



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**FUNCIÓN DELIBERANTE DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, COMO  
PARTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PROCESO LEGISLATIVO**

**ARTÍCULO**

**Modalidad: Trabajo terminal de grado por artículo especializado**

**Que para obtener el grado de**

**MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**Presenta**

**Lic. Marco Antonio Sandoval González**

**Tutor Académico:**

**M. en D. Nazario Tola Reyes**

**Tutores Adjuntos:**

**M. en D. Roberto Alpízar González**

**M. en D. Luis Fernando Ayala Valdés.**

**Cerro de Coatepec, Ciudad Universitaria, Toluca, México, Mayo del 2016**

**ÍNDICE**

<b>I. Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>II Dedicatorias .....</b>	<b>5</b>
<b>III Protocolo .....</b>	<b>6</b>
<b>a. Objeto de estudio .....</b>	<b>6</b>
<b>b. Planteamiento del Problema .....</b>	<b>6</b>
<b>c. Hipótesis .....</b>	<b>8</b>
<b>d. Objetivo general y específico .....</b>	<b>9</b>
<b>e. Bibliografía que presente los antecedentes .....</b>	<b>10</b>
<b>f. Marco teórico .....</b>	<b>12</b>
<b>g. Estado del conocimiento del objeto de estudio .....</b>	<b>13</b>
<b>h. Metodología general .....</b>	<b>15</b>
<b>IV. Documento aprobatorio de Recepción del Artículo.....</b>	<b>16</b>
<b>V. Artículo "Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la Descentralización del proceso legislativo".....</b>	<b>17</b>
<b>VI. Conclusiones .....</b>	<b>87</b>
<b>VII. Bibliografía .....</b>	<b>88</b>
<b>VIII. Propuesta Legislativa .....</b>	<b>91</b>
<b>IX. Anexo .....</b>	<b>93</b>

## **INTRODUCCIÓN.**

Las oportunidades de mejora que presenta el proceso legislativo para producir leyes, no tienen solo como base a los problemas políticos de las plataformas políticas representadas en los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino también a aquellos propios de un sistema jurídico complejo, caracterizado por diseños legislativos.

En el presente contexto social, la aproximación intuitiva a los problemas públicos por el legislador puede ser insuficiente para obtener resultados satisfactorios. El éxito de la ley no puede considerarse una materia de esperanza y suerte, sino más bien el resultado natural de una labor bien estructurada y ejecutada.

Es evidente que la iniciativa, la discusión, la aprobación y la publicación de una norma jurídica tienen un carácter político y uno técnico.

En ese contexto, el carácter técnico de la ley, se distingue el proceso de producción de leyes, que se define como una serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de normas; los destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida, el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley, los fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines.

A partir de consideraciones en el proceso legislativo, e incorporando las reglas sobre la organización y funcionamiento de los órganos legitimados para legislar, así como los costos implícitos al conjunto normativo y los incentivos y estrategias que de éste se desprende, es factible interpretar y orientar al estudio de la creación de leyes como un proceso de diseño institucional, que vincula dos arenas: una política y otra jurídica.

El nuevo rol de las comisiones legislativas, es congruente con la transformación del Estado Liberal, hacia un Estado social y democrático, con nuevos derechos, y una diversidad de leyes, que ha llevado a los congresos a una hiperinflación, como consecuencia, la multiplicidad del número de leyes que han de aprobar los Parlamentos, además de las innumerables atribuciones, con las que hoy posee este órgano del poder público.

En ese orden de ideas, el objeto de estudio, de la presente investigación, es fortalecer al Poder Legislativo, con una solución, que en primer término, facilite y agilice el proceso de creación de normas jurídicas que permita al pleno de la Legislatura, atender con eficiencia los asuntos que la función constitucional le atribuye; mediante la delegación de la competencia para aprobar normas jurídicas a las comisiones legislativas erigidas como órgano especializado, que sea capaz no sólo de ser, órganos de actos preparatorios del pleno, sino que sean decisorios en la vida jurídica-política de nuestro país.

## **DEDICATORIAS**

***A Dios por ser mi guía y permitirme llegar a este momento.***

***A mi madre, padre, hermano y Perla, por su apoyo y confort en todo momento.***

***Al Dip. Raymundo Martínez, por su apoyo y ejemplo de análisis y superación.***

***A mis Tutores Mtro. Nazario Tola, Mtro. Roberto Alpízar y Mtro. Fernando Ayala, por su dedicación y empeño en este trabajo.***

**Protocolo.****a. Objeto de estudio**

La presente investigación se planteó como objetivo el ejercicio de la construcción de las normas jurídicas, apegándonos a la función legislativa, proponiendo la imperiosa necesidad de dotar de función deliberante a las Comisiones Legislativas, en razón que son estos órganos legislativos, los encargados del estudio, análisis, discusión de cada uno de los asuntos legislativos, de los cuales se presenta un dictamen con las consideraciones ante el pleno, para que otra vez se discuta, se apruebe y se envíe al Ejecutivo para su publicación e iniciación de vigencia.

Observando con claridad, son dos momentos en los que se discute un asunto, uno en las comisiones legislativas, y dos en el pleno de la legislatura. Sin embargo, el pleno de la legislatura, en la actualidad, se ha convertido para pronunciamiento específico de un tema en particular, más que un análisis exhaustivo, si legitimando, lo que se realizó en trabajo de las comisiones legislativas, pero no abundado ni enriqueciendo el trabajo legislativo.

Por lo que, al facultar a las comisiones legislativas de función deliberativa, estaremos privilegiando el principio de celeridad, al agilizar el proceso legislativo en la aprobación de normas jurídicas, asimismo, evitaremos la parálisis legislativa.

Tal y como lo hemos expresado, la función deliberante de las comisiones legislativas, se otorgaría para la aprobación de leyes, decretos, asuntos administrativos, como licencias y nombramientos, acuerdos y exhortos; reservando en todo momento las reformas a la constitución, en materia electoral y en lo relativo al presupuesto de egresos.

**b. Planteamiento del Problema**

Se parte de que las normas que crea la Legislatura del Estado de México, han sido creadas bajo las etapas de producción de normas jurídicas, identificando a ellas la etapa Pre-Legislativa, la Etapa Legislativa, y la Post-Legislativa.

En ese contexto la etapa Pre-Legislativa está integrada por todos aquellos actos previos para la creación de una norma jurídica, es decir, aquellos estudios de impacto normativo, check-listen, para observar la probabilidad de las normas jurídicas, estudios de campo, preguntas acerca de la viabilidad de las normas jurídicas, bosquejos semánticos apegados a la hermenéutica jurídica, para que una norma sea eficiente, es decir, el conjuntos de procedimientos previos que se realizan para crear un ordenamiento jurídico, esta etapa concluye hasta antes de su presentación formal ante el Pleno de la Legislatura.

Así mismo la etapa Legislativa, que se compone por cada uno de los procedimientos del proceso legislativo para la creación de una norma jurídica, que inician desde su presentación ante el pleno de una legislatura, su turno a comisiones legislativas, análisis y discusión y en su caso aprobación del dictamen, presentación del dictamen al pleno, discusión y aprobación del dictamen en el pleno legislativo, remisión al Ejecutivo para su publicación e iniciación a la vigencia. Dentro de esta etapa, se analizan los supuestos bajo los cuales se propone la propuesta legislativa así como su viabilidad jurídica.

En esa tesitura, se encuentra la etapa Post-Legislativa, integrada por todos aquellos estudios de eficiencia y eficacia de la norma jurídica, es decir, el estudio del impacto que realmente tiene con la sociedad, la observación de las finalidades incorporadas al texto, así como el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue elaborado el texto legal, en esta etapa se implementa un diseño de procedimientos que arrojen información sobre el cumplimiento y adecuación de las normas a los fines para los que fueron sancionadas así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico.

Observamos precisamente en la fase legislativa, las etapas del proceso legislativo, en donde, los diputados reunidos en asamblea en el pleno de la legislatura, discuten y aprueban una ley.

Sin embargo, se aprecia, que desde su presentación de una iniciativa ante el pleno, como lo establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo, todas las iniciativas deberán ser turnadas a comisiones legislativas para su estudio y dictamen, en ese sentido, en las comisiones legislativas se realiza el análisis técnico-jurídico de la ley, se discute en lo general y en lo particular, y se dictamina, aprobatoria o desaprobatoriamente, en su caso; seguido de esto, el pleno ratifica este dictamen, privilegiando el trabajo en comisiones legislativas.

Dos razones nos motivan a proponer la existencia de la función legislativa de las comisiones legislativas, o el denominado proceso legislativo descentralizado: la primera tiene su fundamento en hacer más ágil el proceso legislativo, y que únicamente en caso de reformas Constitucionales, electorales, y relativas al presupuesto de egresos, siga conociendo el pleno de la Legislatura para su aprobación; la segunda, es para evitar la parálisis legislativa, en los periodos de receso, y es hasta que se convoque a periodo extraordinario, para que puedan resolverse, los dictámenes y aprobar una ley.

Por lo que ¿Será necesaria dotar de función deliberativa a las comisiones legislativas, con la finalidad de agilizar el proceso legislativo y evitar parálisis legislativa?

### **c. Hipótesis.**

El Poder Legislativo del Estado de México, y propiamente, la LIX Legislatura del Estado de México, dentro de sus funciones principales destacan la de representación de la sociedad y la de expedir normas jurídicas tal y como lo establece el artículo 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y



Soberano de México, en ese contexto, los legisladores, crean normas jurídicas para insertarlas a un sistema de derecho positivo, en beneficio de la sociedad.

Si bien es cierto, la Legislatura del Estado de México, en sentido amplio, ha cumplido sus objetivos, también lo es, que requiere de una actualización que mejore su organización, para atender plenamente los requerimientos legislativos propios de la representación popular local.

Como parte de la evolución de las dependencias y órganos del poder público, observamos en el contexto internacional, países como España e Italia donde conciben la idea de que las comisiones legislativas, no sean, órganos de estudio, técnicos, sino que, su función va más allá al considerarlos como órganos determinantes en la toma de decisiones.

Resulta necesaria la dotación de la función deliberativa de las comisiones legislativas, con la doble finalidad de hacer más ágil el proceso legislativo, es decir descentralizarlo, en donde el análisis, discusión y aprobación de una ley sea facultad de las comisiones legislativas, y dejar al pleno de la legislatura, para posicionamiento sobre los temas aprobados en las comisiones legislativas; y de evitar parálisis legislativa en periodos de receso teniendo que convocar a periodo extraordinario para la aprobación de normas jurídicas; además de fortalecer y privilegiar al órgano en donde, se analiza de manera sucinta los elementos de una propuesta legislativa.

#### **d. Objetivo general y específico**

##### **General:**

Fortalecer a las comisiones legislativas, como órgano deliberante de la función legislativa.

##### **Específicos:**

- a) Realizar un estudio retrospectivo que permita conocer la operatividad de los procedimientos del proceso legislativo en otros ejercicios y conocer su eficacia, eficiencia y efectividad respecto a la dinámica del proceso legislativo.
- b) Mediante un estudio de contexto y sus elementos fundamentales dentro de los cuales se encuentra el tema objeto de estudio, conocer los avances y posibilidades de su descentralización, como parte de la construcción de una norma jurídica.
- c) Con base en la pirámide de Kelsen, realizar un estudio integral con el objeto de conocer y analizar las disposiciones normativas vigentes y directamente vinculadas con el objeto de estudio de este trabajo de investigación.
- d) Con base en una mirada prospectiva, consolidar algunas visiones integrales para justificar y evitar parálisis legislativa por falta de tiempo durante los periodos ordinarios en los procesos de elaboración de las normas jurídicas.

**e. Bibliografía que presente los antecedentes.**

Álvarez, Mario I. Introducción al Derecho. McGraw-Hill. Ed. México, 1995, p. 120

Arnáiz Amigo, Aurora. Derecho Constitucional Mexicano. México: Ed. Trillas, 1990, p. 50

Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. México: Ed. Porrúa, 1988, p. 201.

Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho parlamentario. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 200.

Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y Sociedad. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1995, 1989, p. 315

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. México: Ed. Porrúa, 1991.p. 201

Carrillo Zalce, Ignacio. Apuntes para el curso de Introducción al Estudio del Derecho. México: Ed. Banca y comercio, 1990, p.210

Castellanos Hernández, Eduardo. Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México, Tomo II y III, Ed. Centro de Investigaciones Científicas- Ing. Jorge L. Tamayo, A. C., 1996, p. 97.

Coronado, Mariano. Elementos de Derecho Constitucional Mexicano. México: UNAM, Ed. Centro de Investigaciones Jurídicas. 1977, p. 110

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Introducción al Derecho Positivo Mexicano. México: Ed. Noriega, 1989. p. 85

Floresgómez González, Fernando. Manual de Derecho Constitucional. México: Ed. Porrúa, 1976. p. 120.

Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudio de Derecho Constitucional. México: Ed. Porrúa, 1980. p. 98

Pedroza de la Llave, Susana Talía. El Congreso de la Unión. Integración y Regulación. México: UNAM, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997. p. 219

Peniche Bolio, Francisco. Introducción al Estudio del Derecho. México: Porrúa, 1970. p. 59

Recasens Siches, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. México: Porrúa, 1970.  
Rodríguez, Ramón. Derecho Constitucional. México: Ed. Centro de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1978. p. 300

Ruiz, Eduardo. Derecho Constitucional. México: Ed. Centro de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1978. p. 190

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México: Ed. Porrúa, 1990. p. 52.

Vallardo Berrón, Fausto. Introducción al Estudio del Derecho. México: Ed. Herrero, 1961. p. 67.

Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. México: Ed. Porrúa, 1990. P. 150

### **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento de la Cámara de Diputados

Reglamento del Senado de la República

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

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México

Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México

### **f. Marco teórico**

#### **Teoría fundamentada como método de investigación**

La propuesta del presente trabajo de investigación encuentra en su fundamento en la “Teoría de la Argumentación” de quien se considera el máximo exponente en argumentación jurídica Robert Alexy.

El fundamento subyace, en la relación que establece la teoría del discurso como formulación y justificación del sistema de reglas jurídicas, con precisión en el modelo del sistema jurídico de reglas, principio y procedimientos, en el que ubica en primer lugar al procedimiento del discurso práctico general, que establece las reglas del mismo y que en el nivel de la discusión legislativa constituye la creación del derecho; en ese sentido, la relación en la propuesta de este trabajo de investigación la encontramos en el objeto general, para fortalecer a las comisiones legislativas en la parte procesal de la discusión que incluye el debate de una norma jurídica, y su desahogo quede sólo en esta etapa procesal, por consiguiente, se apruebe un proyecto de decreto y el parlamento en el pleno lo ratifique, sin que necesariamente se abra la etapa de discusión.

#### **g. Estado del conocimiento del objeto de estudio.**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece en su artículo 46 que la Legislatura se reunirá en sesiones ordinarias tres veces al año, es decir, en tres periodos ordinarios, el primer periodo del 5 de septiembre, a más tardar el 18 de diciembre, el segundo iniciará del 1 de marzo al 30 de abril, y el tercero del 20 de julio al 15 de agosto respectivamente.

Asimismo establece que durante los recesos funcionará una Diputación Permanente, quien será la representante de la Legislatura, y responsable del despacho de los asuntos.

Las Comisiones Legislativas seguirán funcionando durante todo el ejercicio constitucional, para el análisis y dictamen de los asuntos.

Para el fortalecimiento del ejercicio de la función legislativa en el Congreso del Estado de México, se pueden delegar funciones deliberantes a las Comisiones Legislativas, para que tengan la facultad de aprobar normas jurídicas, decretos, acuerdos y exhortos, exceptuando las constitucionales, electorales, y lo referente al

presupuesto de egresos y de esta forma reducir el índice de trabajo acumulado para cuando entren en vigencia los periodos ordinarios de sesiones.

La creación de esta delegación legislativa a las comisiones o como también se le denomina proceso legislativo descentralizado, permitirá una eficiencia en la producción de normas jurídicas, evitando las parálisis legislativa que se manifiestan en periodos de recesos, en los cuales, si bien es cierto que las comisiones legislativas, continúan funcionando para todo el ejercicio constitucional, como órganos de estudio, análisis y dictamen, también es cierto que es hasta que se convoque a periodos extraordinarios, que pueden aprobarse leyes.

Las comisiones legislativas, como lo establecen la Ley Orgánica y el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, son las encargadas del estudio, análisis y dictamen de los asuntos que le encomienden la Mesa Directiva y la Diputación Permanente, se integrarán observando los distintos grupos parlamentarios, es decir, son las comisiones legislativas quienes tienen los elementos técnicos-jurídicos de las normas jurídicas, en donde se asume la mayor carga de estudio, análisis, viabilidad, entre otros elementos sustantivos del proceso; posteriormente, se debate, se discute y se perfecciona la norma jurídica, por esta razón. De esta manera se garantiza, la pluralidad en la composición de la ley, en virtud de que las comisiones legislativas están integradas por diputados de diversos grupos parlamentarios, pudiendo ser este mecanismo una parte fundamental dada la importancia de que se otorgue función deliberante a las comisiones legislativas.

Es importante destacar que ningún precepto del debido proceso legislativo, sería violatorio, en virtud de que se analizará la ley, se discute en el seno de las comisiones, en lo general y en lo particular, se aprueba por los integrantes de las comisiones legislativas que se integran de manera plural.

Con la función deliberativa de las comisiones legislativas, se privilegia el principio de celeridad procesal, en virtud de que éstas, únicamente a través de su presidente,

informarán al pleno el trámite de sus asuntos, sin que necesariamente sean votados otra vez.

Ya en nuestra Legislación encontramos un órgano legislativo como es la Diputación Permanente que tiene funciones deliberativas limitadas, como la aprobación de nombramientos de magistrados, conocimiento de visado del ejecutivo, aprobación de límites territoriales, entre otros asuntos administrativos. Sin embargo, el contexto descrito constituye la base del análisis y propuesta que se puede consolidar en este trabajo de investigación de Tesis.

