



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

**“RELACIÓN ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO EN EL
ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO”.**

TRABAJO TERMINAL DE GRADO

QUE PRESENTA

ARCELIA FLORES CASTRO

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN DERECHO PARLAMENTARIO

Tutora Académica:

DRA. EN D. CLAUDIA ROBLES CARDOSO

Tutores Adjuntos:

Dra. María Elizabeth Díaz López

Dr. en D. Carlos Muñoz Díaz



Facultad de Derecho

JUNIO, 2018

Dedicatoria

Dedico este trabajo a los tres amores de mi vida: *Ana Sofía, Alejandra y Saúl*, a quienes les he quitado algunos momentos de convivencia para poder concluir esta investigación que ha sido importante para mí. Especialmente a ti Saúl, por ser un gran apoyo en este camino que hemos emprendido día a día con nuestras hijas.

Agradezco a mis queridísimos padres *Ana María y Ezequiel* por todo el amor, dedicación, valores y lecciones que me enseñaron y que han servido para guiar mi vida y actuar, y que me han hecho la persona que hoy soy; así como a mi querido hermano Hazael, que siempre ha sido mi compañero de vida.

También agradezco al *Senado de la República* por la oportunidad de pertenecer a esta institución tan importante del Estado Mexicano, lugar donde me he formado profesionalmente, ya que sin el apoyo recibido no hubiese logrado alcanzar este nuevo peldaño en mi formación académica.

Finalmente, agradezco a todos los miembros de la familia que siempre me han tenido paciencia cuando emprendo proyectos de este tipo; especialmente para *Doña Mary (q.e.p.d.)* de quien siempre recibí en todo momento apoyo, palabras de aliento, sonrisas, atenciones, cariño y buenos consejos; hoy que tristemente ya no está con nosotros le puedo decir que era Usted un eslabón indispensable e insustituible en este engranaje familiar. La extrañamos mucho.

“La fascinante historia política del sistema de comisiones está por escribirse”

Alonso Lujambio

ÍNDICE

Objeto de aplicación del conocimiento	6
Método de Trabajo.....	9
Introducción.....	12
El Poder Legislativo en México.....	14
Breve reseña histórica sobre el origen y evolución del Sistema de Comisiones Legislativas.....	18
Concepto de las Comisiones Legislativas.....	27
Tipos de Comisiones Legislativas en las Cámaras del Congreso de la Unión.....	29
Facultades de las Comisiones Legislativas.....	38
Naturaleza y fundamento jurídicos.....	40
Atribuciones de las Comisiones Legislativas.....	42
Consideraciones básicas sobre el Estado Constitucional de Derecho, la Democracia y la Legitimidad Democrática.....	44

Situación actual en nuestro país: análisis, crítica, alcances y retos del actuar de las Comisiones Legislativas como elemento de legitimidad democrática en el Estado Constitucional de Derecho en México..... 48

Resultados del Trabajo Terminal..... 57

Discusión y Conclusiones 58

Bibliografía..... 63

Objeto de aplicación del conocimiento

La realización del presente trabajo terminal de grado, para obtener el grado de la Maestría en Derecho Parlamentario se convirtió en la oportunidad perfecta para desarrollar uno de los temas que se ha considerado de gran importancia en el Poder Legislativo, y es el de la función que cumplen en la labor legislativa las comisiones legislativas de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

La temática central abordada en este trabajo terminal de grado es producto de diferentes momentos de reflexión, análisis y estudios, que por varios años se ha tenido la oportunidad de realizar, teniendo a las Comisiones Legislativas han sido el centro de atención académica, ya que son entes de trabajo legislativo poco reconocidos, y que en muchos casos cuya labor no es valorada como tampoco es conocida, más allá del ámbito académico donde sí han sido objeto de análisis desde hace un poco más de dos décadas, pero en las decisiones legislativas que trascienden hacia la sociedad a través de los medios de comunicación actuales su labor no es conocida.

Es en el trabajo en las comisiones legislativas, específicamente en las comisiones ordinarias, donde se lleva a cabo una fase esencial de la facultad legislativa de las Cámaras del Congreso, ya que justamente es ahí en donde se analiza, discute y determina la viabilidad de un proyecto de Ley o Decreto; es la instancia donde los legisladores federales que forman parte de las Comisiones Ordinarias a quienes les hayan turnado el asunto, tienen la oportunidad de hacerse llegar opiniones de especialistas, funcionarios federales, académicos, o algunos otros que estimen pertinentes, a fin de tomar una determinación sobre la viabilidad o no del proyecto de decreto que sea objeto de análisis.

Es la votación de un dictamen de Comisión, ya sea en reunión de trabajo de las Comisiones o en el Pleno (como máximo órgano de decisión legislativa), a través de la cual los legisladores federales ejercen la facultad material y legalmente legislativa; aunque no debemos olvidar que es la votación final que se hace en el Pleno de cada Cámara, la que determinará el destino del proyecto de decreto analizado, ya que es

esta votación la que eventualmente tendrá un carácter determinante en la aprobación definitiva.

Conocer la existencia de las comisiones ordinarias como órganos internos que resuelven y facilitan el trabajo en el Pleno, es el objeto de investigación, ya que justamente es en ella donde se aprueba o se rechaza de manera definitiva un proyecto de Ley o Decreto.

Por lo anterior, es que el presente trabajo terminal de grado tiene como objeto de estudio el Sistema de Comisiones Legislativas en México, con la finalidad de comprender la forma en que éste ha evolucionado en el Poder Legislativo Mexicano a lo largo del tiempo, y en el mismo sentido es que se podrá saber el proceso gradual por el cual dichos entes legislativos se han convertido en órganos parlamentarios de control del poder político.

Al conocer este Sistema de Comisiones Legislativas, se pretende también aglutinar diversos rubros que permitirán tener claridad en el hecho de cómo las Comisiones Ordinarias del Congreso son el principal ente parlamentario interno que permite efectuar el control parlamentario como parte del control político y jurídico que puede realizar el Poder Legislativo en México; siendo esto la base para vislumbrar las razones de por qué desde las Cámaras del Congreso de la Unión, las comisiones legislativas son un elemento esencial de legitimidad democrática en el Estado Constitucional de Derecho de nuestro país, ya que en función de su actuar, es cómo la determinación legislativa que se asuma, será aceptada de manera legítima o eventualmente será rechazada y gradualmente se convertirá en una norma jurídica ineficaz.

Resulta importante resaltar la trascendencia de las comisiones legislativas dentro del propio derecho parlamentario, ya que al igual que éste aquellas han evolucionando a lo largo de la historia, y cada día se han vuelto un objeto de estudio dentro del derecho constitucional contemporáneo, y a la vez cada uno de ellos han adquirido su propia importancia dentro del Parlamentarismo moderno.

Lo anterior, ha sido sostenido por diversos especialistas en la materia, de quienes rescato la opinión del italiano Silvano Tosi, quien sostiene que *“las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función de las cámaras [formación de las leyes], como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las cámaras, sujeto a los señalamientos del artículo 72 en lo atinente a las modalidades que ahí configura las atribuciones de las comisiones en la formación de leyes, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones¹”*.

En ese mismo orden de ideas, es pertinente recordar que el Derecho Parlamentario es aquella parte, rama, sector o disciplina relativamente nuevo y de especial importancia del derecho constitucional, que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa de cada país o Estado, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales. Precisa que en este tipo de derecho hay una reiterada inexistencia de una sanción jurídica, pero sí hay una sanción política, que normalmente se centran en actos de control sobre el Poder Ejecutivo.

Específicamente debemos tener en cuenta que en México el Derecho Parlamentario surge a partir de 1987 cuando empieza a utilizarse dentro del Congreso como la rama del derecho constitucional que estudia y regula la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones del mismo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales; y desde entonces, y cada vez con mayor fuerza, ha venido evolucionando al grado de irse consolidando como una disciplina específica del derecho, dentro de la cual, el estudio de las comisiones legislativas se vuelve trascendental para la comprensión de la labor que realiza el Congreso de la Unión en la expedición de leyes y decretos que integran el Sistema Jurídico Mexicano.

¹ Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1996, p. 138.

Método de Trabajo

De manera concreta, lo que se refiere a la metodología jurídica es una rama del derecho que en las últimas décadas ha adquirido mayor solidez como una herramienta indispensable para poder realizar investigaciones en los diferentes campos del derecho. Ya que como sabemos, *de manera frecuente se ha discutido sobre si el derecho posee o no carácter científico*².

Ha sido sostenido que *“de la ciencia en general hemos dicho que debe ser un conocimiento racional; luego, entonces el Derecho como ciencia deberá satisfacer este requerimiento. Así se ha dicho que “Se denomina `ciencia del Derecho´ a la actividad intelectual que tiene por objeto el conocimiento racional y sistemático de los fenómenos jurídicos”*³.

En el mismo sentido, es que hablar de técnica jurídica no es un tema donde se tenga una visión única sobre cómo se debe investigar en las diferentes áreas del derecho; motivo por el cual, es que en el tema central que es objeto de estudio en el presente trabajo terminal de grado se presentan algunas particularidades sobre la manera en que se realizó la investigación y los métodos específicos que se utilizaron.

En ese orden de ideas, y por lo antes mencionado, es que utilicé de manera prioritaria la metodología jurídica, que es *la disciplina que se ocupa del estudio de los instrumentos técnicos necesarios para conocer, elaborar, aplicar y enseñar ese objeto de conocimiento que denominamos “derecho”*⁴. De esta manera, para poder llevar a cabo este trabajo de investigación, es que en una primera etapa recopilé la información que hasta ese momento era más actualizada sobre el tema objeto de la investigación, a fin de conocerlo a mayor profundidad de acuerdo a los autores que se han dado a la tarea de abordarlo. Con ello, es que se tuvo la oportunidad de utilizar nuevos elementos de análisis en el desarrollo del trabajo.

² Fix-Zamudio, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídica*, 7ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 15.

³ Azúa Reyes, Sergio, *Metodología y técnicas de la investigación jurídica*, 4ª ed., México, Porrúa, 2001, p.

4.

⁴ *Ídem*, p. 27.

De manera adicional, utilicé los métodos analítico, además del histórico y comparativo. Con la utilización del método analítico, se podrá conocer en cada uno de los subtemas planteados en el presente trabajo terminal de grado, los elementos principales de cada acepción vinculada con el tema de fondo.

El método histórico es de suma importancia, en virtud de que *“La historia tiene como objeto de estudio sistemático, crítico e interpretativo de hechos del pasado que han tenido relevancia y trascendencia social”*⁵, ya que se tiene que recordar que *el estudio de la historia no puede, ni debe ignorar el fenómeno jurídico. Por ello, el fenómeno jurídico del pasado no sólo es sujeto, sino también objeto de quehacer histórico, desde cualquier postura historiográfica que se adopte*⁶.

Para la comprensión cabal de la importancia de las comisiones legislativas, es que se han conocido las referencias históricas, en virtud de que sólo conocimiento la historia de las instituciones legislativas, es que se podrá encontrar no tan sólo respuestas a problemáticas concretas, sino que además se podrá comprender con facilidad su respectiva evolución.

Respecto a las Técnicas de Investigación que se han utilizado para la realización del presente trabajo terminal de grado, debo mencionar que se ha optado por el uso de la investigación documental, así como la investigación de campo y empírica.

Respecto de la investigación de campo y empírica, se ha dado a la tarea de realizar los estudios pertinentes para poder estar en condiciones de plasmar la realidad cotidiana que pretendo me sirva como herramienta en la corroboración de los argumentos que se han plasmado en el presente trabajo terminal de grado.

⁵ Sánchez Vázquez, Rafael, *Metodología de la ciencia del derecho*, 4ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 35.

⁶ *Ídem*, p. 36.

Se considera que la experiencia profesional adquirida por la autora durante 22 años laborando en diferentes comisiones legislativas de ambas Cámaras del Congreso, ha permitido conocer de manera directa diferentes cuestiones trascendentales, que contribuyen a solidificar muchos de los argumentos que se plasman en el trabajo terminal.

Recordemos que *“la técnica de campo tiene por objeto detectar el funcionamiento real de una institución jurídica para evaluar la distancia que hay entre el deber de ser prescrito y el ser real”*⁷.

Es pertinente mencionar que los pasos realizados para concretar este trabajo terminal de investigación los fui desahogando desde hace varios años, desde antes de cursar esta maestría en Derecho Parlamentario, ya que el tema del Sistema de Comisiones siempre ha sido de particular interés, por encima de todos los demás que se pueden abordar cuando se estudia o analiza el funcionamiento del Poder Legislativo. Motivo por el cual, desde hace alrededor de unos 18 años empecé a estudiarlo, consultando bibliografía de la época y realizando en diferentes momentos, trabajos básicos de investigación como lo que se refiere a la realización de fichas de trabajo de los libros consultados, la compilación de la bibliografía que en cada caso se fue estimando sería de utilidad, así como el procesamiento gradual de diversas ideas sobre el funcionamiento de dichos entes.

Después de transcurridos algunos años, se dio la oportunidad en el Senado de la República, de cursar en el año 2014 la Maestría den Derecho Parlamentario, y es entonces que retomé el interés de trabajar en un protocolo de investigación que estuviese relacionado con el funcionamiento y trabajo que realizan dichos entes legislativos. En ese sentido, es que durante el tiempo que duró la referida Maestría, en diversos trabajos, y materias cursadas se tuvo la oportunidad de ir desarrollando a mayor profundidad los diferentes temas que rodean la investigación.

⁷ Witker Velásquez, Jorge, *La Investigación Jurídica. Bases para las tesis de grado en Derecho*, 2ª ed, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, 2011, p. 138.

Por lo anterior, es que en esa época se tuvo la oportunidad de trabajar de acuerdo a un cronograma de actividades, que permitieron que el avance de la investigación fuera fructífera.

