidistas, por su experiencia y/o por las preferencias particulares de los legisladores por los temas de la agenda; en la tradición parlamentaria *americana*, la delegación de autoridad en las comisiones va respaldada por una especialización y la propia experiencia de

los congresistas (Kaare Strom en Döring, 1995). Para el caso de México, Pedroza (1997) dice que:

La integración de las comisiones se realiza principalmente conforme a tres principios, el primero, de proporcionalidad o dependiendo del número total de parlamentarios por cada fracción parlamentaria, el segundo de pluralidad o "cuidando [de que] se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios" (LOCGEUM, 1997, art. 47) y, el tercero, de oportunidad política; por ejemplo, la mayoría "concede" a la oposición la preeminencia en comisiones que legitimarán las decisiones del gobierno y de la mayoría parlamentaria (p. 170). *[Ahora se encuentra en LOCGEUM, 17/11/2024, art. 104].*

Respecto al número de comisiones en que puede participar cada congresista, Yamamoto (2015) encontró que:

En casi la mitad de los parlamentos encuestados, existe un límite máximo reglamentario para el número de comisiones en las que un miembro del Parlamento puede participar. Cuando dicho límite no existe, los grupos políticos del Parlamento normalmente reparten los cargos de la comisión entre sus miembros (p. 28).

f) Composición, que disocia la noción de cámara en unicameral/bicameral y se concreta en comisiones mixtas, comisiones bicamerales, comisiones conjuntas, comisiones de conferencia -comisiones en conferencia- y comisiones de conciliación (García, 1978; Alemán y Pachón, 2008; Arroyo, 2009; Ramírez, 2011; LOCGEUM, 17/11/2024, art. 88). Según Yamamoto (2015) "Parlamento bicameral es el Órgano legislativo que consta de dos cámaras. El órgano legislativo compuesto por una única cámara se denomina parlamento unicameral" (p. 85). Las comisiones parlamentarias que se integran bajo el binomio Cámara de Diputados/Cámara de Senadores, Cámara Baja/Cámara Alta/, Cámara de los Lores/Cámara de los Comunes, Busdestag/Bundesrat, Congreso/Senado, se crean en los parlamentos de algunos países para construir consensos y hacer más terso el proceso de aprobación de leyes que necesariamente deben pasar por ambas cámaras y algunas veces es motivo de tensas pugnas; estas comisiones bicamerales pueden

ser permanentes o temporales, ordinarias y especiales, legislativas y selectas, simétricas a los ministerios gubernamentales y *ad hoc*, paritarias y proporcionales, obligatorias y optativas, unitarias -un pleno, una sede-, reglamentadas y no reguladas (García, 1978).

## **II. 1. Función de las comisiones parlamentarias**

Acercas de este tema, Yamamoto (2015) afirma: “La función fundamental de las comisiones parlamentarias es prepararse para las deliberaciones que tienen lugar en el Pleno de la cámara” (p. 16).

Desde el estructural funcionalismo, función es la característica dinámica del sistema, la que se expresa en acciones sociales que satisfacen necesidades interiores y exteriores para la vida del conjunto y sus partes -como explica Lorenzo (1995, pp. 241-242)- quien además ilustra acerca de la noción de función que se cimienta sobre tres paradigmas funcionalistas: 1) funcional principal, cuya presencia permanente y continuada es sustantiva para explicar la operación y justificar la existencia de un conjunto, una institución, un órgano; 2) funcional fuerte, que se concreta en la relación utilidad/fines para la satisfacción de necesidades que explican su presencia; 3) funcional débil, es una interrelación menos evidente o de apariencia moderada que vincula las acciones institucionales con consecuencias observables, al menos en tres direcciones: a) contribuyen a sostener la credibilidad y fortaleza de la estructura del conjunto mayor, b) son espontáneas y no planeadas por los ejecutantes y c) son aparentes por estar debajo de los acontecimientos superficiales y por ello, difíciles de atribuir a los hechos que las provocan.

Al leer a Lorenzo (1995, 242), se observa que dicho autor comparte la fundamentación del funcionalismo en tres principios teóricos: a) unidad funcional, un atributo de congruencia interna y externa que permite al sistema funcionar en armonía, resolver conflictos y reconstruir sus tejidos consensuales; b) indispensabilidad, una característica que dota a cada acción emocional, intelectual o material como necesaria, por lo que nada es accesorio, superfluo o innecesario en las partes estructurales y funcionales del sistema; c) sistema normativo, es la

articulación de acuerdos compartidos, coincidencias aceptadas y sujeción a valores explícitos mediante costumbres y tradiciones que dan coherencia a la acción concertada del colectivo para el cumplimiento de sus fines.

Al aplicar los conceptos del estructural funcionalismo reseñados por Gutiérrez (2005), se observa que la función de las comisiones se puede abordar desde el estructural funcionalismo mediante las parejas filosóficas causa/función, estatus/rol. Las categorías estructura social/función social son indispensables para explicar la naturaleza, operación y alcance de las comisiones parlamentarias, en el entendido que la creación de estas subunidades congresionales responde a los procesos característicos de un sistema asambleístico, instauran un orden y una normalidad procesal mediante los cuales se satisfacen necesidades internas y externas del Congreso, se responde a exigencias legislativas, a políticas endógenas y exógenas, y se atienden demandas sociales; de tal manera que la creación de comisiones parlamentarias va asociada a las funciones que se les asignan en previsión de responder a la causa que les da razón de existir; causa/función que se advierten como el origen de distorsiones del sistema y que se atienden o reciben respuesta a través de acciones que pretenden lograr una nueva normalidad o equilibrio; de esta manera se reforma la estructura e incluyen nuevos roles que permiten cumplir funciones socialmente útiles, tanto dentro de la estructura interna como dentro de la estructura social.

Desde una óptica teórica, al revisar el texto de Puente (2009, pp. 1-21), se puede inferir que los parlamentos son estructuras que cumplen funciones necesarias para mantener el equilibrio y la normalidad que se espera de los sistemas de gobierno y las modalidades de Estado. Éstas son:

a) Representativa en varios ámbitos: ciudadana, económica, electoral, ideológica, política y social.

b) Legislativa por antonomasia: elaboración, recepción, modificación y sanción de proyectos y dictámenes de leyes; redacción, discusión y aprobación de puntos de acuerdo.

c) Profesionalización parlamentaria: formación de legisladores y políticos, integración de conocimientos y experiencias intra e interparlamentarias, formación

de cuerpos colegiados técnico-legislativos, aprendizajes en situaciones de conflicto, negociación y diplomacia parlamentaria.

d) Opinión en el ámbito del debate parlamentario y en la plaza pública: expresiones y declaraciones de orden económico-político-social, organización de foros de consulta, difusión de actividades, trabajo de campo, intervención en disputas políticas, recepción y diálogo con grupos de presión, investigación especializada en estudios parlamentarios internos y comparados.

e) Control del Poder Ejecutivo: auditoría, aprobación de presupuestos y programas, comparecencias y requerimientos de información, reuniones de trabajo con las agencias del gobierno, supervisión política, ratificación de nombramientos calificados, investigación y juicio político.

f) Legitimación del sistema parlamentario y del sistema de gobierno: realización de un trabajo legislativo permanente a través de legislaturas, años de ejercicio, periodos, días de sesión y realización de sesiones, establecimiento de una labor programada en temas legislativos y políticos, intervención para la solución de conflictos de diversa naturaleza colectiva.

Respecto de la legitimación del sistema parlamentario, Yamamoto (2015) considera:

Además, las comisiones pueden actuar como órganos de intermediación entre los grupos de interés y las autoridades competentes, y pueden representar la vía de acceso de los ciudadanos a la labor del parlamento (p. 16).

Cuando aplicamos la metodología funcionalista de Malinowski, reseñada por Gutiérrez (2005), se advierte que las funciones del Parlamento, consideradas como un todo, constituyen un orden social y una continuidad estructural; se trata de funciones que, para cumplirlas, desempeñarlas, realizarlas, son delegadas a colegiados más pequeños a través de los cuales se estructura el orden general y se integra un orden particular, un subsistema o subconjunto que adquiere matices propios para su funcionamiento interno a fin de satisfacer las necesidades del orden social en el que está inmerso, necesidades del propio sistema parlamentario y las del sistema político y de gobierno, creando, preservando o reformando un orden

macro a través de la concatenación de un orden micro como parte de un sistema interconectado que satisface las necesidades vitales y las creadas por las circunstancias coyunturales.

La estructura Pleno de la Cámara se recrea en la estructura Pleno de la Comisión, el estatus de parlamentario adopta otro estatus de comisionado, el rol deliberativo plenario se reconvierte en un rol de estudio, de dictaminación, de mayor responsabilidad por su autoría más notoria; la distinción compromiso o solidaridad con el desempeño es sustantiva por el mayor protagonismo que adquiere el congresista en las subunidades de trabajo, tanto en la esfera de producción de normas como en el ámbito de su trascendencia más allá de la función legislativa, de esta manera, en todos los casos se espera que las comisiones sean órganos que reciban proyectos o los integren; que analicen, reflexionen, propongan y resuelvan; que contribuyan al funcionamiento total mediante el procesamiento de asuntos específicos de la agenda legislativa, que abata el obstruccionismo y que, en general, la influencia de la Asamblea sea relevante en lo técnico jurídico y en lo político.

## **II. 2. Eficacia y eficiencia parlamentaria como resultado de la regulación**

En asuntos de eficacia y eficiencia, Beetham (2006) afirma que para el caso del Poder Legislativo:

Debe también tomarse en cuenta la eficiencia del desempeño de sus funciones específicas en el marco de la separación de los poderes. Los expertos difieren a veces acerca de la lista precisa de dichas funciones, pero las que se indican a continuación parecen recoger un amplio consenso:

- legislar;
- aprobar los ingresos y los gastos públicos, por lo general en el contexto del presupuesto nacional;
- ejercitar control sobre los actos, políticas y agentes del poder ejecutivo;

- ratificar tratados y supervisar la actividad de los órganos relativos a los tratados;
- debatir de temas de importancia nacional e internacional;
- recibir quejas y rectificar abusos;
- aprobar enmiendas constitucionales.

Por lo que hace a estas funciones, el aporte parlamentario a la democracia consiste en desempeñarlas de forma eficaz, no sólo a través de una organización eficiente de sus labores, sino haciéndolo de forma tal que respondan a las necesidades de todos los sectores de la sociedad (p. 5).

En la lectura de Gutiérrez (2005) se encuentran referencias al paradigma de Merton que resultan de utilidad para el análisis sociológico de los conjuntos sociales. Al respecto se aprecia que los entes públicos se pueden estudiar mediante una interpretación metodológica funcionalista que vincula la totalidad o unidad con sus partes a través de una relación mutua entre las partes y entre las partes y el todo, mecanismo que permite crear equilibrios o normalidades sistémicas a través de la *normatización* de la conducta humana dentro del sistema que, al asignarle posiciones y funciones, contribuyan a la preservación orgánica y operacional del conjunto social. En ese sentido, la reglamentación parlamentaria es la que permite situar al legislador individual, los estatus que puede adquirir y las funciones que debe ejecutar.

Es a través de las definiciones normativas que se pueden hacer observables y vinculantes las labores del Congreso con sus consecuencias para el sistema social, de las comisiones parlamentarias y de los asambleístas con el sistema parlamentario y el sistema social, siendo la conformación de estas estructuras jurídicas y el cumplimiento de las funciones legales, acciones indefectibles para justificar la necesidad política y social del Parlamento.

Si bien, la evolución del derecho parlamentario se adhiere a las aproximaciones positivas que surgen de las costumbres parlamentarias, la tendencia histórica del parlamentarismo ha sido la normatización de la estructura y las funciones parlamentarias, hasta donde las propias tradiciones parlamentarias

nacionales van acordando y dejando tanta libertad e indefiniciones como sus culturas institucionales y políticas les permitan funcionar con resultados útiles para sus países. De estas tradiciones reglamentarias se extraen lecciones jurídicas para establecer mecanismos que eviten el obstruccionismo o *filiburisterismo*, el desorden en los debates, el mayoriteo, el ausentismo de los legisladores, la no realización de sesiones, la opacidad en las actividades, la ausencia de rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos, los vicios de operación procedimental para la toma de decisiones, la parálisis legislativa (Bátiz, 1999; Puente, 2009). De esta manera, el estatuto parlamentario, que reafirma la autonomía del Congreso en la división de poderes, da forma a la estructura y fondo a la función del Parlamento, organizando y facultando al Congreso para existir y actuar legítimamente en el marco de un Estado de Derecho y sistema de gobierno (Cano, 1984).

De acuerdo con una cita recuperada de Cervantes (2012, p. 26), se puede concluir que el principio de jerarquía normativa en la regulación parlamentaria ordena los instrumentos jurídicos de la siguiente forma: 1) las disposiciones constitucionales, 2) las leyes orgánicas de los congresos y/o los reglamentos generales de las asambleas, 3) los estatutos y/o reglamentos autónomos de cada cámara, 4) la aplicación del criterio de prelación en ordenamientos de la misma jerarquía o nivel conforme a la jurisdicción natural de cada cámara y lo dispuesto en ordenamientos legales superiores. (Cervantes, 2012, p. 26, retoma el Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 3162 anexo VI del 15 de diciembre de 2010].

Para el caso de la realidad parlamentaria mexicana, Pedroza (2012) plantea:

Las fuentes formales y actuales de este derecho y su normatividad constitucional en México, como son la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 vigente, los tratados internacionales, la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* de 1999, el Reglamento del Congreso (o *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General Mexicano*

de 1934), y los recientes reglamentos, tanto del Senado de la República de 2010 como el *Reglamento de la Cámara de Diputados* también de 2010. *Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*; el *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*; el *Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado*; el *Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República*; los Reglamentos Interiores de las Comisiones Legislativas y otros Reglamentos; los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo; los usos, prácticas y costumbres parlamentarias; los manuales de Organización, de Procedimientos o de Servicios al Público y las Condiciones Generales de Trabajo; los estatutos de los partidos y de las fracciones o grupos parlamentarios; la jurisprudencia, y la doctrina y otras fuentes (pp. 170-171).

En las constituciones políticas se escriben las generalidades o principios superiores que dan marco a la integración, organización y funcionamiento de los parlamentos, principios básicos, no exhaustivos que dejan los detalles finos y la amplitud para ser previsto en el reglamento o en la ley orgánica de la Asamblea (Cano, 1984).

A partir de las definiciones constitucionales, las leyes orgánicas de los parlamentos permiten la institucionalización de la división del trabajo congresional, de esta manera, al estar normadas como figuras estructurales y protagónicas del quehacer institucional, las comisiones congresionales gozan de estabilidad, recursos de operación, permanencia y crecientes niveles de especialización, dotando al Congreso de fuerza procesal y al mismo tiempo, en la vertiente de la carrera de los legisladores, permitiendo a los integrantes de las comisiones ganar un prestigio parlamentario y político por su capacidad y logros en el trabajo de la Asamblea.

Esta normalidad e institucionalización por la vía reglamentaria de los procesos parlamentarios es fundamental en los estados modernos que introducen

altos estándares de transparencia y rendición de cuentas, comúnmente asociados como exigencia al Poder Ejecutivo, pero que en los estados contemporáneos del siglo XXI, también se extiende a los poderes Judicial y en particular, al Legislativo, al que se cuestiona su desempeño y utilidad social por varios frentes de observación académica y ciudadana (Ramírez, 2007; Cervantes, 2007).

Sobre esta estructura jurídica del Parlamento que ordena las funciones normativas, se establecen criterios operativos, se permiten observar actividades esperadas del ejercicio congresional, entre ellas, derivado de la lectura de Cervantes (2007) y Ramírez (2007), se consideran las acciones de las comisiones parlamentarias:

- a) días de reunión en comisión,
- b) registro de asistencia a la reunión,
- c) levantamiento de actas que den cuenta de los asuntos tratados, las votaciones y de ser el caso, el sentido del voto en lo particular de cada integrante,
- d) “reportar legislación”,
- e) requisito de mayoría para abrir la reunión,
- f) requerir la presencia de la mayoría para resolver los asuntos,
- g) conducirse conforme a los procedimientos aprobados para la Cámara aplicables a las actividades de los comités,
- h) integrarse de manera plural conforme a la representación,
- i) tomar sus decisiones por mayoría simple y mayoría calificada,
- j) asistencia y participación en los trabajos de las comisiones,
- k) sanciones por ausentarse de las labores de estos órganos.

De acuerdo a una revisión hecha por Pedroza (2012), en el caso de México, los reglamentos para las cámaras de diputados y senadores precisan:

- a) El *Reglamento del Senado de la República*, Diario Oficial de la Federación del 4 de junio de 2010, en vigor desde el 1o. de septiembre de 2010, consta de 312 artículos y cuatro transitorios. Establece: igualdad entre mujeres y hombres; por presidente o por senador se entiende la presidenta o el presidente, y la senadora y el senador; el sistema automatizado de registro, asistencia, votación y audio; los

senadores tienen fuero constitucional desde que protestan el cargo; ante quiénes pueden iniciar leyes y decretos; los trámites para solicitar licencia, las inasistencias y quién es el órgano competente para conocer sobre la responsabilidad administrativa en que puedan incurrir los senadores (Mesa Directiva y Pleno); fija la hora en que inician las sesiones y cuál es el tiempo de su duración; contiene una legislación muy amplia sobre cómo se desarrolla el orden del día, el debate, las votaciones, las mociones, los trabajos en comisiones y comités, la organización de los grupos parlamentarios, el procedimiento legislativo en el que destaca que se plasman los elementos de técnica legislativa a seguir, la posibilidad de convocar a audiencias públicas, la emisión de votos particulares, los plazos para los dictámenes, y todo lo relativo a los procedimientos que tiene la Cámara de Senadores para realizar sus facultades y obligaciones [análisis de la política exterior; tratados internacionales; nombramientos y remociones; desaparición de poderes; constituirse como jurado de sentencia; remoción y designación del jefe de gobierno del Distrito Federal; límites entre las entidades federativas; los informes, comparecencias y las preguntas parlamentarias a diversos servidores públicos; ceremonial y protocolo; transparencia y acceso a la información pública, entre otros]; recoge todo lo que ya está establecido en la Constitución o en la *Ley Orgánica del Congreso General* respecto de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, el Pleno, los tipos de Comisiones y sus Juntas Directivas, los Comités, los Grupos Parlamentarios, así como sus órganos administrativos y técnicos (Pedroza, 2012, p. 193-194).

b) El *Reglamento de la Cámara de Diputados*, Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 2010, en vigor desde el 1o. de enero de 2011, consta de 285 artículos y décimo trece transitorios. Tiene por objeto normar la actividad parlamentaria de la Cámara de Diputados, así como establecer los procedimientos internos que hagan eficiente su estructura y funcionamiento. Establece el término

diputado/diputada. Define voces como legislatura -periodo que será de tres años, a partir de su instalación-, mayoría -absoluta, calificada y simple-, año legislativo. Precisa obligaciones de los diputados y diputadas, así como los casos en que pueden solicitar licencia. Promueve la equidad de género en los órganos de la cámara. Señala los días de la semana y horas que sesionará la cámara. Norma los procedimientos del Pleno, de las comisiones y subcomisiones. Regula los elementos que debe contener una iniciativa de ley o decreto, un dictamen, un proyecto -técnica legislativa-; define los acuerdos, puntos de acuerdo, acuerdos parlamentarios y votos particulares. Regula las discusiones en el Pleno y sus tiempos; las mociones; las comparecencias; las preguntas parlamentarias a los servidores públicos contemplados en el artículo 93 constitucional; las peticiones; lo relativo a las comisiones, comités, subcomisiones, grupos de trabajo, y los procedimientos que se llevan a cabo en éstos, así como las normas que se seguirán para la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Cuenta Pública, y de las reformas a la Constitución Política. Finalmente, y como tema novedoso, contempla los instrumentos internos de comunicación del trabajo legislativo, como son el Diario de los Debates, las versiones estenográficas, la Gaceta Parlamentaria, los servicios de información en Internet, la relación con los medios de comunicación, define el Cabildeo y su registro y a la Diplomacia parlamentaria en la Cámara (Pedroza, 2012, p. 194-195).

Algunos investigadores han diseñado indicadores de desempeño, productividad, eficiencia y eficacia, correlacionando los bienes legislativos y servicios parlamentarios generados, por ejemplo, proyectos de ley presentados y su correlativo con los dictámenes finalmente aprobados, el número de sesiones convocadas contra el registro de asistencia, el número de participaciones por legislador en relación al total de intervenciones de la Cámara o referenciado contra las producidas por un grupo parlamentario o contrastadas contra el tipo de

intervención para proponer leyes o proponer puntos de acuerdo o enunciar posicionamientos de la facción ideológica o exponer opiniones sobre problemas sociopolíticos del país, entre otras variables ya aplicadas a la realidad parlamentaria (Béjar, 2009; Puente, 2009; Bangcaya, DiGiuseppe, Dodd, Gruning, Parma, y Roberson, 2015; *Monitor Legislativo*, 2020).

### **II. 3. Conflicto político y negociación como margen de funcionamiento**

El Parlamento desempeña un rol fundamental en la prevención, negociación y resolución de conflictos, algunos de ellos se resuelven mediante modificaciones o introducción de nuevas normas. Muchos conflictos políticos sociales plantean la creación de comisiones negociadoras. Según Beetham (2006):

Una de las tareas más importantes y menos visibles de los parlamentos es la promoción de la integración nacional a través de su apoyo a las instituciones y procesos democráticos en el territorio de un país (...) Una contribución particular que puede efectuar el parlamento a la integración nacional es su aporte potencial a la resolución de conflictos. Los parlamentos constituyen un instrumento clave de resolución de desacuerdos políticos a través de los medios democráticos del diálogo y de las concesiones mutuas. Como tales, pueden contribuir en gran medida a resolver desacuerdos y conflictos más amplios en la sociedad en general (148).

En sus directrices internacionales para reforzar el papel de los parlamentos en la prevención de las crisis y recuperación tras un conflicto (2006), el PNUD y la UP reconocen la contribución significativa de los parlamentos a la prevención y resolución de conflictos (p. 150).

El estructural funcionalismo permite aproximarse a las categorías de conflicto social, negociación política, normatización, restablecimiento del orden, reforma y renovación de las reglas del sistema social; para ello, es necesario partir de las premisas que conciben al conjunto dotado de cualidades inherentes: a) capacidad

de adaptarse al entorno, b) determinado a lograr metas globales y particulares, c) autonomía interior para funcionar con normalidad o regularidad, y d) cohesión, estabilidad y unidad, dentro de los márgenes que permite la interrelación de todos sus componentes y roles (Lorenzo, 1995, p. 241).

Desde esta perspectiva, se puede considerar que los conflictos sociales, los movimientos armados, las protestas ciudadanas y las revoluciones, son distorsiones e insatisfacciones que se agudizan al extremo de manifestarse como sacudidas que demandan una negociación/renegociación y posibilitan la recomposición total o parcial del conjunto con base en nuevos arreglos estructurales y funcionales que restituyan al sistema atributos para cumplir con objetivos definidos, necesarios, prácticos y útiles al conjunto y a las partes constituyentes (Lorenzo, 1995, p. 244).