#### **h. Metodología general**

**MÉTODO DEDUCTIVO:** Utilizaré este método al realizar el análisis del proceso legislativo, hasta la simplificación y descentralización al caso concreto en las comisiones legislativas.

**MÉTODO HISTÓRICO:** El presente método lo utilizare dentro del trabajo de investigación para citar, en el devenir histórico, la función y evolución de las comisiones legislativas.

**MÉTODO CIENTÍFICO:** Utilizare este método, para realizar la investigación de manera sistematizada y ordenada, sobre todo se pretende obtener un análisis de resultados que pueda ser importante para sustentar la simplificación del proceso legislativo y dotar de función legislativa a las comisiones legislativas.

**MÉTODO ANALÍTICO:** Implementare éste, para analizar en segmentos, las causas que originan parálisis legislativa, con la finalidad de conocer, evaluar si al dotar de esta función legislativa, aumentaremos la producción eficaz de normas jurídicas.

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*



## **FUNCIÓN DELIBERANTE DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, COMO PARTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PROCESO LEGISLATIVO**

*SUMARIO 1. Antecedentes del Poder Legislativo, 1.1 Parlamento Inglés, 1.2. Parlamento en España, 1.3. Parlamento Italiano, 1.4. Parlamento en México, 1.4.1 Parlamento en el Estado de México. 2. Proceso Legislativo, 2.1. Iniciativa, 2.1.1 Dictamen, 2.2. Discusión, 2.3. Votación y aprobación, 2.4. Publicación e inicio de vigencia, 3. Comisiones Legislativas, 3.1. Concepto de Comisión Legislativa, 3.2. Integración de las Comisiones Legislativas, 3.3. Funciones de las Comisiones Legislativas, 3.4. Teoría de la Argumentación como fundamento de la discusión y el debate en comisiones legislativas, 4. Delegación de la función legislativa a las Comisiones Legislativas, 4.1. Comisión Legislativa en Italia, 4.2. Delegación de la función en las Cortes Españolas, 4.3. Facultad para aprobar normas jurídicas a las comisiones legislativas, en la Legislatura del Estado de México, 4.4 Investigación cualitativa, 4.4.1. Primera parte de la investigación cualitativa, conocimiento del Poder Legislativo, 4.4.2 Segunda Parte de la investigación cualitativa: opinión y panorama de la descentralización del poder legislativo, otorgando la facultad de aprobación de normas jurídicas a las Comisiones Legislativas, 5. Conclusiones, 6, Bibliografía, 7. Propuesta, 8. Anexo.*

**Palabras clave:** Proceso Legislativo, Parlamento, Función Deliberante, Comisión Legislativa.

**Resumen.-** Derivado del fortalecimiento como órgano del poder público el trabajo parlamentario de los Congresos ha ido incrementado, las funciones legislativas, son una de las funciones que el órgano colegiado integrado por Diputados deben realizar, en ese sentido, la tendencia y evolución de las Comisiones Legislativas como órgano de la Legislatura, los ha convertido en órganos de decisión, pues en ellos ha recaído la función preponderante de órganos deliberativos para aprobar normas jurídicas previa ratificación del Pleno de la Legislatura, que es la máxima autoridad en el Poder Legislativo.

**Abstract.-** Derived from strengthening the administration of public power parliamentary work of the Congress has been increasing, legislative functions are one of the functions that the collegial body composed of Deputies must make, in that sense, the trend and evolution of legislative committees as body of the Legislature, has become the decision makers, because in them has fallen the leading role of deliberative body to approve legal rules prior ratification of the Plenum of the Legislature, which is the highest authority in the legislature.

**Líneas previas.-** Desde la aparición formal del Parlamento, surgió para ser un órgano de control frente a los otros poderes constituidos hasta entonces. La evolución del Parlamento y con ello sus funciones, se establecieron en la medida en la que, la sociedad requirió de un basamento de normas jurídicas para su regulación, en ese sentido, el poder legislativo, como órgano del poder público, recayó la función preponderante de creación de normas jurídicas, con la aparición en un principio de comisiones legislativas constituidas como órganos de análisis, consulta, y de dictamen, para que por medio de ellas transcurriera la fase de análisis del proceso legislativo, en la que los asuntos o iniciativas de ley, se analizaran, se discutieran, y como resultado de ello, el presidente de la Comisión Legislativa, someta a consideración del pleno un dictamen en la que señalan los considerandos si es de aprobarse, o en su caso, se desecha la propuesta legislativa. Sin embargo, observamos, que derivado del trabajo que realiza el poder legislativo, como los asuntos administrativos entre ellos los de aprobación de nombramientos, de fiscalización, de seguimiento de programas y proyectos, de aprobación de créditos, entre otros, que no necesariamente tienen que ver con la función legislativa, mismos que son tratados en el pleno de la legislatura, y que dificultan y hacen cada día más difícil que propuestas legislativas, se presenten al pleno, por lo anterior, nos vemos en la imperiosa necesidad de proponer que las comisiones legislativas, ostenten facultad para aprobar normas jurídicas, siempre previa ratificación del pleno de la legislatura, o en su caso, la diputación permanente.

## **TEMA 1. ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO**

De acuerdo al devenir histórico, el Parlamento, como ente público, proviene de la idea de Montesquieu con la Teoría de la división de Poderes, que propiamente se denominó división de funciones del poder público como ahora lo conocemos, anteriormente John Locke, en su tratado político “Sobre el Gobierno Civil, distinguió tres poderes del Estado: El legislativo, ejecutivo y federativo.

El Barón de Montesquieu, respecto la División de Poderes, en su libro *El Espíritu de las Leyes*, expresa lo siguiente

*Hay en cada Estado tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el Poder Judicial que dependen del derecho civil.<sup>1</sup>*

Al respecto Fix-Zamudio y Valencia Carmona, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, establecen:

*...Cuando hablamos de Poderes, nos referimos a órganos del Estado. El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial son los órganos principales que desempeñan funciones del Estado.<sup>2</sup>*

En ese sentido, se concluye que esta concepción expresada por el Barón de Montesquieu en concordancia con Fix- Zamudio y Valencia Carmona, perdura en nuestro sistema político mexicano, como los tres órganos del poder público, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales realizan funciones del Estado.

---

<sup>1</sup> Montesquieu. *“El Espíritu de las Leyes”, Ed. Porrúa, México, 1987. p.123.*

<sup>2</sup> Fix Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador. *“Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”. Ed. Porrúa, México, 2005, p. 411.*

## **.1. Parlamento Inglés**

El Poder Legislativo, como órgano deliberante y cuerpo colegiado tiene su antecedente, en Inglaterra en el Siglo XII, en 1154, con el Rey Enrique II, para desempeñar la función preponderante de fiscalizar los dineros reales del Rey.

En principio surge como un órgano unicameral, y fue hasta el año de 1331, cuando se convirtió en un órgano bicameral con la Cámara de los Lores, y Cámara de los Comunes.

Fue hasta el año de 1265, cuando este órgano colegiado recibe el nombre de Parlamento, integrado por 190 miembros; en la actualidad éste órgano está compuesto por 659 miembros.<sup>3</sup>

En ese sentido Susana Pedroza de la Llave, en su obra el Derecho Parlamentario Mexicano, describe las funciones con las que se concibió al Parlamento Inglés

*“En 1297, se le asigna la primera función formal, la presupuestaria, que consistía en la facultad de aprobar los tributos o asignaciones económicas, posteriormente, en el siglo XIV, aparecen otras funciones la legislativa, la jurisdicción y la de control”<sup>4</sup>*

En consecuencia, podríamos concluir que el antecedente histórico del Poder Legislativo, como poder público lo encontramos en el Parlamento Inglés con funciones como las de legislación, control, y presupuesto, conforme a lo establecido actualmente en nuestro sistema político mexicano.

---

<sup>3</sup> García de Enterría, Eduardo. “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”, Madrid, 1988, p. 44

<sup>4</sup> Pedroza de la Llave, Susana “Derecho Parlamentario Mexicano” Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas”, México, 2012. P 18.

## **.2. Parlamento en España**

Apreciamos también que los orígenes del Parlamento como institución, lo encontramos en España, hacia el año de 1188 denominándolas Cortes, que eran exclusivamente la asamblea del Reino León, posterior a ello se integran Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña, conformándose así las Cortes Españolas, participando únicamente clase dominantes.

A su vez, García Pelayo en su obra Derecho Constitucional Comparado nos expone que fue hasta 1812 en la Constitución de Cádiz, cuando se integra un órgano representativo:

*...el Poder Legislativo, órgano legislativo o institución parlamentaria empieza a integrarse por eclesiásticos, abogados, militares, marinos, escritores, catedráticos, comerciantes, médicos, artesanos careciendo de preparación especializada y sin contar con bienes de capital, integrándose las Cortes en un sistema unicameral que elaboraron la Constitución.<sup>5</sup>*

Consideramos que es hasta entonces, que el Parlamento Español, se presenta como una institución de carácter representativo, toda vez que, anteriormente, con la única participación de las clases dominantes, se mantuvo los privilegios del rey, no existiendo un órgano de control ni representatividad de la sociedad.

No obstante, en los años de 1834 a 1837, se establece un órgano Bicameral, integrado por la Cámara Alta, con el nombre del Senado y el del Congreso de los Diputados.

*Las funciones del Senado, eran legislativas, de control y presupuestarias, mientras que, el Congreso de los*

---

<sup>5</sup> García- Pelayo, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado" Ed. Alianza, Madrid, 1988, p. 250

*Diputados además tenían atribuciones respecto de leyes sobre contribuciones o crédito público.<sup>6</sup>*

Por lo anterior concluimos en que este órgano bicameral, es el antecedente en esta nación, de la implementación de un Congreso con dos cámaras, con funciones bien definidas el uno de la otra, tal y como lo encontramos en nuestro País.

### **.3. Parlamento italiano**

A partir de la caída del Imperio Romano, inició una dispersión del poder político en la mayoría de los territorios que dominó. En la edad medieval, la iglesia, en conjunto con el rey, da nacimiento a los parlamentos medievales.

Al respecto Juvenal Bertrand, en su obra Sobre el Poder, expone el excesivo poder del monarca, frente a los Señores Feudales, que argumenta la necesidad de instituir el órgano parlamentario.

*El poder del primitivo Estado, encarnado por la figura del monarca, se afirmó por etapas continuas y sucesivas en las cortes y parlamentos medievales con la introducción de elementos afines que le prestaban apoyo social en detrimento de los barones que rivalizaban en la corte.<sup>7</sup>*

De esta forma observamos como la figura del parlamento en ésta época, no se integró como un órgano representativo, sino más bien, se creó para fortalecer las funciones del monarca, lo que originó los Estados centralizados.

---

<sup>6</sup> -Betham, Jeremy, "Tácticas Parlamentarias," Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1991 p 60-65.

<sup>7</sup> Jouvenel, Bertrand "Sobre el poder"." Historia natural de su crecimiento", Ed. Unión Editorial, Madrid, 2011, pp. 251-253

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

*El Reino de Italia nace en 1861, con el Estatuto Albertino, con un Parlamento, de cámara de diputados representativa, y por otro lado el Senado, integrado por miembros nombrados por el Rey, viviendo así un estado de democracia.<sup>8</sup>*

En razón de lo anterior, observamos que es hasta entonces que aparece un antecedente democrático, bicameral, sin embargo, es hasta después del fascismo que Italia, al conformarse como un gobierno democrático, se fortalece su Parlamento como un órgano bicameral, con tres funciones principales, la de legislación, de gobierno y administración pública; Italia adoptó un Sistema Parlamentario como forma de gobierno.

#### **.4. Parlamento en México**

A lo largo de la Colonia, el derecho legislativo, criollo, fue municipal, a excepción de las Cortes, en las que participaron Diputados.

Es en el México Independiente, cuando Ignacio López Rayón, en los Elementos Constitucionales, expone lo siguiente respecto del sistema Congresional:

- *Se adoptaría el Sistema Congresional representativo.*
- *El Supremo Congreso adoptaría a su vez la forma unicameral.*
- *Constaría de cinco vocales*
- *Se nombran por las representaciones de las provincias*
- *Su elección, sería sucesivamente, de uno a cada año.*
- *Las funciones de cada vocal durarían cinco años.*
- *El Congreso surge con funciones deliberantes.<sup>9</sup>*

<sup>8</sup> Murillo de la Cueva, Lucas, "Sistemas políticos contemporáneos", Ed. Teide, Barcelona, 1984, p.143.

<sup>9</sup> Ochoa Campos Moisés "Derecho Parlamentario Mexicano", Ed. Cámara de Diputados, México, 1973 p.17

En ese sentido, observamos que fue Ignacio López Rayón quien impulsa por primera vez, un órgano representativo, en nuestra nación con funciones deliberantes, concluyendo que encontramos los antecedentes del Congreso en la obra Elementos Constitucionales de Rayón.

Los órganos del poder público como lo conocemos en nuestro país se instituyen formalmente a partir de la Constitución de 1824.

Sin embargo, tal como lo expresa Manuel Ferrer Muñoz, en su obra Apuntes sobre la Historia del Congreso en México: éste órgano soberano, tuvo su ideología antes de la instalación del Primer Congreso en México:

*El principio de división de poderes, basado en la ideología de la ilustración, no sólo apunta a prevenir el riesgo de la concentración del poder en una sola instancia sino que, al mismo tiempo que establece la existencia de un triple orden en el ejercicio de la soberanía, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, otorga la primacía al Poder Legislativo como expresión de la voluntad general, por lo que el órgano depositario de ese poder prevalece sobre el Ejecutivo y el Judicial.<sup>10</sup>*

Esta postura, se encuentra en concordancia a lo propuesto con el Barón de Montesquieu, señalando la preocupación de depositar en una misma persona u órgano dos o más funciones, razón que argumenta el surgimiento de un órgano público que realice la función de control y de pesos y contra pesos; asimismo, desprendemos, la función predominante que ejerció el Legislativo frente a los otros poderes públicos, como expresión de la voluntad del pueblo.

---

<sup>10</sup> Manuel Ferrer Muñoz, "Apuntes sobre la Historia del Congreso en México" Ed. UNAM, México, 2004, 148



El Congreso de Chilpancingo, durante el proceso de independencia, surge con la primera función de pactar la primera Constitución mexicana.

A partir de la creación de la Constitución de 1824, el parlamento en México, se caracteriza por su bicameralismo, entre las funciones primordiales destacaron la de legislación, aprobación del presupuesto, declaración de procedencia, y revisión de la cuenta pública.

#### **1.4.1 Parlamento en el Estado de México**

El autor Elizur Arteaga Nava, expone en su obra de Derecho Constitucional, que la vida institucional en nuestro Estado, se instituye con la Ley para Establecer las Legislaturas Constituyentes Particulares de las Provincias que han sido declarados los estados de la Federación, publicada el 9 de enero de 1824 por Melchor Múzquiz, que en su artículo primero expresa:

*Los Estados de Guanajuato, México, Michoacán, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz, procederán a establecer, sus respectivas Legislaturas, que se compondrán por vez, al menos de once individuos y a lo más de veinte y uno en clase de propietarios, y en la de suplentes que serán menos de cuatro, ni más de siete<sup>11</sup>*

En ese sentido, las funciones con las que inició el Congreso, fue formar la Constitución Particular del Estado, aprobar las leyes que exija su mayor bien para obtener la felicidad, establecer lo concerniente al sistema de su hacienda y hará lo demás que no le está prohibido por el acta constitutiva.

---

<sup>11</sup> Arteaga Nava, Elizur, "Derecho Constitucional" Ed. Oxford, México. 2000, p.201.

## TEMA 2: PROCESO LEGISLATIVO

Consideramos importante abordar en el presente artículo el proceso legislativo, como una de las funciones del Congreso, en ese sentido, específicamente la función de aprobación de la norma jurídica.

En ese sentido, el análisis del proceso legislativo, constituye así como el conocimiento de cada una de las etapas, que actualmente en el derecho positivo, contiene el proceso para crear una norma jurídica, subyace su importancia, asimismo, es fundamental conocer la etapa de la función deliberante que actualmente es una facultad otorgada al pleno, toda vez que el objeto de estudio del presente artículo, propone facultar a las comisiones legislativas, la facultad de aprobación de normas jurídicas, ratificadas por el pleno de la Legislatura.

Diversas definiciones, se han realizado respecto del proceso legislativo, las cuales coinciden en la serie de actos concatenados para la aprobación de una ley o la emisión de la resolución del poder legislativo, que puede ser una ley, acuerdo, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión, o excitativa.

El Maestro Eliseo Muro Ruíz, en su obra Algunos elementos de técnica legislativa, expone que el proceso legislativo es:

*“El proceso legislativo se constituye en las fases determinadas en la Constitución que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley, a) derecho de iniciativa; b) discusión, aprobación y expedición por el órgano legislativo (unicameral o bicameral); c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso,*

*remisión al Poder Legislativo, y d) publicación por el Ejecutivo.”<sup>12</sup>*

En ese sentido, las fases o etapas del proceso legislativo, son congruentes en las legislaciones de las Legislaturas de los Estados, en opinión de Juan Carlos Cervantes Gómez, en su obra Derecho Parlamentario, expone que las fases del proceso legislativo son:

*“Las fases por las que debe pasar todo proyecto de ley para originarse y entrar en vigencia son cinco: la iniciativa; la deliberación; la adopción o aprobación; la promulgación; y la publicación. En sentido amplio, todas estas operaciones son elementos de la legislación y del procedimiento legislativo, por cuanto que la verificación de cada una de ellas y su reunión total son indispensables para que una prescripción o disposición sea erigida en ley y pueda producir sus efectos legislativos.”<sup>13</sup>*

Al respecto coincidimos en que el proceso legislativo formal, inicia con la presentación de la iniciativa, pasando por la discusión en las comisiones legislativas, aprobándose el dictamen y presentándose en el pleno de la legislatura para su discusión y aprobación, cabe precisar que el acto de promulgación y publicación es facultad del Titular del Ejecutivo Estatal. Por lo que observamos que en el proceso de creación de normas jurídicas, aparecen dos órganos del Poder Público el Ejecutivo y Legislativo.