El tema de la investigación por el que se optó se localiza en el ámbito del derecho constitucional, y a su vez dentro de lo que se ha ya catalogado desde hace algún tiempo como derecho parlamentario, ya que justamente es el sistema de comisiones la parte medular en donde se lleva a cabo el trabajo legislativo que al final el Pleno de cada Cámara lleva a votación.

Introducción

La realización del presente trabajo terminal de grado se ha convertido en la oportunidad perfecta para desarrollar uno de los temas que se considera de gran importancia dentro del Poder Legislativo en nuestro país, y que en muchas ocasiones es desconocido.

Me refiero a la importante y determinante labor que realizan las comisiones legislativas, en el actuar de la vida legislativa, específicamente las denominadas ordinarias de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

El trabajo que se realiza en el seno de las comisiones legislativas está dentro de la fase esencial de la facultad de legislar que tienen las Cámaras del Congreso, porque es justamente ahí en donde se analiza, discute y valora la viabilidad de un proyecto de Ley o Decreto.

Es en el trabajo que llevan a cabo las comisiones, donde el Legislador Federal, empieza a ejercer propiamente la facultad legislativa; razón por la cual es que esa actividad en comisiones es la que se ha considerado interesante abordar en el presente trabajo terminal de grado, ya que los alcances jurídicos y -en ocasiones- políticos de su actuar tienen enormes implicaciones en el sistema jurídico vigente de nuestro país.

Por ello, es que esos aspectos en su conjunto se convierten en un elemento de legitimidad democrática en el Estado Constitucional de Derecho en nuestro país, ya que cuando dichos entes realizan su trabajo con intereses sesgados, y los productos legislativos que emiten son contrarios a los principios jurídicos y éticos que deberían prevalecer, entonces nos encontramos ante casos en donde se puede hablar de actos que gradualmente van debilitando al propio Estado Constitucional de Derecho.

Para poder lograr que las diferentes temáticas que se abordan en el presente documento se comprendan, es que en un primer término me permito explicar brevemente las características del Poder Legislativo en México, describiendo la forma en que está integrado, refiriendo los rubros que serán de utilidad para la comprensión del tema central abordado en este documento.

Se realiza una referencia específica sobre el surgimiento del sistema de comisiones en el mundo, para comprender de manera integral la forma en que se gestaron desde un punto de vista histórico en nuestro país desde 1824 y hasta antes de los años ochentas. A continuación, se brindan algunas opiniones de especialistas en derecho parlamentario, con la finalidad de arribar a un concepto de lo que son las comisiones legislativas. Teniendo claridad en ese rubro, se abordan los tipos de comisiones que pueden existir en el Congreso Mexicano, explicando brevemente cada uno de los casos.

Después se trata lo que tiene que ver con las facultades de las comisiones legislativas desde un punto de vista genérico, y sólo enfocándome a la visión que se ha considerado de utilidad para comprender el tema aquí abordado; en el siguiente apartado explico la naturaleza jurídica y los respectivos fundamentos jurídicos de dichos entes, para así poder dar paso a explicar las atribuciones que tienen en su actuar y la incidencia de esto en el Estado Constitucional de Derecho; que será abordado en un apartado de consideraciones básica, donde también incluyo lo que se relaciona con la Democracia y la Legitimidad Democrática.

Posteriormente, en el último rubro de este trabajo terminal de grado se realizó de manera muy puntual un breve análisis, crítica, alcances y retos que tienen las comisiones ordinarias como elemento de legitimidad democrática en el Estado Constitucional de Derecho en nuestro país; para después referir de manera concreta los resultados de la investigación.

Finalmente, se da paso al último subtema, el que es de gran trascendencia y es el relativo a la Discusión y Conclusiones, donde de manera descriptiva se refieren los hallazgos y diferentes argumentos a manera de conclusiones a las que se llegaron al haber concluido la realización de este trabajo.

El Poder Legislativo en México

El Poder Legislativo en nuestro país, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está integrado por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, quienes para casos particulares, y abordando temáticas muy específicas pueden sesionar como un sólo ente que se denomina Congreso de la Unión; éste es el encargado de cumplir con el procedimiento legislativo señalado en la propia Carta Magna, y que tiene como finalidad *producir las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano*⁸.

De esta manera, resulta evidente que es el Poder Legislativo Mexicano el que tiene como finalidad primigenia la expedición de los ordenamientos jurídicos que regirán de manera medular la vida institucional del país; aunque también se debe tener presente que en los últimos tiempos, ha empezado a ejercer diversas facultades de control y de contrapeso al actuar del Titular del Poder Ejecutivo, y de los órganos de toda la Administración Pública Federal, así como algunos organismos paraestatales.

En el mismo sentido, es que resulta importante destacar el importante papel político y jurídico que ha empezado a adquirir el Congreso, ente del que en realidad sobre la

⁸ Mora-Donatto, Cecilia, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, LVIII Legislatura-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2000, p. 11.

forma en que funciona y se organiza se ha sabido poco, apreciación que en su momento consideró Alonso Lujambio, para quien *el Congreso ha surgido como una instancia en donde para que se den las reformas constitucionales se tiene que llegar primero a una negociación*⁹.

Nuestra Constitución Política en su artículo 50 dispone que el Poder Legislativo Mexicano es bicamaral, y tal como nos lo recuerda Francisco Berlín Valenzuela, *fue instituido en este país por los constituyentes de 1824, quienes atendieron al modelo norteamericano y por eso atribuyeron al Senado la representación de las entidades federativas*¹⁰, razón por la cual, en México contamos con un modelo tradicional de sistema bicamaral, es decir integrado por dos cámaras.

Desde el punto de visto histórico, México atravesó por cambios importantes referentes al bicameralismo y unicameralismo, pero desde 1874 se restauró el Senado de la República como una segunda cámara legislativa del Poder Legislativo, y así ha permanecido nuestro sistema parlamentario.

Por la forma en que está redactada la Constitución Política desde 1917, pareciera que el Congreso de la Unión puede sesionar para resolver cualquier tipo de asuntos, lo cual, evidentemente no es así. No obstante, recordemos que *“Pese a su carácter bicameral, el Congreso General funciona en algunas ocasiones en sesión conjunta como cuerpo único, presidido siempre por el Presidente de la Cámara de Diputados en el recinto que ésta ocupe, en los casos especiales previstos en los artículos 69, 84, 85, 86 y 87”*¹¹. Por lo que el Congreso de la Unión carece en estricto sentido de facultades para votar y aprobar en un solo acto cualquier proyecto de ley o decreto; y esto se debe a que los casos en los que sí se puede reunir, está destinado para que sean sólo en situaciones específicas, como el desahogo de sesiones solemnes, o la apertura de las sesiones

⁹ Lujambio, Alonso, *Alonso Lujambio. Estudios Congresionales*, 1ª reimp., México, LXII Legislatura-Cámara de Diputados, Ediciones Mesa Directiva, Edición Homenaje, 2013, p. 122.

¹⁰ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, 3ª reimpression, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 278.

¹¹ Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003, p. 216.

ordinarias de cada Año Legislativo. Razón por la cual, es que sólo *debe hablarse de Congreso sólo cuando ambas Cámaras actúan conjuntamente*¹².

De acuerdo con una interpretación armónica de la Constitución, se desprende que nuestro proceso legislativo aunque es bicamaral, su desahogo se da de manera sucesiva, no simultánea; lo cual implica que en una primera fase, la iniciativa es presentada, analizada y resuelta por la Cámara de origen, y después pasa a una segunda fase, en donde es la Cámara revisora, la que realiza una labor de análisis, resolución y aprobación del asunto del que se trate. En esta fase, es que se determina si el asunto quedará aprobado de manera definitiva o se modificará, para entonces entrar a cualquiera de los otros supuestos que establece el artículo 72 constitucional.

Este sistema bicamaral, contribuye a la obtención de ordenamientos jurídicos que tiendan a ser más eficaces, ya que al tener como *principales propósitos evitar el monopolio de una de las Cámaras en las funciones de creación de la Ley, con sus riesgos políticos y legislativos y, que al repetirse en dos ámbitos camarales su proceso de formación, garantice mejores leyes como producto de mayor reflexión y por lo tanto, de normas socialmente eficaces*¹³.

Cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión sesionan en dos periodos ordinarios de sesiones por cada Año Legislativo, en los que conoce y resuelve los asuntos de su competencia, de conformidad con las facultades que le son inherentes, con base en la Constitución Política, las leyes que así lo prevean y demás disposiciones correlativas aplicables. Es justamente, durante esos periodos cuando las comisiones legislativas deben analizar, discutir y llevar a votación del Pleno de la respectiva Cámara de la que se trate, los asuntos que hayan resuelto siguiendo las directrices legales y reglamentarias conducentes.

¹² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 142.

¹³ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *El proceso legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, p. 44.

Por otro lado, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es un ente del Estado Mexicano, que sólo sesiona en los periodos de receso legislativo, es decir, entre el 16 de diciembre y el 31 de enero, y entre el 1º de mayo y el 31 de agosto de cada año legislativo; tiempo durante el cual se encarga de resolver asuntos relacionados con cuestiones administrativo-parlamentarias, ya que carece de facultades materialmente legislativas en estricto sentido, en virtud de que en caso de que existiese la necesidad de legislar sobre algún asunto en particular, entonces es la propia Comisión Permanente, a pedido de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o del Presidente de la República, que se encargaría de convocar a la realización de un periodo extraordinario de sesiones, durante el cual sólo se desahogarán los asuntos que se encuentren especificados en la convocatoria que haya sido debidamente aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Además, para que exista la posibilidad de que se lleve a cabo dicho periodo, deberá existir forzosamente un producto parlamentario, denominado Dictamen Legislativo, que será donde se analice el asunto específico del que se trate, y eventualmente se someterá a votación, ya que de lo contrario, sería impensable el que se pueda desahogar algún asunto en particular en dicho periodo extraordinario de sesiones.

En ese mismo sentido, es que también se debe tener en cuenta que la Comisión Permanente realiza diversas actividades, por ejemplo, *administrativas, de control, presupuestarias, representativas, electorales, entre otras, con excepción, para algunos, de la facultad legislativa*¹⁴. Además, es muy importante resaltar que *la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión que constituye un elemento tendiente a conseguir el equilibrio de los poderes durante los periodos de receso del órgano legislativo*¹⁵.

Un rubro importante que se considera importante mencionar, con la finalidad de que no vaya a causar algún tipo de confusión durante el desarrollo del presente documento, el

¹⁴ Pedroza de la Llave, *op. cit.* pp. 143-144.

¹⁵ Alfonso Jiménez, Armando, *et al.*, (coords.), *Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Latina de América, Senado de la República, 2007, p. 62.

cual radica en el hecho de que la Comisión Permanente, no debe confundirse de ninguna manera con las comisiones legislativas, las cuales tienen la facultad de dictaminar y poner en estado de resolución los asuntos que les sean turnados por el respectivo órgano de gobierno, como ya se mencionó con anterioridad.

La Comisión Permanente es un ente que, como ya se mencionó, tiene como objetivo el sesionar durante los recesos de las Cámaras del Congreso, y resolver a través sus tres comisiones de trabajo los asuntos que durante esos meses sean recibidos; en cambio una Comisión Legislativa de carácter Ordinaria sí tiene un carácter de “permanente”, en virtud de que son órganos de trabajo que están contenidos en la Ley Orgánica del Congreso, y tienen como obligación el emitir los respectivos Dictámenes Legislativos que correspondan.

Breve reseña histórica sobre el origen y evolución del Sistema de Comisiones Legislativas

Con el paso del tiempo, y especialmente a partir de 1997, las comisiones legislativas han ido adquiriendo mayor fortaleza al interior del trabajo cotidiano que realizan en las Cámaras del Congreso. Sin embargo, una de las debilidades más importantes de dichos órganos de trabajo en la actualidad es que carecen de un fundamento jurídico constitucional que les permita realizar su labor de manera institucionalizada y sólida, ya que la misma la realizan con base en disposiciones genéricas de índole legal y reglamentaria.

El Sistema de Comisiones Legislativas en nuestro país tiene un desarrollo y evolución propios, que han permitido que en la actualidad realicen un trabajo que en la mayoría de los casos es institucional; pero que en otras ocasiones esa labor se vicia por cuestiones de índole política y coyuntural. Por ello, ante este panorama, estimo que es muy importante dilucidar y dejar plasmado brevemente en el presente trabajo de investigación, la forma en que surgió dicho Sistema de Comisiones en nuestro país, ya que a partir de esto podremos comprender la trascendencia en el actuar de estos órganos internos de trabajo de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Un primer elemento básico a tener en cuenta, es que el Sistema de Comisiones tiene una serie de antecedentes de índole histórica que van aparejados con el surgimiento del Parlamentarismo británico y europeo, es por ello que como parte de ellos, se estima importante mencionar que es en *Inglaterra, el país en el que se menciona por vez primera a las Comisiones Parlamentarias en un documento del año 1340, éstas han seguido una evolución muy peculiar*¹⁶, y desde su aparición y hasta 1547, el Parlamento británico desarrolló la práctica de los *select committees* o comisiones especiales para, a partir del inicio del Siglo XVII (1607), comenzar a utilizar la comisión de cámara entera y dar entrada, más tarde, al sistema de comités permanentes, que derivó de las reformas de la década de 1880-1890¹⁷.

Un segundo gran antecedente, es el que se da cuando los Parlamentos empiezan a sesionar en secciones; siendo el primero, el Parlamento Francés, que es el encargado de heredar las características esenciales del funcionamiento de las comisiones parlamentarias, y que además es el que durante el Siglo XIX se encargó de implantar el funcionamiento a través del sistema de secciones (legislativas), que será el antecedente más sólido cuando se habla de la existencia de un Sistema de Comisiones Legislativas.

Sin embargo, el Sistema de Comisiones francés adolecía de algunas deficiencias, ya que en el fondo, las diferentes secciones realizaban el mismo trabajo, analizando al mismo tiempo un mismo asunto. Esto podía resultar en que algunos asuntos eran resueltos con mayor rapidez, pero no quería decir que cumplieran con un adecuado análisis especializado sobre el tema específico del que se tratara el asunto que tenían que resolver.