Partiendo de las premisas teóricas funcionalistas, el conflicto social es inaceptable o inadmisibles porque rompe con lo cotidiano o normal, pero por otra parte, la función del propio conflicto supone una cualidad del sistema para auto regenerarse, si, encuentra con suficiente oportunidad los mecanismos de negociación adecuados, porque se entiende que una ruptura o falla de la estructura funcional puede desencadenarse por presiones que escapan a las capacidades de contención del sistema y que se originan en las disociaciones entre el estatus y las aspiraciones que nacen de apreciaciones éticas, valoraciones científicas, percepciones emocionales, observación social, análisis, reflexión y praxis política.

El conflicto social aparece en primer término como algo indeseable para la normalidad del sistema porque se funda en la creencia de un orden inmutable, por lo que, según explica Lorenzo (1995, p. 242), Parsons consideraba que toda tensión incontrolada o enfrentamiento fuera de los cauces acostumbrados contraviene las aspiraciones colectivas aceptadas e incluso trasgrede las normas convenidas, lo que atenta contra el orden establecido, por lo mismo supone peligros expresados en demandas y exigencias no previstas, incumplidas o insatisfechas. Al comienzo del diferendo sistémico, a río revuelto, las formas diversas del conflicto social se presentan como ininteligibles o insuperables, lo que pone a prueba la funcionalidad de auto recuperación del sistema para actuar pese a los rasgos graves o calamitosos en que se circunscribe el escenario del enfrentamiento.

Lorenzo (1995, p. 242) también manifiesta que para Parsons la función de la norma, su interpretación, su aplicación y su extensión a las pretensiones sociohistóricas de justicia, provocan malentendidos, desviaciones, e incluso prácticas lesivas o nocivas, por salirse de los estatutos aceptados y rangos de legitimidad establecidos.

Si coincidimos con las reflexiones de Lorenzo (1995, p. 243) en torno al funcionalismo de Merton, fue éste el que mejor interpretó el fenómeno del conflicto social como una parte inherente al funcionamiento del sistema, lo propuso a través de disociar la noción de acción social expresa, de la acción social oculta; de esta manera, concibió las funciones latentes del conjunto, capacidades que no forman parte de un acuerdo explícito y por lo mismo son desconocidas por los integrantes del sistema, pero que también contribuyen al funcionamiento eficiente y eficaz del colectivo social; por ejemplo, los mercados informales de mano de obra y mercancías escapan a las regulaciones acordadas del sistema social, sin embargo, aun fuera de las previsiones legales que se constituyen en faltas a la reglamentación, a algunos sectores de la población les permiten obtener un ingreso, y con él, una forma de subsistencia, algo no controlado o fuera de los parámetros de legalidad, pero que sin embargo, permiten al sistema seguir funcionando sin estallidos sociales; es decir, se advierten válvulas que dejan escapar la presión que de otra forma provocarían la explosión del sistema. Este tipo de conceptualizaciones de la idea de conflicto social, lejos de negativizarlo *per se*, lo empezaron a considerar como un rasgo inherente a las necesidades de reacomodamiento de las estructuras y funciones del propio sistema. Los fenómenos de movilizaciones, protestas y revueltas sociales, se consideran disensos en busca de consensos y acciones colectivas solicitando soluciones efectivas, acontecimientos que al manifestarse y resolverse contribuyen a la estabilidad y permanencia del sistema social.

Esta reinterpretación del conflicto/negociación/reacomodo resulta decisiva para el diseño normativo de los sistemas sociales, porque permite comprobar la eficacia de las normas preexistentes, y con ello, confirmar la necesidad de su existencia; también, en caso de su ineficacia o rechazo, abre paso a las

reformulaciones y adecuaciones de las reglas para ajustarlas a las aspiraciones y pretensiones de los actores sociales; acciones sociales todas que contribuyen al reacomodo y funcionamiento del sistema. Es decir, que la renegociación del marco normativo o mecanismo reformista es la salida a la radicalización y explosión del sistema, es un acomodo gradual que evita una revolución que, por definición, es intempestiva y desintegradora.

La reconceptualización del conflicto/negociación/reacomodo permite observar nuevas regularidades en el sistema, como los lazos solidarios que agrupan al conjunto en colectivos a favor, en contra o de observación, autodefendiendo de manera natural el orden preestablecido y con ello, evitando la recurrencia de rupturas sistémicas, porque los lazos sociales evitan que, en cada brote de proyectos contra sistémicos, el conjunto se hunda en un desorden y vaya a la desaparición; algo nodal para la eficacia del sistema, pues supone grados de consenso y legitimidad que deberán obtener las acciones emergentes, si quieren subvertir y sustituir el orden constituido.

La redefinición del conflicto/negociación/reacomodo dota al estructural funcionalismo de una perspectiva que observa al individuo como promotor de acciones, como solidario con otros y como observador de lo que ocurre, roles todos que reafirman la posición del individuo dentro del *status quo*, en tanto le permiten al sujeto tomar partido con las acciones sociales o distanciarse de los movimientos radicales.

Desde la filosofía del derecho, Waldron (2005, p. 15) es uno de los autores que compaginan con esta concepción funcional del conflicto social como parte sustantiva de la vida política, la organización y la acción social. Los desacuerdos obligan a reconocer la pluralidad en todos los ámbitos y a partir de ella, generar mecanismos de legitimidad en la toma de decisiones colectivas.

Una constante social son los desacuerdos (Waldron, 2005, p. 15) -y no el consenso nuclear sugerido por Rawls (Waldron, 2005, p. 15)- diferendos que hacen necesaria la deliberación y participación democráticas para alcanzar el bien común y la justicia.

Descartada la democracia directa en naciones muy pobladas y/o

territorialmente extensas, en las sociedades contemporáneas, la legitimidad democrática se gana a través del principio de decisión mayoritaria, que Waldron (2005, 21-22) inserta dentro de una teoría de la democracia basada en los derechos liberales, derechos democráticos como el de participación igualitaria, derechos de legitimidad de los procedimientos democráticos como las libertades de expresión y reunión, además de otros derechos desvinculados de manera directa del ejercicio de la democracia.

Precisamente, la definición, contenido y amplitud de esos derechos es uno de los desacuerdos dramáticos, que para Waldron (2005, p. 22), justifica la creación de una institución o autoridad que sea producto de la participación y la deliberación democráticas, resultado de la tolerancia y la civilidad, consecuencia del ejercicio de los derechos liberales democráticos. Tal organismo es el Parlamento democrático que, en su composición, funcionamiento y actividades, en sus reglas de procedimiento, se deberá ceñir a los postulados de la teoría de la democracia, deliberación democrática y tolerancia, participación democrática y civilidad, dignidad, autonomía e igualdad de los parlamentarios; es decir, la legitimidad del Congreso en su conjunto, la legitimidad de la labor procedimental del Parlamento y la legitimidad de la legislación, se explican a partir de superar los desacuerdos políticos por la vía de la democracia deliberativa que permite acordar y emprender acciones comunes.

#### **II. 4. Hipótesis**

Esta investigación busca probar la siguiente hipótesis general:

La ausencia de reglas, lineamientos, criterios específicos o mandato expreso en las leyes, reglamentos, códigos y manuales de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos para regular la operación de las comisiones conjuntas, deja a la discrecionalidad de los integrantes de dichos órganos las decisiones para funcionar de manera regular y transparente durante los años de ejercicio constitucional de cada legislatura, en consecuencia,

configura un escenario de operación con márgenes de consenso débiles y con baja rendición de cuentas y transparencia.

Esta hipótesis general permite trabajar con tres hipótesis específicas:

#### Hipótesis 1

La falta de regulación explícita para el funcionamiento de la COCOPA, durante el periodo de cese de hostilidades, deja a discreción de sus integrantes el funcionamiento regular y transparente durante los ejercicios constitucionales de cada legislatura.

*H1. No regulación + Cese de hostilidades = Funcionamiento discrecional.*

#### Hipótesis 2

La falta de regulación explícita y el funcionamiento discrecional de las comisiones conjuntas dificultan el logro de consensos internos.

*H2. No regulación + funcionamiento discrecional = nivel de consenso bajo.*

#### Hipótesis 3

La falta de regulación explícita y el funcionamiento discrecional de las comisiones conjuntas propician la baja rendición de cuentas de los legisladores.

*H3. No regulación + funcionamiento discrecional = baja rendición de cuentas.*

## **Capítulo III. Metodología**

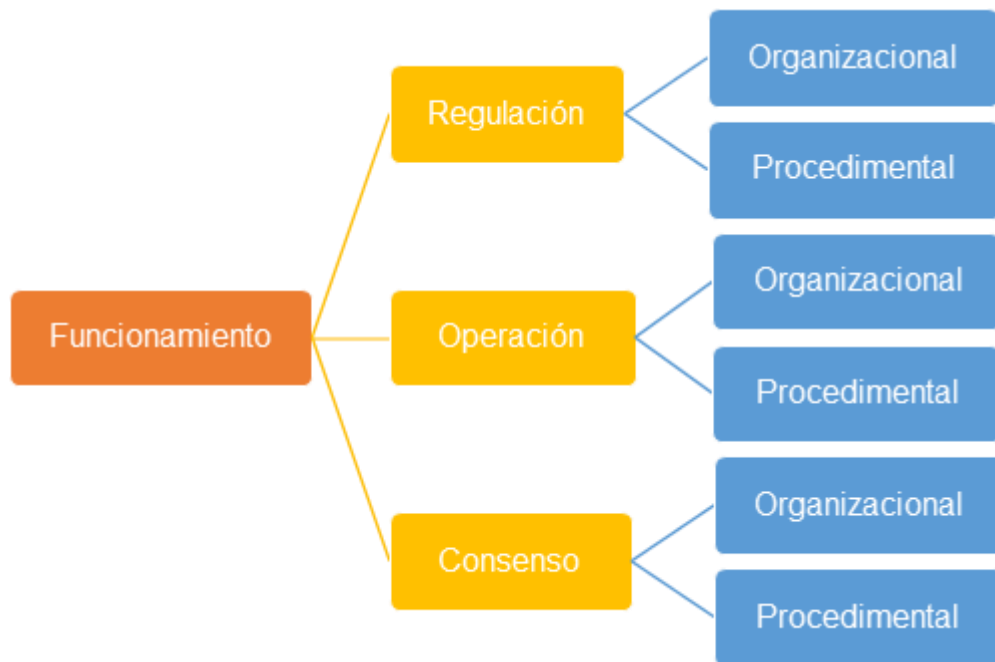
### **III.1. Planteamiento**

El objeto de estudio de esta investigación es la reglamentación de las comisiones conjuntas en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a partir del estudio de su funcionamiento de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación de la LVI a la LXIV Legislatura. Este periodo permite contrastar el desempeño de una de las cinco comisiones bicamerales integradas por diputados y senadores, imperativas por mandato de Ley. La operación interna, el funcionamiento de estos órganos se desarrolla sobre criterios que los propios integrantes deciden usar por iniciativa unilateral de sus mesas directivas o con base en los acuerdos mayoritarios de sus plenos y, en algunos casos, sobre reglas aprobadas y publicadas por el Congreso General, desde luego, considerando su apego al Estado de Derecho para el tratamiento jurídico, técnico y político de sus materias de interés. De esta forma, la selección de las cinco comisiones conjuntas está basada en referentes normativos procesales aplicables a estos casos y en la indefinición de reglas procedimiento específicas para su funcionamiento dentro de estándares de desempeño que son exigibles al Congreso. En ese sentido, la presente investigación es un aporte a los estudios empíricos normativos de las comisiones bicamerales, conjuntas o mixtas, que son muy pocos en relación con los existentes para las comisiones ordinarias y otros fenómenos estructurales y funcionales de los parlamentos.

El primer paso fue la revisión del marco normativo del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos aplicable a las comisiones conjuntas. En seguida, el trabajo consistió en la revisión de información disponible en los micrositos de cada una de las comisiones bicamerales, las gacetas parlamentarias y los diarios de los debates de ambas cámaras, con el propósito de hallar actas de reuniones, calendario y registros de asistencia a reuniones, programas de trabajo, informes de labores y en particular, cada una de las acciones que dan cuenta del desempeño de dichos órganos congresionales.

### III.2. Variables de análisis

A partir del planeamiento teórico, para la elaboración del análisis se identificaron tres variables explicativas del funcionamiento: la regulación de las comisiones bicamerales, la operación de la comisión revisada a través de un año de ejercicio y el consenso o logros que pueden atribuirse bajo este esquema de operación. Cada variable está dividida en dos rubros, el organizacional y el procedimental, como se muestra en el diagrama siguiente:



Fuente: elaboración propia.

Esta división básica de las variables se realizó para observar el funcionamiento de las comisiones conjuntas a través de su diseño institucional y legal, de su comportamiento real en la organización interna y los procedimientos que siguen en la práctica congresional, así como de los logros o consensos que alcanzan para organizarse y dar salida a la agenda de asuntos de su interés.

### III.2.1. Regulación

De acuerdo con la interpretación metodológica funcionalista expuesta en el Capítulo II. planteamiento teórico, la regulación –o normatización- permite crear normalidades sistémicas debido a que asigna estatus y roles a través de los cuales se hacen previsibles o deseables las conductas de los integrantes de un sistema (Merton en Gutiérrez, 2005).

En este caso, la reglamentación parlamentaria es la que permite ubicar al legislador en posiciones jerárquicas y horizontales dentro del Congreso, así como en ámbitos de acción definidos para realizar labores específicas. Las reglas que norman la Asamblea introducen diferentes principios, entre ellos, el de disciplina, de discusión, de jerarquía, de orden, de procedimiento, de resolución, de votación, de transparencia (Cano, 1984; Bátiz, 1999; Puente, 2009).

A su vez, el principio de jerarquía normativa permite crear una estructura de interpretación del derecho parlamentario que ubica a la Constitución en el rango más alto, seguida de las leyes orgánicas y/o reglamentos generales, después los estatutos o reglamentos particulares para cada una de las cámaras; quedando al final los acuerdos parlamentarios sobre aspectos singulares -generalmente no previstos en otros ordenamientos- y los acuerdos que consiguen aprobación por los propios integrantes de las comisiones (Cervantes, 2007; Yamamoto, 2007; Santillán, 2009; Pedroza, 2012).

De esta regulación parlamentaria nos interesan las normas de organización y las normas de procedimiento, para ambos instrumentos, sean éstas definidas en algún ordenamiento jurídico o producto de las prácticas parlamentarias concretas. A partir de estas bases metodológicas se pueden hacer observables y comparables los marcos jurídicos de las comisiones conjuntas, bien porque los comparten, o porque existan definiciones normativas para alguna o algunas de ellas, o también porque cada uno de dichos órganos haya establecido sus propias normas de organización y acción.

### **III.2.2. Operación**

Esta variable busca explicar el comportamiento de las comisiones conjuntas en relación con las prácticas concretas y observables a través de la recuperación y análisis de diferentes registros audiovisuales y textuales. En los rubros organizacional y procedimental, se entiende que la operación puede reflejar el mandato reglamentario vigente y/o las prácticas parlamentarias que caracterizan una tradición congresional.

El primer elemento operacional para el análisis del funcionamiento de las comisiones conjuntas es la forma de organización del trabajo encomendado a su naturaleza y funciones. El segundo aspecto operacional es la forma como se procesa el trabajo, en hechos cotidianos, para cumplir con su necesaria existencia y atribuciones conferidas.

En el cruce de variables de regulación y operación, lo organizacional permitirá advertir el grado de institucionalización del andamiaje funcional que se refleja en los resultados finales que son producto de las labores de las comisiones conjuntas.

### **III.2.3. Consenso**

Finalmente, la tercera variable del funcionamiento de las comisiones bicamerales es la generación de consenso, atributo inherente a la función parlamentaria, y que bien puede ser requisito o definición del desempeño que se espera de los legisladores, quienes al final de los posicionamientos y debates informados e intensos, al interior de las comisiones conjuntas llegan a acuerdos de trascendencia para dichos órganos y para el prestigio del Parlamento. El consenso se reflejará en los alcances y logros de todas las funciones que se atribuyen a las comisiones mixtas y a través de las cuales se legitima el propio Congreso. El primer elemento de consenso es verificar los mecanismos que emplean en la práctica los legisladores. El segundo elemento del consenso es la identificación de sus decisiones en la rendición de cuentas al Parlamento y la sociedad.

### **III.3. Operacionalización de las variables análisis**

Como parte del diseño metodológico funcional, esta investigación gira en torno a tres variables fundamentales: regulación, operación y consenso. A su vez, cada una de estas variables puede ser revisada desde una óptica organizacional y una procedimental; es decir, se pretende observar el funcionamiento de las comisiones conjuntas a través de la interacción entre los legisladores y la reglamentación, cómo se ajustan los congresistas a las disposiciones normativas o cómo improvisan formas singulares de organización interna, cómo contribuyen las determinaciones reglamentarias y las prácticas parlamentarias en los resultados particulares de las comisiones conjuntas y en general, en el desempeño del Congreso.

En cuanto a los rubros observables de la variable de regulación se consideran los siguientes: a) en la vertiente organizacional, 1) existencia de reglas explícitas o positivizadas en reglamentos aplicables a una comisión conjunta y 2) acuerdos internos de organización de las actividades; b) en la vertiente procedimental, 1) existencia de reglas explícitas o positivizadas en reglamentos aplicables a una comisión conjunta en particular y 2) acuerdos internos de procesamiento o criterios de procedimiento. Para fines del análisis se consideran tres grados de cumplimiento para cada vertiente, a los cuales se ha asignado una escala de bajo, medio, alto. Ver la Tabla Operacionalización de la variable regulación.

De igual forma, se realizó el ejercicio para la observación de la variable operación a través de a) la vertiente organizacional, 1) existencia de actividades que den cuenta de la división del trabajo de la comisión y 2) existencia de conflicto para organizar las actividades de la comisión; y b) en la vertiente procedimental, 1) existencia de evidencias de realización de actividades de la comisión y 2) existencia de conflicto en el procesamiento de las actividades. Para fines del análisis se consideran tres grados de cumplimiento para cada vertiente, a los cuales se ha asignado una escala de bajo, medio, alto. Ver la Tabla Operacionalización de la variable operación.

Finalmente, la variable consenso fue operacionalizada por medio de los siguientes aspectos: a) en la vertiente organizacional, 1) existencia de evidencias que den cuenta de consenso en materia de organización del trabajo interno y 2) existencia de conflicto para organizar el trabajo interno; y b) en la vertiente procedimental, 1) existencia de evidencias que den cuenta de consenso en la atención de los asuntos trascendentes para la comisión y el Congreso y 2) existencia de conflicto que obstruyen alcanzar consenso. Para fines del análisis se consideran tres grados de cumplimiento para cada vertiente, a los cuales se ha asignado una escala de bajo, medio, alto. Ver la Tabla Operacionalización de la variable consenso.

Esta operacionalización de las variables regulación, operación y consenso, responde a la siguiente lógica:

¿Qué reglamentación existe?

¿Cómo se aplica en la práctica la reglamentación?

¿Cómo se observa en los resultados la reglamentación?

Y:

¿Qué indefiniciones normativas existen?

¿Cómo se procesa en la práctica con indefiniciones normativas?

¿Cómo se observan en los logros las indefiniciones normativas?

Tabla 1. Operacionalización de la variable regulación

	Vertiente	Descripción	Valores		
			Bajo	Medio	Alto
Organizacional	Reglas explícitas	Existencia de reglas explícitas o positivizadas en reglamentos aplicables a la organización estructural	No existe reglamentación	Existe alguna regla muy general	Existen reglas precisas
	Acuerdos internos	Existencia de conflicto para organizar las actividades de la comisión	No existen acuerdos	Existen algún acuerdo muy general	Existen acuerdos precisos
Procedimental	Reglas explícitas	Existencia de evidencias de realización de actividades de la comisión	No existe reglamentación	Existe alguna regla muy general	Existen reglas precisas
	Acuerdos internos	Existencia de acuerdos	No existen acuerdos	Existen algún acuerdo muy general	Existen acuerdos precisos

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Operacionalización de la variable operación

	Vertiente	Descripción	Valores		
			Bajo	Medio	Alto
Organizacional	Reglas explícitas	Existe evidencia de la estructura de la comisión sobre reglas explícitas	No existe evidencia de la estructura de la comisión	Existe evidencia de una estructura incompleta	Existe evidencia de una estructura completa
	Acuerdos internos	Existe evidencia de la estructura de la comisión con base en acuerdos internos	No existe evidencia de la estructura de la comisión	Existe evidencia de una estructura incompleta	Existe evidencia de una estructura completa
Procedimental	Reglas explícitas	Existe evidencia procesal sobre reglas explícitas	No existe evidencia procesal	Existe evidencia de algún procedimiento	Existe evidencia de varios procedimientos
	Acuerdos internos	Existe evidencia procesal con base en	No existe evidencia procesal	Existe evidencia de algún	Existe evidencia de varios

		acuerdos internos		procedimient o	procedimiento s
--	--	----------------------	--	-------------------	--------------------

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Operacionalización de la variable consenso

	Vertiente	Descripción	Valores		
			Bajo	Medio	Alto
Organizacional	Reglas explícitas	Existe evidencia de resultados exigibles por las reglas explícitas	No existe evidencia de resultados	Existe alguna evidencia de resultados	Existe evidencia de múltiples resultados
	Acuerdos internos	Existe evidencia de resultados exigibles por acuerdos internos	No existe evidencia de resultados	Existe alguna evidencia de resultados	Existe evidencia de múltiples resultados
Procedimental	Reglas explícitas	Existe evidencia de logros exigibles por las	No existe evidencia de logros	Existe alguna evidencia de logros	Existe evidencia de múltiples logros

		reglas explícitas			
	Acuerdos internos	Existe evidencia de logros exigibles por los acuerdos internos	No existe evidencia de logros	Existe alguna evidencia de logros	Existe evidencia de múltiples logros

Fuente: Elaboración propia.

#### III.4. Recolección de información

Para la recolección de la información se revisaron los micrositos de las comisiones; los sitios de internet, las gacetas y los diarios de debates de ambas cámaras; videos del Canal del Congreso y comunicados de prensa emitidos por medio de comunicación; todos circunscritos al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, se consultaron documentos en sitios gubernamentales y de organizaciones sociales, notas periodísticas de medios impresos y electrónicos, así como libros que abordan el conflicto armado en Chiapas. (Todos estos materiales se referencian al final de este apartado III.4).

De esta manera, la recolección, revisión y sistematización de información, permitió acceder a las grabaciones de las reuniones de comisión, a la reglamentación, a los programas de trabajo, a las listas de asistencia, a las actas de reunión, a los informes de labores de la comisión y a la difusión de las acciones.

