



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**Estudio para la optimización de funciones y mecanismos de trabajo de las comisiones legislativas. Estudio de caso de la LIX Legislatura del Estado de México.**

**TESIS**

**Que para obtener el grado de**  
**MAESTRA EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**Presenta:**

**Lic. en C. P. y A. P. Cristina Rodríguez Díaz**

**Tutor Académico:**

**Dra. en D. Claudia Elena Robles Cardoso**

**Tutores Adjuntos:**

**Dr. en E. J. Omar Salvador Olvera Herreros**

**M. en D. Roberto Emilio Alpízar González**

**Toluca, Estado de México; Octubre de 2018.**

*Dra. en Derecho Claudia Elena Robles Cardoso*

Toluca, México a 8 de octubre de 2018.

Dra. en D.C. Psic. Angélica García Marbella  
Coordinadora de Estudios Avanzados  
De la Facultad de Derecho de la UAEM  
P R E S E N T E

Estimada Doctora:

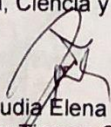
Con él envío de un cordial saludo, me permito dar respuesta a su oficio CEA/570/2018 de fecha 11 de septiembre del 2018, mediante el cual se me informa que fui designada como Tutora Académica del trabajo de investigación denominado **"Estudio para la optimización de funciones y mecanismos de trabajo de las comisiones legislativas. Estudio de caso de la LIX Legislatura del Estado de México."** presentado por la Licenciada en Derecho Cristina Rodríguez Díaz que, para obtener el grado de Maestra en Derecho, registro oportunamente ante la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la UAEM.

Hago de su conocimiento que una vez revisado en forma y fondo el trabajo de investigación antes mencionando, mismo que cuenta con los requisitos teóricos y metodológicos para una investigación de grado.

Por tales razones me permito otorgar mi **VOTO APROBATORIO** para que la Licenciada en Derecho Cristina Rodríguez Díaz pueda continuar con los trámites que le permitan obtener el grado de Maestro en Derecho.

Sin otro particular, reitero la seguridad de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE  
Patria, Ciencia y Trabajo

  
Dra. en D. Claudia Elena Robles Cardoso  
Profesor Tiempo Completo.

Toluca de Lerdo, Estado de México; a 09 de octubre de 2018.

**DRA. EN D. D. PSIC. ANGÉLICA GARCÍA MARBELLA  
COORDINADORA DE ESTUDIOS AVANZADOS  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UAEM**

**PRESENTE**

*Distinguida Doctora:*

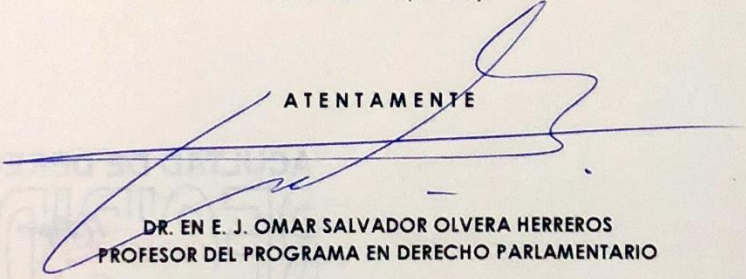
Por medio del presente me permito enviarle un afectuoso saludo, al tiempo de dar respuesta a su oficio CEA/571/2018 de fecha 11 de septiembre de 2018, mediante el cual se informa el nombramiento de un servidor como **TUTOR ADJUNTO** del trabajo de investigación denominado "**ESTUDIO PARA LA OPTIMIZACIÓN DE FUNCIONES Y MECANISMOS DE TRABAJO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS. ESTUDIO DE CASO DE LA LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO**" que presenta la Licenciada **CRISTINA RODRIGUEZ DÍAZ** para obtener el grado de Maestra en Derecho Parlamentario, registrado en tiempo y forma ante la Secretaría de Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Hago de su conocimiento que el trabajo de investigación mencionado ha sido revisado, en forma y fondo, considerando que cuenta con los requisitos teóricos y metodológicos necesarios para la investigación de su grado. Derivado de lo anterior, me permito entregar mi **VOTO APROBATORIO** para que la Licenciada Cristina Rodríguez Díaz pueda continuar con los trámites que le permitan obtener su grado de Maestra en Derecho Parlamentario.