---

<sup>12</sup> Muro Ruíz, Eliseo *“Algunos Elementos de Técnica Legislativa, Ed. UNAM, México, 2007, p.162*

<sup>13</sup> Cervantes Gómez, Juan Carlos *“Derecho Parlamentario”, Ed. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012, p.129.*

## 2.1. Iniciativa

Con la presentación de la iniciativa se da inicio al proceso legislativo, en ese sentido, Andrea Manzella en su obra *El Derecho Parlamentario*, expone una definición clara de ésta:

*“La iniciativa, como su propio nombre y etimología (intium) indica, estriba en la potestad de formular un texto que debe tramitarse y cuya aprobación lo convierte en ley”<sup>14</sup>*

En ese sentido, la iniciativa es un acto formal, que solicita una la inserción de una disposición legal, por parte de la sociedad.

El derecho de iniciativa, encontramos su fundamento en el artículo 51 de nuestra Constitución Política del Estado Libre Soberano, estableciendo:

*“Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:*

- a) Gobernador*
- b) Diputados*
- c) Tribunal Superior de Justicia*
- d) Ayuntamientos*
- e) Ciudadanos*
- f) Comisión de Derechos Humanos, en materia de derechos humanos.”...*

Dentro del Proceso Legislativo que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y su Reglamento, ambos del Estado Libre y Soberano de México señalan:

---

<sup>14</sup> Manzella, Andrea, *“El Derecho Parlamentario”* Ed. Bolonia, Il Mulino, Italia, 1987, p.173.

**“Artículo 70.-** *Las iniciativas de ley o decreto que sean presentadas a la Legislatura, pasarán desde luego a la comisión o a las comisiones legislativas correspondientes.*

**Artículo 82.-** *Ninguna iniciativa podrá discutirse sin que primero pase a las comisiones correspondientes, a excepción de aquéllas cuyo trámite se hubiese dispensado y las que, con carácter de preferente, hubiere presentado el Gobernador del Estado...”*

Estos artículos, en relación al método deductivo que implementamos en el presente artículo, generan una relación en la que, establece una directriz en lo general, al presentarse una iniciativa y que en el caso concreto, se turnara en comisiones legislativas, salvo el tema expreso de asuntos particulares, donde exista el tema de iniciativa preferente, los cuales deberán resolverse, ya sea a favor o en contra antes de concluir el periodo ordinario; es en este momento que observamos la plena aplicación del método deductivo que va de lo general a lo particular, es decir, el turno general a comisiones legislativas, y asuntos particulares en el tema de iniciativas de carácter preferente, las cuales deben analizarse en Comisiones Legislativas.

*Artículo 83.- Tratándose de asuntos calificados como urgentes o de obvia resolución, la Legislatura o la Diputación Permanente podrá acordar la dispensa de trámites, excepto el de votación...”*

En conclusión, apreciamos que las iniciativas de ley o decreto, presentadas ante la Legislatura o la Diputación Permanente, por norma general deberán ser turnadas para su estudio y análisis a las comisiones legislativas, salvo las de urgencia y obvia resolución, la cual se dispensa del trámite de dictamen.

### 2.1.1 Dictamen

La etapa de dictamen, comienza posterior al turno de la iniciativa a Comisiones, por parte del Presidente de la Directiva, en el ejercicio de sus funciones.

Se le ha denominado como una parte del proceso legislativo llamado dictaminación.

El Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, establece que las Comisiones deberán presentar un dictamen como resultado del análisis de un asunto:

**“Artículo 75.-** *Cuando un asunto sea turnado a varias comisiones, éstas trabajarán unidas y emitirán un solo dictamen por mayoría de votos de los integrantes de cada una de las comisiones. Los dictámenes serán aprobatorios o desaprobatorios. ...”*

El artículo 78 del citado Reglamento, expone los elementos que deberán contener los dictámenes:

**“Artículo 78.-** *Los dictámenes se presentarán por escrito y contendrán una exposición clara y precisa del asunto a que se refieran; las consideraciones sobre si se reúnen los requisitos de forma y fondo; en su caso, las propuestas de modificaciones a la iniciativa; los puntos resolutivos, que serán las proposiciones concretas que comprendan la opinión de las comisiones sobre el asunto respectivo; y, el texto del proyecto de ley o decreto. ...”*

En ese sentido, el artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México expresa:

**“Artículo 84.-** *La comisión o comisiones a las que sean remitidas las iniciativas o asuntos presentados a la Legislatura, harán llegar su dictamen al Presidente dentro de los treinta días hábiles siguientes de haberlas recibido, para el efecto de su presentación a la Asamblea. ...”*

En conclusión, existen grandes exponentes del Derecho Parlamentario que afirman, que el dictamen es parte de la fase de iniciación, sin embargo, es importante señalar, que sin bien es cierto que el resultado de los trabajos de una Comisión Legislativa es el dictamen, para su aprobación del dictamen, se realiza un análisis exhaustivo de la iniciativa de decreto, se discute en lo general y en lo particular, y el resultado de éste es el dictamen aprobatorio o desaprobatario en su caso, para que el Presidente de la Comisión Legislativa lo presente ante el pleno.

Al respecto Wilson James, en su obra El Gobierno de los Estados Unidos, respecto del dictamen aprobado por las comisiones legislativas, expresa:

*“El dictamen constituye una opinión fundada del grupo de legisladores especialistas, que aporta elementos para la toma de decisiones. No obstante, en gran parte de los Parlamentos más avanzados del mundo, las decisiones propuestas por las comisiones en sus dictámenes son sistemáticamente confirmadas por las asambleas.”<sup>15</sup>*

Por esta razón, concluimos se observa como práctica y tendencia a nivel mundial, que nos lleva a la costumbre parlamentaria como fuente del derecho, en el

---

<sup>15</sup>Wilson, James *“El Gobierno De Los Estados Unidos (Spanish Edition)”* Editorial: Editorial Limusa S.A. De C.V., 2002, 256.

Congreso del Estado de México, que los trabajos de las comisiones legislativas, han sido respetados y privilegiados, por lo que en el pleno de la legislatura se confirma la aprobación del dictamen.

## **2.2. Discusión**

Consideramos importante el análisis del tema de discusión o también denominado debate, porque precisamente, es en este punto, en donde basaremos el objeto central, del presente artículo, toda vez que, la propuesta legislativa, plantea la posibilidad, de facultar única y exclusivamente a las comisiones legislativas, para que se realice el debate en el seno de las comisiones legislativas, cuando, el pleno de la legislatura faculte a éstos órganos legislativos, para aprobar normas jurídicas y que sean ratificadas en todo momento por el pleno de la Legislatura y de la Diputación permanente.

En la parte procesal de la discusión, una vez elaborado el dictamen, debe presentarse al Pleno de la Legislatura por su Presidente, quien le dará lectura, y posterior a ello el Presidente de la Legislatura, integrará una lista de oradores, lo turna a discusión en lo general y en lo particular.

Al respecto el artículo 87 de la Ley orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, establece:

*Artículo 87.- La discusión de los asuntos sometidos a la consideración y resolución de la Asamblea, se abrirá en lo general, después en lo particular y se desarrollará conforme a las disposiciones del reglamento.*

La etapa de discusión inicia con la integración de lista de oradores, para hablar en pro y otro en contra, tal y como lo establece el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México en el siguiente artículo:



*Artículo 89.- Puesto a discusión un asunto o dictamen, el presidente, con auxilio de los secretarios, procederá a elaborar la lista de oradores en contra y en pro, concediéndoles el uso de la palabra en forma alterna, iniciando el primer orador inscrito en contra.*

No obstante el artículo anterior, observamos que por práctica parlamentaria en el Estado de México, se integra una lista de oradores, pudiendo hablar en pro o en contra, indistintamente.

El Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, establece que para el caso de ley o decreto debe abrirse una discusión en lo general y posterior, en lo particular.

*Artículo 90.- Tratándose del dictamen de una iniciativa de ley o decreto, el presidente lo someterá a discusión, primero en lo general, y sólo aprobado en este sentido, lo hará en lo particular respecto a los artículos o fracciones que para el efecto hayan sido separados.*

La etapa de discusión termina cuando el Presidente señala si considera suficientemente discutido un asunto de acuerdo a lo establecido en el artículo 107 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México:

*Artículo 107.- Agotado el turno de oradores, el presidente consultará a la Asamblea si se estima suficientemente discutido el asunto; en caso afirmativo se pasará a votación de inmediato y en caso contrario concluirá la discusión con un orador en contra y en su caso uno en pro. De igual forma se procederá en las discusiones en lo particular.*

Coincidimos en que la parte de la discusión y/o el debate en el Seno Parlamentario, termina con la pregunta expresa del Presidente de la Directiva, si se considera suficientemente discutido un tema, lo que abre el trámite para sustanciar la votación.

### **2.3. Votación y Aprobación**

De acuerdo al Proceso Legislativo, instituido en el Poder Legislativo del Estado de México, una vez que se considera suficientemente discutido se procede a su votación, para aprobarlo, o en su caso, desaprobarlo.

En ese sentido, el artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México expresa:

*Artículo 88.- Todas las resoluciones de la Legislatura se tomarán por mayoría de votos de los presentes, salvo disposición expresa en otro sentido.*

La Constitución Política Local, establece en su artículo 54, que todas las votaciones de leyes, deberán ser nominales:

*Artículo 54.- La votación de las leyes y decretos será nominal.*

Asimismo, el artículo 90 de esta Ley, señala que toda votación deberá ser económica, a excepción de leyes o decretos:

*Artículo 90.- Por regla general la votación será económica excepto que se trate de la aprobación de iniciativas de ley o decreto, en cuyo caso será nominal; cuando se trate de*

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

*la elección de personas, la votación será secreta, salvo disposición en contrario.*

Por costumbre parlamentaria el proceso legislativo de aprobación es el siguiente:

**LA SECRETARÍA** LA SOBERANÍA POPULAR CONSIDERA SUFICIENTEMENTE DISCUTIDOS EN LO GENERAL EL DICTAMEN Y EL PROYECTO DE DECRETO.

**LA PRESIDENCIA** LLEVAREMOS A CABO LA VOTACIÓN NOMINAL, POR LO QUE, CONSULTO SI ES DE APROBARSE EN LO GENERAL EL DICTAMEN Y EL PROYECTO DE DECRETO Y PIDO A LA SECRETARÍA ABRA EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE VOTACIÓN HASTA POR UN MINUTO, AGREGANDO QUE SI ALGÚN INTEGRANTE DE LA LEGISLATURA, DESEA SEPARAR ALGÚN ARTÍCULO PARA SU DISCUSIÓN PARTICULAR SE SIRVA EXPRESARLO.

**LA SECRETARÍA** ÁBRASE EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE VOTACIÓN HASTA POR UN MINUTO.

(CONCLUIDA LA VOTACIÓN NOMINAL)

**LA SECRETARÍA** EL DICTAMEN Y EL PROYECTO DE DECRETO HAN SIDO \_\_\_\_\_ EN LO GENERAL POR \_\_\_\_\_ DE VOTOS.

(DE APROBARSE SE CONTINUARÁ CON EL PROCEDIMIENTO QUE SE INDICA, EN CASO CONTRARIO SE DESECHARÁ).

**LA PRESIDENCIA** SE TIENEN POR APROBADOS EN LO GENERAL EL DICTAMEN Y EL PROYECTO DE DECRETO.

**ESTIMANDO QUE NO SE SEPARARON ARTÍCULOS PARA SU DISCUSIÓN PARTICULAR, SE DECLARA SU APROBATORIA EN LO PARTICULAR.**

Lo anterior como finalidad de dar a conocer, en la práctica parlamentaria, el desarrollo legislativo de una sesión deliberante, es decir, aplicando el método analítico y deductivo, lo que establece el marco jurídico del poder legislativo, y en el trabajo parlamentario, específicamente en la Sesión Plenaria.

#### **2.4. Publicación e Inicio de Vigencia**

Es la etapa del proceso legislativo, en la que el Titular del Ejecutivo Estatal en uso de sus facultades, expide un ordenamiento jurídico, declarando su inicio de vigencia en el mismo.

El artículo 57 de nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece la disposición para que la Legislatura comunique al Titular del Ejecutivo Estatal para su promulgación, publicación y observancia:

*Artículo 57.- Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los secretarios, y los acuerdos por los secretarios. Las iniciativas al Congreso de la Unión se comunicarán también con la firma del Presidente y los secretarios.*

Al respecto, el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, establece que una vez aprobado un ordenamiento deberá ser remitido al Titular del Ejecutivo Estatal:

*Artículo 92.- Las leyes o decretos aprobados por la Legislatura, deberán comunicarse al Ejecutivo del Estado para su promulgación, publicación y observancia. Tratándose de leyes o decretos de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, se hará la comunicación*

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

*respectiva para el sólo efecto de su publicación y observancia.*

En este sentido, apreciamos que el Poder Legislativo, termina su función legislativa, con el envío del decreto al Titular del Ejecutivo, y es facultad de éste, publicarla, para iniciar su vigencia, salvo excepciones cuando realiza observaciones y debe ser devuelto a la legislatura.

Por lo anteriormente expuesto, encontramos en el proceso legislativo, el eje principal que da vigencia a los actos emanados por el Poder Legislativo que de acuerdo a nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México son: Ley, decreto, acuerdo, excitativa o Iniciativa al Congreso de la Unión.

### **3. COMISIONES LEGISLATIVAS COMO ÓRGANO DE LA LEGISLATURA ENCARGADO DE LA FUNCIÓN DE ANÁLISIS Y DE DICTAMEN**

Históricamente, las comisiones legislativas, se consideran necesarias para los parlamentos; las Constituciones, encontraron en el sistema de comisiones, un trabajo especializado respecto de un asunto a examinar, analizar, discutir, deliberar y con ello legislar.

Las Comisiones Legislativas, son órganos de la legislatura, integrados por legisladores, para el análisis, estudio y elaboración del dictamen de un asunto.

Al respecto Francisco Berlín Valenzuela, en su obra “Derecho Parlamentario”, establece un concepto de Comisión Legislativa:

*Por comisión se refiere la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por*

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

*especial encargo de la misma estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva”<sup>16</sup>.*

Esta definición, describe los elementos de las comisiones legislativas, al consagrarlas como de estudio y dictamen.

Asimismo, el Diccionario Jurídico Mexicano, expresa que las Comisiones Legislativas son:

*“Formas internas de organización que asumen las cámaras que integran el Congreso de la Unión, con el fin de atender los asuntos de la competencia constitucional y legal de éstas, para el mejor y más expedito desempeño de sus funciones.”<sup>17</sup>*

Esta acepción se apegó específicamente a un concepto de las comisiones legislativas en el Congreso de la Unión.

La función legislativa, en su etapa de análisis de un asunto en particular, lo encontramos en los trabajos que llevan a cabo las Comisiones Legislativas.

Nuestro máximo ordenamiento legal, delega ciertos actos legislativos para analizar, discutir, y en su caso, aprobar un dictamen, sobre un asunto en particular que le haya remitido la Presidencia de la Legislatura o bien la Diputación Permanente.

---

<sup>16</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, “Derecho Parlamentario”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p.171

<sup>17</sup> Castillo Salinas, Sara, “Diccionario Jurídico Mexicano”, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, p.233

### 3.1. CONCEPTO DE COMISIÓN LEGISLATIVA

El origen etimológico de la palabra comisión, significa encargar o encomendar, al respecto Francisco Berlín Valenzuela, en su obra Las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados expresa lo siguiente:

*“La palabra comisión, la encontramos en la expresión latina, somissio-comissionis, que significa “encargar o encomendar a otro en forma oral o escrita el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa; estos cuerpos de las cámaras se vinculan con todos los órganos del Estado y la sociedad.”<sup>18</sup>*

En ese sentido, a través de las Comisiones Legislativas, se estudian, analizan, y deliberan asuntos, para discusión en el pleno.

Juan Carlos Cervantes Gómez, en su obra Derecho Parlamentario, expone una definición clara de Comisiones Legislativas:

*“Órganos colegiados de las Cámaras, integrado por legisladores, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias de los asuntos que debe resolver la Asamblea”.<sup>19</sup>*

De la anterior definición, encontramos dos elementos importantes, el primero es que se desprende que para la resolución de la toma de decisión, como órganos colegiados, es importante que la mayoría esté de acuerdo con el asunto, asimismo,

---

<sup>18</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, “Derecho Parlamentario”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p.224

<sup>19</sup> Cervantes Gómez, Juan Carlos “Derecho Parlamentario”, Ed. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2012, p.94.

se denominan órganos que analizan asuntos previos a su resolución en la Asamblea.

Las comisiones son fundamentales para el ejercicio legislativo de los parlamentos modernos, en ese contexto, Silviano Tosi, en su obra Derecho Parlamentario, expone la importancia de las Comisiones Legislativas:

*“El Parlamento en la Asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en Comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo”<sup>20</sup>*

Coincidimos en que las Comisiones legislativas, es el órgano de importancia de los parlamentos modernos, de ahí el objeto de estudio del presente artículo, con la finalidad de fortalecer a estos órganos de análisis y evolucionar esta figura para ser deliberativos.

Hoy las comisiones legislativas, han pasado de ser un simple órgano de consulta, en la actualidad como lo afirma Luis Aguiló en su obra las Cortes Internacionales, las comisiones desempeñan una función preponderante en el quehacer legislativo:

*“En la Actualidad el Pleno no puede hacer todas las funciones que tienen encomendadas constitucional y legalmente, el pleno debe debatir y aprobar decisiones más importantes, las Comisiones, deben descargar las labores de importancia.”<sup>21</sup>*

---

<sup>20</sup> Tosi, Silviano, “Derecho Parlamentario” Ed. Porrúa, 1996, México, 1996, p.139.

<sup>21</sup> AGUILÓ I LLÚCIA, Lluís. Las Cortes Valencianas. “Introducción al Derecho Parlamentario”. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas. Ed. Tirant lo Blach, Valencia. 2000, p. 62.