De cada uno de los soportes de información se revisó y seleccionaron evidencias para integrarse en una base de datos sistematizada que permitió identificar los temas específicos y relevantes para observar el comportamiento de las variables regulación, operación y consenso; a través de las cuales se desprendió la comprobación de las hipótesis de esta investigación en materia de reglamentación de las comisiones conjuntas del Congreso General de los Estados

Unidos Mexicanos.

Fuentes que nutrieron la recolección de información:

Balboa, Juan. (2004, 7 de agosto). La Cocopa desfallece. *La Jornada*.

Recuperado

de

<https://www.jornada.com.mx/2006/05/08/index.php?section=politica&article=007n4pol>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1995, 11 de marzo).

Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

*Diario*

*Oficial de la Federación.*

Recuperado

de

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/177.pdf>

Cámara de Diputados. (2004, 19 de marzo). Acuerdo por el que se designa

los diputados que representarán a la LIX Legislatura en la

Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA).

*Gaceta*

*Parlamentaria* (1459). Recuperado de

<https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/>

m

[ar/20040319.html#Acu20040319JtaCocopa](https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/ar/20040319.html#Acu20040319JtaCocopa)

Cámara de Diputados. (2010). Está vivo el conflicto de Chiapas porque no

se han resuelto demandas del EZLN: Narro Céspedes. *Boletín*

(1965). Recuperado de: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/)

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/)

[a\\_boletines/2010\\_2010/008\\_agosto/29\\_29/1965](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2010_2010/008_agosto/29_29/1965)

Cámara de Diputados. (2013, 1 de enero). Urgen a Congreso instalación

Cocopa. *Histórico Comunicación Social*. Recuperado de [http://](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/)

[www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/)

[c\\_monitoreo\\_de\\_medios/01\\_2013/01\\_enero/01\\_01/14\\_48\\_00](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/c_monitoreo_de_medios/01_2013/01_enero/01_01/14_48_00)

Cámara de Diputados. (2015, 15 de diciembre). Se instala Comisión

Bicameral de Diálogo y la Conciliación para el estado de

Chiapas.

*Notilegis*. Nota (1373). Recuperado de [http://](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/)

[www5.diputados.gob.mx/ index.php/esl/Comunicacion/ Noticias/2015/Diciembre/15/1373- Agencia-de- Se-instala-Comision- Bicameral-de-Dialogo-y-la-Conciliacion-para-el-estado- de- Chiapas](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Noticias/2015/Diciembre/15/1373-Bicameral-de-Dialogo-y-la-Conciliacion-para-el-estado-de-Chiapas)

Cámara de Diputados. (2019, 26 de junio). Se reúnen la Comisión Bicamaral de Concordia y Pacificación y la comisionada para el diálogo con los pueblos indígenas. *Boletín*. (1872). Recuperado de [http://](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Junio/26/1872-Se-reunen-la-Bicamaral-de-Concordia-y-Pacificacion-y-la-comisionada-para-el-dialogo-con-los-pueblos-indigenas)

[www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/ Comunicacion/ Boletines/2019/ Junio/26/1872-Se-reunen-la- Comision- Bicamaral-de-Concordia-y- Pacificacion-y- la- comisionada-para-el-dialogo-con-los-pueblos- indigenas](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Junio/26/1872-Se-reunen-la-Bicamaral-de-Concordia-y-Pacificacion-y-la-comisionada-para-el-dialogo-con-los-pueblos-indigenas)

Canal del Congreso. (2019, 30 de julio). Cocopa, acuerda dialogar con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Recuperado de <https://beta.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12273/>

Comisión Bicamaral de Concordia y Pacificación (2019). Plan Anual de Trabajo 2019-2020. Disponible en: [http://infosen.senado.gob.mx/ sqsp/gaceta/64/1/2019-05- 29-1/assets/documentos/](http://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/64/1/2019-05-29-1/assets/documentos/Programa_Anual_COCOPA.pdf)

[Programa\\_Anual\\_COCOPA.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/64/1/2019-05-29-1/assets/documentos/Programa_Anual_COCOPA.pdf)

Centro de Documentación sobre Zapatismo. (2019). *Centro de Documentación sobre Zapatismo*. Recuperado de [https:// www.cedoz.org/](https://www.cedoz.org/)

Centro de Documentación sobre Zapatismo. (2001). Documentación Histórica. 2001. Recuperado de [http://www.cedoz.org/site/ content.php?doc=407](http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=407)

Confederación General del Trabajo. (2019). *CGT Chiapas*. Recuperado de <https://cgt.org.es/tag/chiapas/>

- Contreras, José. (2013, 23 de abril). Cocopa: ¿Y eso qué es? *Crónica*. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/747363.html>
- Cubells A. L., de la Torre L. O. A. y de la Torre R. J. A. (2019, 14 de julio). Acerca de la Consulta para el Proceso de Reforma Constitucional sobre derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.lja.mx/2019/07/acerca-de-la-consulta-para-el-proceso-de-reforma-constitucional-sobre-derecho-s-de-los-pueblos-indigenas-y-afromexicanos/>
- Diario de Coahuila. (2010, 21 de enero). Rubén en la Cocopa. *Diario de Coahuila*. Recuperado de <https://www.eldiariodecoahuila.com.mx/nacional/2010/1/21/ruben-en-la-cocopa-111431.html>
- El Torito. (2017, abril-mayo). A 16 años de la marcha del color de la tierra. *El Torito*. Año 4, (21). Recuperado de <https://tejiendorevolucion.org/31033.html>
- Garduño, Roberto. (2011, 14 de mayo). Organizará la Cocopa foros sobre cultura y derechos de las zonas indígenas del país. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2011/05/14/politica/017n1pol>
- Gómez, Magdalena. (2010, 13 de abril). La Cocopa no tiene quien le escriba. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2010/04/13/opinion/022a1pol>
- Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura. (2017, septiembre). Agenda Legislativa. Primer periodo ordinario del tercer año de ejercicio. Recuperado de <http://diputadosprd.org.mx/docs/agenda.pdf>
- Henríquez, Elio. (2004, 20 de agosto). Celebra la Cocopa que Marcos haya

roto el silencio. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2004/08/20/009n2pol.php?origen=politica.php&fly=>

Mariscal, Ángeles. (2012, 1 de agosto). La Cocopa acusa "falta de sensibilidad" de Felipe Calderón sobre el EZLN. *Expansión*.

Recuperado de <https://expansion.mx/nacional/2012/08/01/la-cocopa-acusa-falta-de-sensibilidad-de-felipe-calderon-sobre-el-ezln>

Mariscal, Ángeles. (2010, 2 de enero). Podría surgir un gran levantamiento nacional, advierte el líder de la Cocopa. *La Jornada*. Recuperado de

<https://www.jornada.com.mx/2010/01/02/politica/006n1pol>

Méndez, E. y Garduño, R. (2011, 23 de noviembre). Promueve la Cocopa en San Lázaro iniciativa por la paz en Chiapas. *La*

*Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2011/11/23/politica/014n2pol>

Méndez, E. (2019, 27 de mayo). La Cocopa citará a comparecer a Sánchez Cordero para analizar la paz en Chiapas. *La Jornada*.

Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2019/05/27/politica/008n1pol>

Mercado, Angélica. (2016, 22 de marzo). Legisladores, por desaparecer la Cocopa o replantear su función. *Milenio*. Recuperado de [https://www.milenio.com/estados/legisladores-por-desaparecer-la-](https://www.milenio.com/estados/legisladores-por-desaparecer-la-cocopa-o-replantear-su-funcion)

[cocopa-o-replantear-su-funcion](https://www.milenio.com/estados/legisladores-por-desaparecer-la-cocopa-o-replantear-su-funcion)

MVS Noticias. (2013, 9 de julio). Al instalar la nueva COCOPA, PRD y PT llaman 'ilegítimo' al diputado presidente". *MVS Noticias*.

Recuperado de <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/al-instalar-la-nueva-cocopa-prd-y-pt-llaman-ilegitimo-al-diputado-presidente-657/>

NTX. (2004, 7 de marzo). Tras 18 años. Cocopa plantea reestablecer el

diálogo. *El Universal*. Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/tras-18-anios-cocopa-plantea-restablecer-el-dialogo-993305.html>

La Jornada. (2001, 28 de octubre). Modificaciones del Senado a la Ley Cocopa. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2001/04/28/ley.html>

La Redacción. (2016, 22 de marzo). Legisladores desaparecerían la Cocopa o replantear su función. *Vanguardia*. Disponible en: <https://vanguardia.com.mx/articulo/legisladores-desaparecerian-la-cocopa-o-replantear-su-funcion>

La Redacción. (2002, 9 de marzo). Bravo Mena en 1995 con la Cocopa. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/240448/bravo-mena-en-1995-con-la-cocopa>

Padierna, D. (2013, 9 de enero). Punto de acuerdo, por el que se exhorta a las Juntas de Coordinación Política de ambas Cámaras, para que acuerden a la brevedad la integración de los Diputados y Senadores que conformarán la Comisión de Concordia y Pacificación. *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_comision\\_permanente\\_documento/38947](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente_documento/38947)

Ramos J. y Pérez F. M. (2004, 2 de enero). Proponen amnistía total para zapatistas. *El Universal*. Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/106561.html>

Secretaría de Gobernación. (2019). *Sistema de Información Legislativa*. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/Comisiones/ResultadoIntegComisiones.php?SID=&PODER=1&COMISION=25&LEGISLATURA=58&TIPOCOMISION=undefined&PARTIDO=&CARG>

Secretaría de Gobernación. (2019). *Sistema de Información Legislativa*. Recuperado de

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/Comisiones/ResultadoIntegracionAvanzada.php?SID=&intTipo=8&Agrupacion=COMISION&strLegEstatus=A&ClaveComision=564605>

Secretaría de Gobernación. (2019). *Sistema de Información Legislativa.*

Recuperado de

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/Comisiones/ResultadoIntegracionAvanzada.php?SID=&intTipo=8&Agrupacion=COMISION&strLegEstatus=A&ClaveComision=984743>

Secretaría de Gobernación. (2019). *Sistema de Información Legislativa.*

Recuperado de

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=ffdcf2ce5f88a48d338694aeabd22018&Serial=ca651dc59e58121895ab8e0cc688cfdd&Reg=4&Origen=BB&Paginas=15#1>

Secretaría de Gobernación. (2019). *Sistema de Información Legislativa.*

Recuperado de

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/Comisiones/ResultadoIntegracionAvanzada.php?SID=&intTipo=8&Agrupacion=COMISION&strLegEstatus=A&ClaveComision=2084076>

Secretaría de Gobernación. (2019). *Sistema de Información Legislativa.*

Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/>

Secretaría de Gobernación. (2019). *Sistema de Información Legislativa.*

Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/>

Secretaría de Gobernación. *Sistema de Información Legislativa.*

Recuperado de

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/Comisiones/ResultadoIntegracionAvanzada.php?SID=&intTipo=8&Agrupacion=COMISION&strLegEstatus=A&ClaveComision=2084488>

Secretaría de Gobernación. (2019). *Sistema de Información Legislativa.*

Recuperado de

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Integracion/>

[Comisiones/ResultIntegracionAvanzada.php?](http://Comisiones/ResultIntegracionAvanzada.php?)

[SID=&intTipo=8&Agrupacion=COMISION&strLegEstatus=A&ClaveComision=2084778](http://SID=&intTipo=8&Agrupacion=COMISION&strLegEstatus=A&ClaveComision=2084778)

Senado de la República (2019). Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión LXIV Legislatura.

Recuperado de [http://comisiones.senado.gob.mx/b\\_COCOPA/](http://comisiones.senado.gob.mx/b_COCOPA/)

Subcomandante Insurgente Marcos. (1997, 29 de noviembre). El retiro de la contrapropuesta gubernamental no es suficiente, es necesario que la iniciativa de reformas constitucionales elaborada por la Cocopa se convierta en realidad dentro de nuestra carta magna.

*Enlace Zapatista.* Recuperado de <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1997/11/29/el-retiro-de-la-contrapropuesta-gubernamental-no-es-suficiente-es-necesario-que-la-iniciativa-de-reformas-constitucionales-elaborada-por-la-cocopa-se-convierta-en-realidad-dentro-de-nuestra-carta-mag/>

Villamil, J. (2018, 11 de octubre). Carlos Payán se perfila para recibir la Medalla Belisario Domínguez. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/554913/carlos-payan-se-perfila-para-recibir-la-medalla-belisario-dominguez>

Zolla, C. y Zolla, M. E. (2010). ¿Qué es la Comisión de Concordia y Pacificación, Cocopa? *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Recuperado de <https://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/indice.php?n1=41&n2=60>

### III.5. Selección temática

En torno a la noción **bicamaral** o **bicameral**, se revisó el Diccionario de la Lengua Española que no reconoce **bicamaral**, pero sí, **bicameral**, un adjetivo de

uso en el “poder legislativo de un país” para referirse a lo “compuesto de dos cámaras” (Real Academia Española, 2020).

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se utiliza **bicamaral**, aparece una vez la palabra **bicameral** (CPEUM, 17/11/2024, art 73), [fracción VIII, número ordinal 4o].

En la CPEUM (17/11/2024) aparece en una ocasión el concepto comisión legislativa bicameral. Dos veces, está la figura comisiones legislativas. En 61 ocasiones se usa Comisión Permanente en relación con los temas del Congreso de la Unión.

En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LGCGEUM, 17/11/2024) no se usa **bicameral**, aparece siete veces el vocablo **bicamaral**, razón por la cual, en los documentos del Congreso se usa de forma recurrente y literal.

En la LGCGEUM, 17/11/2024) se utiliza 237 veces el vocablo comisión y su plural, comisiones. Siete veces se usa el concepto **comisión bicamaral**, seis de ellas en mención a la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LGCGEUM, 17/11/2024, art. 141), y una alusión a la Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas que, según la (LGCGEUM, 17/11/2024, art. 143), numeral 3, estará “integrada por tres diputados y tres senadores, electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras”.

En el Reglamento del Senado de la República (RSR, 17/11/2024) no se usa **bicameral**, se utiliza 2 veces **bicamaral** y en seis ocasiones en plural, **bicamarales**. También, en el Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD, 17/11/2024) sólo una vez aparece la figura **bicamaral** y en ningún párrafo se usa bicameral.

En el *Manual de comisiones del Senado de la República* (MCSR, 17/11/2024, p. 13) se afirma que las **comisiones bicamerales**:

son las que se crean de manera conjunta, con la participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, para atender asuntos de interés común. Actualmente, por disposición de ley, el Senado forma

parte de cinco comisiones, que son:

- **Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación** (Artículo 8 de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas).
- Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. (Artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional).
- Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión. (Artículo 141 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).
- Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión. (Artículo 143 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).
- Comisión Bicameral en materia de Disciplina Financiera de las entidades federativas y de los municipios. (Artículo 38 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios) (p.13).

### III.5.1 Comisiones en la Cámara de Diputados

En la LOCGEUM (17/11/2024) es donde se aborda el tema “De las comisiones y los comités”, en específico en el Título Segundo “De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados”, Capítulo Sexto, Sección Primera “De las comisiones”, se define: “Artículo 39” numeral “1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 39). Para el caso de la Cámara de Diputados contará con “**comisiones ordinarias y especiales**”, siendo XLVIII ordinarias cuyas “tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 39) versan en correspondencia con las competencias de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (LOCGEUM, 17/11/2024, art 39. numeral 3). Además, la (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 40) considera **comisiones ordinarias** con

tareas específicas, en el numeral 2.: la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; en el numeral 4.: la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; y en el numeral 5.: la **Comisión Jurisdiccional**. La LOCGEUM (17/11/2024, art. 41) menciona la constitución de **comisiones de investigación**. Y la LOCGEUM (17/11/2024, art. 42) establece la potestad del Pleno para crear **comisiones especiales** para asuntos específicos, con un objeto singular, número de integrantes y plazo para realizar actividades hacia el logro de su objeto, mismo que al finalizar permitirá a la Conferencia declarar su extinción.

De los preceptos de la LOCGEUM (17/11/2024) para la **creación de comisiones** en la Cámara de Diputados se distinguen las siguientes características: su denominación, su definición, su objeto o tareas a su cargo o encargo, su conformación y dentro de ésta -el número de integrantes, la experiencia de los legisladores y el número de comisiones en que puede participar en lo individual con sus excepciones (cuando pueden formar parte en más de tres comisiones) y exclusiones (cuando no formarán parte de ninguna comisión), respetar el principio de proporcionalidad en la representación política entre los miembros y en las mesas directivas, su duración o temporalidad o plazo para efectuar sus tareas que incluye el periodo para su constitución y su consecuente fecha de término o declaración de extinción, la postulación de su presidente y secretarios, sus mecanismos de propuesta y sustitución.

En la Sección Tercera “Disposiciones complementarias”, la LOCGEUM (17/11/2024, art. 40) dispone **reglas disciplinarias** a los integrantes de las **comisiones ordinarias**, tales son, de obligatoriedad de asistencia, puntualidad, justificación formal de ausencias, sustitución de integrantes, espacios de reunión y creación de subcomisiones o grupos de trabajo con base en la pluralidad política. La LOCGEUM, (17/11/2024, art 45) establece atribuciones de los presidentes de comisiones ordinarias con base en acuerdos como pedir información, no reservada, a dependencias federales. Menciona atribuciones de las comisiones como estudiar y formular conclusiones y opiniones sobre presupuesto y cuenta pública en torno del informe del ramo administrativo que les corresponda, acordar y requerir información, solicitar comparecencias de servidores públicos al seno de la comisión

y en el Pleno de la Cámara previa solicitud a la Conferencia. También, la LOCGEUM (17/11/2024, art. 45) establece tareas específicas:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia (pp. 22-23).

La LOCGEUM (17/11/2024, art. 45) dispone **reglas de procedimiento** para alcanzar acuerdos y tomar decisiones: mayoría de votos; si ocurre empate, se repite la votación en la misma sesión y en caso de persistir, se vuelve a discutir y votar en la siguiente sesión y si persiste el empate, corresponderá al Pleno decidir previa escucha de las posiciones encontradas; en dictámenes de Sección instructora, fincamiento de responsabilidades, juicio político y declaración de procedencia, la mayoría de votos es indispensable para turnarse al Pleno. También prevé casos en los que las comisiones son relevadas por el Pleno cuando dentro de 30 días naturales omiten formular dictámenes de iniciativas y minutas preferentes o cuando el Presidente de la Mesa Directiva considera injustificado el retraso en la presentación de un dictamen y deja abierta la posibilidad de turnar el asunto a otra comisión.

La LOCGEUM (17/11/2024, art. 49) , garantiza “Servicios de las Comisiones,

que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones” (art. 49, numeral 1, inciso c). En el inciso e) “Servicios del Archivo, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores” (art. 49, numeral 1, inciso e).

El RCD (17/11/2024, art. 3), numeral 1, inciso II, define “**Comisión**: Es el órgano constituido por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuye a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales” (RCD, 17/11/2024, art. 3, numeral 1, inciso II). Instancia que en su composición observarán la **equidad de género** (RCD, 17/11/2024, art. numeral 1). Órgano al que la Junta garantizará un “**lugar dentro del Recinto**” y **espacios adecuados** para el desarrollo de sus reuniones (RCD, 17/11/2024, art. 26, numeral 1), además, el Comité de Administración proporcionará los recursos humanos - **Secretario Técnico**, asesores parlamentarios, personal de confianza y base (RCD, 17/11/2024, art. 148, numeral 1)-, materiales, financieros y telemáticos (RCD, 17/11/2024, art. 147).

En el Capítulo III, el RCD (17/11/2024, art. 5), dice que los diputados y las diputadas “no gozarán de remuneración adicional por el desempeño” de comisiones en las que tienen el **derecho de ser integrantes y participar** en sus tareas (RCD, 17/11/2024, art. 6, numeral 1, fracción III) incluso de las que no forma parte hacer uso de la **voz** y sin **derecho a voto** (RCD, 17/11/2024, art. 6, numeral 1, fracción V) y (RCD, 17/11/2024, art. 172), siendo obligación asistir con **puntualidad** a los trabajos en comisión y acatar sus acuerdos (RCD, 17/11/2024, art. 8, numeral 1, fracciones II y III).

El Título Quinto, el RCD (17/11/2024) refiere a los órganos de apoyo y sus funciones. En cuanto a las comisiones, el Capítulo I, en la Sección Primera, Artículo 146, habla de su **instalación** “dentro de los quince días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las conforma” (RCD, 17/11/2024, art. 146, numeral 1),

a través de la **convocatoria** que emita el Presidente por acuerdo de la Junta Directiva que señalará **fecha, hora y lugar** (RCD, 17/11/2024, art. 146, numeral 2), **excepciones**, las conozcan de una “iniciativa preferente durante el primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, deberán instalarse como tiempo máximo en la segunda sesión ordinaria de la legislatura (RCD, 17/11/2024, art. 146, numeral 5). Los acuerdos serán suscritos **por mayoría** de presentes (RCD, 17/11/2024, art. 146, numeral 3) en las reuniones que deberán **celebrarse al menos una vez al mes**, aún en recesos (RCD, 17/11/2024, art. 146, numeral 4).

En la Sección Segunda, el RCD (17/11/2024) refiere a la **Junta Directiva conformada** por el Presidente y los secretarios, además, señala sus **obligaciones** de reunirse cada quince días, presentar al pleno de la comisión, proyectos y propuestas de programa de trabajo, informes, criterios de funcionamiento y evaluaciones de trabajos internos, opiniones fundadas de los asuntos de su competencia, integración de subcomisiones o grupos de trabajo, calendario de reuniones ordinarias, realización de foros, seminarios, talleres, conferencias, investigaciones, estudios, audiencias y consultas (RCD, 17/11/2024, 149). En la Sección Tercera del RCD (17/11/2024) se desglosan las **atribuciones** del Presidente y de la Secretaría de la Junta Directiva (RCD, 17/11/2024, art. 150 y art. 151). En la Sección Cuarta del RCD (17/11/2024) se abordan las **subcomisiones** (RCD, 17/11/2024, 152). En la Sección Quinta del RCD (17/12/2024) se introducen los **grupos de trabajo** (RCD, 17/11/2024, art. 153). En la Sección Sexta del RCD (17/11/2027) se desarrollan las características de la **convocatoria a reunión de comisión** que deberá publicarse en la **Gaceta**, con **anticipación** y enviarse a cada integrante (RCD, 17/11/2024, art. 155), cubriendo requisitos mínimos de **contenido** como nombre de la comisión, fecha, hora y lugar, tipo de reunión -ordinaria, extraordinaria, de comisiones unidas o de conferencia-, **orden del día** -a) registro de asistencia y declaración de quórum, b) aprobación del orden del día, c) aprobación del acta de la reunión anterior, d) asuntos a tratar, e) asuntos generales, y f) clausura y convocatoria a la siguiente reunión-, fecha en que se emite y **rúbrica** del Presidente o de la mayoría de los secretarios (RCD, 17/11/2024, art. 156).