¹⁶ Villacorta Mancebo, Luis, *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, España, Universidad de Valladolid, Salamanca, 1989, p. 98

¹⁷ Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, librero editor, 2006, p. 133.

Lo anterior, ha sido sostenido ya por diferentes académicos, como la destacada investigadora Cecilia Mora-Donatto para quien el trabajo en el Parlamento como Asamblea única, *era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil; es por ello que el principio de división del trabajo tuvo, necesariamente, que llegar al Parlamento a efecto de contribuir a que la institución fuese más dinámica y funcional; fue entonces cuando la mayor parte de los Parlamentos se organizaron en secciones y/o comisiones*¹⁸.

Por otro lado, ya de manera concreta en el caso específico de nuestro país se tiene que los diferentes ordenamientos Constitucionales y reglamentarios que se han tenido a lo largo de la historia, han regulado de manera diferente lo que tiene que ver con el Sistema de Comisiones Legislativas. Por ello, es que se abordarán brevemente los casos más representativos que se han localizado en los diferentes ordenamientos jurídicos consultados.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, se establecía una remisión al reglamento de debates, que disponía que todos los proyectos de ley o decreto, sin excepción alguna, se discutirían sucesivamente en las dos cámaras, observándose en ambas lo establecido en el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones¹⁹.

Además, el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824*, establecía de manera específica en su Capítulo VI, todo lo relativo a las Comisiones; destacando en sus artículos 53 y 54 que para facilitar el despacho de los negocios, se nombrarían comisiones permanentes y especiales que se encargarían de examinarlos hasta ponerlos en estado de resolución²⁰; refiriendo además, que las comisiones permanentes serían las de puntos constitucionales, de gobernación, de

¹⁸ *Ídem*, p. 129.

¹⁹ Márquez Rábago, Sergio, *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002, p. 183.

²⁰ *Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, (Serie de Discos Compactos), Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias-LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2003, s/p.

relaciones exteriores, de hacienda, de crédito público, de justicia, de negocios eclesiásticos, de guerra y marina, de industria agrícola y fabril, de libertad de imprenta, de policía interior y de peticiones²¹.

De lo anterior, se desprende que en 1824, en nuestro Congreso General existían sólo 12 comisiones ordinarias, o permanentes, como eran llamadas en ese momento; estaban destinadas a los asuntos más esenciales que en esa época eran considerados de suma importancia, es decir, sólo a los rubros bajo los cuales funcionaba el Gobierno de la época, o algunos otros que eran de interés particular.

Además se puede establecer que existía una tipología básica de dichas comisiones, las cuales eran permanentes, pero también podían ser especiales; sin embargo, no se especificaba cuáles podrían ser éstas últimas, sólo referían la forma o contexto en los que podían ser creadas.

Quisiera destacar que las demás disposiciones reglamentarias de esa época contienen un número importante de las directrices esenciales que hasta la actualidad siguen vigentes en algunos casos, en especial, en lo que se refiere a la manera en que deben funcionar o actuar las Comisiones Legislativas de dictamen; convirtiéndose en disposiciones base sobre la forma en que tienen que trabajar las actuales Comisiones Legislativas de índole ordinaria, siendo los pilares jurídicos que permiten que el actuar de dichos entes hoy estén institucionalizados.

Y aunque si bien es cierto, no hay una distribución amplia y especializada de competencias que esté perfectamente diferenciada en cuanto a materias, sí se puede observar un claro Sistema de Comisiones Legislativas a las cuales el propio Reglamento sí les otorgaba desde aquel entonces el carácter de *Permanentes*, y tenían cada una de ellas delineadas sus atribuciones por el rubro específico de la denominación de la misma.

²¹ *Ídem*, s/p.

Con lo cual, se puede deducir el hecho de que el Sistema de Comisiones en nuestro país ha ido evolucionando gradualmente a lo largo de dos Siglos después de que se logró la Independencia y empezamos nuestra vida constitucional en 1824, habiendo atravesado por otros acontecimientos que han determinado de manera particular nuestra historia política y parlamentaria.

Por otro lado, es la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, el primer ordenamiento constitucional de nuestra historia legislativa en donde se estableció en su redacción original del artículo 66, que todas las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados o las Diputaciones de los mismos, *pasarían desde luego a Comisión*; que por supuesto se trata de una Comisión Legislativa; y aunque no fue la mejor redacción, sí se debe resaltar que establecía una disposición que expresamente hacía referencia a la existencia de las comisiones legislativas que son objeto de análisis en el presente trabajo terminal.

En esta misma Constitución también se establecieron los trámites específicos a los que debían sujetarse todas las iniciativas o los proyectos de ley (artículo 70); lo cual, es un gran progreso legislativo ya que en dichas disposiciones se le otorga un papel importante a las Comisiones Legislativas, en virtud de que se le brinda al dictamen de la Comisión (respectiva), y en general a la propia labor que realizaba la *comisión dictaminadora* un papel preponderante, ya que es justamente a partir de la elaboración de ese dictamen, el análisis de opiniones y demás trabajos, de donde hay un punto de partida de la labor del Congreso con base en los “productos legislativos” emitidos por las comisiones.

Un aspecto muy importante que debe tenerse presente, es el momento histórico de esta época, ya que es cuando se suprimió la existencia constitucional de la Cámara de Senadores; razón por la cual, el Congreso era una entidad legislativa unicamaral, y las disposiciones constitucionales y reglamentarias, sólo se referían al término “Congreso”, el cual estaba sólo integrado por Diputados.

Desde el punto de vista reglamentario, hubo un cambio importante en el Sistema de Comisiones Legislativas de esta época, ya que el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, especificó que para expeditar el despacho de los negocios, se nombrarían comisiones permanentes y especiales²² que los examinarían e instruirían hasta ponerlos en estado de resolución (artículo 28)²³.

Como se puede notar, se le da acceso en este sistema de comisiones a la existencia de las denominadas comisiones especiales, además de que se hace una ampliación en el número de comisiones que se consideraron como permanentes, en virtud de que se pasa de 12 que había en el Reglamento de 1824, a 28 en este nuevo Reglamento²⁴.

En otro orden de ideas, se debe tener en consideración que en ese Reglamento había una disposición que empezó a delinear desde aquel entonces una característica esencial del Sistema de Comisiones Legislativas en México, y es el relativo a que se establecía que *cada Comisión se encargaría del despacho de los negocios que le tocasen*, previa la designación del Presidente de la Cámara. Con esto, se empieza a solidificar el trabajo por materia y especializado, que posteriormente adoptarán las Comisiones Ordinarias de las Cámaras del Congreso de la Unión a partir de la segunda mitad de la década de los años setentas del Siglo XX.

Finalmente, y aunque no es exactamente sobre el Sistema de Comisiones Legislativas, se considera muy importante enfatizar que en el Reglamento del Congreso de 1857, se establece de manera puntual un Capítulo II, que se refiere a los Dictámenes de

²² *Ídem*, s/p. El Reglamento precisaba en su artículo 29 que serían las que acordara la Cámara conforme lo exigiese la urgencia y calidad de los negocios; es decir, que la Cámara contaba con la potestad de poder crear el número de comisiones de este tipo que considerara pertinentes. Lamentablemente no se cuenta con ningún registro histórico sobre el número de comisiones que fueron creadas durante la I Legislatura del Congreso de la Unión (de 1857 a 1861), y las posteriores hasta la restauración del Senado en 1874.

²³ *Ídem*, s/p

²⁴ Las comisiones que se encontraban en este supuesto estaban establecidas en el artículo 29, y eran las de puntos constitucionales, de relaciones exteriores, de examen de las disposiciones legislativas de los Estados, de gobernación, de libertad de imprenta y propiedad literaria, de justicia, de negocios eclesiásticos, de instrucción pública, de guerra, de guardia nacional, de marina, de fomento, de arreglo del sistema general de pesos y medidas, de colonización, de industria fabril, de agricultura, de comercio extranjero, de comercio interior, de legislación mercantil, de minería, de establecimientos de beneficencia, de hacienda, de crédito público exterior, de crédito público interior, de peticiones y de corrección de estilo. Había además una comisión de Policía Interior de la Cámara y otra que se llamaba Inspectora. *Ídem*, s/p

Comisión, en donde se puede encontrar una amplia reglamentación sobre el tema. Es importante tener presente esto, en virtud de que el dictamen de la o las comisiones, es el producto del análisis que ha o han realizado sobre algún asunto que le o les haya sido remitido para su análisis y resolución por el órgano de gobierno facultado para realizarlo, siendo el producto legislativo que será sometido a discusión y votación al Pleno camaral respectivo.

Posteriormente, como todos sabemos, el país atravesó por la etapa histórica conocida como el porfiriato, en la cual el Poder Legislativo Federal, desarrolló un trabajo sólido y fuerte, pero sin tener autonomía propia; no obstante, como también es sabido, las Cámaras del Congreso en este periodo, tuvieron un activismo legislativo importante, ya que durante esos años se aprobaron un número considerable de leyes y decretos que condujeron al país hacia una transformación desde el punto de vista gubernamental, económico, político y social, que ya ha sido analizada desde diferentes ópticas a favor y en contra, pero que no es el tema central del presente trabajo terminal. Sin embargo, sí se debe tener claridad de que la labor realizada por esas comisiones legislativas estuvo viciada de origen, por no existir políticamente una oposición legislativa que hiciese contrapeso en el análisis y discusión de los asuntos que eran aprobados.

El 20 de diciembre de 1897 se promulgó un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es el antecedente inmediato del Reglamento del Congreso de 1934, y que contenía una disposición que pretendía lograr de manera integral que todos los asuntos fueran analizados y aprobados a través del trabajo que realizaban las comisiones legislativas, ya que disponía que ninguna proposición o proyecto podría discutirse (en el Pleno) sin que primero pasara a la Comisión o Comisiones correspondientes, y éstas hubiesen dictaminado. No obstante, también se estableció una excepción, la cual consistía en que se podía dispensar de ese trámite (el turno a comisión para la emisión de un dictamen) por acuerdo expreso de la respectiva Cámara, quien se encargaría de calificar el asunto como de urgente o de obvia resolución.

Se incluyó la facultad de cada una de las Cámaras para poder aumentar o disminuir el número de las Comisiones permanentes o especiales según se llegase a considerar conveniente para el despacho de los negocios; y las facultaba desde entonces para subdividirlas en los ramos que conviniese.

Respecto del trabajo que deberían realizar las comisiones permanentes se puede decir, que al igual que el Reglamento de 1857, el de 1897 disponía dos cuestiones importantes: una, que la comisión debería presentar el dictamen de los negocios de su competencia dentro de los quince días siguientes al de la fecha en que los haya recibido, debiendo contener una parte expositiva de las razones en que se funde, así como concluir con proposiciones claras y sencillas que pudiesen sujetarse a votación; y segunda, que para que hubiese dictamen de comisión, debería presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la integraran, y en el caso de que alguno o algunos disintiesen del parecer de la mayoría, entonces podría presentar un voto particular por escrito.

Otra disposición reglamentaria innovadora, que posteriormente impactaría en el funcionamiento generalizado del Sistema de Comisiones Legislativas de las Cámaras del Congreso, es el que disponía que las Comisiones de Administración, la Inspectoría y las Secciones del Jurado, seguirían funcionando durante los recesos del Congreso, y hasta se establecía el procedimiento que debían seguir los legisladores en lo individual para el caso de que durante los recesos no pudiesen acudir a las reuniones.

La anterior disposición marcó la pauta para que posteriormente se estableciera de manera clara, que todos los tipos de comisiones de las Cámaras del Congreso tendrían la obligación de funcionar en los recesos del Congreso; por lo que eventualmente se establecieron como órganos de trabajo permanente.

El 20 de marzo de 1934 se publicó en el Diario Oficial del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, como ya se mencionó sigue estando vigente hasta el día de hoy en diversas disposiciones, y que es un instrumento jurídico

que recapitula los rubros más trascendentes de todas disposiciones similares que habían existido hasta antes de ese momento.

Con base en dicho Reglamento, las Comisiones adquirieron el carácter de *Permanentes*, y hubo una *explosión legislativa* en los temas que se determinó abordarían, ya que a partir de ese momento existirían por lo menos 43 comisiones²⁵.

Se debe tener en cuenta, que por más de cuarenta años ese Reglamento fue la única disposición jurídica que rigió el actuar de las Comisiones Legislativas en nuestro país; sin embargo, en virtud de las transformaciones políticas que conllevaron las reformas en materia constitucional en 1977, con la Reforma Política de ese año se inició de manera gradual un cambio trascendental e institucional en el seno de las Cámaras del Congreso; en virtud de que a raíz de su entrada en vigor, se posibilitó el que el Congreso de la Unión pudiese tener su propia Ley, a través de la cual, se logró el que se pudiese regular su funcionamiento y organización internos, en donde por supuesto están incluidas las comisiones legislativas.

A partir del 6 de diciembre de 1977 fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Política, se reformó el artículo 70 constitucional, al que se le adicionó un segundo párrafo, el cual desde entonces dispone que el Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos; la cual posteriormente fue publicada en Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979, en donde muchas disposiciones que con anterioridad se habían plasmado en el nivel jerárquico de un Reglamento, se determinó trasladarlos a la Ley, con la finalidad de brindarle mayor fuerza a las decisiones y actuar del Congreso, sus Cámaras, y demás órganos internos.

²⁵ En su artículo 66 establecía que serían la de Aguas; Aranceles y Comercio Exterior; Beneficencia; Bienes y Recursos Nacionales; Bosque, Caza y Pesca; Colonización; Comercio Exterior e interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Fabriles; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Gobernación; Gran Comisión; Guerra; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Migración; Minas; Obras Públicas; Petróleo; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo y Vías Generales de Comunicación. *Idem*, s/p

Así, es que desde 1979 y hasta 1999 estuvo vigente esa Ley Orgánica, siendo en un periodo extraordinario de las Cámaras del Congreso de la Unión que se llevó a cabo en agosto de 1999 cuando se aprobó el paquete de reformas más trascendentes respecto del funcionamiento del Congreso, ya que se transformó de manera notable la visión que se había tenido sobre los órganos de gobierno de las cámaras, así como lo que tiene que ver con las propias comisiones legislativas, y algunas otras temáticas internas.