Al respecto la Ley Orgánica del Poder Legislativo de nuestra entidad, en su artículo 68, expresa:

*Artículo 68.- La Legislatura para el ejercicio de sus funciones, contará con comisiones legislativas, especiales, jurisdiccionales y comités. En el reglamento se regulará la organización y funcionamiento de dichos órganos.*

### **3.2. INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS**

Observamos que el proceso de integración de las comisiones legislativas, es el que otorgará eficiencia y legitimación a la función legislativa.

En esta integración encontramos dos elementos, su composición respecto de los grupos parlamentarios, y el segundo, en cuanto a su integración orgánica.

En la actualidad como lo expresa Silvano Tosi, los parlamentos y sus grupos parlamentarios deben considerar la integración de las Comisiones Legislativas, para la eficiencia Parlamentaria:

*“Los reglamentos de las Cámaras deben estatuir que cada grupo parlamentario designe a sus miembros en las Comisiones específicas.”<sup>22</sup>*

La participación de los Diputados de los diversos grupos parlamentarios, en la integración de las comisiones legislativas, tiene su importancia, en la legitimación de las discusiones en el seno de éstas, es decir, la comisión legislativa integrada con diputados de todos los grupos parlamentarios representados en la cámara de diputados, tendrá un análisis y discusión de un asunto de manera plural, su

---

<sup>22</sup> Tosi, Silvano, “Derecho Parlamentario” Ed. Porrúa, 1996, México, 1996, p.138

resolución, en ese sentido, estará dotado de plena legitimación por las distintas ideologías, o corrientes del pleno.

En ese orden de ideas, Eliseo Muro, en su obra *Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*, coincide en la importancia de integrar de forma plural las comisiones legislativas y de ahí la legitimación de las minorías:

*En la composición de los Plenos de las cámaras y en la organización de las comisiones, se refleja la garantía de las minorías en la representación política.<sup>23</sup>*

De aquí encontramos el principio del pluralismo, en la integración de éste órgano legislativo, y se desprende la justificación del fundamento jurídico para que en las legislaciones, se establezca la representación de los grupos parlamentarios en la integración de las Comisiones Legislativas.

Este pluralismo, conlleva a que las comisiones legislativas, reproduzcan su representación democrática, con diversas ideologías políticas, que influyen en la directriz de las normas de un estado.

Al respecto el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 13, establece la disposición y congruencia de la integración de las comisiones legislativas con diversos grupos parlamentarios:

*Artículo 13.- Los cargos de los miembros de las comisiones legislativas, se incluirán en la propuesta de integración que formule la Junta de Coordinación Política, y serán un presidente, un secretario, un prosecretario y seis*

---

<sup>23</sup> Muro Ruíz, Eliseo *“Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión”*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, p.227.

*miembros. Para su integración se considerará a los diputados de los diferentes grupos parlamentarios.*

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Legislativo de nuestra entidad, da la posibilidad a quienes no siendo miembros de una comisión se incorporen como asociados:

*Artículo 71.- En el caso de que los diputados no sean miembro de las comisiones o de los comités, podrán integrarse como asociados, con voz pero sin voto. Los diputados presidirán una sola comisión legislativa.*

De lo anterior podemos concluir, que la importancia de los parlamentos modernos, radica en su integración plural, toda vez que un asunto analizado y discutido por las distintas ideologías y fuerzas representadas en el órgano cameral, se encontrará legitimado, y en consecuencia, da como resultado el que por costumbre y practica parlamentaria, se privilegia el trabajo de las comisiones legislativas en el pleno, fijando en éste posicionamiento mediático respecto de un asunto en particular.

Respecto del segundo elemento en su parte orgánica, la Ley Orgánica del Poder Legislativo, expresa su integración:

*Artículo 70.- Las comisiones legislativas se integrarán cuando menos por nueve diputados. Para su organización interna, cada comisión contará con un presidente, un secretario y un prosecretario. Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos; en caso de empate, quien presida tendrá voto de calidad.*

El anterior precepto, señala en forma enunciativa la integración del número de miembros de las comisiones legislativas, sin embargo, derivada de la composición

de distintos grupos parlamentarios, no hay un número limitativo de integrantes de comisiones legislativas, por citar un ejemplo, actualmente la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, está integrado por trece integrantes y cuatro asociados, es decir 17 diputados, anteriormente en otras legislaturas, esta comisión tuvo más de 20 diputados en su integración orgánica.

Además de los dos elementos anteriormente citados, en la integración de las comisiones legislativas encontramos las siguientes disposiciones y características:

- Órganos de dirección.
- Integración por perfiles.

Respecto de los órganos de dirección, es importante mencionar que la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en su artículo establece que los órganos de dirección son el Presidente, Secretario y Prosecretario, en ese orden de ideas, el artículo 15 del reglamento del Poder Legislativo, señala que el Presidente es quien conducirá los trabajos de la Comisión Legislativa:

*Artículo 15.- Los presidentes de las comisiones conducirán los trabajos de estudio y dictamen y serán responsables de los documentos y expedientes que les sean entregados.*

En relación a la integración de comisiones legislativas de acuerdo al perfil, encontramos que en la conformación de las comisiones legislativas, representan un punto de encuentro, de tres aspectos principales el jurídico, el sociólogo, y el político, al respecto Carlos Reta Martínez, en su obra La Cámara de Diputados, señala estos elementos:

*En la integración de comisiones confluyen varios principios, como el sociológico, en respuesta a la necesidad de una división del trabajo; el político, las comisiones representan*

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

*un punto de encuentro y unión entre las diversas fuerzas organizadas, que influyen en las decisiones a tomarse en el pleno; y el jurídico referente a órganos deliberantes y preparatorios<sup>24</sup>*

Las comisiones deben integrarse de acuerdo a un perfil, en razón a que en la actualidad este órgano cameral, responde una elevada racionalidad tendiente a la perfección técnica del trabajo parlamentario, que surgen ante la imposibilidad del pleno, de atender las diversas competencias del órgano legislativo como es el pleno o asamblea, apoyándose en las comisiones legislativos, por lo que en su integración, debe buscarse su especialización para analizar los diversos asuntos que le serán turnados, convirtiéndose en cuerpos especializados.

### **3.3. FUNCIONES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS**

La función de las comisiones legislativas, en nuestro sistema jurídico mexicano, se constituye, como órganos de estudio y dictamen, es decir, actos preparatorios del Pleno de la Legislatura;

Sin embargo observamos, que esta concepción ha quedado, rebasada, tal y como lo expresa Santaolalla, en su obra Derecho Parlamentario Español:

*Las comisiones ya no se limitan a elevar propuestas o dictámenes a los plenos de las cámaras legislativas, si no que asumen un poder decisorio en ciertas materias.<sup>25</sup>*

---

<sup>24</sup> Reta Martínez, Carlos “La Cámara de Diputados” Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas”, México, 2012, p.146

<sup>25</sup> Santaolalla, Fernando “Derecho Parlamentario” Ed. Espasa Universidad, Madrid, 1990, p.176.

En la actualidad, en nuestro Congreso Local, aun cuando las Comisiones Legislativas, no están facultadas para deliberar asuntos, sus determinaciones, son abaladas en su totalidad en el pleno de la legislatura.

En ese contexto, en sentido amplio el artículo 72 de nuestra Ley Orgánica, establece las funciones de las Comisiones Legislativas como órgano cameral:

*Artículo 72.- Las comisiones legislativas tendrán como funciones estudiar y analizar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnados de acuerdo a su ámbito de competencia, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, además de los asuntos que en la Legislatura, en la Diputación Permanente o en la Junta de Coordinación Política les encomienden, con el objeto de elaborar los dictámenes o informes correspondientes, debiendo dar cuenta de ello al Presidente de la Legislatura en los plazos establecidos por la ley y el reglamento.*

En sentido estricto, cada Comisión Legislativa, estudiará los asuntos que de acuerdo a su competencia le sean turnados por parte del órgano de dirección de la Legislatura. En ese sentido, encontramos en nuestro Congreso Estatal, 34 comisiones legislativas y 5 comités permanentes, al tenor siguiente:

*Artículo 69.- A más tardar, en la tercera sesión del primer período de sesiones ordinarias, a propuesta de la Junta de Coordinación Política y mediante votación económica, la Asamblea aprobará para todo el ejercicio constitucional, la integración de las comisiones legislativas siguientes:*

- I. Gobernación y Puntos Constitucionales;*
- II. Legislación y Administración Municipal;*

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

- III. Procuración y Administración de Justicia;*
- IV. Planeación y Gasto Público;*
- V. Trabajo, Previsión y Seguridad Social;*
- VI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;*
- VII. Desarrollo Urbano;*
- VIII. Planificación Demográfica;*
- IX. Desarrollo Agropecuario y Forestal;*
- X. Protección Ambiental y Cambio Climático;*
- XI. Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Minero;*
- XII. Comunicaciones y Transportes;*
- XIII. Derechos Humanos;*
- XIV. Salud, Asistencia y Bienestar Social;*
- XV. Seguridad Pública y Tránsito;*
- XVI. Electoral y de Desarrollo Democrático;*
- XVII. Patrimonio Estatal y Municipal;*
- XVIII. Desarrollo Turístico y Artesanal;*
- XIX. Asuntos Metropolitanos;*
- XX. Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización;*
- XXI. Asuntos Indígenas;*
- XXII. Protección Civil;*
- XXIII. Para la atención de grupos vulnerables*
- XXIV. Desarrollo y Apoyo Social;*
- XXV. De Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios;*
- XXVI. Para la Igualdad de Género;*
- XXVII. Seguimiento de la operación de proyectos para prestación de servicios;*
- XXVIII. De la Juventud y el Deporte;*
- XXIX. Finanzas Públicas;*
- XXX. Recursos Hidráulicos;*
- XXXI. Apoyo y Atención al Migrante;*

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

*XXXII. Participación Ciudadana;*

*XXXIII. Asuntos Internacionales;*

*XXXIV. Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y de Combate a la Corrupción.*

*Artículo 76.- Son Comités Permanentes de la Legislatura, los siguientes:*

*I. Administración;*

*II. Estudios Legislativos;*

*III. De Comunicación Social;*

*IV. Vigilancia de la Contraloría.*

*V. Editorial y de Biblioteca.*

Por lo anterior, concluimos que la organización del Poder Legislativo, encontramos órganos de la legislatura que actualmente están encargados del estudio y análisis de asuntos que la Presidencia de la Legislatura, o en su caso la Diputación Permanente, les turnan, para su dictaminación, y que éstos se presenten al Pleno de la Legislatura. En ese sentido el objeto de estudio del presente, incide directamente en estos órganos de la Legislatura, la propuesta legislativa, estaría orientada en facultarlos, para la aprobación de normas jurídicas siempre con la aprobación de la Legislatura.

### **3.4. Teoría de la Argumentación como fundamento de la discusión y el debate en comisiones legislativas.**

La propuesta del presente trabajo de investigación encuentra en su fundamento en la “Teoría de la Argumentación” de quien se considera el máximo exponente en argumentación jurídica Robert Alexi.



El fundamento subyace, en la relación que establece la teoría del discurso como formulación y justificación del sistema de reglas jurídicas, con precisión en el modelo del sistema jurídico de reglas, principio y procedimientos, en el que ubica en primer lugar al procedimiento del discurso práctico general, que establece las reglas del mismo y que en el nivel de la discusión legislativa constituye la creación del derecho; en ese sentido, la relación en la propuesta de este trabajo de investigación la encontramos en el objeto general, para fortalecer a las comisiones legislativas en la parte procesal de la discusión que incluye el debate de una norma jurídica, y su desahogo quede sólo en esta etapa procesal, por consiguiente, se apruebe un proyecto de decreto y el parlamento en el pleno lo ratifique, sin que necesariamente se abra la etapa de discusión.

En ese sentido Robert Alexy, en su obra *Teoría de la Argumentación Jurídica* establece que:

*En el nivel de la discusión legislativa, creación del derecho, el discurso se lleva a cabo en un procedimiento legislativo regulado por normas jurídicas, en donde, sin embargo, un resultado saludable, supone que se observan las reglas no legisladas del discurso práctico en general, apareciendo el discurso racional, se hacen prevalecer los intereses de grupo, las retóricas ideológicas...<sup>26</sup>*

Por lo anterior, podemos concluir, este trabajo de investigación está apoyado en la Teoría de la Argumentación de Robert Alexy, quien precisamente, dentro de las premisas en su “Teoría del Discurso”, expone al discurso jurídico en el plano legislativo, para la creación de una norma jurídica, manifestando, que si bien existe un discurso racional, se observan las retóricas ideológicas que cada

---

<sup>26</sup> Alexy, Robert *“Teoría de la Argumentación Jurídica”*, Ed, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p.233.

grupo parlamentario, posee de acuerdo al sector de la sociedad que represente, respecto de algún asunto en particular.

Destacamos que la etapa de la discusión de una norma jurídica, es lo que podríamos denominar *la parte medular del proceso legislativo* en el que se analiza, se discute, se valora, técnica, jurídica y políticamente la viabilidad de una norma jurídica para ser insertada al Derecho Positivo; y que el alcance de esta propuesta, es que el trabajo de las comisiones legislativas, sea privilegiado toda vez que, en el seno de las comisiones legislativas, intervienen no sólo los diputados sino, como lo establece nuestra Ley Orgánica del Poder Legislativo, que podrán asistir especialistas en la materia para la explicación de un asunto en particular a propuesta del Presidente de la Comisión, a invitación de la Junta de Coordinación Política.

En ese orden de ideas, es en las comisiones legislativas, y precisamente en la parte de la discusión, donde esencialmente se fija una posición, aprobatoria o desaprobatoria, derivada de la discusión, del debate en la que interviene los principios de la argumentación jurídica como el discurso jurídico que establece Robert, Alexy.

#### **TEMA 4: DELEGACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA A LAS COMISIONES LEGISLATIVAS.**

Las comisiones legislativas, surgieron como órganos constituidos por diputados con la característica principal de ser actos preparatorios del pleno, es decir, se encargaban del análisis del estudio de diversos asuntos encomendados por el órgano jerárquico de las legislaturas, para su posterior presentación al pleno.

La existencia de las comisiones legislativas, encontró su justificación, en relación a la función legislativa, en donde hemos encontrado comisiones legislativas, especializadas, en el análisis de la ley.

Al respecto Francisco Fernández Segado, en su obra Estudios-jurídico-constitucionales nos expone la evolución de las comisiones legislativas respecto a su función:

*La modesta labor originariamente asumida por las comisiones, ha ido en la práctica, con el devenir del tiempo, alcanzando un nivel tal que ha propiciado la incidencia frontal de las Comisiones en las relaciones del Poder Legislativo.<sup>27</sup>*

En ese sentido Giuseppe Eufemia, en su obra la Comisión Parlamentaria, coincide en la evolución e importancia que han recobrado las comisiones legislativas:

*“El aspecto de mayor interés de la institución de las Comisiones parlamentarias, es que éstas de simples órganos de estudio y delegación temporal encargados de preparar la obra legislativa, se han transformado, en órganos permanentes que vienen a incidir en el sistema de relaciones entre los poderes constitucionalmente establecidos”.<sup>28</sup>*

Concordamos en que el trabajo en comisiones legislativas, desde su aparición se introdujo la racionalidad de la función legislativa, la especialización del

---

<sup>27</sup> Fernández Segado, Francisco, “Estudios Jurídicos Constitucionales”, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p.86

<sup>28</sup> Giuseppe D’Eufemia “La Comisión Parlamentaria en la Constitución Moderna” Ed. Revista Trimestral del Distrito Público, año IV, Italia, 1996, p.18.

conocimiento de los asuntos, la diversificación de funciones, la mediatización de entre legisladores de diversos grupos o fracciones.

El nuevo rol de las comisiones legislativas, va de la mano con la transformación del Estado Liberal, hacia un Estado social y democrático, con nuevos derechos, y por ende, una diversidad de leyes, que ha llevado a los congresos a una hiperinflación, como consecuencia, la multiplicidad del número de leyes que han de aprobar los Parlamentos.

El titular del Ejecutivo, desempeña una función cada vez más importante en la función legislativa, presentando sinnúmero de propuestas legislativas.

Consecuencia de ello, es que en algunos países como Italia y España, las Comisiones Parlamentarias, han dejado de ser órganos de trabajo, auxiliares de los plenos de las Cámaras y han pasado a convertirse en órganos decisorios.

En ese orden de ideas, expresamos que la función de aprobación de leyes por una Comisión Legislativa, implica que además del análisis, discusión, se apruebe la ley en la comisión legislativa.

#### **4.1. Comisión Legislativa en Italia**

En la asamblea de Italia, se originó un problema para la adopción de una fórmula que pudiera dar respuesta a la exigencia, por todos los sectores políticos, y la opinión pública de una legislación rápida y acorde con las nuevas tareas del Estado social de derecho.

Al respecto Federico Mohrhoff en su obra Comisión Parlamentaria, expresa como surge la idea de una fórmula que pudiera dar respuesta a este reto:

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

*Fue planteado por primera vez por Mortati, proponiendo un sistema de descentralización de la competencia legislativa, de las Cámaras caracterizado por la posibilidad de que el Pleno de la Cámara pudiera delegar a las Comisiones el examen del texto de aquellos proyectos legislativos de carácter técnico, en el entendido de que el dictamen emitido por la Comisión había de pasar a votación sin debate previo.<sup>29</sup>*

Finalmente la discusión fue más allá, y no sólo se aprobó el dictamen en la comisión, sino que se les concedió la facultad a las Comisiones del examen y formulación de los textos legislativos, así como su aprobación definitiva.

Es así que en el año de 1939, el órgano bicameral, dejó en manos de las Comisiones Legislativas, una amplia competencia para aprobar proyectos legislativos. No obstante fue hasta el año de 1947, cuando se plasma en la Constitución, el enunciado que atribuía a las Comisiones para sustituir al Pleno, el conocimiento y aprobación de un proyecto de ley.