En la Sección Séptima del RCD (17/11/2024) se mencionan las **tareas de**

**las comisiones ordinarias:** de **dictamen legislativo**, de **información**, de **control evaluatorio** [*conforme a la CPEUM, 17/11/2024, art. 26, Apartado A, párrafo cuarto, y art. 93*], de **opinión**, y de **investigación** (RCD, 17/11/2024, art. 157). En el Artículo 158, numeral 1, el RCD (17/11/2024) para las comisiones ordinarias de dictamen se indican **actividades**:

- I. Efectuar la aprobación de las actas de las reuniones;
- II. Preparar los programas anuales de trabajo;
- III. Redactar los informes semestrales de actividades;
- IV. Elaborar los dictámenes o resoluciones, sobre los asuntos que le fueron turnados por el Presidente para tales efectos;
- V. Decidir la constitución e integración de subcomisiones y grupos de trabajo;
- VI. Realizar el análisis del informe con el que los secretarios de despacho den cuenta a la Cámara del estado que guardan sus respectivos ramos, previsto en el primer párrafo del artículo 93 de la Constitución;
- VII. Realizar el análisis del informe que el Ejecutivo remite a la Comisión Permanente sobre las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, previsto en el apartado A del artículo 26 de la Constitución, con base en indicadores de desempeño;
- VIII. Elaborar el acuerdo para solicitar la comparecencia de servidores públicos, invitaciones a reuniones de trabajo o encuentros, para solicitarles información, opinión o aclaración sobre asuntos que sean competencia de la comisión;
- IX. Formular las solicitudes de información a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relativas a asuntos del conocimiento o dictamen de la comisión;
- X. Emitir la aprobación de las opiniones fundadas que tengan que elaborar en términos de la normatividad aplicable, o cuando la Mesa Directiva u otras comisiones soliciten su opinión respecto de los asuntos de su competencia;

XI. Realizar la evaluación periódica de las políticas públicas y los programas respectivos, en lo concerniente al área de su competencia, y

XII. Resolver los acuerdos o resoluciones que considere la propia comisión, relacionados con las actividades que le corresponden en los términos de la Ley, este Reglamento y los acuerdos de la Cámara, relacionados con su competencia (RCD, 17/11/2024, art. 158).

El RCD (17/11/2024, art. 125), en el numeral 2, dispone que, para **comparecencias** de los servidores públicos, las comisiones en la materia podrán sugerir a la Junta, el formato.

El RCD (17/11/2024, art. 160) se obliga a elaborar **actas de cada reunión**, una relación sucinta y breve con los acuerdos o resoluciones para difusión en la Gaceta donde se distingan datos generales de la reunión, nombre del Presidente, quórum inicial y final, hora de inicio y de término, asuntos tratados y de quienes intervinieron en cada uno de ellos, enunciando sus propuestas, lista de diputados y diputadas asistentes, y un resumen de dictámenes, propuestas, acuerdos, resoluciones, así como el sentido del voto de cada diputado y diputada. Cada acta deberá ser aprobada por pleno de la comisión, firmada por el Presidente y la mayoría de los secretarios y enviarse a la Mesa Directiva. Si la reunión no se verifica, se levantará el acta correspondiente y se firmará por los integrantes presentes.

El RCD (17/11/2024, art. 161) establece contenidos mínimos para integrar el **programa anual de trabajo** de las comisiones ordinarias. El RCD (17/11/2024, art. Artículo 163) prevé lo conducente a las tareas de control en la revisión y análisis del informe del estado que guarda la Administración Pública Federal. El RCD (17/11/2024, art. 164, art. 165 y art. 166) remiten a los contenidos de los informes de actividades semestral y final.

La Sección Octava del RCD (17/11/2024) contempla los **requisitos para la realización de reuniones** de las comisiones como máxima instancia de decisión: integración del **quórum**, **tolerancia** de treinta minutos para declarar la no realización de la reunión y levantar el acta con los asistentes, criterio de **mayoría**

**simple** para tomar acuerdos, suplencia en ausencia del Presidente de la Junta Directiva, **prohibición** de reunirse al mismo tiempo que sesione el Pleno de la Cámara, salvo anuencia expresa de la Junta (RCD, 17/11/2024, art. 167). En la Sección Novena del RCD (17/11/2024) se advierte el **carácter ordinario, extraordinario o permanente** de las reuniones (RCD, 17/11/2024, art. 168, art. 169, art. 170 y art. 171). En la Sección Décima Primera se plantea el **orden de los asuntos** a tratar (RCD, 17/11/2024, art. 175, art. 188 y art. 189) el **turno de oradores**, hasta seis a favor y hasta seis en contra, la **duración de las intervenciones**, propiciar equilibrio, moderación, prudencia y respeto. En la Sección Décima Quinta del RCD (17/11/2024) se trata la mecánica de **votaciones** (RCD, 17/11/2024, art. 190). En la Sección Décima Sexta del RCD (17/11/2024) se prevén las **inasistencias, justificaciones y sustituciones**. En el RCD (17/11/2024, art. 192) se recomienda la **lista de asistencia** con firmas de los integrantes que se verificará al inicio y al final de la reunión. En el RCD (17/11/2024, art. 195) se enlistan las **causas de inasistencia justificada**.

### III.5.2 Comisiones en la Cámara de Senadores

En este caso, la LOCGEUM (17/11/2024) remite al Título Tercero “De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores”, Capítulo Quinto “De las Comisiones” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 85), en el que se clasifican las comisiones:

a) **Ordinarias**: “analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia” (LOCGEUM, 17/11/2024); las comisiones ordinarias son 30 (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 90) y “las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 86, numeral 1).

b) **Jurisdiccional**: “interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 85).

c) De **investigación**: “las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 85).

Asimismo, en la LOCGEUM (17/11/2024) se mencionan **comisiones con otras delimitaciones** que son las especificadas en el Artículo 87, disposición que permite nombrar “**comisiones con carácter transitorio** para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 87).

Además, conforme al Artículo 88, numeral 1, “se podrán crear también **comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión** para atender asuntos de interés común” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 88).

También, el Artículo 104, numeral 5, prevé una figura de integración: “a propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno podrá constituir “**grupos de amistad**” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 104).

De los preceptos de la LOCGEUM (17/11/2024) para la creación de comisiones en la Cámara de Senadores se entienden las siguientes características: su denominación, su definición, su objeto o tareas a su cargo o encargo, el número de comisiones y subdivisión en secciones de aquéllas, su conformación y dentro de ésta -el número de integrantes -15 miembros (serán más por acuerdo de la Junta), junta directiva por un presidente y dos secretarios-, la experiencia de los legisladores y el número de comisiones en que puede participar en lo individual (hasta 5 comisiones) con sus excepciones (por acuerdo de la Jucopo y voto del Pleno) y exclusiones (Presidente y vicepresidentes de la Cámara no forman parte de comisiones), observar el principio de proporcionalidad en la representación política entre los miembros y en las juntas directivas, su duración o temporalidad o plazo para efectuar sus tareas que incluye el periodo para su constitución y su consecuente fecha de término o declaración de extinción, la postulación de su presidente y secretarios, sus mecanismos de propuesta y sustitución.

La LOCGEUM (17/11/2024) dispone reglas de procedimiento para alcanzar acuerdos y tomar decisiones: mayoría de votos, dictámenes firmados por la

mayoría, carácter de las reuniones -podrán ser públicas, informativas, audiencia-, operación continua y permanente aun en recesos del Congreso y la Cámara, **reuniones en conferencia** con las correspondientes de la Cámara de Diputados, celebración de **conferencia de comisiones** con anticipación suficiente para resolver asuntos.

La LOCGEUM (17/11/2024) establece atribuciones de los presidentes de comisiones ordinarias con base en acuerdos como pedir información, no reservada, a dependencias federales; así como, solicitar comparecencias de servidores públicos al seno de la comisión.

En la Sección Tercera “De su Organización”, la LOCGEUM (17/11/2024) dispone reglas disciplinarias para los miembros de las comisiones, tales son, asistencia, puntualidad, inasistencia -por causa justificada, notificada y autorizada por el Presidente de la comisión-, y en el numeral 4 precisa que “no habrá retribución extraordinaria alguna por las tareas que los senadores realicen como integrantes de las comisiones” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 105). También prevé el uso de espacios físicos necesarios para reunirse, contar con un Secretario Técnico, el apoyo técnico jurídico para elaborar dictámenes, informes y actas de reunión por conducto de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

El RSR (17/11/2024), en el Título Sexto aborda el tema “**De las comisiones y los comités**”. En el Capítulo Primero “Disposiciones generales”, Artículo 113, numeral 1, se definen “las comisiones, como forma de organización interna del trabajo legislativo, se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado” (RSR, 17/11/2024, art. 113).

El Artículo 113, numeral 2, señala las **funciones de las comisiones**: “se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias” (RSR, 17/11/2024, art. 113).

En el Artículo 114, numeral 1, las **comisiones** del Senado se clasifican en “**ordinarias y especiales** que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento” (RSR, 17/11/2024, art. 114).

El Artículo 114, numeral 2, dispone que “**a falta de norma expresa, en lo**

**procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno”** (RSR, 17/11/2024, art. 114).

El Artículo 114, numeral 3, precisa que “conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión” (RSR, 17/11/2024, art. 114).

El artículo 115 proporciona el procedimiento general para dividir una comisión hasta en 5 secciones (RSR, 17/11/2024, art. 115).

En la Sección Primera “De las comisiones ordinarias”, el Artículo 117, numeral 1, establece las **funciones de las comisiones ordinarias**: “elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan; y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden” (RSR, 17/11/2024, art. 117).

En el Artículo 117, numeral 2, determina las **competencias de las comisiones ordinarias** la cuales “conciernen en lo general a sus respectivas denominaciones; en su caso, corresponden a las atribuidas a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación” (RSR, 17/11/2024, art. 117).

El Artículo 118, numeral 1, dispone que “Las **comisiones Jurisdiccional**, de la **Medalla Belisario Domínguez**, y la de **Límites de las Entidades Federativas**, se rigen por la ley, este Reglamento y las demás disposiciones aplicables para cada una de ellas” (RSR, 17/11/2024, art. 118).

En la Sección Segunda “De las comisiones especiales”, Artículo 119, numeral 1, se establece el objeto de las **comisiones especiales** que “se constituyen para **realizar investigaciones** en los términos del tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución. También se crean para conocer exclusivamente de una **materia** o desempeñar un encargo específico, conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley” (RSR, 17/11/2024, art. 119). De acuerdo con el numeral 2, “se crean por acuerdo del Pleno a propuesta de la Junta; en ningún caso tienen facultades para dictaminar” (RSR, 17/11/2024, art. 119). Y en el numeral 3 se describen las

características del acuerdo por el que se les crea: “precisa su **naturaleza, objeto y plazo** de cumplimiento (prorrogable por el Pleno a propuesta de la Junta, artículo 121, numeral 2), **número y nombre** de sus integrantes, la composición de su **Junta Directiva**, así como la **periodicidad** para la presentación de **informes**” (RSR, 17/11/2024, art. 119); asimismo tienen obligación de informar al Pleno cuando le sea requerido y entregarle los resultados de las investigaciones conforme al RSR (17/11/2024, art. 120, numeral 1 y 2). Conforme al RSR (17/11/2024, art. 121, numeral 1) “las **comisiones especiales se extinguen** al cumplir su objeto”, por determinación del Pleno mediante declaratoria formal de su Presidente o “al término de la Legislatura en la cual se constituyeron”.

El RSR (17/11/2024) en el Capítulo Segundo “De su integración e instalación” establece las siguientes formalidades. Las comisiones ordinarias **se integran** con las propuestas que los grupos parlamentarios presentan a la Junta y a los que se recomienda privilegien **experiencia, idoneidad e igualdad** por razones de género (RSR, 17/11/2024, art. 122, numerales 1 y 2). Las comisiones ordinarias tendrán al menos **3 y máximo 15** integrantes senadores (RSR, 17/11/2024, art. 122), [pueden ser más por acuerdo de la Junta y aprobación del Pleno al atender el numeral 2 del artículo 104 de la LOCGEUM (17/11/2024) y el numeral 3 del Artículo 123] quienes podrán pertenecer a **cinco comisiones** ordinarias **con independencia** de su participación en **comisiones especiales, bicamarales y comités** -o salvo, por acuerdo de la Junta- (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 123, numeral 6). Los cambios de integrantes de las comisiones ordinarias se dan en cualquier momento a propuesta de los grupos parlamentarios y a falta de éstos, por acuerdo de la Junta (LOCGEUM, 17/11/2024, art.124, art. 125 y art. 125). Las comisiones ordinarias se instalan conforme al Artículo 127, numeral 1, “dentro de los diez días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las integra”; de acuerdo con el numeral 2, “cada Junta Directiva acuerda la fecha, hora y lugar” de la reunión de instalación. “El Presidente de la comisión emite la convocatoria y solicita su publicación en la Gaceta”. El trámite que señala el numeral 3, dice que “una vez instalada la comisión, su Presidente lo comunica al Presidente de la Mesa para que lo haga del conocimiento del Pleno” (LOCGEUM, 17/11/2024, art. 127).

El Capítulo Tercero refiere a la **Junta Directiva** de las comisiones ordinarias, que de acuerdo al RSR (17/11/2024, art. 128) numeral 1: “conforme a los artículos 91 y 104 de la LOCGEUM, se constituye con un presidente y dos secretarios”, de distintos grupos parlamentarios, en atención a los **criterios de pluralidad, equidad de género, proporcionalidad, experiencia e idoneidad**. Una comisión podrá permanecer sin presidente hasta treinta días hábiles, no más, el grupo parlamentario al que pertenecía el presidente anterior notificará dentro de los quince días hábiles siguientes a la vacante, a la Mesa, señalando la propuesta de quien lo sustituya, después de treinta días de la vacante, “la Mesa hará un exhorto al grupo parlamentario correspondiente, y de transcurrir quince días hábiles más, hará un exhorto mediante publicación en la Gaceta Parlamentaria. De no atenderse este exhorto, la Mesa aceptará propuestas de otros grupos parlamentarios y las someterá a consideración del pleno” (17/11/2024, art. 128). En tanto, el Artículo 129 del RSR (17/11/2024) señala las atribuciones de la Junta Directiva, el Artículo 130 (RSR, 17/11/2024) enuncia las funciones del Presidente de la Junta Directiva, el Artículo 131 (RSR, 17/11/2024) previene los cambios en la Presidencia de una comisión, y el Artículo 132 (RSR, 17/11/2024) marca las funciones de los secretarios de las juntas directivas.

En el Capítulo Cuarto se establecen las **atribuciones de las comisiones ordinarias** conforme el Artículo 133, numeral 1 (RSR, 17/11/2024):

- I. Aprobar su Programa de Trabajo;
- II. Aprobar el nombramiento del Secretario Técnico;
- III. Autorizar el calendario anual de reuniones ordinarias;
- IV. Acordar la integración de subcomisiones o grupos de trabajo;
- V. Realizar consultas y audiencias, en sede legislativa o fuera de ella, relacionadas con las materias de su competencia;
- VI. Aprobar el Orden del Día de las reuniones y ratificar, en su caso, el trámite a los asuntos programados;
- VII. Autorizar, en lo procedente, los informes que presentan la Junta Directiva, las subcomisiones o los grupos de trabajo;

VIII. Solicitar información y documentos en términos del artículo 97 de la Ley;

IX. Realizar reuniones de trabajo con servidores públicos, en los términos de la Constitución y la Ley, para ilustrar su juicio en el despacho de los asuntos que les competen;

X. Emitir opiniones que se les solicitan en las materias de su competencia;

XI. Presentar al Pleno informe anual o final de actividades, por conducto del Presidente de la Mesa y, en su caso, los reportes específicos que se les solicitan; el informe se publica en la Gaceta y en la página de Internet del Senado; y

XII. Las demás que se derivan de la Ley, este Reglamento y otras disposiciones aplicables (RSR, 17/11/2024, art. 133, numeral 1).

Otras prevenciones aplicables a las comisiones ordinarias se estipulan en el Artículo 135 (RSR, 17/11/2024) que **adiciona atribuciones**, en el Artículo 137 (RSR, 17/11/2024) que las obliga a **continuar “funcionando** durante los recesos del Congreso de la Unión”, en el Artículo 139 (RSR, 17/11/2024) que caracteriza las **reuniones en ordinarias y extraordinarias** y sus convocatorias, en el Artículo 140 (RSR, 17/11/2024) que dicta las formalidades de **contenido en las convocatorias** a reuniones, en el Artículo 141 (RSR, 17/11/2024) que posibilita declarar permanente una reunión, en el Artículo 142 (RSR, 17/11/2024) que fija el **derecho de cualquier senador para asistir** -“con voz pero sin voto, a las reuniones de comisiones de las cuales no forma parte, excepto en el caso de la Sección de Enjuiciamiento de la Comisión Jurisdiccional”-, en el Artículo 143 (RSR, 17/11/2024) que prevé los pormenores para la realización de **audiencias o de reuniones de trabajo con servidores públicos**, en el Artículo 144 (RSR, 17/11/2024) que anticipa aspectos logísticos para la realización de reuniones -“las reuniones de comisiones se celebran en las **instalaciones** del Senado”-, y en el Artículo 145 (RSR, 17/11/2024) que establece los contenidos mínimos de las **actas de las reuniones**.

En el Capítulo Sexto se abordan los temas de **la asistencia y el quorum**, de tal forma que en el Artículo 146 (RSR, 17/11/2024) se establece la acreditación de las asistencias mediante registro en el sistema electrónico y en algunos casos con su firma, en el Artículo 147 (RSR, 17/11/2024) se considera válida una reunión con la asistencia de la mayoría absoluta de sus integrantes, en comisiones unidas, de cada una de ellas, y ante ausencia de quórum se prevén mecanismos para su realización.

En el Capítulo Séptimo se dispone el **procedimiento para orden del día** en que deben ser tratados los asuntos, las reglas de discusión y votación por mayoría absoluta de las decisiones, los roles del Presidente y los secretarios de la Mesa Directiva (RSR, 17/11/2024, art. 148, art. 149 y art.150).

En el Capítulo Octavo se aborda el **trabajo en conferencia** con las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados cuando se considera necesario previa consulta con los órganos directivos del Senado mediante acuerdo con la colegisladora, en los términos de la normatividad interna de cada Cámara, que incluye el programa de actividades y el calendario de reuniones, así como las reglas para su conducción y desarrollo (RSR, 17/11/2024, art. 153 y art. 154).

## **Capítulo IV. Estudio de caso**

### **IV.1. Justificación del estudio de caso**

En el caso del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos los investigadores han encontrado que las comisiones bicamerales, conjuntas, especiales y temporales no tienen una definición normativa general por lo que “se aplican a las comisiones las reglas del Pleno” (Cervantes, 2007, p.160).

Si bien, esa disposición reglamentaria ha permitido la instalación de comisiones bicamerales, lo cierto es que, para efectos prácticos, surge algunas preguntas: ¿las reglas de cuál Pleno se aplican?, ¿del Pleno del Senado? o ¿del Pleno de la Cámara de Diputados?

Tales cuestionamientos vienen al caso porque a lo largo de las legislaturas del Congreso se ha observado que las presidencias de las comisiones conjuntas son rotativas de manera alternada entre Senado y Cámara de Diputados, por lo que, cuando es un Senador el que preside, desde luego que guía sus actos conforme a las disposiciones parlamentarias del Senado; y ocurre que, cuando el Presidente es un Diputado, la guía de sus acciones va en atención a las normativas de la Cámara de Diputados.

Tal especificidad de análisis reglamentario justifica el estudio de caso de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación (COCOPA) que, si bien proviene de un pronunciamiento firme de Ley (LDCPDCh, 17/11/2024, art. 8), su estudio particular y su comparación con otras comisiones conjuntas permitirá obtener valoraciones de orden jurídico pragmático para su eventual reglamentación de manera general.

En pertinencia con nuestro enfoque teórico y metodológico, la COCOPA es una comisión que surgió ante una necesidad concreta –el levantamiento armado del EZLN, con funciones específicas –contribuir a procesar las negociaciones para detener el conflicto a través de potenciales reformas legales-.

## **IV.2. La Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación como coadyuvadora en las negociaciones de paz**

El 15 de marzo de 2024, la COCOPA cumplió 29 años de creada e instalada conforme a la LDCPDCh (17/11/2024, art. 8); instrumento jurídico que el 11 de marzo de 2024 también cumplió 30 años de haberse publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF-11/03/1995, 17/11/2024); “Ley COCOPA” aprobada el 9 de marzo de 1995 y expedida el 10 de marzo de 1995 por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (LDCPDCh, 17/11/2024).

En el Artículo 8 (LDCPDCh, 17/11/2024) se ordenó crear la COCOPA, misma que se instaló el 15 de marzo de 1995 con la participación de senadores y diputados conforme se instruyó legalmente:

... integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, que serán invitados con tal objeto (LDCPDCh, 17/11/2024, art. 8).

La COCOPA coordinó sus acciones con la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) reconocida por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y con la Secretaría de Gobernación como la parte negociadora del Gobierno Federal, coordinación conforme al espíritu de la norma: “Esta Comisión coordinará sus acciones con la instancia de mediación reconocida por los negociadores” (LDCPDCh, 17/11/2024, art. 8).

Durante los 29 años de su existencia, la COCOPA se ha instalado formalmente y ha tenido que advertir y afrontar diversos momentos clave del conflicto que tiene por escenario una de las regiones de las montañas del Estado de Chiapas, para ello, desde la LVI Legislatura del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, ha observado la legislación aplicable para su conformación:

La presidencia de la Comisión de Concordia y Pacificación

estará a cargo, de manera rotativa y periódica, de los representantes del Poder Legislativo Federal. El secretariado técnico estará a cargo de integrantes de la propia Comisión designados de manera conjunta por los miembros de la misma (LDCPDCh, 17/11/2024, art. 8).

La COCOPA cumplió el encargo conferido en el artículo 9 (LDCPDCh,17/11/2024), lo hizo al coadyuvar a fijar las bases para el diálogo, los lugares y las condiciones para la negociación y suscripción de un acuerdo de concordia y pacificación que se materializó en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (ASAL) (Gobierno del Estado de Chiapas [GECh], 2003), firmados por el EZLN y el Gobierno Federal el 16 de febrero de 1996, acciones que realizó conforme a sus atribuciones legales:

I.- Coadyuvar a fijar las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley, las que contendrán, entre otros aspectos, los lugares y condiciones específicos de las negociaciones y la agenda de las mismas;

II.- Facilitar el diálogo y la negociación y apoyar la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley;

III.- Promover ante las autoridades competentes condiciones para realizar el diálogo en los lugares específicos que hayan sido pactados para las negociaciones, y

IV.- Gestionar ante la Secretaría de Gobernación la adopción de las medidas necesarias para la adecuada difusión de esta Ley (LDCPDCh, 17/11/2024, art. 9).