Después, a partir del año 2010 cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, aprobó un Reglamento propio en donde existen una serie de disposiciones que se vinculan con el actuar de las comisiones legislativas, así como con muchos otros rubros relacionados con el ámbito parlamentario.

Concepto de las Comisiones Legislativas

Pensar en tener un concepto único de lo que debará entenderse por Comisión Legislativa, es un tanto complejo, ya que se deben tomar en cuenta diversos factores y circunstancias para tratar de emitir un concepto único.

Desde el punto de vista genérico, una Comisión es el *conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo una función. También se comprende por comisión aquel conjunto de personas, que por nombramiento o delegación. de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos*²⁶.

Para algunos autores mexicanos especializados en el devenir del derecho parlamentario, como el Dr. Jorge Fernández Ruíz, las Comisiones Legislativas existen *para el desempeño de...[las] labores, [del] Congreso de la Unión y sus Cámaras se organizan, de acuerdo al principio de la división del trabajo, en comisiones o comités entre los que se distribuyen sus integrantes, dada la manifiesta inconveniencia de que*

²⁶ Berlín Valenzuela, Francisco, (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1997, p. 130.

todos los miembros del Poder Legislativo, o los de sus Cámaras, participen en la realización de la suma de actividades que tales cuerpos colegiados deben llevar a cabo en ejercicio de sus atribuciones, por lo que habrán de repartirse en grupos de trabajo –comisiones o comités-²⁷.

Por su parte, la Doctora María del Pilar Hernández, coincide en la visión planteada anteriormente al referir que las Comisiones Legislativas pueden ser consideradas como *las formas internas de organización que asumen las cámaras que integran el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de atender, de manera expedita y eficiente, las competencias constitucionales y legales que les han sido atribuidas. Conforme a la Ley Orgánica se conceptúan como los órganos constituidos por el Pleno, bien de los senadores o los diputados, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales²⁸. Para otros autores las Comisiones Legislativas son aquellos órganos colegiales con un número determinado de miembros, escogidos en función de sus aptitudes o de criterios políticos, constituidos de entre los miembros del Pleno de las Cámaras, para ayudar y secundar a éstas, e incluso sustituirlas en determinadas hipótesis, en el ejercicio de sus funciones, completando así la organización y el modo de funcionamiento de las instituciones parlamentarias²⁹.*

Por todo lo anterior, se tiene que la mayoría de los autores o especialistas en cuestiones parlamentarias, coinciden en el hecho de que las Comisiones Legislativas, son entidades internas de trabajo, que tienen como finalidad la facultad de poner en estado de resolución los asuntos diversos que les sean turnados. Por lo que *las comisiones son órganos creados por voluntad de la asamblea en cumplimiento de la normatividad interna del Congreso General, con el fin de realizar sus competencias descritas en su ley orgánica y reglamento interior³⁰.*

²⁷ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 401.

²⁸ Castro Lozano, Juan de Dios, *Apuntes constitucionales. Temas destacados de la parte orgánica de la Constitución y de nuestro derecho administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 63.

²⁹ Villacorta Mancebo, Luis, *op. cit.*, pp. 186-187.

³⁰ Muro Ruíz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p. 171.

Se considera que pueden ser órganos legislativos de trabajo, especializados por materia, que cuentan con una integración plural, teniendo como finalidad analizar y resolver los asuntos que les sean de su competencia; contando para ello, con amplias atribuciones para modificar y redactar de la mejor manera posible las propuestas de iniciativas de ley o decreto que analicen, mismas que plasmarán en un proyecto de dictamen, el cual será remitido a la instancia respectiva a fin de que sea el Pleno camaral el que apruebe o rechace el referido proyecto.

Tipos de Comisiones Legislativas en las Cámaras del Congreso de la Unión

A continuación se referirán algunas características básicas de los tipos de Comisiones Legislativas con la finalidad de contribuir a contar con un panorama más completo de la tipología vigente.

Un primer aspecto que es de suma importancia saber, es el hecho de que los diferentes tipos de Comisiones son los que existen con base en la Ley Orgánica del Congreso, pero también existe la posibilidad de crear algún tipo de comisión por decisión del respectivo Pleno camaral del que se trate, ya que mediante un Acuerdo Parlamentario se puede crear e integrar de manera muy específica alguno de los diferentes tipos de comisiones.

A mayor abundamiento, se explicará brevemente la forma en que el Pleno de cada Cámara ejerce esta atribución, ya que con base en las disposiciones legales y reglamentarias la Junta de Coordinación Política de cada Cámara está facultada para que se dé a la tarea de preparar durante el mes de septiembre del año en que inicia una Legislatura, un listado de lo que eventualmente serán las comisiones ordinarias. Para tal efecto, es que además de incluir en ese listado a las propias comisiones que ya están señaladas en los respectivos artículos de la Ley, también pueden proponer otras de nueva creación. En algunos casos lo que hace dicho órgano de gobierno, es desfragmentar o fragmentar algunas comisiones que por su denominación se encargaban de varios temas que involucraban temáticas diversas, o que se focalice la atención de diversos asuntos según sea el caso. Esta práctica, se da de igual forma en

la Cámara de Diputados como en el Senado, ya que es siempre en función de los intereses particulares que en el momento se tengan, o de la propia coyuntura el que se decide optar por una u otra alternativa.

Por ejemplo, al iniciarse la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión (septiembre de 2006), el acuerdo de la Junta de Coordinación del Senado de la República por el cual se creaban e integraban las comisiones ordinarias para esa legislatura contenía un cambio importante respecto de las Comisiones de Relaciones Exteriores, ya que si bien por práctica parlamentaria en dicha cámara desde hace muchas legislaturas no sólo hay una comisión de dedicada al análisis de ese rubro, mas bien hay entre cinco y ocho, de acuerdo a las regiones o temas específicos vinculados con las relaciones internacional, que se decidió desfragmentar los asuntos relacionados con África de la Comisión que desde dos Legislaturas atrás se había denominado de Relaciones Exteriores, Europa y África. De esta manera, a partir de ese momento se creó una Comisión ordinaria que se encargó sólo de los asuntos del continente africano, razón por la que las relaciones exteriores se regionalizaron en su totalidad.

Lo anterior, es tan sólo un ejemplo de cómo en las Cámaras del Congreso cuando se pretende crear un mayor número de Comisiones, lo pueden hacer sin problema mientras esto sea una decisión que avale el Pleno de cada Cámara cuando el acuerdo de creación sea sometido a la votación ese máximo órgano de decisión camaraal. Sin embargo, también hay casos en donde al inicio de la Legislatura, los legisladores federales que están en ejercicio, deciden hacer una compactación de funciones de varios temas o rubros en una sola comisión.

Aunque de manera preferente, la creación de las comisiones por Acuerdo Parlamentario debe hacerse al iniciarse cada Legislatura, no hay ningún impedimento para que se pueda crear algún tipo de comisión en cualquier momento de los tres años que dura cada Legislatura; el único requisito indispensable es que se apruebe el Acuerdo específico, que la Junta de Coordinación Política de la respectiva Cámara lleve al Pleno camaraal.

Debe expresarse de manera clara, que también por Acuerdo Parlamentario se crean e integran todos los demás tipos de Comisiones, entre las Especiales, Bicamarales, de Investigación, Conjuntas o Transitorias. Recordemos que el Acuerdo Parlamentario³¹ es un instrumento parlamentario muy utilizado por los órganos de gobierno de las Cámaras para notificar sus resoluciones, pero con la observación de que para que tengan efectos vinculatorios, dichos acuerdos, tal como ya se dijo, deberán forzosamente ser aprobados por el Pleno de la respectiva cámara en donde se promuevan.

Por otro lado, dentro de la tipología de Comisiones Legislativas que existen en nuestro país, se pueden encontrar las siguientes: ordinarias, conjuntas, especiales, de investigación, bicamarales, y la jurisdiccional.

Las ordinarias son *los órganos regulares y permanentes en que intervienen los legisladores para participar en la resolución y/o dictamen de los asuntos que se encomiendan a dicho cuerpo colegiado*³². Por ello, es que las Comisiones Ordinarias son aquellas que tienen un carácter permanente, y su existencia podrá ser en función a si son comisiones ordinarias por Ley o por Acuerdo Parlamentario. Sin embargo, se debe tenerse claridad de que este elemento de creación en el fondo no las hace diferentes cuando empiezan a cumplir con sus funciones, ya que lo más importante a considerar es que al ser ordinarias tendrán la facultad de emitir dictámenes de las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara.

En este mismo caso, puede variar el número y denominación de las mismas de una a otra Legislatura, ya que como se ha dicho, esto dependerá de los intereses particulares

³¹ De acuerdo con el Diccionario de Términos Parlamentarios *“En México, los acuerdos parlamentarios formales deben ser firmados por los secretarios de las comisiones involucradas y registrarse en orden cronológico y textual en un libro específico para este objeto. Las determinaciones o resoluciones tomadas en la Cámara de Diputados pueden constituir un acuerdo parlamentario. Este órgano debe observarlos fielmente. Los acuerdos parlamentarios tienen el propósito de fijar normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las cámaras que se someten a la aprobación del Pleno. Pueden ser también los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones que integran el Poder Legislativo y que producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales.”* Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, 1997, pp. 29-30.

³² *Ídem*, p. 156.

y coyunturales que en el momento específico prevalezcan, siempre y cuando sean las que se crean por Acuerdo Parlamentario.

En este mismo orden de ideas, es que México se ha caracterizado por tener un sistema de comisiones bastante amplio y numeroso, lo cual contrastándolo con el Derecho Comparado, en muchas ocasiones no es tan eficaz, ya que en los hechos se ha demostrado que no hay tanta productividad legislativa.

En ese sentido, se debe decir que en los últimos veinte años, ha habido un considerable incremento en las Comisiones Ordinarias que existen en las Cámaras del Congreso, ya que durante las últimas cinco Legislaturas el número de comisiones ordinarias ha variado entre 45 y 65 comisiones, y en donde durante la LXIII Legislatura, en el Senado de la República podemos por ejemplo encontrar que hay una Comisión Ordinaria de la “Familia y Desarrollo Humano”, que en estricto sentido se encarga del tema específico de su denominación en los diferentes rubros en donde se impulsen temas que vayan a incidir en la familia.

Sin embargo, en ejemplos como este se tiene que analizar que hay intereses específicos que tienen como finalidad introducir en la agenda pública algunos temas, o con la existencia de dichos entes se pretende contrarrestar el trabajo que desde otra comisión se pueda impulsar para lograr o no alguna reforma en determinada temática como contrapeso político.

Para la creación de esta Comisión mencionada fue el Grupo Parlamentario del PAN quien cabildeo intensamente, su acuerdo de creación estableció que la Presidencia de la misma sería rotativa de forma anual, y por las posturas que han adoptado durante los años que ha permanecido en ejercicio, se puede hacer un balance que no tiene gran productividad legislativa, y que su función ha sido la de hacer contrapeso en temas delicados que se han intentado regular como el aborto, o los nuevos tipos de familia que se han pretendido incluir en la legislación vigente, y que no ha tenido éxito.

El segundo tipo de comisiones son las conjuntas, las cuales funcionan con la participación de miembros de las dos cámaras del Congreso de la Unión, para de esta manera atender asuntos que les sean de interés común, y que son con temáticas muy particulares.

Sin embargo, la forma en que está establecida la existencia de este tipo de comisión, se estima que es muy ambigua, en virtud de que causa confusión sobre la diferencia que hay entre ellas, ya que las bicamarales en los hechos son exactamente lo mismo; y la única diferencia radica en el hecho de que éstas están establecidas en la Ley Orgánica, en cambio se puede interpretar que las conjuntas pueden ser creadas en cualquier tiempo, y con base en un Acuerdo Parlamentario que tendrían que estar impulsando las respectivas Juntas de Coordinación Política en las cámaras.

Respecto del tercer tipo de Comisiones que son las Especiales, éstas pueden existir en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, su creación es a través de un Acuerdo Parlamentario de la Junta de Coordinación Política de la respectiva Cámara; el objetivo de este tipo de comisiones puede ser multi temático y de índole diversa. Las Comisiones Especiales *pueden tener un carácter técnico, pero no abarcar la totalidad de la materia...y se trata de una tarea concreta y claramente definida por el acuerdo de creación, generalmente la tramitación de algún proyecto legislativo*³³.

Se debe precisar que la principal diferencia específica entre una comisión ordinaria y una especial es que la primera es de dictamen, y la segunda se encarga de atender la temática específica para la cual haya sido creada, y carece totalmente de facultades de dictamen. Lo cual, no es impedimento para que a alguna comisión especial se le pueda turnar algún asunto para que emita una opinión sobre algún tema que le pueda ser de su competencia.

En México, de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa (SIL) se considera a una Comisión Especial como aquel *Grupo de trabajo acordado al interior de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de alguna de las cámaras del Congreso y aprobado*

³³ Villacorta Mancebo, Luis, *op. cit.*, p. 209.

por el Pleno, con el objetivo de realizar investigaciones y analizar algún asunto específico que se le encomienda. En ningún caso están facultadas para emitir dictámenes. Las comisiones especiales llevan a cabo su trabajo, dan a conocer al Pleno los resolutivos del tema para el que fueron creadas y se extinguen tras haber cumplido con sus objetivos. Intervienen en el control parlamentario³⁴.

Esto nos brinda una visión actual de lo que se realiza en las cámaras, ya que en muchas ocasiones, al seno de la Junta de Coordinación Política se acuerda previamente la necesidad de crear alguna comisión especial sobre determinada temática, razón por la cual, sin que medie la petición de los legisladores federales, dicho órgano de gobierno emite su acuerdo y lo somete a la consideración de la Mesa Directiva, para que ésta lo lleve a su vez a la consideración del Pleno camaral del que se trate.