Sin otro particular, quedo a sus apreciables órdenes.

Patria, Ciencia y Trabajo.

**ATENTAMENTE**

  
**DR. EN E. J. OMAR SALVADOR OLVERA HERREROS  
PROFESOR DEL PROGRAMA EN DERECHO PARLAMENTARIO**

Toluca, México a 8 de octubre de 2018.

Dra. en D.C. Psic. Angélica García Marbella  
Coordinadora de Estudios Avanzados  
de la Facultad de Derecho de la UAEM  
P R E S E N T E

Estimada Doctora:

Por este conducto me dirijo a usted a efecto de dar respuesta al oficio en el que se me designa como Tutor Adjunto del trabajo de investigación denominado "**Estudio para la optimización de funciones y mecanismos de trabajo de las comisiones legislativas. Estudio de caso de la LIX Legislatura del Estado de México.**" presentado por la Licenciada en Derecho Cristina Rodríguez Díaz que, para obtener el grado de Maestra en Derecho, registro oportunamente ante la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la UAEM.

Hago de su conocimiento que una vez revisado en forma y fondo el trabajo de investigación antes mencionando este es de gran relevancia para la consolidación del Estado Constitucional de derecho al que aspiramos y cuenta con los requisitos teóricos y metodológicos para una investigación de grado.

Por tales razones me permito otorgar mi **VOTO APROBATORIO** para que la Licenciada en Derecho Cristina Rodríguez Díaz pueda continuar con los trámites que le permitan obtener el grado de Maestro en Derecho.

Sin otro particular, reitero la seguridad de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE  
Patria, Ciencia y Trabajo

M. en D. Roberto Emilio Alpizar González  
Profesor Tiempo Completo.



Octubre 10, 2018  
CEA/659/2018

**CRISTINA RODRIGUEZ DIAZ  
PRESENTE**

Sirva el presente, para comunicarle que una vez realizado el análisis del expediente académico relacionado con el proceso para obtener el grado de Maestro en Derecho Parlamentario, con fundamento en lo establecido por el artículo 52 y demás relativos del Reglamento de los Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México, publicado en la Gaceta Universitaria del mes de Mayo de 2008, me permito otorgar a Usted la autorización necesaria para que proceda a impresión del trabajo terminal de grado denominado: **"Estudio para la optimización de funciones y mecanismos de trabajo de las comisiones legislativas. Estudio de caso de la LIX Legislatura del Estado de México"** y con oportunidad presente los diez ejemplares requeridos para estar en posibilidad de programar la fecha en que deberá llevarse a cabo su examen para obtener el grado en comento.

No habiendo otro asunto que tratar por el momento, le reitero la seguridad de mi consideración y estima.

**ATENTAMENTE  
Patria, Ciencia y Trabajo**

*"2018, Año del 190 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"*



**Dra. C. con E. Psic. Argélica García Marbella  
Coordinadora de Estudios Avanzados**

AGM/cci\*

Cerro de Coatepec S/N,  
Ciudad Universitaria, C.P. 50110,  
Toluca, Edo. de México.  
Tel: (722) 214 43 00 y 2 14 43 72  
<http://derecho.uaemex.mx>



## ÍNDICE.

I.	INTRODUCCIÓN.....	8
II.	AGRADECIMIENTOS.....	12
III.	PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN.....	13
IV.	CAPÍTULO I: MARCO HISTÓRICO.....	23
	1. Formas de Gobierno.....	23
	1.1. Presidencialismo.....	24
	1.2. Parlamentarismo.....	26
	2. Antecedentes generales del Parlamento.....	30
	3. El Origen del Parlamento en México y en el Estado de México...34	
V.	CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	49
	1. Teoría sobre el trabajo legislativo y su importancia.....	49
	2. Implementación de las Comisiones Legislativas para el cumplimiento del trabajo legislativo.....	53
	3. Orden y funcionamiento de las Comisiones Legislativas en México.....	62
	4. Integración, funcionamiento e impacto de las Comisiones Legislativas en la Legislatura Local.....	66