La COCOPA redactó una iniciativa de reforma a la Constitución con base en los ASAL (GECh, 2003) que alcanzó el consenso de todos los grupos parlamentarios y logró popularidad como la “Ley COCOPA” una vez que trascendió entre la opinión pública el 16 de noviembre de 1996; propuesta legislativa que el 5 de diciembre de 2000 fue retomada textualmente y enviada al Congreso de los

Estados Unidos Mexicanos como proyecto de *Decreto de reformas y adiciones a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* por el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada (Fox, 2000); iniciativa de la COCOPA rubricada por el Gobierno de México que, tras la dictaminación y discusión en ambas cámaras, el 18 de julio de 2001 fue aprobada con modificaciones y publicada el 14 de agosto de 2001 (DOF-14-08-2001, 17/11/2024) en el Decreto por el que se adiciona un Segundo y Tercer párrafos al Artículo 1o., se reforma el Artículo 2o., se deroga el párrafo Primero del Artículo 4o.; y se adiciona un Sexto párrafo al Artículo 18 y un último párrafo a la fracción Tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF-14-08-2001, 17/11/2024); cambios a la redacción original de la “Ley COCOPA” que implicaron su lectura crítica y el rechazo por parte del EZLN.

A 29 años de la creación de la COCOPA resalta el papel histórico que le ha tocado desempeñar como parte orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, para lograr su cometido en el marco de los fines enunciados en la LDCPDCh con el fin de darle pleno cumplimiento:

Esta Ley tiene por objeto establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1o. de enero de 1994 en el Estado de Chiapas (LDCPDCh, 17/11/2024, art. 1).

El propósito del legislativo fue que se propiciaran las condiciones para que el Gobierno de México consensara, presentara y se aprobara una reforma constitucional que hiciese realidad las pretensiones de la LDCPDCh:

Será objeto del acuerdo de concordia y pacificación ..., entre otros, pactar las bases que permitan:

I.- Asegurar la paz justa, digna y duradera en el Estado de Chiapas, dentro del pleno respeto al Estado de Derecho;

II.- Atender las causas que originaron el conflicto y promover soluciones consensadas a diversas demandas de carácter político, social, cultural y económico, dentro del Estado de

Derecho y a través de las vías institucionales;

III.- Propiciar que los integrantes del EZLN participen en el ejercicio de la política dentro de los cauces pacíficos que ofrece el Estado de Derecho, con respeto absoluto a su dignidad y garantías de ciudadanos mexicanos;

IV.- Conciliar las demandas e intereses legítimos de los diversos sectores de la sociedad chiapaneca;

V.- Promover el bienestar social y el desarrollo económico sustentable en Chiapas, y

VI.- Proponer los lineamientos para la amnistía que, como consecuencia del proceso de diálogo y conciliación, concederá en su caso el Congreso de la Unión por los hechos relacionados con el conflicto en el Estado de Chiapas, iniciado a partir del 1o. de enero de 1994 (LDCPDCh, 17/11/2024, art. 1).

Hace 29 años, la COCOPA colocó el conflicto indígena chiapaneco y mexicano en la agenda de los grandes temas nacionales que se debatieron en el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

### **IV.3. Desempeño de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación**

En 1995, la COCOPA **coordinó** acciones trascendentes con la CONAI. Asimismo, al constituirse, comenzó a realizarse el mandato de la (LDCPDCh, 17/11/2024), la cual, en sí misma, marcó las pautas generales a seguir por los congresistas comisionados.

Al contar con una norma que señalaba **finés alcanzables**, la COCOPA **contribuyó** a establecer las bases para el diálogo, determinar los lugares y prever las condiciones coyunturales para la negociación; acciones que desembocaron en la firma de los ASAL (GECh, 2003), signados por el EZLN y el Gobierno Federal el 16 de febrero de 1996.

En aquel momento, tales hechos se erigieron como pivotes fundamentales para reconfigurar los derechos de la población indígena en las modificaciones

constitucionales que, acordadas por el EZLN y el Gobierno de la República, deberían dar paso a la terminación del conflicto y la vuelta a la normalidad en Chiapas.

En 1996, la COCOPA participó en la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento y Verificación (COSEVER). Esto **comprometió** a la misma COCOPA a continuar trabajando en acciones puntuales como fue la **redacción de una iniciativa de reformas a la Constitución** que retomó los ASAL (GECh, 2003), etiquetada en medios de información como **Ley COCOPA** (noviembre de 1996); proyecto legislativo que entró en un *impasse* que se extendió a la renovación de dos legislaturas y del Ejecutivo Federal para darle curso a las negociaciones entre las fracciones parlamentarias en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados, discusiones plurales mediante las cuales, con el consenso de todos los partidos políticos representados en el Congreso, el 18 de julio de 2001, con modificaciones al proyecto original se aprobó la Ley COCOPA y se publicó el 14 de agosto de 2001 (DOF-14-08-2001, 17/11/2024).

La creación de la COCOPA y su participación durante la **LVI Legislatura (1994–1997)**, obedece a una **necesidad**: el conflicto que surgió el 1 de enero de 1994 entre el EZLN y el gobierno mexicano como su enemigo declarado. En consecuencia, esta Comisión legislativa tuvo una **función**: contribuir a cesar el fuego, iniciar diálogos para establecer condiciones de paz y proponer reformas a la ley en materia de derechos de la población indígena.

Así, impulsada desde el Congreso de la Unión, la primera configuración de fondo de la COCOPA fue una **definición de política parlamentaria** para **promover acciones y reformas** que reconfiguran los supuestos legales en materia de pueblos indígenas para implementar nuevas **políticas públicas** para la población de esta región del país.

En la **LVI Legislatura (1994–1997)**; la COCOPA se integró con **ocho diputados** y **seis senadores**. Fueron 14 legisladores: **Luis H. Álvarez**, Rodolfo Elizondo Torres, Alejandro González Alcocer, Luis Felipe Bravo Mena, Jaime Martínez Veloz, Marco Antonio Michel, Pablo Salazar Mendiguchía, Óscar López Velarde, Juan Guerra Ochoa, César Chávez Castillo, Heberto Castillo Martínez,

Guillermo del Río Ortégón, Marcos Carlos Cruz Martínez y Alejandro Moreno Berry.

Desde su origen, esta Comisión Legislativa del Congreso de la Unión rotó la Presidencia y contó con un representante del Poder Ejecutivo Estatal y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas.

La COCOPA en coordinación con la CONAI, diálogo con el EZLN y el gobierno federal. Lo hizo para ir procesando los acuerdos que produjeron mesas como las de San Miguel y San Andrés. Dada la **resonancia internacional** del conflicto armado en Chiapas, la COCOPA tuvo cobertura mediática amplia. Ese **carácter público** del diferendo hizo que, en las reuniones, las actividades de la COCOPA fueran intensas en lo que se denomina **parlamento abierto, consulta ciudadana y/o participación ciudadana**, sin una convocatoria expresa para tales fines, sino producto del **quehacer sustantivo** que se le confirió a esta Comisión.

Durante la LVI Legislatura, la COCOPA **participó** en la puesta en marcha de la COSEVER y en la **redacción de una iniciativa de reformas a la Constitución** que retomó los ASAL (GECh, 2003), etiquetada como **Ley COCOPA**. Sin embargo, el proyecto legislativo de esta Comisión se aprobó cinco años después en el Congreso de la Unión.

La LVI Legislatura concluyó el 31 de agosto de 1997. De los 14 integrantes de esta Comisión, **ocho** diputados tendrían que **renovarse** mientras **seis** senadores quedaron en espera de ser ratificados o cambiados.

En la **LVII Legislatura (1997-2000)**, la COCOPA se integró por cuatro legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), cuatro del Partido de la Revolución Democrática (PRD); dos del PRI; dos del Partido del Trabajo y dos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Estos fueron: senadores Jorge Fernando Iturrubarría Bolaños-Cacho, Esteban Maqueo Coral, Benigno Aladro Fernández, **Luis Héctor Álvarez Álvarez**, Carlos Payán Verver y Héctor Sánchez López; y diputados Germán Martínez Cázares, Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, Gilberto López y Rivas, Carlos Orsoe Morales Vázquez, Aurora Bazán López, Gloria Ángela Bertha Lavara Mejía, Gerardo Acosta Zavala y José Luis López López.

El hecho de que en esta Comisión en la LVI y la LVII repitiera el senador **Luis Héctor Álvarez Álvarez**, permitió **continuidad** a los trabajos. Sin embargo, en

condiciones cotidianas, no siempre hay continuidad por lo que resultan valiosas las **reglamentaciones que permiten sistematizar el trabajo en comisiones** para que futuras legislaturas puedan retomar avances y procesar pendientes.

Las **circunstancias del conflicto** determinaron el rumbo de esta Comisión durante la LVII Legislatura, en tanto fue un tiempo de estira y afloja entre EZLN, Ejército, gobierno federal y los esfuerzos de esta Comisión del Congreso de la Unión por aprobar la que, en medios de comunicación, sería conocida como la Ley COCOPA.

En 1998, se suspendió el diálogo entre los adversarios del conflicto lo que propició que esta Comisión se concentrara en promover iniciativas (tres en total) que buscaban retomar los hilos de la resolución del conflicto a través de reconocer y buscar propuestas de solución a los problemas estructurales en Chiapas. De las iniciativas presentadas una se desechó, una se dictaminó negativa, y una quedó en suspenso en trabajos de otras comisiones. Fueron las siguientes.

El 17 de marzo de 1998. *Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman los artículos 4º y 115. Se adiciona con un sexto párrafo el artículo 18 y un cuarto párrafo al artículo 26. Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 53. Se establece la fracción XXVIII del artículo 73; y se agrega un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política.* El proyecto retoma los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, propone el reconocimiento de usos y costumbres en los juicios y procedimientos que involucren indígenas, cumplir las condenas en instalaciones próximas a sus comunidades, reconocer a las comunidades indígenas por el Estado y como sujetos de derecho en la Constitución, leyes federales y locales, hacer partícipes a las comunidades en la formulación de planes de desarrollo y programas educativos para incorporar sus características culturales y sociohistóricas, así como conformar distritos electorales en razón de la distribución geográfica de las comunidades indígenas para permitir la representación indígena en los distintos ámbitos políticos y administrativos.

El 13 de enero de 1999. *Proyecto de Decreto de reformas al artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.* La iniciativa pretende corregir el tratamiento

diferencial en la frontera Sur para restablecer condiciones fiscales para fomentar la inversión y promover el bienestar económico y social.

El 25 de marzo de 1999. *Proyecto de Ley para el desarme de los grupos civiles de Chiapas*. Su objeto va implícito en el título la iniciativa, pero excluye al EZLN. Ofrece suspensión de toda acción penal por los delitos de posesión, portación y acopio de armas de fuego y sustancias explosivas.

En la **LVIII Legislatura (2000-2003)**, la COCOPA se integró por 15 legisladores: seis senadores Areli Madrid Tovilla, Carlos Rojas Gutiérrez, Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, Rutilio Cruz Escandón Cadenas y Demetrio Javier Sodi de la Tijera, y nueve diputados José Narro Céspedes, Santiago López Hernández, Agustín Trujillo Íñiguez, Mauro Huerta Díaz, Fernando Pérez Noriega, Carlos Raymundo Toledo, Jaime Cleofas Martínez Veloz, Emilio Ulloa Pérez y Nicasia García Domínguez.

El gran logro legislativo de la COCOPA fue el 18 de julio de 2001 cuando el Senado de la República aprobó -con las modificaciones formuladas por esta Comisión a la Iniciativa enviada por el entonces titular del Ejecutivo en 5 de diciembre de 2000- el *Decreto por el que se adiciona un Segundo y Tercer párrafos al Artículo 1o., se reforma el Artículo 2o., se deroga el párrafo primero del Artículo 4o.; y se adiciona un Sexto párrafo al Artículo 18 y un último párrafo a la fracción Tercera del ARTÍCULO 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (DOF-14-08-2001, 17/11/2024):

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o.; se reforma en su integridad el artículo 2o. y se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 1o.

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán

restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

#### ARTÍCULO 2o.

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y

comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al

uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución.

Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la

vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de

sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la

difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

ARTÍCULO 4o.

(Se deroga el párrafo primero)

ARTÍCULO 18

...

...

...

...

...

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

ARTÍCULO 115

Fracción III

Último párrafo

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

#### ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

ARTÍCULO TERCERO. Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

ARTÍCULO CUARTO. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

La COCOPA introdujo modificaciones a los artículos: 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporó la no discriminación como un derecho.

Ante el reconocimiento de los avances logrados con la “Ley COCOPA modificada”, publicada el 18 de julio de 2001, en 2002, 160 diputados de la LVIII Legislatura presentaron planteamientos para regresar a la esencia de la “Ley COCOPA original”, sin embargo, no hubo más aprobaciones.

En la **LIX Legislatura (2003-2006)**, la COCOPA se integró por 17 legisladores -3 más que en la LVI y LVII, dos más que en la LVIII, legislaturas-. 10 fueron diputados federales: Sofía Castro Ríos, Luis Andrés Esteva Melchor, Janette Ovando Reazola, Bernardino Ramos Iturbide, Gerardo Ulloa Pérez, Luis Antonio González Roldán, Manuel Velasco Coello, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Jesús Porfirio González Schmal, Jaime Miguel Moreno Garavilla; y 7 senadores: Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, Areli Madrid Tovilla, Carlos Rojas Gutiérrez, Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa, Óscar Cruz López, Rutilio Cruz Escandón Cadenas y Emilia Patricia Gómez Bravo (5 senadores de la República repitieron en la COCOPA, Vicencio Álvarez, Madrid, Rojas, Calderón y Cruz).

Una señal de que la **presión disminuyó** sobre la COCOPA fue el retraso en su instalación durante la LIX Legislatura, en tanto los diputados designados para la COCOPA entraron en funciones propias de dicha Comisión hasta y el 19 de marzo de 2004 (Cámara de Diputados, 17/11/2024), lo que advierte un **relajamiento de las tensiones o una interpretación de que el conflicto armado en Chiapas entró en una fase de declive para fines de la agenda pública** de los temas que se discuten en el Congreso de la Unión y los propios de la gobernación del país.

Esta Comisión en la LIX Legislatura fue tribuna para pronunciamientos de **cierre de un ciclo** como la del Senador Felipe de Jesús Vicencio con la pretensión de declarar “una amnistía general total y sin condiciones para todos los integrantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional” (Ramos y Pérez, 2004, enero 2).

En términos de **necesidades sociales y funciones legislativas**, también se avizó, por primera vez, la posibilidad de **derogar** la LDCPDCh (17/11/2024) y la y **extinguir** la COCOPA -Senador Felipe de Jesús Vicencio, *El Universal*- (Ramos y Pérez, 2004, enero 2).

El trabajo de esta Comisión en la LIX Legislatura incluyó la atención a indígenas desplazados como resultado del conflicto armado. Estas condiciones permitieron la búsqueda de contactos entre la Comisión y los miembros del Ejército Zapatista, pese a que no hubo una mayor comunicación (Enríquez, 2004, *La Jornada*, agosto 20).

En 2005, surgieron propuestas de replantear los fines de esta Comisión en

tanto, sus objetivos originales habían sido cubiertos o superados por nuevas necesidades para seguir contribuyendo al desarrollo de Chiapas y a otros conflictos latentes en otras entidades federativas de México.

En 2005 la COCOPA de la LIX Legislatura entró en una dinámica celebratoria por 10 años de la firma de los Acuerdos de San Andrés y la existencia de este órgano legislativo. Al mismo tiempo, algunos análisis de las circunstancias coyunturales respecto al estado del conflicto armado en Chiapas argumentaron que la **COCOPA** se había quedado “**sin materia de trabajo**” (Diputado Bernardino Ramos, integrante de esa comisión) (Balboa, 2006, 8 de mayo).

En la **LX Legislatura (2006-2009)**, la COCOPA se integró por 22 legisladores, 8 más que en la LVI y LVII, 7 más que en la LVIII y 5 más que en la LIX legislaturas. Los 8 senadores fueron Ramiro Hernández García, María Elena Orantes López, Jaime Rafael Díaz Ochoa, Andrés Galván Rivas, Salomón Jara Cruz, Rubén Fernando Velázquez López, Manuel Velasco Coello y Alejandro González Yáñez. Los 14 diputados fueron Francisco Antonio Fraile García, Elmar Darinel Díaz Solórzano, Yary del Carmen Gebhardt Garduza, Humberto Wilfrido Alonso Razo, Fernel Arturo Gálvez Rodríguez, Pascual Bellizzia Rosique, Anuario Luis Herrera Solís, Abundio Peregrino García, Alejandro Chanona Burguete, Tomás José Luis Varela Lagunas, Ariel Castillo Nájera, Antonia Irma Piñeyro Arias, Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez y Delio Hernández Valadés.

En la LX Legislatura, la COCOPA no figuró por su trabajo en materia legislativa. Aunque otras comisiones presentaron ocho iniciativas relacionadas con la agenda pública del estado de Chiapas, ninguna se refirió al conflicto iniciado por el EZLN. Fueron otros asuntos, como apoyos fiscales y presupuestales, e inscripciones en el Muro de Honor en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Ninguna pasó. Seis fueron desechadas y dos fueron negativas en la dictaminación -proyecto de decreto que reforma el artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, proyecto de decreto que reforma el cuarto párrafo del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto interpretativo del Artículo décimo cuarto transitorio y del anexo 7 del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable del PEF para el ejercicio fiscal de 2007, inscribir con letras de oro en el

Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro la leyenda Federación de Chiapas a México, Fondo de Reconstrucción de Apoyo Social para el estado de Tabasco y comunidades afectadas en el estado de Chiapas, reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, reforma y adiciona el artículo 7 de la ley de promoción y desarrollo de los bioenergéticos.

Las sesiones de la COCOPA en la LX legislatura fueron foro para diversas expresiones acerca de la pobreza y propuestas que no encontraron los cauces para elaborar diagnósticos acerca de los resultados de las políticas públicas implementadas y dar seguimiento a la reforma de 2001.

En la **LXI Legislatura (2009-2012)**, la COCOPA se integró con 10 legisladores, 4 menos que la primigenia COCOPA y 12 menos que en la LX Legislatura. Por el Senado participaron dos senadores, Andrés Galván Rivas y Rubén Fernando Velázquez López. Por la Cámara de Diputados acudieron 8 legisladores, Ariel Gómez León, Jorge Herrera Martínez, Liborio Vidal Aguilar, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Pedro Jiménez León, Juan Carlos Regis Adame, Sami Gabriel David David y Ovidio Cortázar Ramos.

La COCOPA tuvo que enfrentar la ausencia de un programa de trabajo a seguir durante la LXI Legislatura ya que quedó atrapada entre las inercias del prolongado silencio en torno al diálogo entre los actores del conflicto que originó su creación y la inviabilidad o falta de voluntad política de los decisores del Estado mexicano para reiniciar una subsecuente etapa de negociación y acuerdos sobre las bases creadas en 1995 y 2001.

Como en la LX Legislatura, ninguna propuesta parlamentaria en torno a Chiapas tuvo que ver con el conflicto de 1994 y sus reformas en 2001. Las sesiones fueron espacio para reflexiones genéricas y arengas en torno a problemas que, si bien ponían la etiqueta de Chiapas, se trataba de visiones que encajaban en realidades compartidas en muchas regiones del territorio nacional. Las convocatorias al diálogo entre las partes no iban más allá de “llamadas a misa” donde acude el que quiere.

En el marco del décimo sexto aniversario del levantamiento del Ejército Zapatista, la COCOPA organizó foros de debate e información en algunas ciudades

del país donde conoció la opinión de dirigentes, organizaciones y comunidades sobre cultura y derecho indígenas.

De parte del EZLN, en San Cristóbal de las Casas realizó una marcha.

Con los materiales recabados en foros y la resonancia de la movilización del EZLN, esta Comisión tuvo materia de discusión durante la LXI Legislatura sin lograr producir ninguna iniciativa de ley.

Las sesiones de la COCOPA en la LXI Legislatura coincidieron con la presentación del libro escrito por Luis H. Álvarez “Corazón Indígena, Lucha y Esperanza de los Pueblos Originarios de México”, que aborda el actuar del autor en su labor dentro de la COCOPA. Durante el escarceo de declaraciones, el papel mediador de la COCOPA se tornó hostil contra el Ejecutivo Federal mediante las declaraciones públicas del entonces presidente de esta Comisión, Diputado Juan Carlos Regis Adame. Debate que mostró las diferentes percepciones acerca de las actividades de la COCOPA en 18 años de existencia.

En la **LXII Legislatura (2012-2015)**, la Comisión de Concordia y Pacificación **cambió su nombre a Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación** cuyo título, en sí mismo definió sus objetivos y actividades sustantivas. Si bien, esta nueva denominación delimitó dar prioridad al retorno al diálogo y búsqueda de acuerdos, en los hechos, esta Comisión no se integró de inmediato, lo que en el fondo refleja decisiones implícitas de no urgencia ni prioridad en los asuntos de la agenda pública nacional.

En la LXII Legislatura (2012-2015), la COCOPA se integró con 18 legisladores, cuatro del Senado de la República -Roberto Armando Albores Gleason, Zoé Alejandro Robledo Aburto, Luis Armando Melgar Bravo y Ana Gabriela Guevara Espinoza- y 14 de la Cámara de Diputados Pedro Gómez Gómez, Dulce María Muñiz Martínez, Juan Jesús Aquino Calvo, Eufrosina Cruz Mendoza, Carlos De Jesús Alejandro, José Antonio León Mendívil, Amílcar Augusto Villafuerte Trujillo, Martha Edith Vital Vera, Héctor Hugo Roblero Gordillo, José Angelino Caamal Mena, Sonia Rincón Chanona, Francisco Alfonso Durazo Montaña, Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara y Juan Luis Martínez Martínez.

En torno a Chiapas, durante la LXII Legislatura se presentaron siete

iniciativas, sólo una fue aprobada (publicada en el Diario Oficial de la Federación que expide la Ley de Amnistía en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal con motivo de los hechos suscitados en los municipios Simojovel y El Bosque de Chiapas el 12 de junio de 2000); cuatro fueron desestimadas, una resultó con negativa de dictamen y quedó una pendiente en Comisiones de la Cámara de Origen. Tales iniciativas fueron: Que establece las características de la moneda conmemorativa del Bicentenario de la adhesión de Chiapas a los Estados Unidos Mexicanos, a celebrarse el 14 de septiembre de 2024 (desechada), Que expide la Ley de Amnistía... (publicada en D.O.F.), Que expide la Ley que crea la Agencia de Desarrollo para el Crecimiento Económico, la generación de empleos y la creación de empresas de alto valor agregado en las entidades federativas con bajos ingresos per cápita y bajo crecimiento (dictamen negativo en Cámara de origen), Que reforma el cuarto párrafo y adiciona un quinto párrafo al artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (desechada), Que reforma la fracción IV del artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (desechada), Que reforma el cuarto párrafo del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (pendiente en Comisión de Cámara de origen).