Respecto del siguiente tipo de comisiones existentes en México, se tiene a las Comisiones de Investigación que son consideradas como *el grupo de legisladores que autorizados por su Cámara, en ejercicio de funciones constitucionales de control y vigilancia sobre actos del ejecutivo, realizan todas las diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del ejecutivo, han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad ya sea, por incumplimiento en defecto o en exceso o por violación o infracción a las leyes que regulan su competencia y autoridad; o si cumplen o no sus programas y actividades dentro de la normatividad aprobada por el propio Poder Legislativo³⁵*; además, la existencia de este tipo de comisiones surge por el interés de las Cámaras por el conocimiento de determinados asuntos públicos [ya que] *es sentido por significativos sectores como correlato de la democracia de masas³⁶.*

En el caso particular de México, se *integran para tratar los asuntos a los que se refiere el párrafo final del artículo 93, por lo que podrán fiscalizar el funcionamiento del sector*

³⁴ Sistema de Información Legislativa (SIL). Glosario de Términos:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=40>

³⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, (coord.), *op. cit.* p. 150.

³⁶ Villacorta Mancebo, Luis, *op. cit.*, p. 211.

*paraestatal (organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria)*³⁷.

Por lo anterior, es que este tipo de comisiones son las únicas que en estricto sentido tienen un fundamento de índole constitucional, ya que es el artículo 93 en su párrafo tercero, en donde se establece que las mismas podrán ser creadas cuando alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores lo solicitan, para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal.

Por ello, es que este tipo de comisiones son una modalidad de órgano parlamentario que lleva a cabo un control político, y que tiene *facultades excepcionales que puede vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerza el control del gobierno respecto de aquellos asuntos de interés público cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa, y por otro, al fortalecimiento del Estado democrático*³⁸.

Dicho control en la actualidad resulta indispensable y es clave para garantizar el equilibrio del ejercicio del poder en el Estado Constitucional de Derecho, ya que la *eficacia de cualquier sistema de la democracia constitucional reside en que los sistemas de control adoptados hagan funcional al poder*³⁹.

Por cuanto hace al siguiente tipo de comisiones, se tiene que de las bicamarales no hay una definición o referencia específica en el marco jurídico vigente, sí hay una utilización en la práctica de ellas. Haciendo una referencia comparativa sobre este tipo de comisiones, en la Cámara de Diputados de Chile, aunque se les denomina mixtas, son

³⁷ Mora-Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, UNAM, 1998, p. 235.

³⁸ *Ídem*, p. 280.

³⁹ Valadés, Diego, *El control del poder*, 2ª ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, p. 173.

aquellas comisiones que *están formadas por igual número de diputados y senadores (cinco en cada caso), cuyo objetivo es el de solucionar las divergencias surgidas entre ambas Cámaras en la tramitación de un proyecto de ley*⁴⁰.

En el caso de nuestro país, se puede referir que para el Sistema de Información Legislativa (SIL) una Comisión Bicameral es un *Grupo de trabajo legislativo creado bajo la participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común. La Ley Orgánica del Congreso permite la creación de comisiones bicamarales*⁴¹; hay varios ejemplos de este tipo de comisiones, como la COCOPA, que es la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación, siendo la más antigua que sigue existiendo en el Congreso Mexicano, ya que se creó desde marzo de 1995, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, y pretendía coadyuvar en el proceso de diálogo que se dio en el contexto del levantamiento zapatista del 1º de enero de 1994.

En la actualidad, un caso muy importante es la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, que es la única que ha sido creada por una Ley diferente a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, siendo a través de la Ley de Seguridad Nacional que se concretó su creación en el año 2006. En dicho ordenamiento dentro de su Título Cuarto “Del control Legislativo”, Capítulo Único, se estableció en sus artículos 56 y 57 que las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del poder legislativo federal, por conducto de una Comisión Bicameral, que estará integrada por 3 senadores y 3 diputados, y sus atribuciones están encaminadas a apoyar todas las políticas del Sistema de Seguridad Nacional, así como vigilar que las mismas adopten una perspectiva multidimensional a través del diálogo y la coordinación con las diferentes instancias de Seguridad Nacional que puedan estar involucradas.

Hay otros ejemplos de casos de este tipo de comisiones, como lo son la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, y la Comisión Bicameral

⁴⁰ Cámara de Diputados de Chile, Preguntas Frecuentes:

https://www.bcn.cl/ayuda_folder/preguntas_frecuentes#siete

⁴¹ Sistema de Información Legislativa (SIL). Glosario de Términos:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=37>

del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión, las cuales también cuentan con un sustento legal para su existencia, aunque estas fueron creadas a través de la Ley Orgánica del Congreso.

Por cuanto hace al último tipo de Comisiones, está la Comisión Jurisdiccional en cada cámara, que con base en el derecho parlamentario es *aquella que tiene como finalidad conocer de asuntos que requieren el desahogo de un procedimiento formal jurisdiccional que tiene, como el procedimiento judicial, varias etapas que incluyen el ejercicio de un derecho de acción o excitativa formal al Poder Legislativo para que intervenga y resuelva un asunto; la obligación de aportar pruebas que funden la acción iniciada; un periodo de audiencias para recibir la probanzas, incluyendo los testimonios confesionales o de testigos que ofrezca el presunto inculpado; un dictamen elaborado por la Comisión jurisdiccional que se pondrá en conocimiento del Pleno de la Asamblea para que lo discuta y, en caso de aprobarlo, lo forme como resolución que debe conocer, según el tipo de caso que resuelva, la otra Cámara legisladora*⁴².

En nuestro país, la Ley Orgánica del Congreso dispone que la creación de la Comisión Jurisdiccional, tiene un carácter transitorio, ya que sólo deberá conocer específicamente de los hechos que hayan motivado su integración, la cual se realiza al inicio de cada una de las Legislaturas; sin embargo, únicamente entra en acción cuando se presente o medie la denuncia ciudadana específica.

Lo cual, no es una de las mejores decisiones, ya que al estar integrada como comisión ordinaria, recibe de manera permanente recursos económicos para la contratación de personal, y tiene acceso la utilización de recursos materiales así como instalaciones. Desafortunadamente, de manera remota entrará en acción, ya que son mínimos los casos que pueden lograr integrar el expediente y entonces iniciar el funcionamiento de este tipo de comisión.

⁴² Berlín Valenzuela, Francisco, (coord.), *op. cit.* p. 154.

Facultades de las Comisiones Legislativas

Como ya se ha abordado en la parte histórica del presente trabajo terminal de grado, las Comisiones Legislativas durante la primera parte de nuestra vida independiente como país, tuvieron un sustento jurídico constitucional, mismo que les permitía realizar su trabajo bajo esos términos y con garantías institucionales sólidas en el actuar de dichos entes. Sin embargo, con el transcurso de los años, nuestra Constitución fue reformada y en la actualidad las Comisiones Legislativas carecen de facultades que estén establecidas en nuestra Carta Magna.

No obstante lo anterior, lo real es que a pesar de que las Comisiones Legislativas no cuentan con ese sustento jurídico para ejercer sus facultades, aquellas llevan a cabo un trabajo de análisis y dictamen sin ningún contratiempo, y en la mayoría de los casos con un profesionalismo y especialización inigualable.

Razón por la cual, es que en relación a las facultades que ejercen es muy importante tener en consideración, que para efectos de lo que se planteará en el presente trabajo terminal de grado, son sólo las “comisiones ordinarias” las que tienen la facultad de emitir un dictamen correspondiente respecto de la iniciativa de ley o decreto que le haya sido turnada para su resolución, además de que es obligatorio que dicho asunto que estén resolviendo, tiene que ser puesto en estado de resolución, es decir, que debe quedar perfectamente claro que lo que se resuelva será en sentido aprobatorio o será rechazado.

Las comisiones ordinarias son las únicas instancias legislativas que intervienen de manera directa en el proceso de dictaminación, es decir, son los órganos legislativos que inciden de forma trascendental, en una de las fases del proceso legislativo de una iniciativa de ley o decreto, resultando determinante su labor.

Las comisiones ordinarias aunque no cuentan con las facultades constitucionales para poder emitir un dictamen, también es cierto que para determinar sus facultades específicas en cuanto a la materia, se debe tomar en cuenta el hecho de que de cada

entidad de la administración pública federal o de la temática específica a la que se refieran, es que podrá existir una Comisión Legislativa Ordinaria que será lo que justamente delimite la materia en la que tendrá facultades específicas.

Así por ejemplo, por esa razón, es que la Comisión de Educación, se encargará de analizar y resolver las diferentes iniciativas que sobre esa materia se presenten en la respectiva cámara legislativa, según sea el caso; pero además, se encargará de darle seguimiento a todo el actuar de la Secretaría de Educación como institución que forma parte del Estado Mexicano, y es entonces cuando dicha comisión podrá ejercer las facultades de control que le están conferidas a las Cámaras del Congreso de la Unión.

En ese sentido, respecto a las facultades de control parlamentario que pueden ejercer las Comisiones Ordinarias del Congreso en nuestro país, desde su respectivo ámbito de competencias, podemos encontrar, el realizar el análisis del Informe de Gobierno; citar a comparecer a funcionarios de la Administración Pública Federal; ejercer el tercer párrafo del artículo 93 constitucional; aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; revisar la Cuenta Pública anual; así como lo relativo a la formulación de la Pregunta Parlamentaria.

Además, se tiene que tomar en cuenta que *la trascendencia de las comisiones está conectada con el grado de importancia que se conceda al órgano legislativo en el desenvolvimiento del Estado*⁴³. Por ello, resulta evidente que es a través del Sistema de Comisiones, en especial de las ordinarias, como las Cámaras del Congreso, inciden en la resolución definitiva de las iniciativas de Ley o Decreto, jugando un papel fundamental en la determinación de lo que eventualmente se considerará como viable por parte del Pleno de cada Cámara.

Razón por la cual, es que se considera acertado el enfoque que considera que en materia de las facultades de las Comisiones Legislativas, se debe tener en cuenta que hay una notable incidencia del *Sistema de Comisiones y su actividad en el Procedimiento Legislativo, y debe orientarse hacia el proyecto de imprimir la línea de un*

⁴³ Muro Ruíz, Eliseo, *op. cit.*, p. 171.

*cambio institucional centrado en el desarrollo de la función legislativa atribuida al Parlamento, lo cual va evidentemente a repercutir de manera directa e inmediata en el desarrollo de las restantes funciones parlamentarias*⁴⁴.

Naturaleza y fundamento jurídicos

La naturaleza jurídica de las Comisiones Legislativas de las Cámaras del Congreso, debe considerar el tipo de ordenamiento jurídico que le dará sustento; es por ello que pueden tener una naturaleza jurídica constitucional, legal o reglamentaria. Y esto a su vez tendrá como base el que *el Parlamento como órgano del Estado constitucional o central, siendo precisamente el que ocupa una posición de supremacía jurídica en el apartado del Estado, y dentro de él un escalonamiento: órganos de órganos o sub-órganos y así sucesivamente, entre los que las Comisiones Permanentes ocupan un lugar relevante*⁴⁵.

Por ello, respecto de la naturaleza jurídica de las comisiones legislativas del Sistema de Comisiones en México, lo primero que debe decirse es que deben ser considerados como “*órganos internos*” de la respectiva cámara de la que se trate, que coadyuvan a la realización del trabajo camaral, que con excepción de las de investigación, no tienen una naturaleza jurídica constitucional, sino más bien legal y reglamentaria, tal como se refirió en el anterior apartado.

Así las comisiones legislativas son órganos internos que están especializados por materia o denominación, y al ser a su vez el Congreso un órgano del Estado Mexicano, es que la labor integral que realizan incidirá de manera directa en la institucionalización que tenga el actuar camaral al momento de tomarlo en consideración como un elemento de legitimidad democrática del Estado Constitucional de Derecho en nuestro país; lo cual, quedaría perfectamente encuadrado en lo que se ha denominado

⁴⁴ Villacorta Mancebo, Luis, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁵ *Idem*, pp. 194-195

legitimidad funcional, es decir, la eficacia en sus funciones, esto es, la eficacia de sus procedimientos⁴⁶.

Debe señalarse que no todos los tipos de comisiones tienen las mismas características, atribuciones y naturaleza, ya que por ejemplo, en el caso de lo que tiene que ver con las comisiones ordinarias, éstas tienen una naturaleza jurídica legal y reglamentaria que está enfocada únicamente a la función legislativa, es decir, al hecho de que son las encargadas de analizar y resolver la viabilidad de las diferentes iniciativas de ley o decreto que se presenten ante las Cámaras del Congreso de la Unión; en contraste con las de investigación, que sí tienen una naturaleza jurídica constitucional, pero que carecen de atribuciones de dictamen, y se enfocan a ejercer las atribuciones de control parlamentario para lo que fueron creadas; por lo que su naturaleza jurídica además de ser constitucional, está enfocada al control y fiscalización parlamentarias que se puede realizar en los casos específicos a los que refiere la propia Constitución.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con la naturaleza jurídica de las Comisiones Especiales ese es de un rango mucho menor, ya que son creadas por un Acuerdo específico que el Pleno de cada Cámara aprueba, para un asunto en particular, que en los hechos puede ser de índole diversa y coyuntural, con una duración específica que se encontrará señalada en el acuerdo de creación, o en su defecto al concluir el último periodo de sesiones ordinarias del último año de ejercicio de la Legislatura de la que se trate, la respectiva Mesa Directiva puede cometer a la consideración del Pleno camarl un Acuerdo de la Junta de Coordinación Política a fin de extinguir a todas las comisiones especiales creadas a lo largo de la Legislatura.