Al respecto Mazziotti, en su obra *Función del Parlamento*, expresó que sustitución que las comisiones hacían respecto del pleno, dependía únicamente de la voluntad del pleno:

*“La sustitución de los plenos por las comisiones dependía de la voluntad de los primeros, plasmada en los respectivos reglamentos”<sup>30</sup>*

---

<sup>29</sup> Morhoff, Federico, “Comisión Parlamentaria”, Ed. Digesto, Italia, 1997, p.647

<sup>30</sup> Mazziotti di Celso Manlio “Función Parlamentaria” Ed. Giuffré, Milán, 1981, p.757

En ese sentido apreciamos que esta facultad de legislación de las comisiones legislativas, era una decisión discrecional del Pleno.

Finalmente el constituyente de 1978, en su artículo 72, quedó establecida la delegación de la función legislativa a las comisiones legislativas, con ciertas características.

*Art. 72 Todo proyecto de ley presentado a una de las Cámaras será examinado, según lo que disponga el Reglamento de ésta, por una Comisión y luego por la Cámara misma, que lo aprobará artículo por artículo y con una votación final.*

*El Reglamento establecerá procedimientos abreviados para las propuestas de ley que se declaren urgentes.*

*El Reglamento establecerá procedimientos abreviados para las propuestas de ley que se declaren urgentes. Podrá asimismo disponer en qué casos y de qué forma procede trasladar al examen y la aprobación de las propuestas de ley a unas Comisiones, incluso las permanentes, compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los grupos parlamentarios.*

El análisis del anterior artículo presenta elementos importantes de la función legislativa de las comisiones legislativas:

- Fija el proceso legislativo ordinario, señalando a las comisiones legislativas como de estudio y análisis.

- Establece límites, dejando fuera la discrecionalidad del pleno para turnar asuntos, para la aprobación de comisiones legislativas.
- Dispone que para la aprobación de estos asuntos las comisiones legislativas deben estar integradas proporcionalmente al número de fracciones legislativas, toda vez que la concepción de los parlamentos modernos, es exclusivamente parlamentario de grupos y no de individuos aislados.

## **4.2 Delegación de la función en las Cortes Españolas**

La Dra. Piedad García, en su obra el Procedimiento Legislativo en las Cortes Generales, encuentra un procedimiento descentralizado o abreviado en las Cortes Españolas, entendidas como Congreso o Parlamento.

*Procedimiento descentralizado en comisión: llamado también de delegación de competencia legislativa plena en las comisiones, sus bases se encuentran en la Constitución y no se aplica a un determinado tipo de normas; esto nos lleva a considerar al procedimiento descentralizado en comisión como una variante del procedimiento ordinario, el cual se subdivide en dos, procedimiento en pleno o delegado en comisión, este último para su delegación, es preciso, un acuerdo expreso del pleno.<sup>31</sup>*

De lo anterior, desprendemos que no se trata de un proceso legislativo diferente, sino más bien, es el proceso legislativo abreviado, por medio del cual se descentraliza la potestad normativa de aprobación a las Comisiones legislativas,

---

<sup>31</sup> Piedad García-Escudero Márquez, “El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales”, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 233.

asimismo, destacamos un elemento a considerar que es previo a un acuerdo expreso del pleno.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 75 párrafo segundo, establece los principios de la delegación legislativa de las Cámaras:

*Artículo 75: Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.*

En ese sentido, encontramos que esta función deliberativa, tiene sus límites de control, toda vez que el pleno en cualquier momento, solicita recuperar el proceso legislativo, para su discusión y aprobación en el pleno, de lo anterior desprendemos dos elementos importantes:

- La voluntad del delegante.
- La revocabilidad de la cesión de competencias.

Al respecto el Maestro Fernando Santaolalla, en su obra “Derecho Parlamentario Español” coincide con la existencia de la revocabilidad de competencias, en la práctica parlamentaria.

*Consiste en una propuesta de la Mesa al Pleno que recupera por esta vía convencional el poder de delegar o no la competencia legislativa plena en las Comisiones<sup>32</sup>.*

---

<sup>32</sup> Santaolalla, Fernando “Derecho Parlamentario” Ed. Espasa Universidad, Madrid, 1990, p.238.



Es decir en todo momento el Pleno de la Legislatura tendrá el control parlamentario sobre los asuntos.

Observamos que este precepto Constitucional, nació de las ideas expuestas en la Ley de Cortes de 1942, sin embargo, es inspiración de la figura jurídica italiana.

#### **4.3. Facultad para aprobar normas jurídicas a las Comisiones Legislativas, en la Legislatura del Estado de México**

La creciente transición democrática, ha consolidado al poder público con instituciones fuertes, participativas, en el contexto nacional y local.

En nuestro Estado, como entidad federativa, con más de 17 millones de habitantes según datos del Consejo Nacional de Población, la entidad más poblada a nivel nacional, exige cada vez más un sistema jurídico de vanguardia tendiente a la dinámica poblacional.

El Estado de México, tendiente a la consolidación de un Estado moderno, en donde salvaguarda los derechos humanos y sociales, y provee nuevas legislaciones de los denominados derechos de cuarta generación, como el reconocimiento de derechos derivados de las Tecnologías de la Información y Comunicación, o los de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Datos Personales y Combate a la Corrupción; por otro lado la participación creciente de un Poder Ejecutivo, en el proceso de creación de la norma, que genera que el Poder Legislativo, no sólo sea creador de la norma, con propuestas de origen, sino en el pleno respeto, al derecho de iniciación, consagrado en el artículo 51 de la Constitución Local, ha sido receptivo de diversas propuestas legislativas por el Titular del Ejecutivo Estatal así como de quienes, este precepto, faculta para presentar estas iniciativas.

Estas razones han generado, como lo hemos comentado, una hiperinflación en cuanto a las propuestas legislativas, lo que ha sido complicado resolver en el pleno

de la Legislatura en el corto tiempo de los periodos ordinarios. Ejemplo de ello en la LVII Legislatura del Estado de México, de 1232 iniciativas, se resolvieron 1000, quedando en estudio más de 200 iniciativas, que en su caso, pueden ser aprobadas, o desechadas; asimismo, en lo que vamos de la LIX Legislatura, se han presentado 270 iniciativas, resueltas 219, quedando en estudio 50, iniciativas, en su mayoría buenas propuestas legislativas, que si bien, en su totalidad difícilmente son consideradas para entrar a nuestro derecho positivo, si pueden ser parte de propuestas legislativas.

Observamos que en algunos de los supuestos, estas propuestas legislativas, son dictaminadas, sin que necesariamente, se presenten al pleno, por diversas razones.

Asimismo, la dinámica del Poder Legislativo, que dentro de sus funciones, no sólo es la de legislar, sino, de tres funciones principales, que es la de representación de la sociedad, la de fiscalización de la cuenta pública, la de jurisdicción, que exige que los diputados en el pleno de la Legislatura no sólo estén atentos a la función propia de creación de la norma jurídica, implica cada vez más una generosa carga de trabajo de asuntos administrativos.

Hoy los Parlamentos modernos, en los Estados democráticos, como el Poder Legislativo del Estado de México, en todo momento, ejerce su función de control respecto de los poderes públicos, mediante la aprobación del presupuesto de egresos, analiza el informe del Ejecutivo en la glosa; aprueba proyectos para la prestación de servicios, fija y reconoce límites territoriales, que ponen fin a diferendos y controversias sociales; analiza la creación de ayuntamientos, aprueba créditos a Municipios, solicitudes de licencia, aprueba nombramiento de magistrados, de los órganos autónomos como el de Derechos Humanos, el Instituto Electoral del Estado de México, de los Comisionados del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública; ratifica al Procurador General de Justicia del Estado de México, vigila programas de desarrollo social, desincorpora bienes del

patrimonio estatal; entre otros; y como representante de la sociedad, presente en todos los asuntos del Estado.

Al respecto, Susana Thalía Pedroza de la Llave, en su obra *La Administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización*, coincide en la existencia de diversas funciones que tienen los Parlamentos actuales, además de las que tiene por objeto la creación de normas jurídicas:

*Los Congresos en general, tienen como principales funciones:*

*1.- La función legislativa.*

*2.- La función administrativa: aquella función que posibilita la realización de determinados actos que se encuentran en relación con la división territorial, y la intervención en los nombramientos de cargos públicos.*

*3.- La función financiera o presupuestaria: aquella que se encuentra en relación con los gastos públicos, la administración del patrimonio, los tributos, las inversiones, entre otras.*

*4.- La función de orientación o de dirección política: a través de ésta se establecen ciertas directrices, es decir, se traduce en la dirección a seguir, participación de planes o programas de trabajo.*

*5.- La función jurisdiccional: se traducen en el procedimiento de declaración de procedencia, para fincar responsabilidad penal y el procedimiento de juicio político.*

*6. La función de control: son los actos de control, en los que el Congreso analiza, revisa, inspecciona la actividad de los miembros del gobierno, como ejemplo de ello, analizar el informe escrito del estado general de la Administración*

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

*Pública, autorizar recursos económicos, designar Titular del Ejecutivo Interino, entre otros.*

*7.- Otras funciones: la de representación, las electorales, entre otras.*<sup>33</sup>

En ese orden de ideas, el objeto de estudio, de la presente investigación, es fortalecer al Poder Legislativo, con una solución, que en primer término, facilite y agilice el proceso de creación de normas jurídicas que permita al pleno de la Legislatura, atender con eficiencia los asuntos que la función constitucional le atribuye; mediante la delegación de la competencia para aprobar normas jurídicas a las comisiones legislativas erigidas como órgano especializado, que sea capaz no sólo de ser, órganos de actos preparatorios del pleno, sino que sean decisorios en la vida jurídica-política de nuestro país.

Los argumentos que nos llevan a considerar esta propuesta son:

- Como lo hemos mencionado, hoy los parlamentos más evolucionados, privilegian el trabajo de comisiones legislativas, ratificándose éste en el pleno de la Legislatura.

Al respecto, este argumento lo respalda Wilson James, en su obra “El Gobierno de los Estados Unidos”, respecto del trabajo que se privilegia en las comisiones legislativas.

*“No obstante, en gran parte de los Parlamentos más avanzados del mundo, las decisiones propuestas por las*

---

<sup>33</sup> Pedroza de la Llave, Susana “La Administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización” Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas”, México, 2012. P 18.

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

*comisiones en sus dictámenes son sistemáticamente confirmadas por las asambleas.”<sup>34</sup>*

- Hoy derivada de la evolución de las comisiones legislativas, encontramos órganos legislativos, necesarios indefectibles, al respecto, Silvano Tosi, en su obra Derecho Parlamentario señala este fortalecimiento de las Comisiones Legislativa, las cuales deben tener la facultad de aprobación como el de las cámaras.

*“Las comisiones parlamentarias deben considerarse en relación a la formación de leyes, como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario que el de las cámaras”<sup>35</sup>*

- La naturaleza jurídica es en sentido amplio, conferir la competencia de legislación a una comisión legislativa, lo que implica que la atribución se otorga a un órgano interno del Poder Legislativo; en ese contexto, destacamos que el pleno de la legislatura, tendrá en cualquier momento, la facultad de atraer el proceso legislativo, para que se discute y se apruebe en el pleno una ley; por lo anteriormente expuesto desprendemos que, las leyes siguen aprobándose por el Poder Legislativo, como función que le ha sido conferida por la Constitución Política Local; al respecto Balladore-Pallieri, en su obra Derecho Constitucional, explica esta atribución al órgano interno del Poder Legislativo:

*“Rechaza que exista delegación al considerar que las Comisiones no son, por lo menos hacia el exterior, órganos*

---

<sup>34</sup> Wilson, James, “El Gobierno de los Estados Unidos”. Editorial Limusa, Tercera reimpresión, México, 1999, p. 256.

<sup>35</sup> <sup>35</sup> Tosi, Silvano, “Derecho Parlamentario” Ed. Porrúa, 1996, México, 1996, p.174.

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

*distintos de los Plenos de las Cámaras a las que pertenecen, y que la deliberación a través de la Comisión, no es más que una de las modalidades a través que se admite que la Cámara puede deliberar, situación que conduce a entender que la deliberación siempre la realiza la Cámara, y en consecuencia no cabe delegación alguna.”<sup>36</sup>*

- Las decisiones que se toman al seno de las Comisiones Legislativas, son las mismas que se adoptan en el pleno, por la razón de que las decisiones no son tomadas en lo individual, sino, las decisiones se tomas por grupo parlamentario.

Al respecto Jiménez Campo, en su obra *El Estado de Partidos*, afirma la nueva visión de las decisiones en los plenos:

*“...más si se tiene en cuenta que no hay posibilidad de que la voluntad de la Comisión no coincida con la del Pleno, dado que el parlamentarismo moderno es exclusivamente parlamentarismo de grupos y no de individuos aislados”.*<sup>37</sup>

5.- La función de conferir la aprobación de asuntos parlamentarios a un órgano de la legislatura diferente al pleno, está contemplado en nuestra Constitución, al otorgar atribuciones a la Diputación Permanente integrada por nueve diputados y cinco suplentes, o bien Comisión Permanente como se le conoce en algunas legislaturas, para aprobar asuntos, tal y como lo establecen los artículos 62, 63 y 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:

---

<sup>36</sup> G. Balladore-Palliri: *“Derecho Constitucional”* Ed. Giuffré, Milán, 1957, p. 221.

<sup>37</sup> Jiménez Campo, *“El Estado de Partidos”* Ed. CIS-CEC, Madrid, 2000, p.479

*Artículo 62.- A más tardar, tres días antes de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones, la Legislatura designará una Diputación Permanente compuesta por nueve de sus miembros como propietarios y cinco suplentes para cubrir las faltas de aquéllos.*

*Artículo 63.- La Diputación Permanente funcionará en los recesos de la Legislatura y en el año de su renovación, hasta la instalación de la nueva.*

*Artículo 64.- Son facultades y obligaciones de la Diputación Permanente:*

*I. Convocar por propia iniciativa o a solicitud del Ejecutivo a períodos extraordinarios de sesiones. Cuando pasados tres días de haber recibido la convocatoria el Gobernador no hubiera ordenado la publicación respectiva, el Presidente de la Diputación Permanente hará dicha publicación;*

*II. Llamar a los suplentes respectivos en caso de inhabilidad o fallecimiento de los propietarios, y si aquéllos también estuvieren imposibilitados, expedir los decretos respectivos para que se proceda a nueva elección;*

*III. Recibir la protesta de los servidores públicos que deban rendirla ante la Legislatura cuando ésta se encuentre en receso;*

*IV. Resolver sobre las renunciaciones, licencias o permisos que competan a la Legislatura;*

*V. Recibir el aviso del Ejecutivo del Estado y de los presidentes municipales, cuando salgan al extranjero en misiones oficiales.*

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

- VI. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden pendientes de resolución en los recesos, a fin de que continúen sus trámites al abrirse los períodos de sesiones;*
- y*
- VII. Cumplir con las obligaciones que le impongan la Legislatura y otras disposiciones legales.*

Al respecto el artículo 33 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, faculta indistintamente a la Legislatura o Diputación Permanente para aprobar actos de Ayuntamientos:

- Artículo 33.- Los ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación permanente en su caso para:*
- I. Enajenar los bienes inmuebles del municipio, o en cualquier acto o contrato que implique la transmisión de la propiedad de los mismos;*
  - II. Cambiar las categorías políticas de las localidades del municipio a ciudad; en los términos del artículo 10 de esta ley;*
  - III. Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;*
  - IV. Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del municipio, por un término que exceda el período de la gestión del ayuntamiento;*
  - V. Celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante;*
  - VI. Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio;*



*VII. Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal.*

- Por último, entre otras razones, coincidiendo con los argumentos del Maestro Fernando Santaolalla al señalar la evolución de las Comisiones Legislativas, y más aún para el caso mexicano, observando que no es por la práctica que las comisiones, no actúen de acuerdo a la dinámica legislativa, sino por su regulación, que no permite tomar decisiones, y sólo funcionan como órganos de consulta y estudio previo:

*Las comisiones ya no se limitan a realizar dictámenes para los plenos y cámaras legislativas, sino que asumen un poder decisorio en ciertas materias, así las Comisiones pueden aprobar directamente proyectos legislativos sin que se requiera la ulterior intervención de aquéllos. Igualmente, pueden adoptar resoluciones o mociones de carácter no legislativo y poder servir de foro para comparencias de ministros o servidores en sesiones informativas; en definitiva las comisiones ya no son sólo órganos preparatorios, sino también órganos con facultades decisorias que subrogan en la posición jurídico-política ocupada por las asambleas; la anterior es la tendencia universal respecto a las funciones de las comisiones de los órganos parlamentarios y legislativos, aunque en el caso de México, es lenta su evolución, y se debe más a su reglamentación que a su práctica.<sup>38</sup>*

---

<sup>38</sup> Santaolalla, Fernando "Derecho Parlamentario" Ed. Espasa Universidad, Madrid, 1990, p.176.

Por lo anterior consideramos y proponemos que las comisiones legislativas deben tener esta regulación de la facultad de competencia legislativa bajo los siguientes términos:

- Desde la integración de las comisiones legislativas cuidar el porcentaje de representación de cada grupo parlamentario que integra la Legislatura, de modo tal que todos los grupos parlamentarios estén incluidos en el seno de cada una de las 34 comisiones legislativas y 5 comités permanentes de Legislatura.

Al respecto el artículo 13 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, expresa que se tomarán en cuenta los diversos Grupos Parlamentarios:

*Artículo 13.- Los cargos de los miembros de las comisiones legislativas, se incluirán en la propuesta de integración que formule la Junta de Coordinación Política, y serán un presidente, un secretario, un prosecretario y seis miembros.*

*Para su integración se considerará a los diputados de los diferentes grupos parlamentarios.*

En ese sentido apreciamos que la representación de acuerdo a su porcentaje de los grupos parlamentarios, en las Comisiones Legislativas, permitirá llevar a cabo los siguientes elementos:

- Una discusión y votación legitimada por todos los grupos parlamentarios, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, en tomar en cuenta a todas las fuerzas políticas de un Parlamento:

*“El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.”<sup>39</sup> (*

- Al estar representados todos los grupos parlamentarios en el seno de la comisión permitirá que sea la misma ratificación del decreto ante el pleno de la legislatura o diputación permanente, toda vez, que convergen dos razones importantes, la primera tiene que ver, con la postura de que la nueva tendencia de los parlamentos es privilegiar el trabajo de las Comisiones legislativas ante el pleno de la legislatura; el segundo, radica en la forma en la que se vota por grupo parlamentario y no así por votación individual de diputados.
- La atribución de facultad de legislación a las Comisiones Legislativas, se dará por acuerdo de la Legislatura, asimismo, se precisa que no es una facultad plena, es decir, las Comisiones Legislativas aprueban el decreto de las iniciativas de ley, las cuales tendrán que ser ratificados en votación económica por el pleno de la Legislatura, o bien, en periodos de receso, la Diputación Permanente.