Acerca de la **necesidad** y **función** de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación en la LXII Legislatura, los análisis contextualizados dejaban ver la **no necesidad** de la Comisión pues sus **funciones no se correspondían** con las nuevas circunstancias sociopolíticas, donde, en los hechos, el EZLN gobierna regiones a través de la figura de municipios autónomos.

Asimismo, al perder notoriedad, urgencia y seriedad, al retrasarse su instalación, el tema del diálogo y la conciliación en Chiapas, con mayor claridad se empezó a considerar a la COCOPA como espacio de distribución de cuotas entre fracciones legislativas, centrando sus discusiones en torno a qué legislador de determinada fracción debía corresponder la Presidencia de esta Comisión.

Asimismo, las declaraciones de la COCOPA de ponerse al servicio de la negociación en Chiapas se quedaron sin interlocutor. Mientras tanto, el gobierno federal no abrió mayores cauces de interlocución. Por su lado, el EZLN continuó

con sus estrategias mediáticas de posicionamiento internacional a través de documentos, eventos y festivales, pero sin enviar señales de querer sentarse a negociar un nuevo impulso a las conquistas indígenas. Este escenario configuró de manera objetiva una **nueva normalidad declarativa**, una especie de *guerra fría* o **conflicto armado frío** entre el EZLN, el gobierno de México y la COCOPA, que se dirime a través de discursos fuera de cualquier canal de diálogo reconocido por todas las partes.

En la **LXIII Legislatura (2015 -2018)**, la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación se integró por 15 miembros, 3 menos que la anterior y uno más que en la de origen. Dos fueron los senadores Ana Gabriela Guevara Espinoza y Luis Armando Melgar Bravo, 13 fueron los diputados Jorge de Jesús Gordillo Sánchez, Samuel Alexis Chacón Morales, María Soledad Sandoval Martínez, María García Pérez, María Cristina Teresa García Bravo, José Guadalupe Hernández Alcalá, Enrique Zamora Morlet, Luis Manuel Hernández León, Karina Sánchez Ruiz, Melissa Torres Sandoval, María Candelaria Ochoa Ávalos, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez y Abdiel Pineda Morín

Al cumplir 20 años de creada, la COCOPA profundizó su **crisis de necesidad y función**, al grado de llegar a plantearse nuevamente su extinción o redefinición. El propio discurso de los integrantes de esta Comisión señalaba, sin plasmarlo en un programa o plan de trabajo específico, asuntos a tratar que ya se tratan en otras comisiones legislativas, como son los problemas de desigualdad económica y social, cultura indígena, pobreza rural, justicia social y diversidad cultural. Temas que son compartidos por los más de 200 pueblos con población indígena en el país y cuyas demandas formaron parte de las visiones que cada grupo parlamentario señaló como sus prioridades en la LXIII Legislatura, asuntos que, de legislarse, serían de beneficio para todo el país y que, en esencia, al ser de beneficio general para la población mexicana, corresponde atender en comisiones legislativas orgánicas, cuyas tareas se corresponden con esas agendas de derechos económicos, políticos y sociales (derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Ley Minera para proteger derechos de los pueblos y

comunidades indígenas, Ley del Sistema Nacional de Becas para Estudiantes Indígenas).

La LXIII Legislatura conoció una iniciativa en relación a Chiapas porque beneficiaba a varias entidades federativas (Que adiciona un artículo Sexto Transitorio al Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio, en materia de juicios orales mercantiles, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 2018).

Al cumplir 21 años del conflicto de Chiapas procedió la prescripción del delito y las órdenes de aprehensión contra el subcomandante Marcos y doce zapatistas (Juez Federal Juan Marcos Dávila, Vanguardia, 2016). Tal prescripción puso a la COCOPA a reflexionar sobre su **origen**, su **necesidad** histórico social, su **función** y, en consecuencia, su **extinción**.

De las declaraciones de ese momento y el Congreso Nacional Indígena quedaba claro que la agenda indígena trasciende al EZLN y Chiapas. Y en ese curso, las comisiones de asuntos indígenas de ambas cámaras del Congreso de la Unión, tienen por **función** responder a esa **necesidad** sociohistórica en materia de derechos indígenas.

En la **LXIV Legislatura (2018-2021)**, la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión se integró por 20 legisladores, ocho integrantes del Senado de la República -José Erandi Bermúdez Méndez, Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, Juan Quiñonez Ruiz, Sasil Dora Luz De León Villard, Joel Padilla Peña, Ma. Leonor Noyola Cervantes, Raúl Bolaños Cacho Cué y Ángel García Yáñez-, y 12 de la Cámara de Diputados -Eduardo Zarzosa Sánchez, Javier Manzano Salazar, Emeteria Claudia Martínez Aguilar Dip. Raymundo García Gutiérrez, Delfino López Aparicio, Juan Francisco Ramírez Salcido, Edelmiro Santiago Santos Díaz, María Roselia Jiménez Pérez, Guadalupe Ramos Sotelo, Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, Beatriz Manrique Guevara y Alfredo Vázquez Vázquez-.

El 15 de marzo de 2020, la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación cumplió 25 años de creada. En ese contexto, al instalarse en 2019, la COCOPA presentó un Plan Anual de Trabajo 2019-2020, cuyo objetivo fue “Contribuir a la

conciliación y pacificación mediante una amplia convocatoria a la sociedad mexicana y las partes negociadoras para analizar el conflicto en el contexto actual, debatir y proponer soluciones para alcanzar un acuerdo definitivo de paz en el estado de Chiapas” (COCOPA, 2019). Este plan estableció cuatro líneas de acción como diagnóstico estratégico:

- 1) El contexto actual para una paz duradera.
- 2) El avance de los compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas.
- 3) El avance en la aplicación del nuevo marco jurídico sobre derechos y cultura indígena.
- 4) La posición de las partes negociadoras en esta etapa (Cocopa, 2019).

La COCOPA se reunió con la Comisionada para el Diálogo con los Pueblos Indígenas, Josefina Bravo Rangel, de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de México.

A pesar de que La COCOPA se planteó dialogar con el Ejército Zapatista, tal encuentro no se produjo.

Los trabajos realizados durante 2019 y 2020 incluyeron sesiones de comisiones unidas, certámenes de ensayo, edición de libros y celebración de efemérides que resaltaron el papel de la COCOPA durante 25 años, pero al mismo tiempo, volvieron a poner sobre la mesa la **viabilidad** de su permanencia y **necesidad** para cumplir **funciones** trascendentes para el Congreso de la Unión y para el país.

## Capítulo V. Resultados y consideraciones finales

### V.1. Resultados de coadyuvar

La COCOPA cumplió 29 años en 2024. A lo largo de estos años, la participación de esta comisión fue **de mayor intensidad** al principio de su creación **a menor** protagonismo conforme avanzaron las legislaturas de su existencia.

Este estudio de la COCOPA se enmarcó dentro de una perspectiva estructural funcionalista que nos permite entender tanto su **creación/necesidad** como su **función/satisfacción** en un contexto sociohistórico político y económico. En este sentido, bajo el binomio **necesidad/satisfacción** se justificó la creación de esta comisión pues **respondió a la demanda de hecho** del sistema político mexicano de solucionar un conflicto armado, en este caso, el levantamiento del EZLN.

Bajo esta vertiente estructural funcionalista, esta comisión bicamaral se diseñó como una **comisión congresional de mediación** que contribuyó al diálogo y negociación, una comisión mediadora que escuchó y canalizó propuestas que resolvieron algunos diferendos existentes entre el Estado mexicano y el EZLN. En las acciones de mediación, la COCOPA alcanzó sus **fines** porque fomentó las conversaciones colaborativas en mesas de negociación con la CONAI y con el apoyo de la Secretaría de Gobernación que, evitaron en primer lugar, que la disputa se intensificara y, en segundo lugar, que la disputa se extendiera a más regiones del estado de Chiapas, potencialmente a otras regiones de México.

Desde un enfoque estructural funcionalista resalta la importancia de esta **comisión congresional** para el procesamiento de asuntos críticos para la **estabilidad/continuidad** del sistema político mexicano. Esto puede afirmarse por medio de su **efectividad** al desempeñar un papel relevante en la mediación de un conflicto y la promoción de la paz a través de decisiones de parlamento abierto para encontrar soluciones consensuadas.

Por mandato de la LDCPDCh (17/11/2024), la COCOPA se formó mediante

un **proceso legislativo** que involucró a representantes del Poder Legislativo y Ejecutivo, tanto a nivel federal como estatal. Esta **estructura/integración** de carácter **interinstitucional** le dio **atributos extras** a los de cualquier otra **comisión congresional intrainstitucional**, pues de origen la obligó a coordinar esfuerzos con otras instancias con manifiesto interés jurídico, político y social para conocer de las negociaciones, más allá de una estructura integrada sólo por legisladores.

A lo largo de sus casi tres décadas de existencia, la COCOPA enfrentó momentos críticos en el conflicto, lo que le exigió una constante reflexión y ajuste a su enfoque y estrategias. Su labor fue esencial para **establecer las cimientos del diálogo** y **facilitar la firma de entendimientos clave**, como los ASAL en 1996 (GECh, 2003), que sentaron las bases para la búsqueda de una paz justa y digna.

La COCOPA participó en la **redacción de reformas a la Constitución**, originadas por los ASAL, las cuales, a pesar de haber sido aprobadas en 2001, fueron objeto de crítica por parte del EZLN debido a las modificaciones que diluían algunos de los compromisos originales.

La COCOPA contribuyó a las **intenciones de institucionalizar** la participación política del EZLN dentro del marco del Estado de Derecho. Esto incluye garantizar la **amnistía** y promover el **bienestar** social y el **desarrollo económico sustentable** en Chiapas, además de **conciliar las demandas** de los diversos sectores de la sociedad chiapaneca.

La COCOPA ayudó a **agendar** el conflicto indígena como un asunto que requirió de **reformas estructurales**. Su creación y evolución remiten a la importancia del **replantear el quehacer de las comisiones congresionales**, más allá del recinto parlamentario, para la atención de conflictos económicos, sociales y políticos de diversos grados de complejidad.

De esta manera, a través de **iniciativas de reformas legislativas**, la COCOPA aportó al **reconocimiento de una nueva generación de derechos** y/o ampliación de los que hasta la década de 1990 se le reconocían a la población indígena en México.

En 1996, alineada con los ASAL que fueron aceptados como un hito en la lucha por los derechos de las comunidades indígenas, esta comisión congresional

presentó una **iniciativa publicitada como la Ley COCOPA**, que propuso **reformar la Constitución en materia de derechos indígenas**. Sin embargo, su aprobación formal ocurrió hasta 2001, lo que puso sobre la mesa que, mientras la **dinámica extramuros del Palacio Legislativo** exigió celeridad para atender los desafíos en Chiapas, en la **dinámica intramuros** los consensos legislativos se movieron en otro ritmo y midieron con otro reloj.

Durante las diferentes legislaturas en que opera la COCOPA varió su composición y enfoque, con **períodos de mayor y menor actividad**, dependiendo de las condiciones políticas y sociales. Aunque **logró importantes reformas** en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también **enfrentó retos significativos**, incluyendo el **estancamiento en el diálogo y la escasez de propuestas legislativas concretas** en las legislaturas subsecuentes a los momentos de mayor agitación.

En las etapas posteriores al éxito legislativo de 2001 de esta comisión bicameral, se notó una **disminución en la relevancia pública y política de la COCOPA**, reflejada en la **falta de propuestas legislativas** y la **percepción de que sus funciones estaban superadas** por nuevas circunstancias sociopolíticas. La **extinción o redefinición** de esta comisión se convirtió en un tema de discusión, **cuestionando su necesidad** ante la **existencia de otras comisiones** que podían atender las demandas de las comunidades indígenas.

A pesar de los festejos por aniversarios significativos y la realización de foros, la **falta de diálogo directo con el EZLN** ha evidenciado un estancamiento en el proceso de paz. La COCOPA, aunque sigue siendo un espacio formal destinado a la conciliación, enfrenta un **desafío continuo sobre su relevancia y efectividad** en un contexto donde las demandas y necesidades de las comunidades indígenas son cada vez más amplias y complejas.

El desempeño de la COCOPA ha estado marcado por **avances significativos**, pero también por **obstáculos** que han cuestionado su **viabilidad y eficacia** en los últimos años. En tanto, la búsqueda de una paz duradera y el reconocimiento efectivo de los derechos indígenas continúan siendo una meta esencial en la agenda política y social del país.

En resumen, los resultados fundamentales de la COCOPA son:

- **Reconocimiento de los Derechos Indígenas.** La COCOPA impulsó el reconocimiento y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en México.

A través de **Iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígena**, buscó garantizar la autonomía, el respeto a sus territorios y la preservación de sus culturas, promoviendo un enfoque más inclusivo en el marco legal destacando la importancia de estos derechos a nivel nacional e internacional.

- **Fomento al diálogo y la negociación.** La COCOPA desempeñó un papel crucial en facilitar el diálogo entre el gobierno mexicano y el EZLN. Su trabajo fomentó un clima de negociación que, aunque complicado, permitió abordar algunas de las demandas de los pueblos indígenas y abrió espacios para futuras conversaciones políticas en el país.
- **Sensibilización de la sociedad civil.** La labor de la COCOPA también contribuyó a sensibilizar a la sociedad civil sobre la situación de los pueblos indígenas y sus demandas.

A través de foros, talleres y documentos, la comisión ayudó a **visibilizar problemas históricos de marginación y discriminación**, alentando a la población a involucrarse en la defensa de los derechos indígenas.

- **Desarrollo de políticas de inclusión.** A partir de sus recomendaciones, la COCOPA promovió la implementación de políticas públicas que buscan la inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Esto incluyó la propuesta de **programas de desarrollo social y económico** que respeten la cosmovisión indígena y fomenten la participación activa de estas comunidades en los procesos que les afectan directamente.

Estos aportes trascienden el ámbito jurídico porque han contribuido a generar una visión de una sociedad más justa y equitativa en México, con la misión de reconocer y respetar la diversidad cultural y las aspiraciones de los pueblos indígenas.

## V.2. Resultados como contribución al trabajo parlamentario

En el apartado anterior quedó descrito cómo, en el caso de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación, se obtienen lecciones sobre la **efectividad** de estos espacios en la resolución de conflictos, así como su capacidad para integrar las voces de diferentes actores políticos y sociales. Una lectura pragmática podrá deducir líneas de acción para contribuir al desarrollo de recomendaciones que faciliten la creación de comisiones similares en el futuro, brindando una guía sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas.

En los siguientes párrafos, a partir de la **misión encomendada a la COCOPA**, en tanto comisión bicameral del Congreso, se identificaron las estrategias implementadas para alcanzar los resultados a que llegó a lo largo de su funcionamiento.

A partir del estudio de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación se obtuvo evidencia acerca de su **eficacia y eficiencia**, datos que pueden contribuir significativamente al entendimiento de las comisiones bicamerales en el Congreso mexicano, clarificar las normativas que hicieron posible y los vacíos en las disposiciones aplicables a las comisiones conjuntas, con la mira puesta en generar una propuesta de regulación que unifique criterios, mejore su operatividad y rendición de cuentas al Congreso.

La COCOPA es una instancia parlamentaria significativa dentro del marco legislativo mexicano. La formación de esta comisión bicameral representa una evolución en el trabajo parlamentario en México por su impacto y contribución a la construcción de un modelo de democracia más participativo.

La COCOPA, como comisión bicameral, está constituida por representantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión: la Cámara de Diputados y el Senado. Esta estructura le confiere una gran versatilidad y capacidad de actuación pues reúne a legisladores de ambas cámaras.

Entre sus funciones se encuentra la **promoción de iniciativas de ley** –como cualquier comisión parlamentaria- y en lo particular, los proyectos que busquen atender las necesidades de las **comunidades indígenas** -que comparte como con

una **comisión ordinaria**, la de **Pueblos Indígenas y Afromexicanos**-, así como la formulación de diagnósticos y propuestas para la pacificación en el estado de Chiapas –algo muy singular de la COCOPA-.

La capacidad de la COCOPA para integrar voz y opinión de los representantes de estos grupos, que históricamente han estado marginados, fue pivote para su éxito en el trabajo parlamentario al contar con muchos referentes y opiniones de un tema público que, sin proponérselo, rebasó los encorsetados formatos de consulta y participación ciudadana de lo que se denomina parlamento abierto. Además, al comprometerse en un proceso sociohistórico multifactorial, promovió políticas públicas inclusivas y políticas de gobierno con las que generó un modelo de trabajo legislativo que consideró las múltiples dimensiones de la realidad social en México.

Los resultados de la COCOPA se reflejan en el **diseño de un marco jurídico** que busca la autodeterminación y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Entre sus logros, destaca la promoción del proyecto de **Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas** (LDCPI) que se transformó en la iniciativa de *Decreto que reforma los párrafos primero a séptimo y adición a los párrafos octavo, noveno, décimo, undécimo, duodécimo y décimo tercero al Artículo 4º; adiciona un párrafo sexto al Artículo 18; reforma el párrafo cuarto y adiciona un párrafo quinto al Artículo 26; reforma al párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero al Artículo 53; reforma la fracción XXVIII del Artículo 73; adiciona un párrafo segundo a la fracción V y reforma las fracciones IX y X del Artículo 115 y adiciona un párrafo cuarto a la fracción II del Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Fox, 2000) y que fue modificada para ser **promulgada en 2001** como *Decreto por el que se Adiciona un Segundo y Tercer párrafos al Artículo 1o., se Reforma el Artículo 2o., se Deroga el párrafo Primero del Artículo 4o.; y se adiciona un Sexto párrafo al Artículo 18 y un último párrafo a la fracción Tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (17/11/2024) que establece un precedente importante en la legislación mexicana. Aquella original LDCPI no solo reconoce los derechos culturales y sociales de los pueblos indígenas, sino que también operacionaliza mecanismos de participación y

consulta, sentando un precedente significativo en la relación entre el Estado y los grupos indígenas.

El trabajo de la COCOPA también ha fomentado un mayor acceso a la participación política y a la construcción de políticas públicas más justas y equitativas. La búsqueda de un diálogo constante y constructivo ha ampliado el espectro de representación en el Congreso, integrando en la toma de decisiones a actores que anteriormente no tenían un espacio o voz. Esto no solo dinamiza el trabajo legislativo, también fortalece la democracia en México al hacerla más plural e inclusiva.

A pesar de los avances logrados, la COCOPA enfrenta diversos desafíos que **limitan su efectividad**. Uno de los principales obstáculos es la **resistencia** de las instancias gubernamentales y políticas para implementar las leyes y políticas sugeridas por la comisión. A menudo, los intereses políticos y económicos se encuentran en entredicho con los derechos de los pueblos indígenas, dificultando la labor de la COCOPA.

Además, la falta de recursos y de información adecuada para la realización de diagnósticos también limita la capacidad de la comisión para afectar positivamente la realidad social en las comunidades. Por lo tanto, resulta imprescindible que la COCOPA reciba el **respaldo institucional que le permita continuar su labor mediadora y legislativa**.

Ante estos retos, se abre un camino para plantear estrategias que fortalezcan su papel y fortalezcan la presencia de los pueblos indígenas en la esfera política. En esa ruta, la capacitación, el fortalecimiento de las redes de diálogo y la promoción de la justicia social son pasos indispensables para que la COCOPA no sólo sobreviva, sino que prospere en su misión de impulsar iniciativas que reconfiguren el estatus quo que retrasa la incorporación plena de los pueblos originarios a los estándares mínimos de bienestar social.

En conclusión, la COCOPA, como comisión bicameral, ha demostrado ser una herramienta fundamental en el proceso de construcción de paz y reconciliación en México. A través de sus iniciativas y propuestas, ha contribuido al trabajo parlamentario con un enfoque que favorece la inclusión y la participación de grupos

históricamente marginados. A pesar de los retos a los que se enfrenta, el legado de COCOPA es un claro ejemplo de cómo el parlamento puede evolucionar hacia un modelo más democrático y representativo, contribuyendo a la pacificación y al fortalecimiento de los derechos de los pueblos originarios y otros mestizajes étnicos que habitan en México.

En un país donde la violencia crece y amenaza la paz en comunidades cuya diversidad cultural es la riqueza antropológica de México, el trabajo de la COCOPA fue una instancia necesaria hacia la verdadera construcción de una sociedad equitativa, inclusiva y en paz.

La pregunta obligada ahora es: ¿sigue siendo vigente en su constreñido papel de mediación para una región de Chiapas o es necesario extinguirla y pensar en que los esfuerzos legislativos intervengan en otro tipo de retos de mayor trascendencia para el contexto actual de los Estados Unidos Mexicanos?

### **V.3. Consideraciones teórico-jurídicas**

Las normas que rigen el funcionamiento de las comisiones parlamentarias pueden ser clasificadas en diversas categorías, que van desde disposiciones prácticas y consuetudinarias, hasta prescripciones casi autónomas que, por estar alineadas con la Constitución, poseen una relevancia particular en el ordenamiento jurídico.

Se identifican seis principios esenciales que articulan el derecho parlamentario, incluyendo su naturaleza constitucional, la representación política, las atribuciones orgánicas, la autoreglamentación, su papel dentro del sistema normativo más amplio y a sus acciones publiadministrativas.

La creación y actualización de normas para la organización del Congreso deben respetar la Constitución y los principios del derecho constitucional, lo que enmarca las actividades del Parlamento dentro de un orden normativo superior.

En el sistema legislativo del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones conjuntas o bicamerales desempeñan un **rol** para el

desahogo **funciones** administrativas, legislativas y de seguimiento de acciones de gobierno.

Son cinco comisiones bicamarales, dos creadas por la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y tres por mandato de leyes secundarias.

Debido a esta diversidad de orígenes su regulación es heterogéneo y ofrece una oportunidad para **perfeccionar su marco normativo** con fines de operación y rendición de cuentas al Congreso General para asegurar su eficacia y con base en resultados fortalecer su legitimidad.

A continuación, se presentan los principales puntos teóricos, técnicos y jurídicos que emergen de la discusión sobre las comisiones conjuntas.

### **V.3.1. Naturaleza y funciones de las comisiones bicamerales**

La CPEUM (17/11/2024, art. 78) y la LOGGEUM (17/11/2024, art. 88) habilitan explícitamente la creación de comisiones conjuntas (bicamerales o mixtas), lo que refleja un enfoque sistemático y cooperativo en la atención de asuntos de interés común entre ambas cámaras del Congreso.

Las comisiones bicamerales se establecen para facilitar el trabajo legislativo, promover la cooperación entre ambas cámaras (Cámara de Diputados y Senado) y gestionar de manera eficiente asuntos de interés público que requieren una atención conjunta. Su función no se limita al ámbito administrativo -Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión-, sino que se extiende a actividades legislativas, de representación política -Comisión Bicamaral de Concordia y Pacificación- y de seguimiento de programas de gobierno sobre el Poder Ejecutivo -Comisión Bicamaral en materia de Disciplina Financiera de las entidades federativas y de los municipios, así como la Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional.