En ese orden de ideas, resulta de suma trascendencia que tengamos en consideración que estudiar y analizar el Sistema de Comisiones del Poder Legislativo en este nuevo siglo, es algo que se tiene que realizar tomando en cuenta las ideas de la evolución del principio de representación, de los procesos institucionales propios, de los procesos de gobierno, de la consolidación de las instituciones del Estado Constitucional de Derecho,

⁴⁶ Mora-Donatto, Cecilia, *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*, México, Ediciones Mesa Directiva, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2015, p. 17.

y en resumidas cuentas, de todos los procesos en los cuales puedan estar implicadas las cámaras del Congreso de la Unión; ya que ahora las comisiones están obligadas a realizar algunas funciones de fiscalización o de coordinación entre los otros Poderes de la Unión, y en muchos casos es ahí en donde trasciende la labor que puedan realizar, con base en la propia naturaleza jurídica que tengan, y en el fundamento jurídico que rijan su actuar.

Atribuciones de las Comisiones Legislativas

Es el Poder Legislativo un ente del Estado Mexicano que se caracteriza por ser deliberante, razón por la cual, la discusión que se da en las Comisiones Ordinarias o en el Pleno de cada una de las Cámaras del Congreso, es para determinar la viabilidad de una iniciativa de ley o decreto; por ello es que no debemos olvidar que el Congreso de la Unión al ser un ente representativo de la voluntad popular en las elecciones federales que se realizan en nuestro país, debe velar por la legitimidad de sus decisiones.

Sin embargo, se debe considerar que las atribuciones en el Parlamento Contemporáneo del Siglo XXI, tal como se ha mencionado, ya no se circunscriben netamente sólo a legislar, ya que se tiene que tomar en cuenta que desde hace alrededor de unos veinte años, los Parlamentos en el mundo han venido adquiriendo cada vez con mayor frecuencia y eficacia, una serie de atribuciones en materia de control y fiscalización del actuar del Poder Ejecutivo, en donde hay una notable participación de sus órganos internos, como lo son las comisiones ordinarias.

En ese sentido, tal como lo refiere Carla Huerta Ochoa, *el Poder Legislativo es, según la Constitución y por sus funciones, el órgano facultado para elaborar las leyes y controlar los actos del Poder Ejecutivo. Tienen también facultades de orden político-administrativas relativas a la delimitación del territorio del Estado, así como facultades político-jurisdiccionales, de las que el desafuero y el juicio político son ejemplos*⁴⁷.

⁴⁷ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 30.

Por lo anterior, es importante tener en consideración que el Congreso puede ejercer atribuciones materialmente legislativas, las cuales lleva a cabo a través de un proceso legislativo sucesivo, que primero se lleva a desahoga en una Cámara, y al concluirlo se remite el asunto a la Cámara revisora. Salvo en algunas temáticas en específico, relacionadas con las facultades exclusivas que ejerce cada una de las Cámaras del Congreso, en los demás temas, las iniciativas de ley o decreto pueden iniciar de manera indistinta en cualquiera de las dos.

Por ello, se debe tomar en cuenta que *la función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo*⁴⁸, por lo que dicha función lo es tanto en sentido formal como material, y ésta es la característica primigenia de los Parlamentos; sin embargo y como ya se ha mencionado, en la actualidad es muy importante también hablar de las facultades de control y fiscalización que los Congresos ejercen.

En ese sentido, el “control parlamentario” o legislativo se ha convertido cada vez en una de las funciones de mayor importancia, ya que tal como lo ha expresado el jurista José Trinidad Lanz Cárdenas, *el control en el contexto de la función pública, [es] como el acto contable o técnico realizado por un órgano del poder público legalmente competente para verificar la observancia de los preceptos legales en la ejecución de los actos de los funcionarios públicos, a efecto de evaluar su legalidad*⁴⁹.

Razón por la cual, las atribuciones de control que ejerzan las Cámaras del Congreso de la Unión, a través de las Comisiones Legislativas, se han convertido en un elemento trascendental que permite que institucionalmente se logren materializar los contrapesos que deben existir en todos los regímenes democráticos.

Además, en este marco, también debe tenerse presente que en la actualidad es indispensable ver en *las Comisiones Legislativas como espacios en donde se puede*

⁴⁸ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 303.

⁴⁹ *Idem*, p. 324

realizar una amplia negociación política, ya que en las Comisiones no sólo se puede decidir, vetar o retrasar decisiones políticas de la legislatura misma, sino también impactar al sistema político, puesto que dentro de ellas se desarrollan las discusiones y negociaciones entre los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios y se elaboran los dictámenes que son sometidos al Pleno⁵⁰, razón por la cual es que en contraste, el control que llevan a cabo es el que les permitirá tener mayor fuerza institucional para lograr un equilibrio entre lo parlamentario y lo político.

Consideraciones básicas sobre el Estado Constitucional de Derecho, la Democracia y la Legitimidad Democrática

Por cuanto hace al Estado Constitucional, es importante referir que se debe tener en consideración que *la historia de los derechos fundamentales está inexorablemente ligada al surgimiento del Estado Constitucional como una forma de organización del poder y como representación de un nuevo sistema de relaciones entre gobernantes y gobernados⁵¹*. Por lo que en ese mismo sentido, es que se debe mencionar que el Estado Constitucional también pretende proteger y preservar de manera esencial desde una visión constitucionalista dos valores fundamentales: la libertad y la igualdad.

Para el jurista italiano Gustavo Zagrebelsky fueron los cambios políticos y sociales que acontecieron a finales del Siglo XIX, y particularmente a inicios del Siglo XX, los que dieron cabida a la existencia de la figura conocida como del Estado Constitucional, la cual supone una subordinación de la ley a una norma jurídica superior, es decir, la Constitución. Este nuevo planteamiento, hizo que se perturbara el modelo que hasta ese entonces estaba en vigor.

Por lo que resulta evidente que el Estado Constitucional ha tenido un proceso histórico muy particular, donde ha sido considerado como un modelo o paradigma que no

⁵⁰ Martínez López, Cornelio, *et al.*, *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto*, México, LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, Senado de la República, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Instituto Belisario Domínguez, 2017, p. 198.

⁵¹ Carbonell, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, CNDH, 2010, pp. 30-31.

siempre ha existido, sino que más bien ha ido evolucionando en el tiempo, y en donde ha habido una transformación del Estado de derecho legislativo decimonónico (*legalismo*) a Estado Constitucional de Derecho (*constitucionalismo*) del siglo XX.

De esta manera, con base en que en el Estado Constitucional de Derecho prevalece el principio de constitucionalidad, la producción legislativa que se realice por el Poder Legislativo debe ser siempre cuidando que se cumplan con los requisitos constitucionales que le brinden legitimidad a las leyes que se expidan.

Por lo que, tal como lo afirma Luigi Ferrajoli, *en el Estado Constitucional de Derecho la Constitución no sólo disciplina las formas de producción legislativa sino que impone también a éstas prohibiciones y obligaciones de contenido, correlativas unas a los derechos de libertad y las otras a los derechos sociales*⁵².

Algunos elementos esenciales a destacar que deben confluir en las instituciones que existan en cualquier Estado Constitucional, además de los Derechos fundamentales, como elemento sustantivo básico de la Constitución, está la división de poderes, como mecanismo originario de limitación del poder y de garantía de estos derechos, y el control de constitucionalidad de las leyes, a cargo de jueces o tribunales constitucionales, y que tendrán a su cargo la protección en su conjunto.

Por otro lado, se plantea la idea de que en el marco de la Democracia de los modernos, es decir, la que se vincula con el principio de la democracia representativa, que justamente es la que prevalece como base de la existencia del Poder Legislativo, es donde debe, aprovechando el pluralismo político que existe en su formación, limitar los abusos del poder, garantizando en todos los sentidos y ámbitos los alcances de la propia democracia como pilar del Estado Constitucional de Derecho.

En ese sentido, el propio Ferrajoli sostiene que *según la concepción seguramente dominante, la democracia consiste únicamente en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al*

⁵² Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2009, p. 18

pueblo, y por tanto a la mayoría de sus miembros, el poder –directo o a través de representantes- de asumir decisiones. Ésta no es sólo la acepción etimológica de “democracia”, sino también la concepción unánimemente compartida –desde Kelsen a Bobbio, desde Schumpeter a Dahl- de la teoría y de la filosofía política⁵³.

Por lo antes referido, es que resulta sencillo comprender que la democracia moderna aparece justamente en la concepción de los Estados modernos, y como evolución del Estado de Derecho al Estado Constitucional de Derecho, en donde una de las características más distintivas de éstos es la existencia de una estructura institucional y administrativa pública, es decir el Estado, que se entiende como una realidad diferenciada del agregado de individuos privados, toda la sociedad.

Por otro lado, respecto a la legitimidad en sí misma, éste es un principio muy difícil de cumplir, ya que no se refiere al acatamiento de una normatividad, *va más allá del ordenamiento jurídico vigente señalando correspondencia con un sistema de valores sociales o moralidad pública⁵⁴.*

Hablar de Legitimidad Democrática en el Estado Constitucional de Derecho conlleva una institucionalización jurídica-política de la propia democracia en sí misma, y es a través de la existencia del mismo Estado de Derecho y después de su eventual transformación en Estado Constitucional de Derecho, que esta institucionalización se convertirá primero en el ejercicio del principio de legalidad, entendido este como el cumplimiento cabal de todas las normas del sistema jurídico mexicano, y después en el de legitimidad, que es el que en sí mismo le brindará mayor fuerza al Estado Constitucional de Derecho. Ya recordemos lo que en este sentido ha sostenido Carla Huerta Ochoa cuando dice que *“el sistema jurídico es calificado como válido en virtud de su eficacia y legitimidad”⁵⁵.*

⁵³ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Edición de Miguel Carbonell. et al. para traducciones diversas, 2ª ed., Trotta., Madrid, 2010, p. 77.

⁵⁴ Aguilera, Rafael, *Teoría política del Estado Constitucional*, México, Porrúa, 2011, p. 3

⁵⁵ Ochoa Huerta, Carla, *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 32.

Por lo anterior, es que la interacción que puede existir entre el principio de legalidad, con la legitimidad, se da de manera directa por la vinculación que hay entre ambos principios cuando se requiere hablar del esquema de legitimidad democrática sólido en las instituciones del Estado Mexicano.

De esta manera, cuando la legislación se corresponde con el conjunto de valores sociales dominante en una determinada comunidad se suele darse una coincidencia entre legalidad y legitimidad; pero cuando no ocurre dicha correspondencia entonces se suele dar una situación de falta de déficit de legitimidad en una decisión gubernamental, programa de gobierno o legislación⁵⁶.

Por eso, es que es de suma trascendencia el principio de legitimidad ya que es un pilar esencial que al estar vinculado con valores, procedimientos, exigencias y demás reglas que justifican la existencia de las instituciones en sí mismas, y al estar éstas relacionadas con la ética y el pluralismo político, entonces se convierte en el elemento indispensable que le otorgará al actuar de los órganos parlamentarios el soporte necesario para convertirse en el eje rector.

De esta manera, El Estado de derecho es la institucionalización jurídico-política de la democracia. Con él se trata de convertir en legalidad (normas, Constitución) el sistema de valores (libertad como base) que caracteriza a la legitimidad democrática. Los modos de esa específica interacción entre legalidad y legitimidad han ido variando en la historia de la modernidad⁵⁷.

Finalmente, no omito manifestar que se considera que el Congreso General en nuestro país, debe cumplir con un papel esencial en la consolidación de ese Estado Constitucional de Derecho, ya que su actuar siempre estará bajo la atención de todos los demás entes del Estado, razón por la cual, es que *una organización racional de la división de poderes, en la que se recoge la posición específica de la institución*

⁵⁶ Aguilera, Rafael, *op. cit.* p. 3

⁵⁷ Carbonell, Miguel, *et al.* (coords.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ITAM, 2002, p. 61.

*parlamentaria*⁵⁸, es de vital importancia como rasgo que caracteriza al Estado Constitucional.

Situación actual en nuestro país: análisis, crítica, alcances y retos del actuar de las Comisiones Legislativas como elemento de legitimidad democrática en el Estado Constitucional de Derecho en México.

El Sistema de Comisiones Legislativas de las Cámaras del Congreso en nuestro país como ya se ha analizado, ha ido evolucionando de manera gradual, hasta llegar a una conformación más sólida en su actuar, pero en donde siempre ha estado presente el factor político en el trabajo que realizan, ya que incide de manera directa porque es ahí donde se realizan las negociaciones sobre la manera en que reformarán o no un proyecto de decreto, o impulsarán o no una acción legislativa específica. No obstante también se tiene que considerar que en muchas ocasiones como resultado de estas negociaciones, los resultados no siempre son tangiblemente benéficos para la colectividad.

Situación esta última que no es la ideal y resulta ineficaz en la Democracia Contemporánea de nuestros días, ya que hacen falta una serie de cosas para lograr que el Sistema de Comisiones Legislativas cumpla con mayor eficacia e institucionalidad con los objetivos de legislar, controlar, fiscalizar, logrando con ello realizar con cabalidad con todas las funciones que debe, otorgándole al Estado Constitucional de Derecho un elemento de legitimidad democrática que lo fortalezca, y no que tienda a debilitarlo.

En ese sentido, se estima que la principal deficiencia del trabajo que realizan las Comisiones Legislativas de carácter ordinario se da cuando éstas no fundamentan con elementos sólidos los respectivos dictámenes, intentando con ello sólo cumplir con el requisito de dictamen, pero sin allegar los argumentos necesarios que fundamenten la decisión legislativa que están asumiendo. Esto lo que genera es que ese eventual

⁵⁸ De Agapito Serrano, Rafael, *Estado Constitucional y Proceso Político*, España, Ediciones Universidad de Salamanca, 1989, p. 70.

dictamen pueda ser objeto no tan sólo de críticas, sino como ha ocurrido en varias ocasiones, la resolución de un proyecto de ley o decreto a través de un dictamen ha sido llevada hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien si bien no ha entrado al fondo de lo que tendría que caracterizar a un dictamen, con esta situación sí ha quedado de manifiesto lo endeble que puede llegar a ser un dictamen que no esté bien fundamentado.