---

<sup>39</sup> Consultado en “<http://www.te.gob.mx/ccje/archivos/acciones/autoridades/congresos/proceso.pdf>”, el 26 de abril del 2016

En ese sentido, se deja salvaguardado, el control de la Legislatura para que sean ellos, ante el Pleno de la Legislatura por los 75 Diputados o bien ante la Diputación Permanente, quienes ratifiquen, en votación económica el decreto de las Comisiones Legislativas.

- Si bien es cierto, que se propone la facultad de ratificación por vía económica del Pleno de la Legislatura o bien de la Diputación Permanente, para que sean ellos quienes tengan la última decisión, también lo es, que se propone, que en cualquier momento, a solicitud de la mitad más uno de los diputados reunidos en el pleno, o, por acuerdo de la Presidencia de la Legislatura, o, de la Junta de Coordinación Política, sea el Pleno de la Legislatura quien realice la discusión y votación de iniciativas de ley, dejando así a las Comisiones Legislativas como órganos estudio y análisis.
- Esta facultad de competencia legislativa a las Comisiones Legislativas, no se aplicará para reformas Constitucionales, Electorales, y en materia hacendaria.
- Durante el Periodo de Receso, previo a las sesiones de clausura del periodo ordinario, el Presidente de la Directiva, podrá someter a consideración del pleno las iniciativas de decreto, que habrán de funcionar con competencia legislativa, durante el periodo de receso, para ser ratificadas, en su caso, por la Diputación Permanente, sin que ésta, pueda proponer asuntos para competencia legislativa.

#### **4.4. Investigación cualitativa**

Con el objeto de conocer la realidad social, respecto del conocimiento del Poder Legislativo, así como, de la opinión que se plantea en el presente trabajo de investigación, acerca de la descentralización del proceso legislativo dotando a las

comisiones legislativas la facultad de aprobación de normas jurídicas para posterior ratificación del pleno de la Legislatura, se aplicó una encuesta que consta de 10 preguntas (Anexo 1), a 100 alumnos de décimo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Precisamos que con la finalidad de que las respuestas sean veraces y el resultado idóneo para el presente trabajo de investigación, se consideró realizarlas de carácter anónimo.

Asimismo, en 9 de los casos las preguntas fueron cerradas y sólo en un supuesto se dejó una pregunta para opinión.

La intención de aplicar la presente encuesta a alumnos de la Facultad de Derecho, subyace, en conocer la perspectiva ciudadana de un sector de la sociedad con conocimientos de la formación de normas jurídicas, con opiniones críticas objetivas. La presente encuesta se dividió en dos partes; la primera, en relación a las preguntas de la 1 a la 5, tienen por objeto, mostrar el conocimiento acerca de la organización del Poder Legislativo, y con ello identificar el grado de conocimiento que la sociedad posee acerca del órgano del Poder Público encargado, entre otras de la creación de la norma jurídica; la segunda, en relación a las preguntas 6 a la 10, que tiene por objeto, conocer la perspectiva ciudadana, acerca del objeto de estudio del presente trabajo de investigación, que propone otorgar a las comisiones legislativas de la Legislatura del Estado de México, la facultad de aprobación de leyes, y que en su caso, el Pleno de la Legislatura, apruebe el proyecto de decreto elaborado por éstas; en ese sentido los resultados son los siguientes.

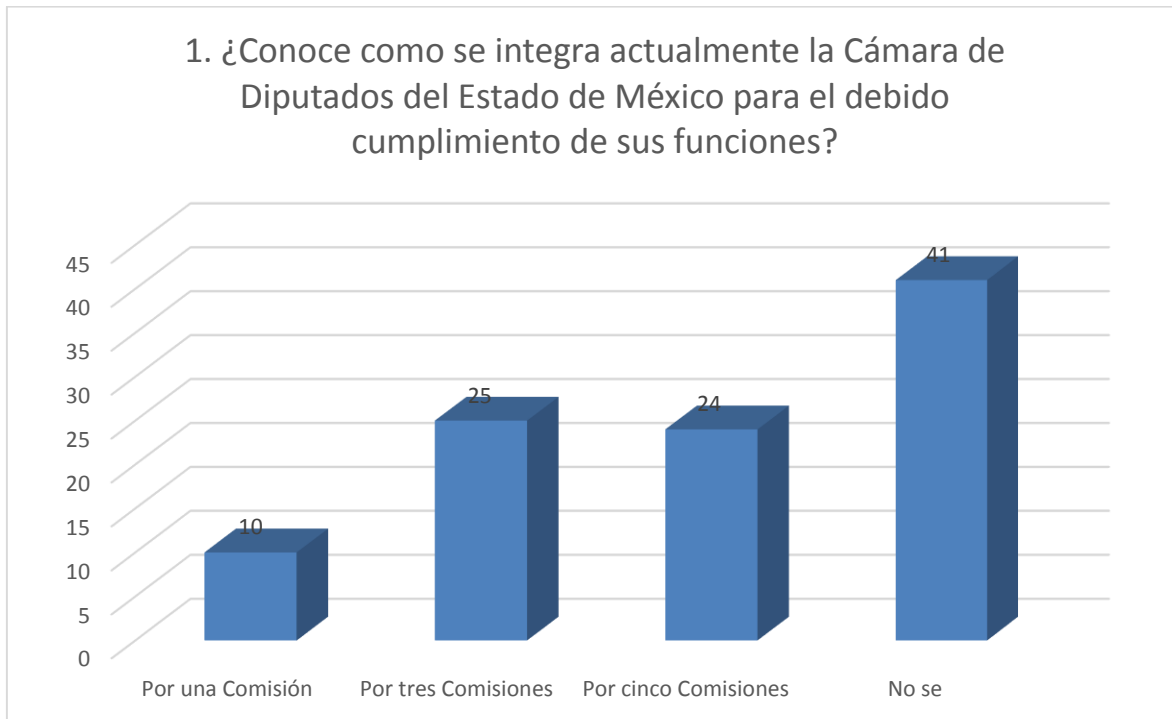
#### **4.4.1. Primera parte de la investigación cualitativa, conocimiento del Poder Legislativo**

Las 100 encuestas se aplicaron a alumnos del décimo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, de grupos

homogéneos hombres y mujeres, mayores de edad, con una visión objetiva del sistema jurídico mexicano.

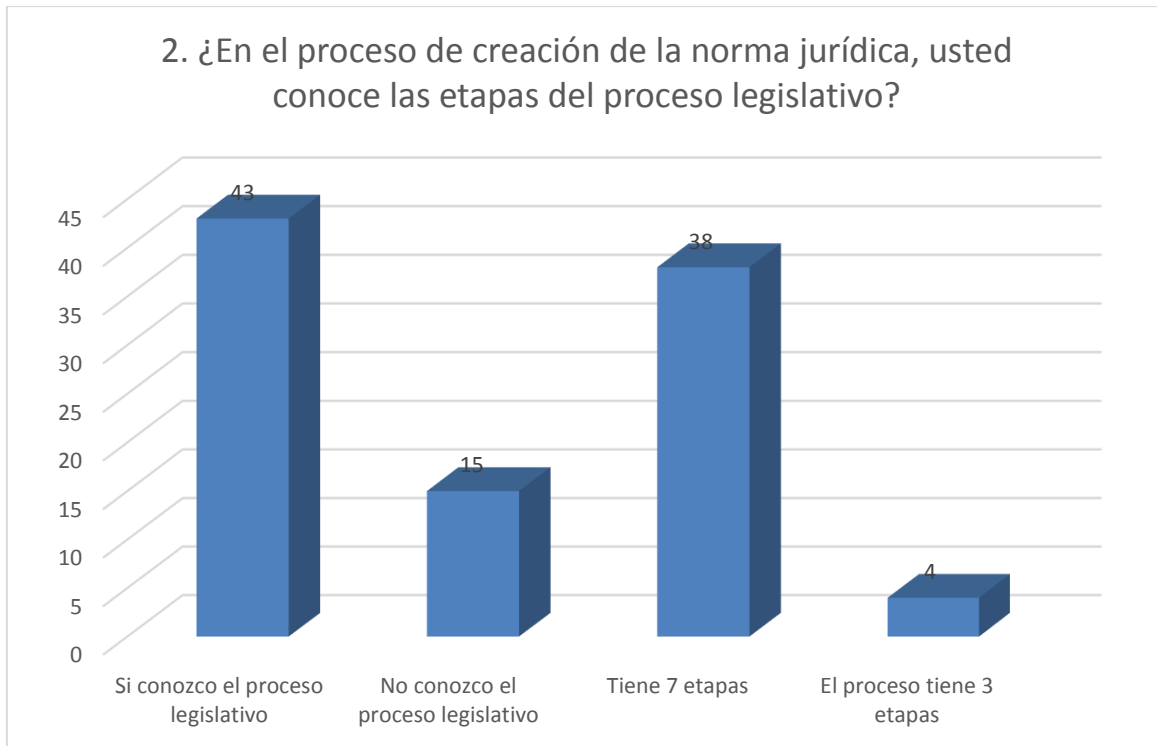
Estas encuestas abarcan una primera parte con la finalidad de mostrar el grado de conocimiento, que tiene la ciudadanía respecto del Poder Legislativo, formuladas a partir de 5 preguntas de conocimiento general, las cuales son:

### 1.- ¿Conoce cómo se integra actualmente la Cámara de Diputados del Estado de México para el debido cumplimiento de sus funciones?



De lo anterior, desprendemos, que el 41% de la sociedad desconoce la integración de la Cámara de Diputados, el 59 % señaló respuestas aleatorias, sin embargo, de lo anterior, concluimos que casi la mitad de la sociedad desconoce cómo se integra la Legislatura, y con ello, desprendemos que una de los factores que afectan la legitimidad de los trabajos parlamentarios, es el desconocimiento de un órgano público, encargado de la función de creación de normas jurídicas.

## 2.- ¿En el proceso de creación de la norma jurídica, usted conoce las etapas del proceso legislativo?



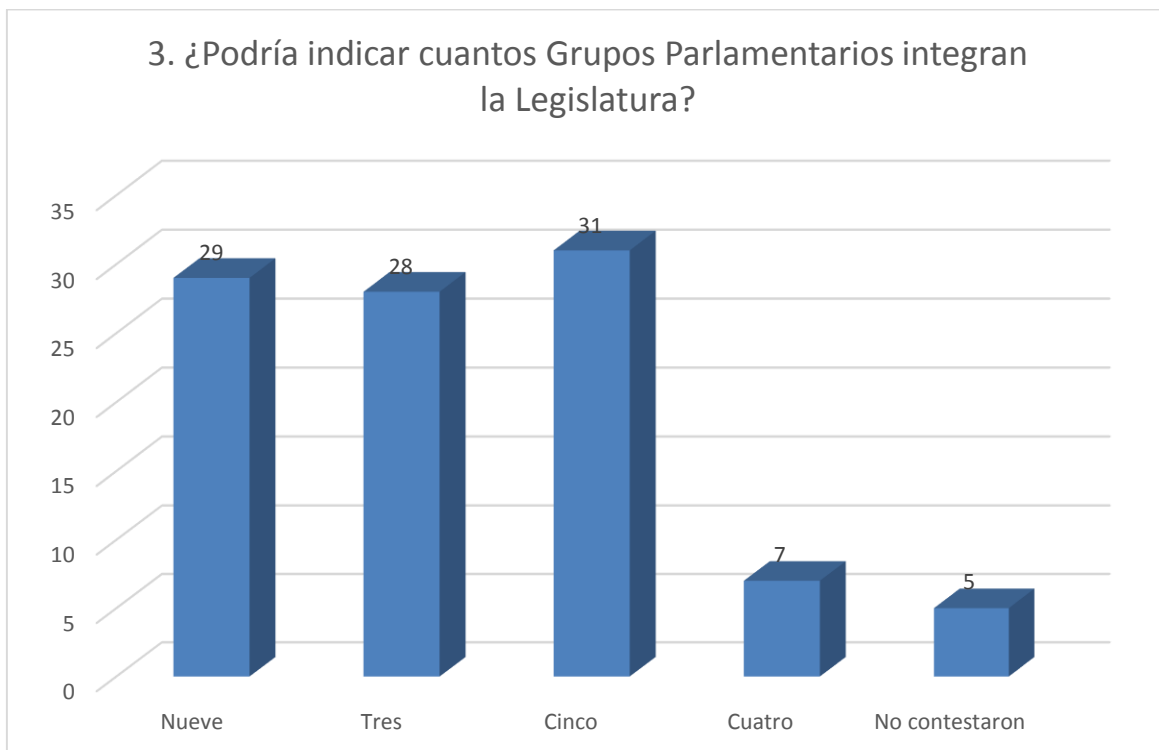
De lo anterior desprendemos que en sentido amplio, el 81% de los encuestados mencionó respuestas afirmativas, respecto del conocimiento del Proceso Legislativo, las cuales, son correctas, de acuerdo a la clasificación general del proceso legislativo:

- Iniciativa.
- Turno a Comisión y Análisis
- Discusión o Debate.
- Aprobación.
- Sanción
- Publicación
- Inicio de Vigencia



En ese sentido concluimos que la sociedad, en este aspecto, está en pleno conocimiento del Proceso Legislativo, para la creación de una norma jurídica, es decir, las funciones inherentes al Poder Legislativo, así como, la intervención del Poder Ejecutivo, en sus funciones Sancionadoras, de publicación e inicio de vigencia.

### 3.- ¿Podría indicar cuantos Grupos Parlamentarios Integran la Legislatura?



De lo anterior desprendemos que el 95%, señaló conocer el número de Grupos Parlamentarios que integran el Poder Legislativo, tan sólo, 5 no contestaron, sin embargo, sólo el 29 % conoce con exactitud la integración de los Grupos Parlamentarios los cuales son de acuerdo al número de integrantes:

- PRI 34 integrantes
- PRD 12 integrantes
- PAN 11 integrantes

*Función deliberante de las Comisiones Legislativas, como parte de la descentralización del proceso legislativo*

- MORENA 6 integrantes
- Movimiento Ciudadano 3 integrantes
- Nueva Alianza 3 Integrantes
- Encuentro Social 3 integrantes
- Partido del Trabajo 2 integrantes
- Partido Verde Ecologista 2 integrantes.

En ese sentido el objetivo específico, de la presente pregunta, subyace identificar el grado de conocimiento de la ideología y diversidad de las distintas corrientes representadas en la Legislatura, toda vez que, en la actualidad, y en la propuesta de este trabajo de investigación permea, la representación de cada uno de los grupos parlamentarios, en el interior de las Comisiones Legislativas y con ello, llevar un serio debate legitimado por ellas.

#### 4.- ¿Sabía usted que la agenda parlamentaria y los asuntos se acuerdan para su programación en la Junta de Coordinación Política?

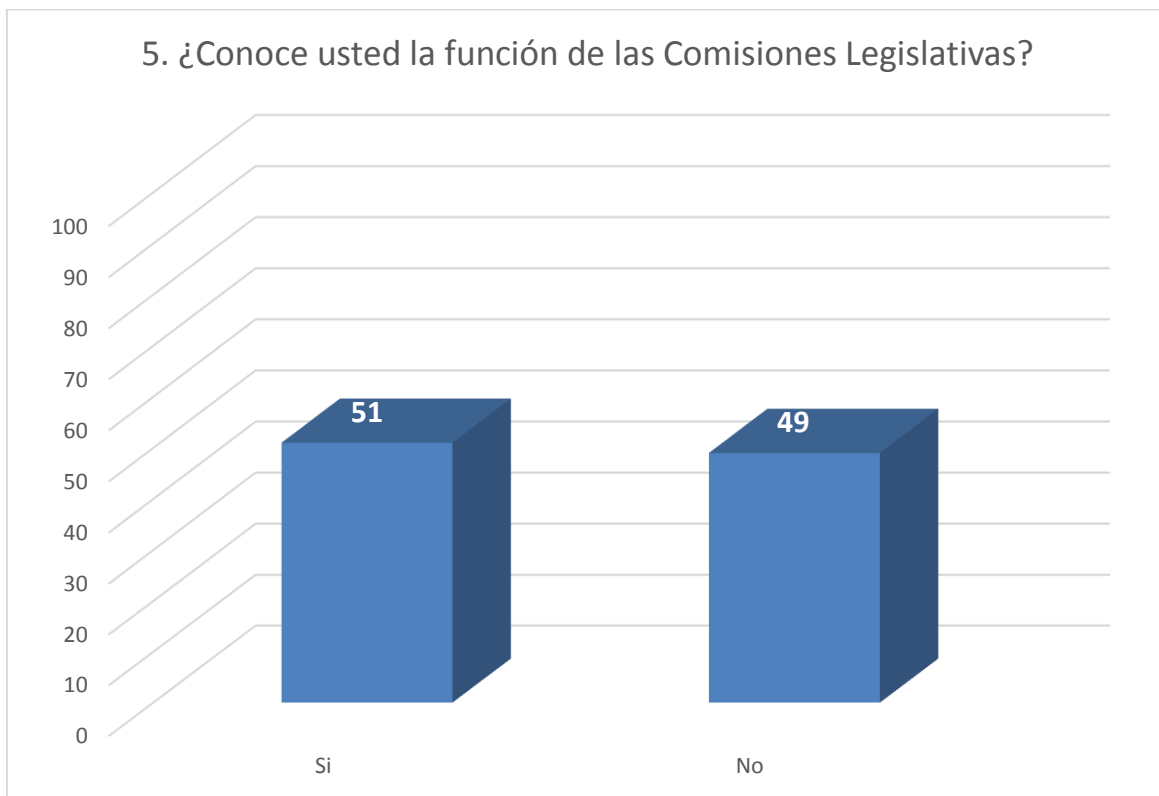


De lo anterior, desprendemos que únicamente el 25% de la sociedad, conoce las funciones del órgano de Concertación Política al interior de la Legislatura, el 73 % mostró un desconocimiento de esta función.