### V.3.2. Marco normativo y desafíos regulatorios

El marco regulador que da forma y orden a las comisiones varía significativamente entre las diferentes naciones debido a las estructuras políticas y las tradiciones parlamentarias. Las comisiones mixtas en México, por ejemplo, carecen de una regulación particular y su funcionamiento depende de las reglas del Pleno, generando un espacio para operatividad discrecional. La regulación de las comisiones bicamerales debe estar en consonancia con la Constitución y con los principios del derecho parlamentario. No obstante, una problemática común en muchos parlamentos, incluido el mexicano, es la falta de un marco normativo específico que dirija las operaciones y procesos de estas comisiones. La carencia de reglas claras ha llevado a que su funcionamiento dependa de los criterios mayoritarios y del liderazgo de sus integrantes, creando un escenario propenso a la ineficacia y a la falta de rendición de cuentas, lo que provoca una crisis de legitimidad acerca de su necesidad/rol y función/resultados.

### V.3.3. Autonomía normativa y regulación interna

El derecho parlamentario reserva a las asambleas cierta autonomía para auto regularse (Aranda, 2005), facultad que, al ceñirse al principio de **jerarquía normativa** permite observar que los reglamentos internos de las cámaras no tienen la misma jerarquía que la Ley Orgánica del Congreso, situación jurídica que complica la aplicación de normas unicamerales en el contexto y funcionamiento de las comisiones conjuntas integradas por ambas cámaras.

La estructura jerárquica de la normativa parlamentaria establece la supremacía de la Constitución Política, seguida por la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento del Congreso, lo que garantiza un orden de prioridades en la legislación que facilita el funcionamiento institucional del Congreso.

Esta observación de jerarquía deviene esencial para crear un marco que permita a las comisiones operar de manera efectiva y organizada, ya que está comprobado que la existencia de **reglamentos aprobados unicameralmente**

**genera tensiones normativas**, lo que **afecta su aplicabilidad en el contexto de comisiones bicamerales**, pues las regulaciones unicamerales no son equiparables en jerarquía con leyes o reglamentos aprobados por ambas cámaras. La regulación en la LOCGEUM (17/11/2024) es, por tanto, una herramienta fundamental que podría ayudar a establecer procedimientos y protocolos claros para el trabajo en comisiones conjuntas.

#### **V.3.4. Transparencia y rendición de cuentas**

El principio de transparencia es fundamental para cualquier órgano legislativo. La falta de un reglamento específico que exija a las comisiones bicamerales rendir cuentas sobre sus actividades puede llevar a una cultura de opacidad y desinterés. La creación de mecanismos de rendición de cuentas, así como la obligación de realizar mínimas reuniones y entregar informes sobre su trabajo, son esenciales para garantizar que estas instituciones cumplan con su función en el marco del Estado de Derecho.

La discrecionalidad normativa en la operación de las comisiones conjuntas puede ser beneficiosa en situaciones de urgencia por conflictos que alteran la paz pública y amenazan la estabilidad del sistema político, pero una vez reducidos los diferendos a normalidades sistémicas, tal discrecionalidad opera en contra de la eficacia y eficiencia de las comisiones bicamerales pues se convierten en simples espacios de reparto de cuotas entre fracciones parlamentarias sin plazos y límites, hechos que contravienen la concepción sistémica de que todo ente se crea para satisfacer una necesidad del sistema.

#### **V.3.5. Desafíos prácticos en la operación de la COCOPA**

El marco regulador que da forma y orden a las comisiones varía significativamente entre las diferentes naciones debido a las estructuras políticas y las tradiciones parlamentarias. Las comisiones mixtas en México, por ejemplo, carecen de una regulación general y su funcionamiento depende de las reglas del

Pleno, generando un espacio para operatividad discrecional (Cervantes, 2007). Tal como se establece en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estas comisiones asumen responsabilidades vitales por sus funciones, y al carecer de directrices claras, se enfrenta el riesgo de debilitar la rendición de cuentas y la transparencia, lo que puede impactar en el consenso interno y la efectividad de su trabajo.

La falta de un marco normativo claro puede desencadenar prácticas distorsionadoras y obstruccionismo en las funciones parlamentarias, afectando negativamente la legitimidad y la efectividad de los procesos legislativos.

El caso específico de la COCOPA evidencia los retos prácticos que enfrentan las comisiones bicamerales. La ausencia de un marco normativo claro convierte a la COCOPA en un organismo que opera con gran libertad, pero que, a su vez, sufre de desinterés y ausentismo por parte de sus integrantes. Esto resalta la necesidad urgente de establecer normativas claras y obligatorias que regulen aspectos como el quórum, la frecuencia de reuniones, los procedimientos para la toma de decisiones e incluso, las sanciones que combatan el desinterés y el ausentismo de los legisladores.

#### **V.3.6. Buenas prácticas parlamentarias y efectividad**

La implementación de buenas prácticas parlamentarias podría contribuir significativamente a mejorar el desempeño de las comisiones conjuntas. Sin embargo, dichas prácticas no pueden ser una solución aislada, sino que deben estar respaldadas por un marco regulatorio sólido que defina de manera precisa un mínimo de criterios normativos, las atribuciones y funciones de cada uno de los integrantes de estas comisiones, asegurando así, un ambiente deliberativo y resolutivo propicio para la discusión informada y el fomento del consenso.

#### **V.4. Consideraciones para el trabajo parlamentario**

Las comisiones mixtas, conjuntas y bicamerales representan un espacio

deliberativo que encauzan el análisis profundo de temas complejos, el seguimiento a entes públicos y el procesamiento de asuntos internos propios del Congreso que requieren la colaboración de ambas asambleas, la Cámara de Diputados y el Senado, para convenir alternativas de solución y consensuar iniciativas diversas.

De esta manera, las comisiones mixtas, conjuntas y bicamerales reúnen a miembros de ambas cámaras para tratar una agenda específica que convoca a las dos cámaras. Para su operación, las comisiones deben establecer mecanismos de comunicación claros y efectivos para sortear obstáculos como la falta de voluntad política, la polarización entre los partidos y la presión de grupos de interés. Para mejorar su funcionamiento, es necesario establecer mecanismos normativos que prioricen el interés público por sobre el interés partidista.

Las principales atribuciones, funciones y obligaciones de las comisiones legislativas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos pueden enlistarse como sigue, sin orden de jerarquía o importancia:

**Dictaminar iniciativas:** analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que reciban para someter a consideración del Pleno.

**Cumplir plazos:** respetar los plazos establecidos para dictámenes, informes y otros trabajos.

**Elaborar informes:** preparar informes sobre los asuntos que se les asignan.

**Emitir opiniones:** formular opiniones fundadas en temas de su competencia.

**Llevar a cabo audiencias:** organizar audiencias públicas relacionadas con sus temas de interés.

**Consultar expertos:** realizar consultas a especialistas para enriquecer el análisis legislativo.

**Evaluar políticas públicas:** evaluar periódicamente políticas públicas en relación a su ámbito de competencia para contribuir a las tareas de vigilancia de la administración pública en seguimiento a la actuación de las instituciones del Estado.

**Analizar informes, requerir y revisar información:** revisar los informes y resultados de otras comisiones o instancias, así como solicitar información no reservada a dependencias gubernamentales.

**Organizar comparecencias de servidores públicos:** invitar o solicitar la

comparecencia de servidores públicos para informar sobre temas específicos.

**Proponer cambios legislativos:** iniciar propuestas de modificación y/o nuevas leyes mediante proyectos y dictámenes para poner a consideración del Pleno.

**Crear subcomisiones:** instituir subcomisiones para áreas específicas de trabajo.

**Coordinar trabajo intercameral:** trabajar de manera conjunta con comisiones de la otra Cámara cuando se requiera.

**Administrar recursos:** gestionar el uso eficiente de los recursos asignados a su funcionamiento.

**Rendir cuentas:** presentar informes de actividades al pleno de la Cámara, permitir auditorías y revisiones por parte de organismos internos y externos facultados para tal fin.

**Respetar los criterios de inclusión por diversidad, paridad de género y pluralidad política:** asegurar la representación equitativa en sus integraciones.

**Elaborar un programa de trabajo:** establecer y aprobar su programa de trabajo anual que permita definir su agenda legislativa y establecer cronogramas de actividades.

**Convocar a reuniones:** reunirse bajo normas de respeto y orden.

**Levantar actas:** elaborar actas de sus reuniones, registrando asistencias, votaciones y sus decisiones.

**Participar en cabildeo:** establecer comunicación con actores relevantes en el proceso legislativo.

**Promover la transparencia:** fomentar prácticas de transparencia en sus actividades para garantizar que la información generada sea accesible para el público en general, así como facilitar el acceso a información relevante a los legisladores para la toma de decisiones.

**Investigación de asuntos:** realizar investigaciones sobre temas específicos relacionados con su competencia.

**Sancionar por inasistencias:** aplicar sanciones a miembros por ausencias injustificadas.

**Organización de eventos:** coordinar eventos y actividades que fomenten la participación en los procesos legislativos de diferentes sectores académicos, económicos, políticos y sociales, así como de ciudadanos y organizaciones civiles, gremiales y colegiadas.

**Desarrollo de estrategias:** diseñar estrategias para abordar problemáticas nacionales desde el ámbito congresional.

**Difusión de resultados:** publicar los resultados de sus trabajos en medios oficiales del Congreso.

**Mantener actualizado el estado que guardan los asuntos a cargo de la comisión:** vigilar el estado procesal que guardan las iniciativas presentadas en las legislaturas anteriores y de la que forman parte.

**Desarrollo de capacidades:** fomentar la capacitación de los miembros del servicio profesional del Congreso y de los propios legisladores en áreas de especialización según su campo de intervención legislativa.

**Colaborar con otros órganos:** establecer sinergias con otras comisiones y grupos de trabajo.

Estas categorizaciones dan una visión integral sobre las responsabilidades que asumen las comisiones legislativas en el Congreso de la Unión en México.

## **V.5 Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de regulación de las comisiones conjuntas**

A continuación, como producto de la elaboración de este trabajo terminal de grado, se desarrolla la conceptualización jurídica para presentar una propuesta de reforma al **artículo 88**; **artículo 140**, numeral 3; **artículo 141**, numerales 1, 5, 7 y 8; **artículo 143**, numeral 3; y segundo transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM, 17/11/2024).

En primer lugar, se propone adoptar el constructo **bicameral**, toda vez que se ajusta a la definición del *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española de la Lengua (2024). De esta manera, el adjetivo **bicameral**

estará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 17/11/2024), ya que en este ordenamiento fundamental sólo se le menciona por única vez, como **bicameral**, en su **artículo 73**, fracción VIII, número ordinal 4o. (CPEUM, 17/11/2024). Asimismo, estará en consonancia con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en sus **artículos 38, 39, 42 y Décimo Cuarto Transitorio** (LDFEM, 17/11/2024). De aceptarse la pertinencia de la corrección léxico jurídica con fines de concordancia conceptual, se advierte que, al utilizar el adjetivo **bicameral**, se podrían derivar otras reformas a los reglamentos y estatutos que regulan por separado a cada una de las cámaras del Congreso y sus órganos internos, así como a la Ley de Seguridad Nacional, porque en su contenido utilizan **bicamaral**. Dado el caso, si no se quisiera reformar alguna o todas las normas que utilizan el vocablo **bicamaral**, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (17/11/2024) se podrá redactar un enunciado en el que se prevenga que, para fines de interpretación y aplicación de los ordenamientos del Congreso, sus cámaras y órganos, se emplea indistintamente como sinónimos el adjetivo **bicameral** y **bicamaral**.

El segundo punto a considerar implica recuperar preceptos jurídicos, conceptos organizacionales y definiciones operativas plasmadas en manuales y guías elaboradas para orientar las actividades de los miembros del Congreso, instrumentos que forman parte del acervo consuetudinario y/o positivizado del derecho parlamentario mexicano.

Bajo estas consideraciones, la propuesta de redacción de la reforma al **artículo 88; artículo 140**, numeral 3; **artículo 141**, numerales 1, 5, 7 y 8; **artículo 143**, numeral 3; y segundo transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (17/11/2024); queda como se muestra en el cuadro siguiente:

Texto vigente 2024	Texto propuesto
<p>ARTÍCULO 88.</p> <p>1. Se podrán crear también comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para</p>	<p>ARTÍCULO 88.</p> <p>1. Además de las comisiones <b>bicamerales</b> que ordene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>

<p>atender asuntos de interés común.</p>	<p>y sus leyes secundarias, se podrán crear también comisiones <b>bicamerales</b> con la participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.</p> <p>En su integración observarán los criterios de inclusión por diversidad, paridad de género y pluralidad política.</p> <p>2. Las comisiones bicamerales podrán ser permanentes y temporales. Para fines de austeridad, eficiencia y eficacia de ambas cámaras del Congreso:</p> <p>A) las comisiones bicamerales permanentes serán aquellas que dan seguimiento a servicios indispensables para ambas cámaras sin importar la Legislatura o circunstancias.</p> <p>B) Las comisiones bicamerales temporales se crearán para intervenir en asuntos coyunturales de urgente atención y que ninguna comisión ordinaria o comisiones ordinarias unidas pueden atender. Su extinción es identificable cuando se agota la urgencia circunstancial que motivó su creación.</p> <p>3) Las comisiones bicamerales serán evaluadas por su desempeño para considerar su extinción o continuidad, por lo que están obligadas a:</p> <p>A) Elaborar, aprobar y publicar en los medios del Congreso los programas de</p>
--	---

trabajo que permitan conocer su agenda y cronograma de actividades.

B) Presentar informes de actividades a ambos plenos del Congreso y publicar los informes con los resultados de sus trabajos en medios oficiales del Congreso.

C) Permitir auditorías y revisiones por parte de organismos del Congreso facultados para tal fin.

D) Crear subcomisiones para procesar de manera más eficiente su materia de trabajo.

E) Trabajar de manera conjunta con otras comisiones, comités grupos de trabajo y órganos de ambas cámaras cuando los asuntos conferidos lo requieran.

F) Convocar a reuniones al menos una vez al mes, de manera alternada, en los recintos destinados para el trabajo en comisiones de ambas cámaras.

Las reuniones serán válidas con un quórum compuesto por la mitad más uno de los diputados y la mitad más uno de los senadores integrantes. Con esta misma proporción, pero de votos, serán válidos los acuerdos de la comisión bicameral. El orden del día de las reuniones será 1) Registro de asistencia, 2) Declaración de quórum y validez de la reunión, 3) Lectura, comentarios y aprobación del acta de la reunión anterior, 4) Lectura, comentarios y

	<p>aprobación del orden del día, 5) Presentación y, si lo requiere diálogo y, según el caso, aprobación de cada uno de los asuntos señalados en el orden del día, 6) Asuntos generales, 7) Propuesta, diálogo y aprobación de la sede, lugar y hora de la siguiente reunión. 8) Clausura de la reunión.</p> <p>G) Elaborar actas de sus reuniones, registrando asistencias, votaciones y sus decisiones.</p> <p>H) Practicar la transparencia en sus actividades para garantizar que la información generada sea accesible para el público en general, así como a los legisladores.</p> <p>I) Notificar las inasistencias de los legisladores por ausencias injustificadas para las sanciones que correspondan en cada cámara.</p> <p>J) Usar de manera eficiente los recursos del Congreso para el funcionamiento de la comisión bicameral.</p> <p>K) Analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que reciban para someter a consideración del Pleno.</p> <p>L) Cumplir los plazos establecidos para dictámenes, informes y otros trabajos.</p> <p>M) Emitir opiniones fundadas en temas de su competencia.</p> <p>N) Organizar audiencias públicas</p>
--	---

	<p>relacionadas con sus temas de interés.</p> <p>O) Consultar a especialistas para argumentar sus decisiones.</p> <p>P) Evaluar periódicamente políticas públicas en relación a su ámbito de competencia para contribuir a las tareas de seguimiento a la actuación de las instituciones del Estado.</p> <p>Q) Analizar informes, requerir y revisar información de otras comisiones, instancias y dependencias gubernamentales.</p> <p>R) Organizar comparecencias de servidores públicos para conocer sobre temas específicos.</p> <p>S) Iniciar propuestas de modificación y/o nuevas leyes mediante proyectos y dictámenes para poner a consideración de los plenos de ambas cámaras.</p> <p>T) Establecer comunicación con actores relevantes en el proceso legislativo y en los asuntos de su agenda de trabajo.</p> <p>U) Realizar investigaciones sobre temas específicos relacionados con su competencia.</p> <p>V) Coordinar eventos y actividades que fomenten la participación en los procesos legislativos de diferentes sectores académicos, económicos, políticos y sociales, así como de ciudadanos y organizaciones civiles, gremiales y</p>
--	---

	<p>colegiadas.</p> <p>X) Implementar estrategias para abordar las problemáticas nacionales desde el ámbito congresional.</p> <p>Y) Mantener actualizado el estado procesal que guardan las iniciativas presentadas en las legislaturas anteriores y de la que forman parte.</p> <p>Z) Fomentar la capacitación de los miembros del servicio profesional del Congreso y de los propios legisladores en áreas de especialización según su campo de intervención legislativa.</p>
<p>ARTÍCULO 140.</p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. El Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos gozará de autonomía técnica y de gestión para la consecución de su objeto. El Canal se sujetará a lo previsto en esta Ley, el Reglamento del Canal, por los lineamientos administrativos, políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la Comisión <b>Bicamaral</b>.</p> <p>4. ...</p>	<p>ARTÍCULO 140.</p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. El Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos gozará de autonomía técnica y de gestión para la consecución de su objeto. El Canal se sujetará a lo previsto en esta Ley, el Reglamento del Canal, por los lineamientos administrativos, políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la Comisión <b>Bicameral</b>.</p> <p>4. ...</p>
<p>ARTÍCULO 141.</p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. ...</p>	<p>ARTÍCULO 141.</p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. ...</p>

<p>4. Para el mejor desempeño de las labores propias del Canal, este contará con una Comisión <b>Bicamaral</b>, una Dirección General, un Consejo Consultivo, así como de un Defensor de Audiencia, los dos últimos de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.</p> <p>6. Cualquier legislador de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión podrá solicitar al responsable del Canal copia del material videográfico transmitido a través del mismo.</p> <p>7. La organización y funcionamiento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se sujetará a las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas que al efecto dicte el Congreso de la Unión, así como a las políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la Comisión <b>Bicamaral</b>.</p> <p>8. En ejercicio de las facultades delegatorias para la representación de las Cámaras previstas en esta Ley, los presidentes de ambas Cámaras otorgarán un poder especial para actos de administración, pleitos y cobranzas, en favor del titular de la Dirección General del Canal para llevar a cabo las</p>	<p>4. Para el mejor desempeño de las labores propias del Canal, este contará con una Comisión <b>Bicameral</b>, una Dirección General, un Consejo Consultivo, así como de un Defensor de Audiencia, los dos últimos de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.</p> <p>6. Cualquier legislador de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión podrá solicitar al responsable del Canal copia del material videográfico transmitido a través del mismo.</p> <p>7. La organización y funcionamiento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se sujetará a las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas que al efecto dicte el Congreso de la Unión, así como a las políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la Comisión <b>Bicameral</b>.</p> <p>8. En ejercicio de las facultades delegatorias para la representación de las Cámaras previstas en esta Ley, los presidentes de ambas Cámaras otorgarán un poder especial para actos de administración, pleitos y cobranzas, en favor del titular de la Dirección General del Canal para llevar a cabo las</p>
--	--

<p>contrataciones, adquisiciones y licitaciones de equipo y de servicios que realice el Canal, en apego a los lineamientos administrativos emitidos para tal efecto por la Comisión <b>Bicamaral</b>.</p>	<p>contrataciones, adquisiciones y licitaciones de equipo y de servicios que realice el Canal, en apego a los lineamientos administrativos emitidos para tal efecto por la Comisión <b>Bicameral</b>.</p>
<p>ARTÍCULO 143.</p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. La administración y operación de las Bibliotecas será responsabilidad de los servicios establecidos en cada Cámara, conforme a los Títulos Segundo y Tercero de esta ley, y a través de una Comisión <b>Bicamaral</b> del Sistema de Bibliotecas, integrada por tres diputados y tres senadores, electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras.</p>	<p>ARTÍCULO 143.</p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. La administración y operación de las Bibliotecas será responsabilidad de los servicios establecidos en cada Cámara, conforme a los Títulos Segundo y Tercero de esta ley, y a través de una Comisión <b>Bicameral</b> del Sistema de Bibliotecas, integrada por tres diputados y tres senadores, electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras.</p>
<p>Transitorios</p> <p>Primero. ...</p> <p>Segundo. Se contará con un periodo de 90 días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, para la elaboración de los lineamientos generales de administración por parte de la Comisión</p>	<p>Transitorios</p> <p>Primero. ...</p> <p>Segundo. Se contará con un periodo de 90 días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, para la elaboración de los lineamientos generales de administración por parte de la Comisión</p>

**Bicamaral** del Canal, mismos que serán aplicables para ambas Cámaras.

Fuente: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**Bicameral** del Canal, mismos que serán aplicables para ambas Cámaras.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

## Conclusiones

De la revisión de literatura respecto a las comisiones conjuntas, mixtas o bicamerales, se pueden extraer las conclusiones siguientes:

- La revisión realizada sobre textos académicos y documentos digitales ha permitido identificar 19 estudios relevantes acerca de las comisiones parlamentarias, utilizados como base para la propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Estos textos abarcan tanto obras anteriores a 2010 como posteriores, abordando diversas perspectivas desde el derecho constitucional, político y parlamentario, así como desde las ciencias administrativas y sociales. Destacan enfoques analíticos, descriptivos y comparativos sobre el funcionamiento de comisiones en diferentes contextos nacionales y locales.
- En el ámbito español, se han realizado estudios sobre la legislación y la regulación de comisiones parlamentarias, centrándose en su evolución, funciones y el papel de la transparencia. En México, se han investigado las atribuciones y funciones de las comisiones ordinarias en el Senado, así como comparaciones con parlamentos de otros países y análisis teóricos sobre su organización. En los Estados Unidos, se han explorado aspectos como la productividad y el sistema de comisiones bajo diversas teorías. Además, se han documentado trabajos sobre las comisiones parlamentarias en Ecuador y Nicaragua, así como estudios comparativos en Europa del Este y el análisis desde la teoría neoinstitucional.
- Este conjunto de investigaciones se presenta como un referente invaluable para abordar la reforma de las comisiones en el Congreso mexicano, destacando la relevancia de temas como la reglamentación, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas, que son fundamentales para entender el funcionamiento de las asambleas representativas y el papel singular de la Comisión de Concordia y Pacificación en el contexto mexicano.