El que una Comisión Ordinaria fundamente de manera sólida el respectivo dictamen que emitirá sobre algún asunto resulta de suma trascendencia en virtud de que en un Estado Constitucional de Derecho, todos los entes que forman parte de un poder del Estado deben fundar y motivar las decisiones que tomen respecto del ejercicio de las atribuciones que les están conferidas legal y reglamentariamente. Razón por la cual, es que no pueden dichas comisiones sólo elaborar dictámenes “al vapor” con la resolver “*fast track*” algún asunto, y que esto sea después una causa para que gradualmente se vea debilitado el Estado Constitucional de Derecho de nuestro país.

A mayor abundamiento, se estima que en términos muy generales, dicho Sistema de Comisiones Legislativas funciona de manera adecuada, sin embargo, también se considera que adolece de una serie de deficiencias que le impiden ejercer sus facultades con eficacia; ya que uno de los principales problemas que incide de manera directa en la obtención de esa eficacia, radica en el hecho de que por la forma en que pueden ser creadas las Comisiones Ordinarias por Acuerdo Parlamentario, es que cada Legislatura en las Cámaras crean un número que se estima excesivo de aquellas.

Lo cual impacta de manera negativa en su eficacia, ya que los legisladores forman parte de más comisiones de las que les está permitido en la propia Ley; por lo que en muchos casos no pueden cumplir con la asistencia a las reuniones de trabajo, o realizar el análisis adecuado de los diversos asuntos que les sean remitidos. Además de que está también comprobado, que a mayor existencia en el número de comisiones legislativas ordinarias, hay menor productividad legislativa en cuanto a la aprobación de los asuntos que les son turnados para su resolución.

Otra situación que incide en que el actuar de las Comisiones Legislativas no siempre esté equilibrado de la mejor forma, radica en el hecho de que el Sistema de Comisiones Legislativas es determinado desde un órgano de gobierno, que es la Junta de Coordinación Política, y por ser un ente en donde están representadas las diferentes fuerzas políticas que tienen representatividad en la respectiva cámara del Congreso, al momento de decidir cuántos integrantes tendrá cada comisión legislativa en representación de su respectivo Grupo Parlamentario, es aquí donde no se toma en consideración una integración donde tenga una cabal representatividad en dichas Comisiones la oposición legislativa.

Y es trascendental en virtud de que desde la propia Junta de Coordinación Política se puede diseñar la integración de las Comisiones Legislativas de tal manera que sea complejo el que se tomen decisiones determinantes respecto de los dictámenes que son sometidos a análisis y eventual aprobación; ya que es dicho órgano de gobierno el que determina de cuántos integrantes será cada Comisión, cuántos serán de cada Grupo Parlamentario, a qué Grupo le tocará la respectiva Presidencia de Comisión, así como las Secretarías por Grupo Parlamentario Representado en la Cámara de la que se trate.

De manera tangible, es real que la Junta de Coordinación Política de ambas cámaras del Congreso, no permite que alguna Comisión Ordinaria sea presidida por algún Legislador Federal independientes, pero tampoco da cabida a que por lo menos las integren o tengan acceso a alguna secretaría; lo cual transgrede sus derechos como representantes populares que son, ya que en teoría tienen que salvaguardar determinados derechos de los electores que los llevaron a ocupar ese cargo.

En este sentido, es pertinente recordar que la Junta de Coordinación Política, es de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el ente en el que se expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución

asigna a la Cámara (Artículos 31 y 80 respectivamente para la Cámara de Diputados y para el Senado).

Además, de manera excluyente para el caso de los legisladores federales en sí mismos, la propia Ley establece que dicho órgano de gobierno estará integrado sólo por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara de la que se trate, así como por dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura; es decir, que en dicho órgano de gobierno tan importante no hay cabida jurídica para Legisladores Federales que sean independientes, o que no hayan logrado formar un Grupo Parlamentario, puedan pertenecer al mismo y de esta manera sean partícipes de las decisiones que ahí se toman, como lo es el caso de pertenecer a alguna comisión que les sea de interés.

Lo anterior, en muchos casos orilla a esos Legisladores Federales que están sin grupo parlamentario a que por “conveniencia político-económica” tomen la decisión de adherirse a algunos de los Grupos Parlamentarios que están representados en las Cámaras. Se sostiene lo anterior, en virtud de que en la actualidad por la forma en que ha estado confirmado el Congreso, las subvenciones económicas le son directamente asignadas a los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, y quienes no pertenecen a algún grupo, entonces carecen de las mismas. Motivo suficiente para que los Legisladores Federales que no cuentan con ideales políticos, éticos y morales sólidos, les dé lo mismo ser de un grupo parlamentario o de otro.

Esto se da así, ya que la propia legislación vigente orilla a que prefieran tener acceso a las subvenciones materiales y económicas por pertenecer a un Grupo, a estar batallando sin ningún tipo de apoyo más que el referente a su dieta.

Un ejemplo reciente de lo antes referido se dio en el Senado de la República particularmente en esta LXIII Legislatura, cuando hubo cierta exigencia por parte de un número considerable de Senadoras y Senadores independientes (es decir sin grupo parlamentario), por el hecho de que a pesar de que habían realizado una petición

exprofeso a la Junta de Coordinación Política, a fin de que pudiesen ser incluidos como integrantes en determinadas comisiones que eran de su interés. Sin embargo, el último periodo de sesiones ordinarias del último año de ejercicio de dicha Legislatura concluyó el 30 de abril de 2018 y esa designación nunca ocurrió por parte del órgano de gobierno facultado para realizarlo.

Por todo lo anterior, se tiene que estar conscientes que en los Parlamentos Contemporáneos es de suma importancia el que la Oposición Legislativa tenga garantizada una representatividad tanto en los órganos de gobierno camarales, como en los demás entes internos de trabajo legislativo; y en este caso, cuando digo *Oposición Legislativa*, no sólo me refiero a la que sea contraria al Grupo Parlamentario mayoritario, sino a todos los Legisladores Federales que lleguen a alguna de las Cámaras del Congreso por las distintas vías electorales que hoy son posibles; me refiero en este caso a los Legisladores Federales independientes que con la reciente reforma política se insertarán en mayor cantidad a las arcas legislativas.

Recordemos que si bien en los regímenes parlamentarios existen mayores garantías para la Oposición a través de la existencia de lo que se conoce como el Gabinete en la Sombra, la Dra. Cecilia Mora-Donatto⁵⁹, aunque no con la misma denominación de gabinete en la sombra, describe que se trata de una “*oposición institucionalizada*”, la cual fue planteada por St. Juan, Primer Vizconde Bolingbroke en 1736, y está íntimamente vinculada con el término de “*oposición*”⁶⁰, que es un concepto esencialmente jurídico y político, que se distingue por su peculiaridad de ser gobierno a la espera o alternativo, que tiene como objetivo controlar la actuación del gobierno, condicionando e influyendo sobre la línea política, desde una orientación programática distinta y con vistas a llegar a reemplazarlo por otro gobierno.

De esta manera, es que la existencia de esa oposición institucionalizada tiene una finalidad esencial para las Democracias Contemporáneas, ya que se encarga de

⁵⁹ Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, p. 39.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 38-39.

realizar una “crítica constructiva”, tal como lo señaló ya Bolingbroke hace más de tres siglos.

Por lo anterior, es que se considera que se debe impulsar que en las Comisiones Legislativas haya una representación política integral, en donde la misma no esté únicamente ligada a la pertenencia a un determinado grupo parlamentario que represente a un partido político, sino que tenga una representatividad política total, para que de esta manera se pueda dar con mayor naturalidad esa crítica constructiva, y así nos podamos acercar a esa situación que se da en el Gabinete en la Sombra, y que causa en todo el mundo un gran asombro y una admiración considerable, ya que hay un “*respeto mutuo entre el Gobierno de su Majestad y la Leal Oposición al Gobierno de su Majestad*”⁶¹.

De esta manera, tal como lo señala Manuel Aragón, en su obra Constitución y control del poder, en cualquier Parlamento que se diga democrático, debe haber una oposición que tenga perfectamente salvaguardados sus derechos y prerrogativas para que de manera institucionalizada pueda cumplir con su papel de realizar crítica constructiva a las acciones legislativas que se pretendan emprender.

Así, si se lograra establecer estas garantías para la oposición legislativa en nuestro país, así como en la mayoría de los regímenes presidenciales estaríamos hablando que se podría incursionar en la implementación de una figura jurídica parlamentaria que estaría llevando a cabo acciones de control parlamentario, lo cual fortalecería la labor legislativa realizada.

Otra gran deficiencia, radica en el hecho de que las Comisiones Legislativas no cuentan con personal especializado en cuestiones jurídicas, parlamentarias y constitucionales, por lo que en muchos casos las comisiones se vuelven incapaces de ejercer adecuadamente tanto sus obligaciones legislativas, como las funciones de control parlamentario que podrían llevar a cabo; ya que de manera real las Comisiones

⁶¹ Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, Colección textos jurídicos universitarios, 1999, p. 98.

Legislativas con los mecanismos de control parlamentario existentes, por lo que sí pueden realizar acciones concretas de contrapeso al Ejecutivo, lo cual permitiría que hubiese un verdadero equilibrio de poderes, pero al carecer de funcionarios que asesoren adecuadamente a los legisladores federales, las decisiones que toman pueden tender a no ser las más adecuadas porque no accionan ningún tipo de control parlamentario.

Y esto es así, en virtud de que en las Cámaras del Congreso no siempre les ha interesado fortalecer el Servicio Civil de Carrera que en cada caso ya existe; a lo largo de más de quince años, se han tomado decisiones políticas que más que solidificarlo y realmente profesionalizarlo, lo han reducido a que sea “el nido parlamentario” de los grupos que ejercen el poder en las Cámaras, ya que han introducido a la estructura camara a personas que se convierten en servidores públicos antes de que éstos atraviesen por el proceso de selección que corresponda, y en otros momentos han tomado la decisión de “*adelgazar*” la estructura de ese Servicio de Carrera, al grado de que casi muera de inanición.

Debe hacerse mayor consciencia sobre la importancia que tiene el contar con una estructura profesional que sea el apoyo de las comisiones legislativas de las Cámaras del Congreso, con la finalidad de que esto contribuya a que realicen con mayor eficacia la toma de decisiones.

Por otro lado, se estima que el principal reto que tiene enfrente el Estado Constitucional de Derecho, es el de intentar resolver eficazmente la inflación legislativa y la disfunción del lenguaje legal, frutos de una práctica política que ha degradado la legitimidad de la legislación del sistema jurídico, ya que en un sinnúmero de ocasiones se incurre en una serie de prácticas que pueden ser las causantes de que un nuevo ordenamiento o reforma sea de inmediato rechazado por los destinatarios del mismo, o peor aún, que una decisión legislativa, como lo es la ratificación de un nombramiento enviado por el Titular del Poder Ejecutivo, sea al final aprobado por las comisiones legislativas sin haber cuidado los elementos de legitimidad, trayendo como consecuencia el que el o la

titular de dicho nombramiento sea siempre “*mal visto*” por carecer de los elementos necesarios de legitimidad democrática.

En este sentido, se considera que hay varios ejemplos recientes en el Senado de la República, pero me referiré al caso donde las comisiones de Gobernación, y de Población y Desarrollo, conocieron sobre la ratificación de una vacante en la Vicepresidencia del INEGI, en la cual fue propuesta Paloma Merodio.

Después de muchos contratiempos en el proceso de dictaminación, el Senado aprobó la ratificación de ese nombramiento; sin embargo, en diversos sectores de la opinión pública, quedó de manifiesto el que la persona propuesta carecía de algunos de los requisitos jurídicos necesarios para poder ejercer el cargo, razón por la cual, ese nombramiento en los hechos carece de cierta legitimidad, aunque goce de “legalidad parlamentaria” y legalidad jurídica.

Hechos que en su conjunto, únicamente desacreditan que la labor que realizan las comisiones legislativas sea eficaz.

Desafortunadamente en el Poder Legislativo, nos enfrentamos cada día a los vaivenes políticos que inciden de manera directa en el actuar de los entes parlamentarios de las Cámaras del Congreso, razón por la cual, *la democracia constitucional está expuesta a constantes manipulaciones por las deformaciones de la representación política*⁶².

Por lo anterior, se estima que las Comisiones Legislativas se enfrentan a un gran reto, en donde se hace necesaria una refundación estructural, a través de la cual puedan adaptarse al nuevo contexto social y político que ha venido dándose en nuestro país, y en donde se incluyan a los Legisladores Federales que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario en la toma de decisiones trascendentales.

⁶² Ferrajoli, Luigi, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, trad. Perfecto Andrés Ibañez, Madrid, Mínima Trotta, 2011, p. 107.

Y bajo ese argumento, es que entonces podemos pensar en la viabilidad de introducir en la estructura política del Estado Mexicano, lo que diversos autores tanto españoles como mexicanos han denominado la teoría de la legislación, que no sólo aportará, sino será un *mayor reforzamiento al principio democrático y a la seguridad jurídica de los ciudadanos*⁶³.

Se estima que la mayoría de las Comisiones Ordinarias no están ejerciendo sus facultades de control con eficacia, ya que un gran número de ellas en ambas cámaras del Congreso no logran concretar un adecuado control político, ya que *se hace evidente el carácter voluntario de ese control, ya que su realización y desarrollo depende, de la voluntad de los miembros que forman la oposición parlamentaria*⁶⁴.

Por ello, es que resulta indispensable pensar en la necesidad de plantear la urgencia de realizar una reingeniería constitucional, como lo sostuvo Giovanni Sartori, en donde se logre un fortalecimiento constitucional y legal del Sistema de Comisiones Legislativas, ya que al ser éstas las que se encargan de realizar el trabajo parlamentario que determina el destino de un proyecto de ley o decreto, entonces es que se le debe brindar toda la atención posible. *Ya que en un Estado Constitucional de Derecho se debe estar consciente de la necesidad de actualizar constantemente los preceptos constitucionales, y tratar en todo momento de adaptar su actividad a las normas emanadas de los instrumentos que dieron vivencia al Estado, pero con un concepto moderno*⁶⁵.