El objetivo específico de la presente pregunta tiene una gran relevancia, toda vez que es importante destacar, que los trabajos legislativos que se desarrollan al interior del Poder Legislativo, son acordados, por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que integran la Junta de Coordinación Política; pero más aún, como lo señalamos en el presente trabajo de investigación, hoy los parlamentos actuales, responden a decisiones en grupo, es decir, las votaciones y manifestaciones expresadas en el seno del Legislatura en Pleno y de las Comisiones Legislativas, son producto de un consenso, no son acciones individuales, de ahí la importancia de que las comisiones legislativas deban estar integradas por todos los grupos parlamentarios de la Legislatura, de acuerdo a su representación.

Asimismo la eficiencia del presente trabajo de investigación está ligada al conocimiento que tenga la ciudadanía sobre este tema en particular de la representación por grupo parlamentario.

## 5.- ¿Conoce usted la función de las Comisiones Legislativas?



De lo anterior, desprendemos que sólo el 51% de la sociedad, conoce cuales son las funciones de las Comisiones Legislativas, catalogadas en nuestro sistema jurídico mexicano como de estudio y dictamen, sin embargo, su evolución es tal, que hoy las Comisiones Legislativas, desarrollan el papel fundamental, de los trabajos de las Legislaturas.

El objetivo específico de esta pregunta, fue precisamente, identificar el conocimiento de la ciudadanía respecto de las funciones de las comisiones legislativas, sin embargo, observamos que el 49% de la sociedad desconoce para que existen estas Comisiones Legislativa.

En ese orden de ideas, de la primera parte de las preguntas concluimos, que en términos generales, la sociedad posee conocimientos generales respecto de la función legislativa, proceso legislativo, sin embargo, respecto de cuestionamientos más específicos, la ciudadanía expresa su desconocimiento, con un grado de aprobación de hasta el 29%.

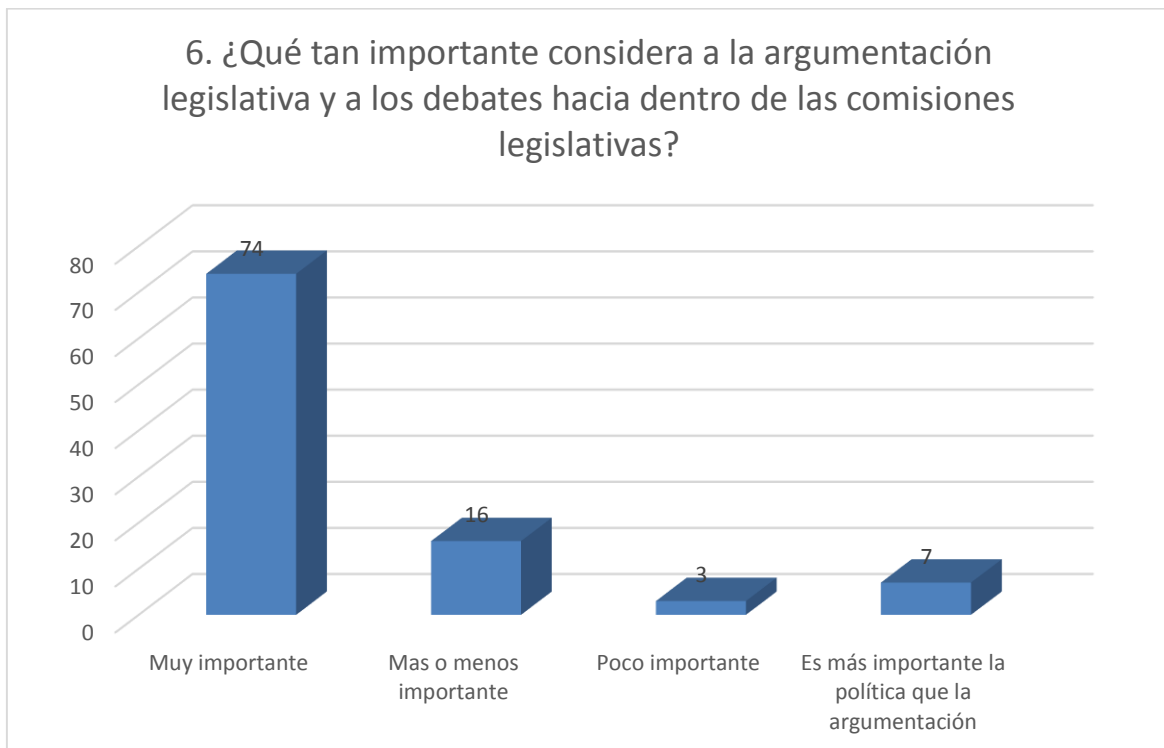
Por lo anterior, respecto de la primera parte de esta encuesta, señalamos, que es posible, tomar en cuenta, las opiniones y argumentos de manera objetiva, en virtud de que, en sentido amplio la ciudadanía posee un grado de conocimiento del Poder Legislativo.

Asimismo, resulta importante tomar en cuenta, la presente investigación cualitativa, para que de estimarse procedente, sirva de base, para que el Poder Legislativo comunique el quehacer legislativo.

#### 4.4.2 Segunda Parte de la investigación cualitativa: opinión y panorama de la descentralización del poder legislativo, otorgando la facultad de aprobación de normas jurídicas a las Comisiones Legislativas.

Esta investigación partió del supuesto de 5 preguntas, las cuales, son de opinión, con el objeto principal de conocer y mostrar realmente el panorama de la ciudadanía respecto de dos lineamientos específicos, por un lado si debe otorgarse más funciones a las comisiones legislativas, y en segundo lugar, si esta función debe ser, precisamente, la que se propone en este trabajo de investigación como la facultad de Comisiones Legislativas para aprobar normas jurídicas, y que éstas, sean ratificadas en el Pleno de la Legislatura; en ese sentido las preguntas son:

#### 6.- ¿Qué tan importante considera a la argumentación legislativa y a los debates hacia dentro de las comisiones legislativas?



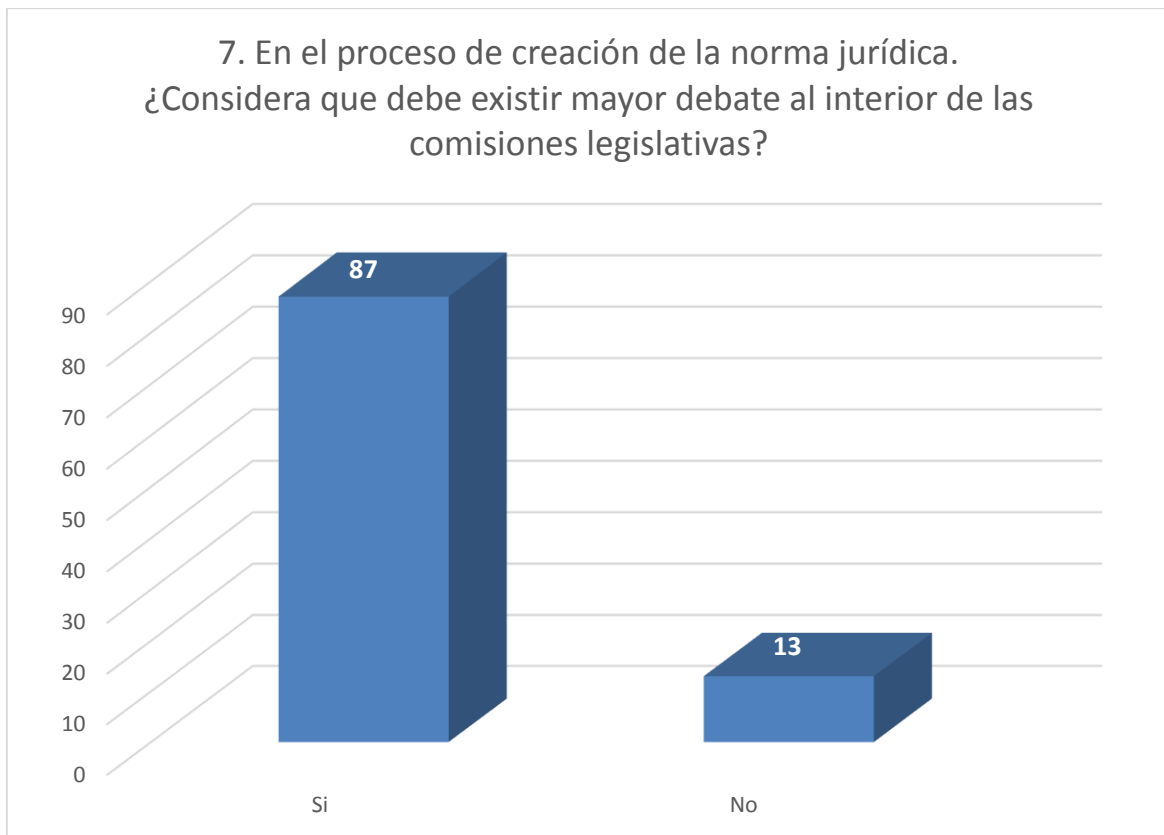
De lo anterior, desprendemos que el 74% de la ciudadanía considera muy importante, la argumentación jurídica y los debates en el seno de las Comisiones Legislativas, tan sólo el 7% considero que es más importante la política que la argumentación.

El objetivo específico de la presente pregunta de investigación tiene por objeto, identificar el grado de interés de la ciudadanía respecto de la función más importante que las Comisiones Legislativas desempeñan, que es la de realizar un debate y discusión de la norma jurídica, apegado a la argumentación jurídica.

En ese sentido, resulta importante, que casi las tres cuartas partes de la población encuestada, presenta un gran interés en el debate y discusión parlamentario al interior de las Comisiones Legislativas, las cuales constituyen el eje principal, de los parlamentos, y que por costumbre parlamentaria, se ha privilegiado y respetado el trabajo en el seno de las Comisiones Legislativas, para que el Pleno de la Legislatura, ratifique estas decisiones de los órganos colegiados.



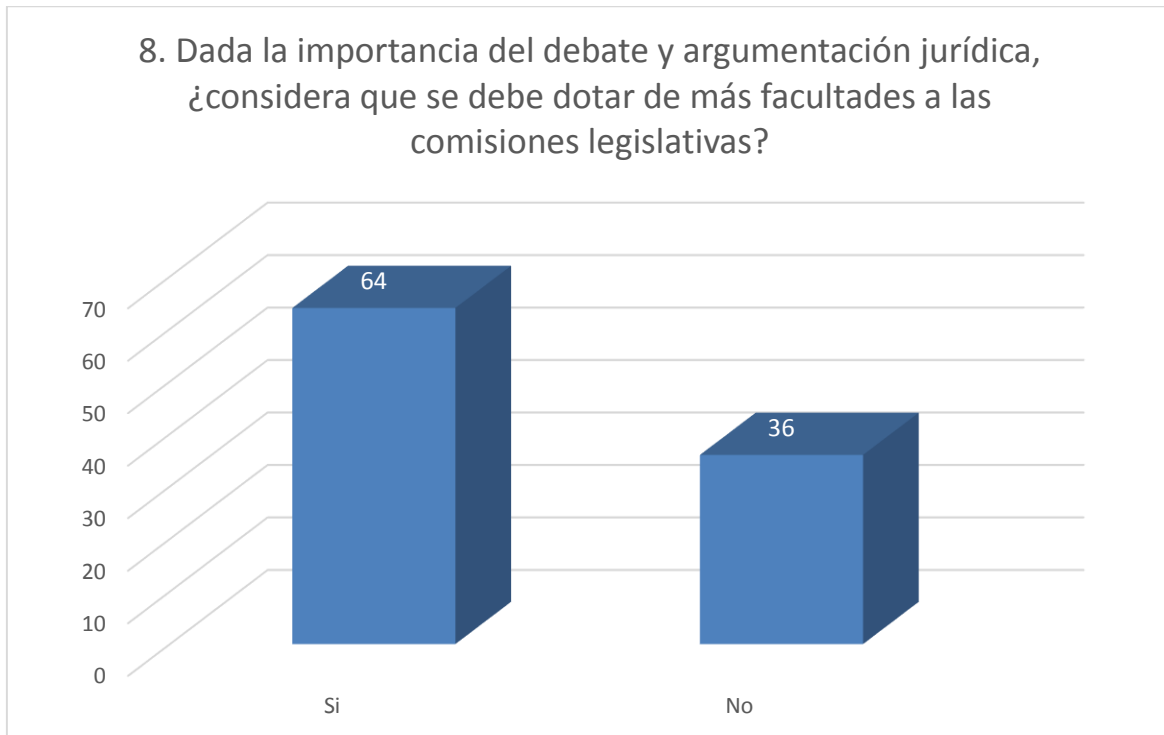
**7.- En el proceso de creación de la norma jurídica. ¿Considera que debe existir mayor debate al interior de las Comisiones Legislativas?**



De lo anterior desprendemos, que el 87% de los encuestados, señala que debe existir un mayor debate en el seno de las Comisiones Legislativas. Mientras que sólo el 13, no consideró importante que este debe darse en las Comisiones Legislativas.

El objetivo específico de la presente pregunta, subyace, en identificar en la perspectiva de la ciudadanía respecto de la etapa del proceso legislativo, de la discusión y el debate en las comisiones legislativas, concluyendo que a la ciudadanía realmente le interesa que exista un buen debate al seno de las Comisiones Legislativas, comprobando así hasta el momento la tesis acerca de que el debate deba darse en las comisiones legislativas.

### 8.- Dada la importancia del debate y argumentación jurídica, ¿considera que se debe dotar de más facultades a las comisiones legislativas?

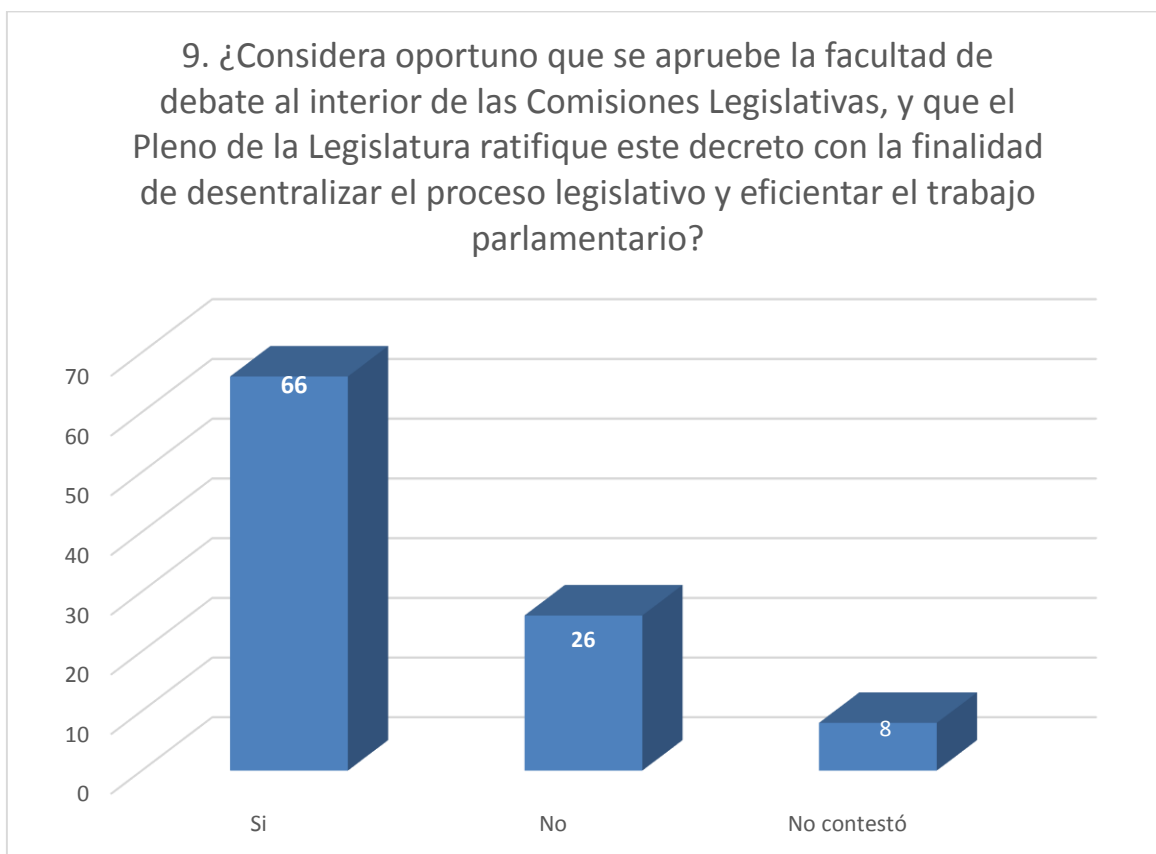


De lo anterior, desprendemos que el 64% de la población, coincide en que deben otorgarle más facultades a las Comisiones Legislativas, tan sólo el 36% expresa que no.

El objetivo específico de la presente pregunta, tiene por objeto, identificar la percepción respecto de la ciudadanía, para dotar y fortalecer a las Comisiones Legislativas con más funciones, que en lo específico no se mencionó por metodología.

En ese sentido, los resultados obtenidos son importantes de destacar, en virtud de que, más la mitad, coincide en que si debe otorgarse más funciones a las que hasta el momento se le han conferido, las cuales son de estudio y dictamen; asimismo, podemos concluir, que este resultado, respalda el argumento de la propuesta del presente trabajo de investigación.