Del análisis de la legislación vigente en relación a las comisiones conjuntas, bicamerales o mixtas, se pueden obtener las conclusiones siguientes:

- Las normas parlamentarias no solo regulan la conducta interna de los legisladores, sino que también estructuran y organizan el funcionamiento del Parlamento, facilitando la interacción entre sus miembros y la articulación de decisiones legislativas.
- Al no contar con una normativa exhaustiva que regule su operación, las comisiones conjuntas, mixtas o bicamerales, corren el riesgo de convertirse en espacios de funcionamiento arbitrario, lo que socava su capacidad para generar consensos y la legitimidad del Congreso. Por lo tanto, el fortalecimiento de la regulación de esta categoría de comisiones parlamentarias debe ser una prioridad para garantizar que el Legislativo cumpla su rol esencial.
- La regulación y funcionamiento de las comisiones conjuntas, mixtas o bicamerales en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos son temas que requieren atención y desarrollo normativo. A medida que las necesidades políticas y sociales evolucionan, se hace imperativo que estas comisiones cuenten con reglas claras y efectivas que les permitan operar de manera eficiente, transparente y ajustada a los principios del derecho parlamentario. Esto no solo fortalecería su funcionamiento interno, sino también la legitimidad y confianza en el proceso legislativo en su conjunto y en el Congreso en general.

Como resultado del estudio de caso acerca del funcionamiento de la Comisión Bicamaral de Concordia y Pacificación, en tanto figura que encaja en las comisiones conjuntas, mixtas o bicamerales:

- La existencia y formación de comisiones conjuntas deben entenderse como herramientas de adaptación dentro del Parlamento para responder a problemas emergentes y disfunciones en la dinámica legislativa, reflejando la flexibilidad requerida en los sistemas democráticos.
- Desde una perspectiva filosófica y sociológica, el Parlamento opera no solo como una entidad legislativa, sino también como un actor social que

impacta y es impactado por procesos culturales, políticos y sociales, revelando su interconexión con las dinámicas de la sociedad en general.

- El derecho parlamentario debe ser estudiado desde una perspectiva tridimensional que contemple su vertiente normativa, sociológica y axiológica, lo que permite una comprensión integral de su impacto en las dinámicas políticas, sociales y jurídicas de una nación.
- Como órgano constitutivo del Estado, el Parlamento tiene un rol crítico en la estabilidad y gobernabilidad de una nación, facilitando el diálogo y la concertación necesarios para abordar los cambios políticos y sociales que surgen en contextos democráticos.

## Bibliografía

- Alemán Eduardo y Pachón Mónica (2008). Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia. *Política y gobierno*. XV(1), 3-34. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/262653564>
- Altamirano Dávila, Indiana María. (2013). *Las comisiones legislativas en el derecho parlamentario nicaragüense* [Tesis de magíster, UNAN-León, Nicaragua]. [https:// scholar.google.com.mx/scholar?Las+comisiones+](https://scholar.google.com.mx/scholar?Las+comisiones+)
- Aranda Álvarez, Elviro. (2005). Claves para entender el concepto y las fuentes del derecho parlamentario. *Revista de las Cortes Generales*, (66) pp. 7-61. <https://doi.org/10.33426/rcg/2005/66/514>
- Arellano García, C. (2004). *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*. Ciudad de México: Porrúa. [https://www.academia.edu/29060887/M%C3%89TODOS\\_Y](https://www.academia.edu/29060887/M%C3%89TODOS_Y) Arroyo García, Israel. (2009). El bicameralismo mexicano: fábrica de lubricantes legislativos y contención política. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 2(3), 65-102. <https://dialnet.unirioja.es/revista/12158/V/2?anualidad=2009>
- Balboa, Juan. (2006, 8 de mayo). La Cocopa desfallece. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2006/05/08/index.php?section=politica&article=007n4>
- pol
- Bangcaya, Matthew., DiGiuseppe, Thomas., Dodd, Blake., Gruning, Christopher., Parma, Rebecca., y Roberson, Johannah. (2015). *Professionalization and Effectiveness in State Legislatures*. <https://bush.tamu.edu/wp-content/uploads/2020/02/TX-Legislative-Capstone-2015.pdf>
- Bátiz Vázquez, Bernardo. (1999). *Teoría del derecho parlamentario*. México: OXFORD. <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/conte.htm>
- Beetham, David. (2006). *El Parlamento la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Ginebra, Suiza: Unión Interparlamentaria.

[http:// archive.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_sp.pdf](http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy_sp.pdf)

Béjar Algazi, Luisa. (2009). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones.* Editorial Miguel Ángel Porrúa.

[https://search.worldcat.org/es/ title/991995999](https://search.worldcat.org/es/title/991995999)

Berlín Valenzuela, Francisco. (1995). *Derecho Parlamentario.* México: Fondo de Cultura Económica. [https://books.google.com.mx/books?](https://books.google.com.mx/books?id=6_E8DQEACAAJ&hl=es&source=gbs_book_other_versions)

[id=6\\_E8DQEACAAJ&hl=es&source=gbs\\_book\\_other\\_versions](https://books.google.com.mx/books?id=6_E8DQEACAAJ&hl=es&source=gbs_book_other_versions)

Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.). (1998). *Diccionario universal de términos parlamentarios.* México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/>

[dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf)

Cabrera Dircio, J. (2011). *Manual práctico de la investigación jurídica.* México: Ediciones Coyoacán.

Cámara de Diputados. (1996, diciembre 11). Ley de cultura y derechos indígenas.

El diputado César Raúl Ojeda Zubieta, se refiere a las conversaciones entre el EZLN y la Cocopa, en torno a dicho ordenamiento. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos,* Legislatura LVI, Año III, (41).

<https://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/56/3er/>

[Ord1/19961211.html#Entrada-15](https://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/56/3er/Ord1/19961211.html#Entrada-15)

Cámara de Diputados. (2000). *Las comisiones legislativas en las cámaras de diputados o equivalente. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial.*

México: Servicios de Documentación, Información y Análisis/Servicio de Investigación y Análisis/ División de Política Interior.

[http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-25- Nov-2000.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-25-Nov-2000.pdf)

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2024, noviembre 17).

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los

Estados Unidos Mexicanos (1934). *Diario Oficial de la Federación.* (20

de marzo de 1934). [Última reforma 24 de diciembre de 2010].

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>

Cano Bueso, Juan. (1984). El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario. *Revista de Estudios Políticos* (40),85-99. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26794>

Casalet Ravenna, Mónica. y Torregrosa Armentia, María Luisa (2006). *Las nuevas formas de construcción de consenso. Análisis de la trayectoria de trabajo de la Comisión de Ciencia Tecnología de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados*. En Pérez y Martínez (Comp.), *La Cámara de Diputados en México* (pp. 219-240). México: Cámara de Diputados, Flacso, M. A. Porrúa. [https://](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/camdip/formas.pdf)

[www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/camdip/formas.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/camdip/formas.pdf)

Castro Salazar, Jesús Ignacio., Camacho García, Ma. Ofelia., y Tovar Cabañas, Rodrigo. (2018). Profesionalización y especialización en las comisiones “ambientales” del Congreso de la Unión en México, 1988-2017. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 11(22), 11-42. [https://](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6579532)

[dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6579532](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6579532)

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006, mayo 26). Directorio. En *Reglamentos y Prácticas del Congreso de la Unión*. [https://](https://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/14_reglamentos.htm)  
[archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/14\\_reglamentos.htm](https://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/14_reglamentos.htm)

Cervantes Gómez, Juan Carlos. (2007). Sistema de comisiones. *Quorum*, (88), 131-167. <http://www3.diputados.gob.mx/>

Cervantes Gómez, Juan Carlos. (2012). *Derecho parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. [http://](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar_orgfun_conglxi.pdf)

[biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar\\_orgfun\\_conglxi.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar_orgfun_conglxi.pdf)

Coker, David C. y Crain, W. Mark. (1993). Legislative Committees as Loyalty-Generating Institutions. *Political Economy Research Group. Papers in*

*Political Economy*, (34). [https://ir.lib.uwo.ca/economicssperg\\_ppe/57/](https://ir.lib.uwo.ca/economicssperg_ppe/57/)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024, noviembre 17). *Diario Oficial de la Federación*. (5 de febrero de 1917). [Última reforma 11 de noviembre de 2024]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Córdova González, Juan Carlos; y Hurtado Cisneros, Mauricio. (2005). Las comisiones legislativas en los congresos locales en México. En Gámiz Parral, Máximo N. y García Rubí, Jorge Arturo. (Comps.). *Las Entidades federativas en la reforma constitucional*. (pp. 183-192). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1649/17.pdf>

De Andrea Sánchez, Francisco José. (1993). *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*. México: Cambio XXI Fundación Mexicana, A. C. [https://www.researchgate.net/profile/Francisco\\_De\\_Andrea\\_Sanchez](https://www.researchgate.net/profile/Francisco_De_Andrea_Sanchez)

Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se Adiciona un Segundo y Tercer párrafos al Artículo 1o., se Reforma el Artículo 2o., se Deroga el párrafo Primero del Artículo 4o.; y se adiciona un Sexto párrafo al Artículo 18 y un último párrafo a la fracción Tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024, noviembre 17). *Diario Oficial de la Federación*. (14 de agosto de 2001). [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_151\\_14ago01.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01.pdf)

Decreto por el que se reforma el artículo 104 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2024, noviembre 17). *Diario Oficial de la Federación*. (8 de mayo de 2019). [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5559717&fecha=08/05/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559717&fecha=08/05/2019#gsc.tab=0)

Demóstenes. (1980). *Discursos políticos*. Introducción, traducción y notas de A. López Eire. Madrid: Biblioteca Clásica Gredos (35). <https://bibcatalogo.uca.es/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?>

[biblionumber=602695&shelfbrowse\\_itemnumber=1967228](#)

Delgado-Iribarren García-Campero, M. (2018). La Comisión Mixta para la UE como cauce fundamental de participación de las Cortes Generales en los asuntos europeos. *Revista De Las Cortes Generales*, (104), 593-612. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/74>

Díaz Gómez, Everardo Rodrigo. (2006). Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003. *CONfines* 2(3), 45-64. <https://confines.mty.itesm.mx/articulos3/diaz.pdf>

Döring, Herbert. (Ed.) (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim Centre for European Social Research. University of Mannheim. Campus Verlag-Frankfurt St., Martin's Press-New York. <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/vergleichende-politikwissenschaft/D%C3%B6ring/PMR-W-Europe.pdf>

Fox Quesada, Vicente. (2000, diciembre 5). Iniciativa de Decreto que reforma los párrafos primero a séptimo y adición a unos párrafos octavo, noveno, décimo, undécimo, duodécimo y décimo tercero al Artículo 4º; adiciona un párrafo sexto al Artículo 18; reforma el párrafo cuarto y adiciona un párrafo quinto al Artículo 26; reforma al párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero al Artículo 53; reforma la fracción XXVIII del Artículo 73; adiciona un párrafo segundo a la fracción V y reforma las fracciones IX y X del Artículo 115 y adiciona un párrafo cuarto a la fracción II del Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de diciembre de 2000. <https://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/Iniciativa%20de%20%20Presidente%20VFox.pdf>

García Herrera, Miguel Ángel. (1978). La comisión mixta congreso-senado. *Revista de estudios políticos*, (4), 67-96. [https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Garc%C3%ADa+Herrera%2C+Miguel+%C3%81ngel.+%281978%29.+La+comisi%C3%B3n+mixta+congreso-senado.+Revista+de+estudios+pol%C3%ADticos%2C+Recuperado+de+Di](https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Garc%C3%ADa+Herrera%2C+Miguel+%C3%81ngel.+%281978%29.+La+comisi%C3%B3n+mixta+congreso-senado.+Revista+de+estudios+pol%C3%ADticos%2C+Recuperado+de+Di)

[alnet-LaComisionMixtaCongresoSenado-1273664%2520%283%29.pdf&btnG=](http://alnet-LaComisionMixtaCongresoSenado-1273664%2520%283%29.pdf&btnG=)

García Montero, M. y Sánchez López, F. (2002). Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, España: *Working Papers*, (212). <http://americo.usal.es/oir/legislalina/papers/ICPS212.pdf>

Gobierno del Estado de Chiapas (2003). *Los acuerdos de San Andrés*. Chiapas, México: Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas. [https://](https://komanilel.org/BIBLIOTECA_VIRTUAL/Los_acuerdos_de_San_Andres.pdf)

[komanilel.org/BIBLIOTECA\\_VIRTUAL/Los acuerdos de San Andres.pdf](https://komanilel.org/BIBLIOTECA_VIRTUAL/Los_acuerdos_de_San_Andres.pdf)

González del Campo, Luis. (2019). El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación: delimitación y ultra vires. España: *Cortes: Anuario de derecho parlamentario*. 109-149. [https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/](https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/media/file_author/Anuari%2032%20GonzalezDelCampo.pdf)

[media/file\\_author/Anuari%2032%20GonzalezDelCampo.pdf](https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/media/file_author/Anuari%2032%20GonzalezDelCampo.pdf)

Gutiérrez Pantoja, G. (2005). *Metodología de las ciencias sociales*. México: Colección de textos universitarios en Ciencias Sociales, Oxford University Press. <https://es.slideshare.net/Danzkitha/metodologa-de-las-ciencias-sociales>

Kánter Coronel, Irma del Rosario y Morales Gómez, Danitza. (2018). Las comisiones ordinarias en el Senado de la República y sus cambios recientes. *Mirada Legislativa*, (156), Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez Senado de la República (LXIV Legislatura). [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4159/ML_%20156.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[handle/123456789/4159/ML\\_%20156.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4159/ML_%20156.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Kaare Strom. (1995). *Parliamentary Democracy and Delegation*. En Kaare Strom (Ed.). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. (pp. 55-106). <https://doi.org/10.1093/019829784X.003.0003>

Manual de Comisiones del Senado de la República (2024, noviembre 17).

México: Senado de la República. (2024).

<https://micrositios.senado.gob.mx/>

[DAP/manual\\_comisiones/files/Manual-de-Comisiones-2024-web.pdf](DAP/manual_comisiones/files/Manual-de-Comisiones-2024-web.pdf)

Martínez López, C., Mirón Lince, R. Ma., y Zepeda, P. J. (Coords). (2017). *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. <http://>

[bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4030/parlamentoabierto\\_final.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4030/parlamentoabierto_final.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Mejía Moscoso, Ximena. (2011). *Las comisiones legislativas en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 y la legislación vigente* [Monografía: Especialista en Derecho Constitucional. Universidad del Azuay, Ceunca, Ecuador].

<http://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/5504/1/08527.pdf>

Monitor Legislativo. (2020). *Monitor Legislativo*. <http://monitorlegislativo.com.mx/>

Mora-Donnato, Cecilia Judith. (1998). *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*. México: Cámara de Diputados. LVII Legislatura / Universidad Nacional Autónoma de México. <http://>

[ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9867](http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9867)

Muro Ruiz, Eliseo. (2006). *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*. México: UNAM-IIJ.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1949/2.pdf>

Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. (2024, noviembre 17). *Diario Oficial de la Federación*. (27 de abril de 2016). [Última reforma publicada 10 de mayo de 2022].

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>

Ley de seguridad nacional. (2024, noviembre 17). *Diario Oficial de la Federación*. (31 de enero de 2005). [Última reforma publicada 20 de mayo de 2021].

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSN.pdf>

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2024, noviembre 17). *Diario Oficial de la Federación*. (3 de septiembre de

1999). [Última reforma publicada el 9 de diciembre de 2022]. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (diputados.gob.mx)

Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. (2024, noviembre 17). *Diario Oficial de la Federación*. (11 de marzo de 1995). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/177.pdf>

Lorenzo Cadarso, Pedro Luis (1995). Principales teorías sobre el conflicto social. *Norba, Revista de Historia* (15), 237-254. [https://dehesa.unex.es:8443/flexpaper/template.html?path=https://dehesa.unex.es:8443/bitstream/10662/9560/1/0213-375X\\_15\\_237.pdf#page=6](https://dehesa.unex.es:8443/flexpaper/template.html?path=https://dehesa.unex.es:8443/bitstream/10662/9560/1/0213-375X_15_237.pdf#page=6)

Olvera García, Jorge. (2015). *Metodología de la Investigación Jurídica para la investigación y la elaboración de tesis de licenciatura y posgrado*. México, UAEMex, M. A. Porrúa. <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/21701/>

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/142-el-congreso-de-la-union-integracion-y-regulacion>

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. (2010). *Notas actuales sobre el derecho parlamentario en los sistemas de gobierno de asamblea, parlamentario, presidencial y el semipresidencial o semiparlamentario*. *Revista de la Facultad de Derecho de México* 61(255). 353-389. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2011.255.30272>

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. (2012). Las fuentes formales del derecho parlamentario y su normatividad constitucional en México. *Cuestiones constitucionales*, (26), 169-220. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-)

[91932012000100006&lng=es&tlng=es](http://91932012000100006&lng=es&tlng=es)

Pérez-Serrano Jauregui, Nicolás. (1981). Hacia una teoría de los actos parlamentarios. *Revista de derecho político*, (9), 68-85. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8068/7719>

Poder Legislativo Federal. (1995). Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* (9 de marzo de 1995), Legislatura LVI, I (5). <http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/56/1er/Extra2/L56A1E205.html>

Puente, Khemvirg. (2008). Relaciones intercamerales y obstruccionismo en legislaturas bicamerales. El caso de México (1994-2006) [Ponencia: *Segundo Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios*, A.C. Puebla, México]. [https://](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/5529186/kpuente_amep2008-libre.pdf?d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/5529186/kpuente_amep2008-libre.pdf?1391815100=&response-content-)

[d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/5529186/kpuente\\_amep2008-libre.pdf?1391815100=&response-content-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/5529186/kpuente_amep2008-libre.pdf?1391815100=&response-content-)

Puente, Khemvirg. (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano. En Béjar Algazi, Luisa, (Coord). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. Ed. UNAM-M. A. Porrúa, México.

[https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Puente%2C+Khemvirg.+%282009%29.+De+la+productividad+legislativa+a+la+eficiencia++parlamentaria+en+el+sistema+de+comisiones+del+Senado+mexicano.+B%3%A9jar+Algazi%2C+Luisa%2C+coord.+%282009%29.+Qu%3%A9+hacen+los+legisladores+en+M%3%A9xico.+El+trabajo+en+comisiones.+M%3%A9xico%3A+Ed.+UNAM-M.A.Porr%3BAa.++&btnG=](https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Puente%2C+Khemvirg.+%282009%29.+De+la+productividad+legislativa+a+la+eficiencia++parlamentaria+en+el+sistema+de+comisiones+del+Senado+mexicano.+B%3%A9jar+Algazi%2C+Luisa%2C+coord.+%282009%29.+Qu%3%A9+hacen+los+legisladores+en+M%3%A9xico.+El+trabajo+en+comisiones.+M%3%A9xico%3A+Ed.+UNAM-M.A.Porr%3BAa.++&btnG=)

Ramírez Marín, Juan. (2007). Del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. *Quórum Legislativo*, (90), 13-48. [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estu](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estu)

[dio/03 centro de estudios de derecho e inv parlamentarias/c publicaciones/a revista quorum legislativo 1/\(offset\)/24](#)

Ramos Ramos, Octavio., Cárdenas González de Cosío Ana. y Sepúlveda Toledo Maylí. (2011). *El control judicial electoral de la función parlamentaria*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://scholar.google.com/scholar?>

Real Academia Española. (2020). *Diccionario de la lengua española*. Edición del Tricentenario. <https://dle.rae.es/bicamaral?m=form>

Reglamento de la Cámara de Diputados (2024, noviembre 17). *Diario Oficial de la Federación*. (24 de diciembre de 2010). [Última reforma publicada 2 de mayo de 2024].

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf)

Reglamento del Senado de la República. (2024, noviembre 17). *Diario Oficial de la Federación*. (4 de junio de 2010). [Última reforma publicada 5 de diciembre de 2023].

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Senado.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf)

Rodríguez, Cecilia. G. (2011). Las comisiones legislativas en los parlamentos latinoamericanos. Universidad de Salamanca. *Elites Parlamentarias Latinoamericanas. Boletín datos de opinión*, (24).

<https://gredos.usal.es/>

[bitstream/handle/10366/108565/boletin\\_elites\\_24\\_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/108565/boletin_elites_24_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ruiz-Rico Ruiz, Catalina. (2017). La transparencia como límite de la autonomía parlamentaria en las asambleas legislativas autonómicas. España: UNED. *Revista de Derecho Político*, (99), 263-299. <http://>

[revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/19312/16197](http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/19312/16197)

Sámano R., Miguel Ángel; Durand Alcántara, Carlos; y Gómez González, Gerardo (2000, del 7 al 9 de marzo de 2000). Los acuerdos de San Andrés Larráinzar en el contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos

- Americanos [Ponencia]. *X Jornadas Lascasianas Internacionales*, Antiguo Colegio de Santo Tomas, Antigua, Guatemala. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/1/12.pdf>
- Santaolalla López, Fernando. (2015). Información parlamentaria: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación [Tesis de doctorado, Universidad Complutense, Madrid]. <https://docta.ucm.es/entities/publication/4b1d2fa0-1538-4dc7-a99f-b8247fe7135b>
- Santaolalla López, Fernando. (2019). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editorial Dykinson, S. L. 2ª edición. <https://www.dykinson.com/libros/derecho-parlamentario-espanol/9788491489955/>
- Santillán González, Jeanine Lilian. (2009). Las comisiones: órganos vitales del trabajo parlamentario. *Revista Jurídica*, Poder Judicial del Estado de Nayarit (61) 6, 1-16. <http://www.tsjnay.gob.mx/wp-content/uploads/revista61-1.pdf>
- Serna de la Garza, José María. (1997). *Derecho parlamentario*. México: McGraw Hill, UNAM. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10837>
- Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación Servicio de Bibliotecas de la Honorable Cámara de Diputados. (2024, noviembre 17). *Las comisiones legislativas en las cámaras de diputados o equivalente. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial*. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-25-Nov-2000.pdf>
- Waldron, Jeremy. (2005). La filosofía del derecho de Jeremy Waldron: convivir entre desacuerdos. En Waldron, Jeremy. (Coord.). *Derecho y desacuerdos*. España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas Y Sociales S.A. <https://www.marcialpons.es/media/pdf/100767534.pdf>
- Yamamoto, Hironori. (Ed) (2007). *Instrumentos de control parlamentario*. Suiza:

Inter- Parliamentary Union. Recuperado de  
[https://www.ipu.org/resources/  
publications/reference/2016-  
07/tools-parliamentary-oversight](https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/tools-parliamentary-oversight)

Zúñiga Urbina, Francisco. (1997). Fuentes del derecho parlamentario (apuntes acerca del reglamento parlamentario). *Revista de derecho de la Universidad Católica de Val Paraíso*, (XVIII), 277-288.  
[https://scholar.google.com.mx/scholar?](https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Fuentes+del+derecho+parlamentario+%28apunte)

[hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Fuentes+del+derecho+parlamentario+%28apunte](https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Fuentes+del+derecho+parlamentario+%28apunte)  
[s+](https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Fuentes+del+derecho+parlamentario+%28apunte)  
[+acerca+del+reglamento+parlamentario%29.&btnG=](https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Fuentes+del+derecho+parlamentario+%28apunte)