⁶³ Mora-Donatto, Cecilia, *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*, México, LXIII Legislatura, Senado de la República, Granén Porrúa Grupo Editorial, 2016, p. 24.

⁶⁴ Espinoza Toledo, Ricardo y Welson, Jeffrey (coords.), *El Congreso de la Democracia*, México, Ediciones Mesa Directiva- Senado de la República, 2010, p. 27.

⁶⁵ De la Hidalga, Luis, *El equilibrio del poder en México*, 4ª ed., México, Porrúa, 1988, p. 174.

Resultados del Trabajo Terminal

Una vez concluida la realización del presente trabajo terminal de grado, en donde se han vertido diversos argumentos, se pueden compartir los hallazgos que a continuación se referirán.

A lo largo de la historia parlamentaria de nuestro país, el Sistema de Comisiones Legislativas se han convertido en el pilar del trabajo legislativo que se realiza en las Cámaras del Congreso de la Unión.

El Sistema de Comisiones Legislativas es funcional en términos generales; en embargo, las Comisiones de las Cámaras del Congreso atraviesan a la vez por una seria crisis de funcionalidad respecto al adecuado ejercicio de sus facultades de control parlamentario.

Es en las Comisiones Legislativas donde se analizan y resuelven y se toman decisiones legislativas que determinan el rumbo del Sistema Jurídico de nuestro país.

El actuar objetivo e institucional de las Comisiones Legislativas es lo que le brinda elementos de solidez al Estado Constitucional de Derecho, ya que la manera en que desahogue los asuntos de su competencia es lo que eventualmente reeditaré favorablemente hacia este objetivo.

En cada Legislatura hay un número excesivo de Comisiones Legislativas, en virtud de que cada nueva Legislatura tiene la potestad de crear el número de comisiones que estime pertinentes.

No hay una correlación directa entre número de Comisiones Legislativas y la productividad que se pueda evaluar.

Son indispensables diversos ajustes legislativos a fin de fortalecer el Sistema de Comisiones Legislativas como órganos de control al Poder Ejecutivo.

Se deben otorgar garantías jurídicas para concretar una institucionalización de la Oposición Parlamentaria.

Es urgente que haya mecanismos legislativos que permitan el acceso de los Legisladores Federales sin grupo parlamentario o independientes a las Presidencias de Comisiones Legislativas, así como a su inclusión en los órganos de gobierno camarales.

Se hace necesaria la creación de mecanismos que permitan que el Parlamento sea realmente Abierto es indispensable.

Se requiere fortalecer del Servicio Civil de Carrera en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, con la finalidad de que sea la base del trabajo que realizan los entes legislativos, y de esta manera el trabajo realizado por ellos sea institucional y eficaz.

Hace falta un gran esfuerzo político para otorgar garantías jurídicas que contribuyan a fortalecer al Sistema de Comisiones Legislativas, específicamente en lo que se refiere al ejercicio de ciertas facultades de control parlamentario.

Es necesario que de manera urgente se revisen y perfeccionen las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con el Marco Jurídico del Congreso a fin de realizar las adecuaciones pertinentes que permitan que las Cámaras del Congreso evolucionen al mismo ritmo en que lo hace la sociedad y la política de nuestro país.

Discusión y Conclusiones

El estudio del Sistema de Comisiones Legislativas ha sido realizado en nuestro país desde hace un poco más de dos décadas por diversos autores, sin embargo, ninguno de ellos ha abordado en su análisis la perspectiva que se presenta en este trabajo terminal.

Por ejemplo, la Doctora Cecilia Mora-Donatto⁶⁶, que es una investigadora que ha dedicado una parte importante de sus trabajos al sistema de comisiones, nunca ha abordado el enfoque plasmado en este trabajo, ya que ella más bien ha optado por centrarse en abordar de manera general el sistema de comisiones, y se ha enfocado en muchos casos al estudio y análisis de las comisiones de investigación, que son las que como se ha dicho aquí, las únicas que tienen un fundamento de carácter constitucional.

Otros estudiosos del tema, como la Doctora Luisa Béjar⁶⁷ han preferido analizar y estudiar casos específicos sobre la manera en que se asignan las presidencias de comisiones, y los beneficios políticos que le reeditarán a un legislador o legisladora el que sea eventualmente designado o designada en la Presidencia de una Comisión.

Además, en su análisis no ha abordado la importancia en la toma de decisiones de las comisiones cuando emiten un dictamen, y la manera en que dicha decisión incidirá en el fortalecimiento o no del Estado Constitucional de Derecho, según sea el caso específico del que se trate.

Tampoco refiere lo que se vincula a la manera en que algunas decisiones políticas que toman los integrantes de una comisión ordinaria, impactan de forma directa en la eficacia de las decisiones jurídicas y legislativas que deciden.

En el caso del estudio que realiza Eliseo Muro⁶⁸, se tiene que el mismo se caracteriza por ser únicamente muy descriptivo en todo lo que es el Sistema de Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, pero no analiza ni critica su actuar, ni señala los factores que pueden incidir en el sentido de la resolución; razón por la cual, ese enfoque diferencia de manera notable con los argumentos que aporta la presente

⁶⁶ Cfr. Mora-Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, UNAM, 1998; Mora-Donatto, Cecilia, *Treinta años de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007). ¿Qué investigaron los diputados federales?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013; y Mora-Donatto, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur y Miguel Ángel Porrúa, 2001.

⁶⁷ Cfr. Béjar, Luisa, (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, 2009.

⁶⁸ Cfr. Muro Ruíz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

investigación de este trabajo terminal; ya que aquí se han desglosado diferentes argumentos que permiten conocer cómo puede ser el trabajo que realizan dichos entes legislativos.

Otros autores, como Francisco Berlín Valenzuela⁶⁹, Silvano Tosi⁷⁰, Pablo de Bufalá⁷¹, Jorge Fernández Ruíz⁷², o Alfonso Lujambio⁷³, abordan de manera general el sistema de comisiones, como parte de los diferentes temas que se deben saber y conocer cuando se estudia el Derecho Parlamentario y el propio Poder Legislativo de cualquier país, ya que evidentemente al ser las comisiones legislativas un ente de trabajo camaral, se debe saber cómo funcionan, pero en todos los casos no se analiza de manera crítica, la labor que realizan respecto de su actuar y de la influencia de estas decisiones en la consolidación del Estado Constitucional de Derecho, lo cual sí es ampliamente abordado.

Se estima que el rubro en donde sí hay mucha coincidencia en las diferentes investigaciones que han sido publicadas por autores nacionales y extranjeros, radica en el tema vinculado con el control del poder “político” y “jurídico” que realizan las comisiones legislativas, a través de la resolución de los asuntos que les corresponde, siendo esto el fondo de lo que las mueve a realizar de una forma o de otra la toma de decisiones.

Además de lo anterior, se considera que la investigación realizada en este trabajo terminal de grado, es una aportación importante para la difusión, no tan sólo de lo que es el Sistema de Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión en nuestro país, sino que con la realización del breve estudio histórico se permite comprender que el actual Sistema es producto de una evolución histórica que sigue en curso, y que se

⁶⁹ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, 3ª reimpresión, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

⁷⁰ Cfr. Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1996.

⁷¹ Cfr. Bufalá Ferrer-Vidal, , Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, Colección textos jurídicos universitarios, 1999.

⁷² Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003.

⁷³ Cfr. Lujambio, Alonso, *Alonso Lujambio. Estudios Congresionales*, 1ª reimp., México, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, Ediciones Mesa Directiva, Edición Homenaje, 2013.

debe además seguir trabajando desde el ámbito legislativo para concretar que dichos entes se consoliden desde el punto de vista constitucional.

Las Comisiones Legislativas en nuestro país requieren de un cambio institucional de fondo, que permita que se asuman como verdaderos órganos de control político, para que de esta manera puedan incidir con eficacia en decisiones jurídicas que contribuyan de manera directa en la consolidación del Estado Constitucional de Derecho en México.

Aunque las comisiones legislativas han evolucionado de manera gradual y positiva, se considera que en los últimos quince años, se han estancado en el ejercicio de sus diferentes facultades de control, razón por la cual no están siendo un verdadero contrapeso institucional a la labor que se realiza en el Poder Ejecutivo.

Las Comisiones Legislativas pueden perfectamente ser una pieza crucial del engranaje parlamentario, únicamente se requiere que en ese nuevo diseño institucional que se le brinde, haya límites al poder político, que está tan vinculado en la conformación del Poder Legislativo en México; en ese sentido, es que se debe buscar robustecer la forma en que las comisiones legislativas realizarán el control parlamentario, con la finalidad de lograr que haya una legitimidad funcional, que permita que se logre a su vez la legitimidad democrática, la cual resulta indispensable en el fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho.

Se debe crear un Sistema de Comisiones Legislativas que esté bien estructurado, desde el punto de vista jurídico, a fin de evitar la existencia de comisiones que sean improductivas, o estén sólo como una cuota presupuestaria, con la finalidad de fortalecer y solidificar el trabajo institucional que van realizando, en particular cuando se trata del ejercicio de facultades de control.

Los Grupos Parlamentarios en las Cámaras del Congreso en los últimos años han cooptado toda representatividad que pueden tener los Legisladores Federales, ya que al ser aquéllos la expresión camaral de los partidos políticos, entonces por todos los medio, se han encargado de limitar la participación en comisiones y en órganos

gobierno, de los Legisladores sin grupo parlamentario o que llegaron al Congreso de manera independiente.

Por ello, es que resulta indispensable el que se impulse la adopción de mecanismos que permitan de manera justa y equitativa la inclusión de este tipo de Legisladores a esos entes de importancia para la vida parlamentaria.

Por todo lo anterior, es que resulta necesario plantear la urgencia de un mejoramiento integral al Marco Jurídico del Congreso de la Unión, ya que el que se tenga acceso a todas estas herramientas jurídicas, favorecerá a que el actuar del Poder Legislativo sea un elemento esencial que permita la democratización institucional del Congreso y sus Cámaras, convirtiéndose esto en la base para la consolidación del Estado Constitucional de Derecho.

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2002.

ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, *et al.*, (coords.), *Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Latina de América, Senado de la República, 2007.

AGUILERA PORTALES, Rafael, *Teoría política del Estado Constitucional*, México, Porrúa, 2011.

ARAGÓN, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1999.

AZÚA REYES, Sergio, *Metodología y técnicas de la investigación jurídica*, 4ª ed., México, Porrúa, 2001.

BÁTIZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, UNAM, Universidad Iberoamericana, Oxford University Press, 1999.

BÉJAR, Luisa, (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, 2009.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, 3ª reimpresión, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México, Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1997.

BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, Colección textos jurídicos universitarios, 1999.

CARBONELL, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, CNDH, 2010.

CARBONELL, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2009.

CARBONELL, Miguel, *et al.* (coords.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, ITAM, Siglo Veintiuno Editores, 2002.

CASTRO LOZANO, Juan de Dios, *Apuntes constitucionales. Temas destacados de la parte orgánica de la Constitución y de nuestro derecho administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Estado Constitucional y Proceso Político*, España, Ediciones Universidad de Salamanca, 1989.

DE LA HIDALGA, Luis, *El equilibrio del poder en México*, 4ª ed., México, Porrúa, 1988.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo y WELSON, Jeffrey (coords.), *El Congreso de la Democracia*, México, Ediciones Mesa Directiva del Senado de la República, 2010.

FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, Edición de Miguel Carbonell. *et al.* para traducciones diversas, 2ª ed., Trotta., Madrid, 2010.

FERRAJOLI, Luigi, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, trad. Perfecto Andrés Ibañez, Madrid, Mínima Trotta, 2011.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídica*, 7ª ed., México, Porrúa, 1999.

GARITA, Arturo, *et al.*, *La función legislativa en el Senado de la República*, México, Ediciones Mesa Directiva, LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, Senado de la República, 2015.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

HUERTA OCHOA, Carla, *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

LASSALLE, Ferdinand, *Sobre la esencia de la Constitución*, México, estudio preliminar, traducción y notas Carlos Ruiz Miguel, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2016.

LUJAMBIO, Alonso, *Alonso Lujambio. Estudios Congresionales*, 1ª reimp., México, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, Ediciones Mesa Directiva, Edición Homenaje, 2013.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio, *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio, (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y con jurisprudencia*, México, Porrúa Print, 2017.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Cornelio, *et al.*, *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto*, México, LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, Senado de la República, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Instituto Belisario Domínguez, 2017.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, librero editor, 2006.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, UNAM, 1998.

MORA-DONATTO, Cecilia, *El valor de la Constitución normativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2000.

MORA-DONATTO, Cecilia, (coord.), *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2002.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur y Miguel Ángel Porrúa, 2001.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, 2012.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Treinta años de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007). ¿Qué investigaron los diputados federales?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013.

MORA-DONATTO, Cecilia, *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*, México, Ediciones Mesa Directiva, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2015.

MORA-DONATTO, Cecilia, *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*, México, LXIII Legislatura, Senado de la República del H. Congreso de la Unión, Granén Porrúa Grupo Editorial, 2016.

MURO RUÍZ, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 2ª ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

VILLACORTA MANCEBO, Luis, *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, España, Universidad de Valladolid, Salamanca, 1989.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *Metodología de la ciencia del derecho*, 4ª ed., México, Porrúa, 1999.

TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1996.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *La Investigación Jurídica. Bases para las tesis de grado en Derecho*, 2ª ed, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho 2011.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *Historia y constitución*, Madrid, trad. y prólogo de Miguel Carbonell, Trotta, 2011.

Hemerografía

MORENO COLLADO, Jorge, *Las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados*, Revista de Administración Pública, México, No. 92, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr10.pdf>

Otros Documentos

Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, (Serie de Discos Compactos), Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2003.