**9.- Si la anterior respuesta fue afirmativa, ¿Considera oportuno que se apruebe la facultad de debate al interior de las Comisiones Legislativas, y que el Pleno de la Legislatura ratifique este decreto con la finalidad de descentralizar el proceso legislativo, y eficientar el trabajo parlamentario?**



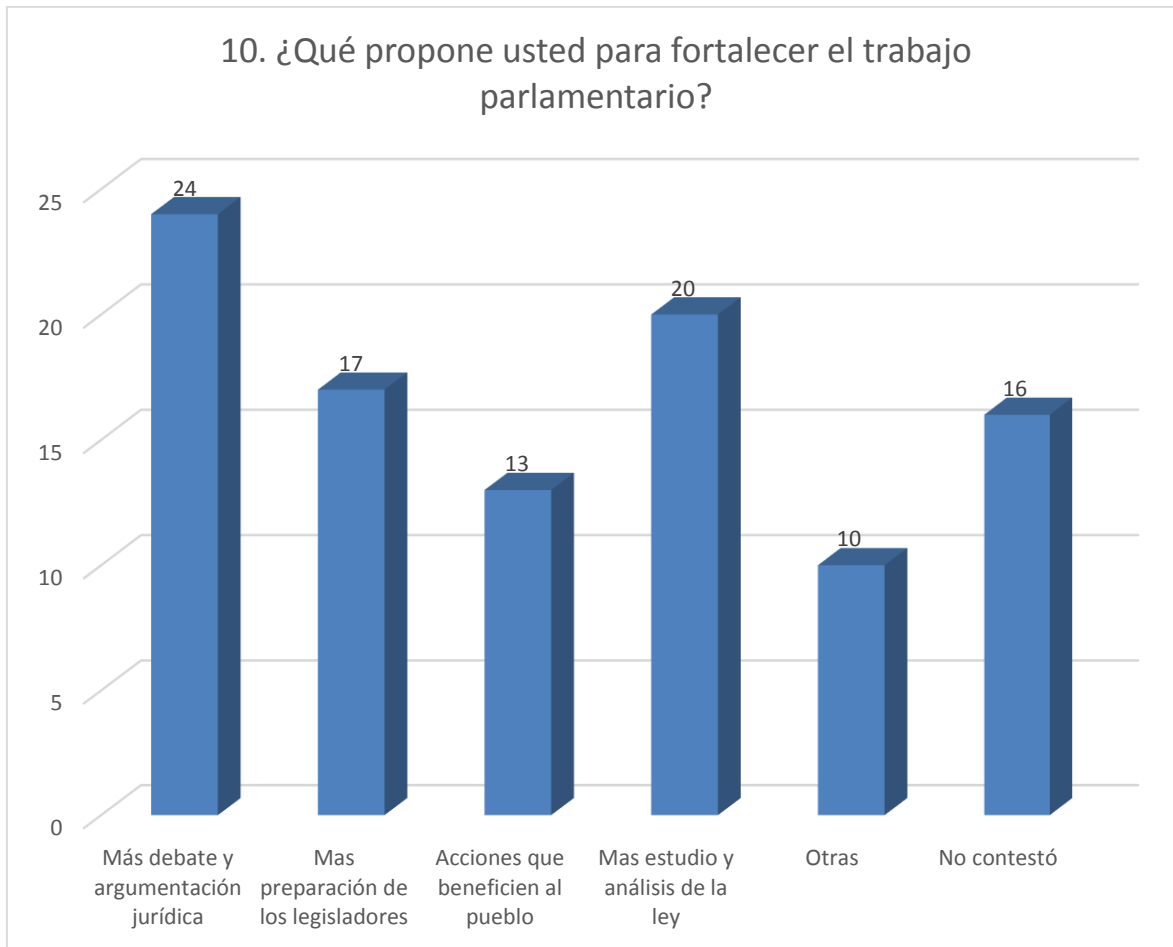
De lo anterior desprendemos, que el 66% de la ciudadanía están de acuerdo en que a las Comisiones Legislativas, se les otorgue la facultad de aprobar normas jurídicas para que el pleno las ratifique, tan sólo el 26% señaló que no, y el 8% no contestó.

El objetivo específico de esta pregunta, es identificar la perspectiva que tiene la ciudadanía respecto de la descentralización del poder legislativo, la cual considerablemente resultó estar de acuerdo.

En ese contexto apreciamos, que la mayoría de la ciudadanía encuestada respalda la propuesta del trabajo de investigación al señalar que debe otorgarse esta facultad a las comisiones legislativas, lo cual demuestra lo que la teoría y el marco de investigación del presente trabajo han señalado al sostener, que hoy en día las comisiones ya no sólo son órganos de estudio y dictamen, sino más bien su evolución es tal, que hoy son los pilares fundamentales de los parlamentos.

En estricto sentido la pregunta específica se planteó en razón de que los debates se llevaran a cabo en el seno de las Comisiones Legislativas, equiparando a la aprobación de normas jurídicas, pues en estricto sentido, el Pleno de la Legislatura seguirá manteniendo el control de la aprobación de las normas jurídicas al ratificarlas, en votación económica, y el debate será exclusivamente en las Comisiones Legislativas, salvo disposición en contrario.

## 10. ¿Qué propone usted para fortalecer el trabajo parlamentario?



La última pregunta, se realizó de manera abierta con la finalidad de identificar con precisión las propuestas para fortalecer el trabajo legislativo, en ese sentido, observamos, de acuerdo a lo manifestado, las siguientes respuestas coincidentes:

- el 24 % de los encuestados coinciden en mayor debate y argumentación,
- el 20% coincide en que deba, analizarse, y estudiar más la ley, antes de su aprobación por parte de los diputados.

- el 17% coincide en que los diputados deben estar más preparados, con capacitaciones continuas, en algunos supuestos con estudios de licenciatura, y en dos supuestos con licenciatura en derecho.
- El 13% señaló en que las leyes, acciones, políticas públicas deben siempre beneficiar a la sociedad, trabajar coordinadamente con los sectores de la sociedad y niveles de gobierno.
- El 10 % contestó por otras respuestas, las cuales son
  - 3 coinciden en que los trabajos sean públicos
  - Permitir el voto individual
  - Equilibrar el poder o representantes de izquierda y derecha
  - Que las leyes se apeguen al estricto
  - Transparencia y un verdadero trabajo
  - Más funciones a las Comisiones
  - Más responsabilidad de los servidores públicos
  - Ser más puntuales
- Asimismo, el 16 % no contestó

En ese contexto, coincidimos que las opiniones para fortalecer el trabajo en el Parlamento coinciden en la mayoría en respuestas propositivas, que buscan leyes eficientes en beneficio de la sociedad, las cuales se encuentren nutridas de un debate equitativo entre las fuerzas políticas representadas en la Legislatura, asimismo, se busca, que cada día los representantes de la sociedad estén mejor preparados, por otro lado, se presentan opiniones ya de cuarta generación como la publicidad y la transparencia de los trabajos parlamentarios.

En ese orden de ideas, podemos concluir, que la presente investigación cualitativa demostró, en primer lugar el conocimiento que se tiene respecto del Poder Legislativo, representando en sentido amplio una percepción del 50%, asimismo, respecto de la perspectiva y panorama en relación al objeto de estudio del trabajo de investigación que faculta a las comisiones legislativas para la aprobación de

normas jurídicas, desprendemos que casi tres cuartas partes de los encuestados, respaldan la propuesta, así como el desarrollo de la investigación que en todo momento, expone la evolución de las Comisiones Legislativas, respecto de las funciones que realizan, pues como bien lo señala el Maestro Santaolalla, hoy las comisiones legislativas, han dejado de ser órganos previos, considerándolos, eje principal en las decisiones de los parlamentos.

## 5. CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Derivada de la evolución de las Comisiones Legislativas, podemos señalar que el Parlamento en la Asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en Comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo.

**SEGUNDA.-** Las comisiones Legislativas, han pasado de ser, órganos de estudio previo y dictamen, a órganos principales de la Legislatura, en donde se realiza un serio análisis, discusión y debate de los asuntos encomendados, por lo que sus resoluciones han sido respetadas en el pleno de la Legislatura, al ratificarlos.

**TERCERA.-** En la práctica parlamentaria, el Pleno de la Legislatura, ha sido utilizado para pronunciamientos y posicionamientos ideológicos, dejando el debate en las comisiones legislativas, privilegiando en todo momento el trabajo al seno de las comisiones legislativas.

**CUARTA.-** Las resoluciones adoptadas al interior de la Legislatura, en los Parlamentos actuales y en la Legislatura del Estado de México, han sido realizadas por Grupo Parlamentario y no de manera individual o aislada, por lo que, destaca la representación de cada uno de los Grupos Parlamentarios al seno de las Comisiones Legislativas.

**QUINTA.-** El órgano legislativo, denominado Comisión Legislativa, está preparado para evolucionar, y recibir la facultad para aprobar normas jurídicas, cuando así el Pleno de la Legislatura y/o la Junta de Coordinación Política, le confiera esta atribución, ratificada por el Pleno de la Legislatura.

**SEXTA.-** Es importante destacar y subrayar, que el Pleno de la Legislatura, en todo momento conserva la última decisión y la facultad de abstracción, para que el debate, se de en la Sesión Deliberante del Pleno de la Legislatura.

**SÉPTIMA.-** Derivada de la investigación cualitativa, la sociedad posee un conocimiento en sentido general del Poder Legislativo, teniendo un grado de aceptación respecto de esta propuesta, de casi el 70%, expresando que es importante descentralizar el proceso legislativo, y dar más facultades a las comisiones legislativas.

## **6.- BIBLIOGRAFÍA**

Alexy, Robert “Teoría de la Argumentación Jurídica”, Ed, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

Aguiló I Lúcia, Lluís. Las Cortes Valencianas. “Introducción al Derecho Parlamentario”. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas. Ed. Tirant lo Blach, Valencia. 2000.

Arteaga Nava, Elizur, “Derecho Constitucional” Ed. Oxford, México. 2000.

Berlín Valenzuela, Francisco, “Derecho Parlamentario”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Betham, Jeremy, “Tácticas Parlamentarias,” Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

Castillo Salinas, Sara, “Diccionario Jurídico Mexicano”, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997.

Cervantes Gómez, Juan Carlos “Derecho Parlamentario”, Ed. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2012.



Fernández Segado, Francisco, “Estudios Jurídicos Constitucionales”, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.

Ferrer Muñoz, “Apuntes sobre la Historia del Congreso en México” Ed. UNAM, México, 2004.

Fix Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador. “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”. Ed. Porrúa, México, 2005.

García de Enterría, Eduardo. “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”, Madrid, 1988.

García- Pelayo, Manuel, “Derecho Constitucional Comparado” Ed. Alianza, Madrid, 1988.

Giuseppe D’Eufemia “La Comisión Parlamentaria en la Constitución Moderna” Ed. Revista Trimestral del Distrito Público, año IV, Italia, 1996.

G. Balladore-Palliri: “Derecho Constitucional” Ed. Giuffrè, Milán, 1957.

Jiménez Campo, “El Estado de Partidos” Ed. CIS-CEC, Madrid, 2000.

Jouvenel, Bertrand “Sobre el poder”. “Historia natural de su crecimiento”, Ed. Unión Editorial, Madrid, 2011.

Manzell, Andrea, “El Derecho Parlamentario” Ed. Bolonia, Il Mulino, Italia, 1987.

Mazziotti di Celso Manlio “Función Parlamentaria” Ed. Giuffrè, Milán, 1981.

Montesquieu. “El Espíritu de las Leyes”, Ed. Porrúa, México, 1987.

Morhoff, Federico, “Comisión Parlamentaria”, Ed. Digesto, Italia, 1997.

Murillo de la Cueva, Lucas, “Sistemas políticos contemporáneos”, Ed. Teide, Barcelona, 1984.

Muro Ruíz, Eliseo “Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión”, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.

Muro Ruíz, Eliseo “Algunos Elementos de Técnica Legislativa, Ed. UNAM, México, 2007,

Ochoa Campos Moisés “Derecho Parlamentario Mexicano”, Ed. Cámara de Diputados, México, 1973.

Pedroza de la Llave, Susana “Derecho Parlamentario Mexicano” Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas”, México, 2012. .

Pedroza de la Llave, Susana “La Administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización” Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas”, México, 2012.

Piedad García-Escudero Márquez, “El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales”, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

Reta Martínez, Carlos “La Cámara de Diputados” Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas”, México, 2012.

Santaolalla, Fernando “Derecho Parlamentario” Ed. Espasa Universidad, Madrid, 1990.

Tosi, Silviano, “Derecho Parlamentario” Ed. Porrúa, 1996, México, 1996.

Wilson, James “El Gobierno De Los Estados Unidos (Editorial: Editorial Limusa S.A. De C.V., 2002.

## **Legislación Nacional**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
3. Reglamento de la Cámara de Diputados
4. Reglamento del Senado de la República
5. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
6. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
7. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México
8. Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

## **Otras fuentes consultadas**

**Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Federal Electoral**

Consultado en <http://www.te.gob.mx/ccje/archivos/acciones/autoridades/congresos/proceso.pdf> el 26 de abril del 2016

## 7.- PROPUESTA LEGISLATIVA

### DECRETO:

**ARTÍCULO ÚNICO:** Se reforma el artículo 72, y se adiciona el artículo 73 ter de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México para quedar como sigue:

Artículo 72.- Las comisiones legislativas tendrán como funciones estudiar, analizar **y salvo acuerdo expreso de la Legislatura aprobar** las iniciativas de ley o decreto que les sean turnados de acuerdo a su ámbito de competencia **previa ratificación del Pleno de la Legislatura**, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, además de los asuntos que en la Legislatura, en la Diputación Permanente o en la Junta de Coordinación Política les encomienden, con el objeto de elaborar los dictámenes o informes correspondientes, debiendo dar cuenta de ello al Presidente de la Legislatura en los plazos establecidos por la ley y el reglamento.

Durante el Proceso Legislativo, las comisiones de manera preferente, generarán mesas de trabajo, en las que podrán convocar a Organizaciones de la Sociedad Civil que se encuentren involucradas en los temas a tratar.

Para el cumplimiento de esta función el pleno de cada comisión legislativa podrá constituir subcomisiones de trabajo con el objeto de agilizar y especializar la labor de dictaminación.

**Artículo 73 ter** Por acuerdo del Presidente de la Legislatura, las Comisiones Legislativas, podrán aprobar las iniciativas de ley o decreto, previa ratificación del Pleno de la Legislatura en votación económica, o de la Diputación Permanente en Periodos de Receso.

**Cuando a solicitud de la mitad más uno de los diputados reunidos en el pleno, o por acuerdo de la Junta de Coordinación Política, el Pleno de la Legislatura recabará el proceso legislativo de discusión y votación de las iniciativas de ley o decreto que le hayan sido turnadas para tal efecto.**

**Tratándose de iniciativas de ley o decreto en materia Constitucional, Electoral, y hacendaria, no podrá aplicarse la aprobación por parte de las comisiones legislativas.**

**Durante el Periodo de Receso, previo a las sesiones de clausura del periodo ordinario, el Presidente de la Directiva podrá someter a consideración del pleno las iniciativas de decreto, que habrán de funcionar con competencia legislativa durante el periodo de receso, para ser ratificadas, en su caso, por la Diputación Permanente, sin que ésta, pueda proponer asuntos para competencia legislativa.**

### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** Publíquese el presente Decreto en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”.

**SEGUNDO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”.

**TERCERO.** Se derogan las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a lo establecido en el presente Decreto.

Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los        del mes de        del año dos mil dieciséis.

## ANEXO 1

UAEMEX- FACULTAD DE DERECHO  
 Coordinación de Estudios Avanzados  
 Encuesta sobre Derecho Parlamentario  
 Mayo de 2016

### ENCUESTA

El presente cuestionario pertenece a un trabajo de investigación tesis de grado, y tiene por objetivo conocer la perspectiva ciudadana acerca del desarrollo de los procedimientos al interior del Poder Legislativo del Estado de México, especialmente en el desarrollo del proceso legislativo.

**Instrucciones.-** Por favor se le pide atenta y respetuosamente, que elija y encierre en un círculo la letra de la respuesta que considera correcta a cada pregunta.

**1.- ¿Conoce cómo se integra actualmente la Cámara de Diputados del Estado de México para el debido cumplimiento de sus funciones?**

A.- por una comisión	B.- por tres comisiones	C.- por cinco comisiones	D.- No se
----------------------	-------------------------	--------------------------	-----------

**2.- ¿En el proceso de creación de la norma jurídica, usted conoce las etapas del proceso legislativo?**

A.- Si conozco el proceso legislativo	B.- No conozco el proceso legislativo	C.- Tiene 7 etapas	D.- El proceso tiene 3 etapas
---------------------------------------	---------------------------------------	--------------------	-------------------------------

**3.- ¿Podría indicar cuantos Grupos Parlamentarios Integran la Legislatura?**

A. 9	B. 3	C. 5	D. 4
------	------	------	------

**4.- ¿Sabía usted que la agenda parlamentaria y los asuntos se acuerdan para su programación en la Junta de Coordinación Política?**

A.- Si	B.- No
--------	--------

**5.- ¿Conoce usted la función de las Comisiones Legislativas?**

A.- Si	B.- No
--------	--------

**6.- ¿Qué tan importante considera a la argumentación legislativa y a los debates hacia dentro de las comisiones legislativas?**

A.- Muy importante	B.- Más o menos importante	C.- poco importante	D.- Es más importante la política que la argumentación
--------------------	----------------------------	---------------------	--------------------------------------------------------

**7.- En el proceso de creación de la norma jurídica. ¿Considera que debe existir mayor debate al interior de las Comisiones Legislativas?**

A.- Si	B.- No
--------	--------

**8.- Dada la importancia del debate y argumentación jurídica, ¿considera que se debe dotar de más facultades a las comisiones legislativas?**

A.- Si	B.- No
--------	--------

**9.- Si la anterior respuesta fue afirmativa, ¿Considera oportuno que se apruebe la facultad de debate al interior de las Comisiones Legislativas, y que el Pleno de la Legislatura ratifique este decreto con la finalidad de descentralizar el proceso legislativo, y eficientar el trabajo parlamentario?**

A.- Si	B.- No
--------	--------

**10. ¿Qué propone usted para fortalecer el trabajo parlamentario?**

---



---



---

Responsable: Lic. en D. Marco Antonio Sandoval González