<b>VI.</b>	<b>CAPÍTULO III: MARCO JURÍDICO.....</b>	<b>70</b>
	1. Fundamentos del Proceso Legislativo.....	70
	2. Proceso Legislativo Federal.....	77
	3. Proceso Legislativo en el Estado de México.....	83
	4. Las comisiones legislativas y su implicación política en el proceso legislativo.....	85
<b>VII.</b>	<b>CAPÍTULO IV: PROSPECTIVA Y FORTALECIMIENTO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS.....</b>	<b>89</b>
	1. Procedimiento de integración de comisiones legislativas.....	89
	2. Vinculación de comisiones con áreas externas de especialización.....	91
	3. Integración de la función deliberativa a las comisiones legislativas.....	93
	4. LIX Legislatura del Estado de México, como estudio de caso.....	94
<b>VIII.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>99</b>
<b>IX.</b>	<b>PROPUESTAS.....</b>	<b>101</b>
<b>X.</b>	<b>FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>103</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación aborda lo referente a la optimización del trabajo de comisiones legislativas, al seno de los órganos constituidos del Estado que desempeñan las funciones parlamentarias. En concreto se analiza el caso del Estado de México, en el periodo 2015 – 2016, debido a la facilidad de acceso a información que he tenido en la LIX Legislatura mexiquense, en la cual me desempeñé como asesora en la Junta de Coordinación Política.

Se considera para el análisis del tema, una aproximación historiográfica del parlamento, con el objeto de conocer sus antecedentes generales y el surgimiento de éste en nuestro país, pues resultará determinante para nuestra investigación conocer de qué manera han evolucionado su conformación y las implicaciones que ha tenido en el contexto nacional.

Más adelante se hace referencia al cumplimiento de las funciones sustantivas del Poder Legislativo a nivel federal, para abordar posteriormente el marco conceptual de dicho poder a nivel local y precisar su integración en el contexto actual.

No quiero olvidar mencionar que la presente investigación se sustenta en el ejercicio de análisis deductivo, definiéndolo como una estrategia de razonamiento que nos va a permitir ir abordando los temas desde una serie de premisas, principios o conceptos generales, para posteriormente aterrizar nuestros planteamientos a concepciones más específicas.

En este sentido, y buscando un proceso de pensamiento de lo general a lo particular, partimos de señalar la teoría sobre el trabajo legislativo y su importancia, para ir reduciéndolo al impacto de las comisiones legislativas en dicho trabajo, describir el contexto nacional y concluir con el caso específico de la integración, funcionamiento e impacto de las comisiones legislativas en la legislatura local del Estado de México, como se describe y analiza a continuación.



Dentro de las funciones del Poder Legislativo, destacan la de representación de la sociedad y la de expedir normas jurídicas en general; bajo este entendido, los legisladores, crean ordenamientos que siguen un proceso específico<sup>1</sup>, a fin de insertarlas en beneficio de la sociedad.

Sin duda, se puede decir que una parte importante del trabajo legislativo recae (y se puede vislumbrar con mucha más precisión) en el proceso legislativo que ocurre antes, durante y posterior a la creación o reforma de un dispositivo jurídico, procedimiento en el que, por supuesto, la labor que se gesta en el seno de las comisiones es fundamental.

Se busca cumplir con la comprensión del desarrollo del proceso legislativo, pero además en la manera en que la práctica política de las comisiones legislativas revela la necesidad, o no, de actualizar el marco institucional bajo el que se rige el ejercicio del poder legislativo, específicamente en el Estado de México. Recopilaremos ideas, conceptos y textos que fortalezcan nuestra investigación, respecto a información vinculada al desarrollo, integración y funcionamiento de las comisiones legislativas.

Se analizan también las etapas del proceso legislativo, tanto federal como local, y las implicaciones que puede guardar el hecho de que las comisiones legislativas se vean sesgadas por el impacto político que guardan, específicamente en el desarrollo del proceso legislativo y su resultado.

El interés del presente, es explicar cómo el proceso legislativo, en general, se refleja en la concreción de una iniciativa cuyo impacto es eminentemente social.

Considero de gran relevancia realizar dicho análisis, puesto que, la misma legislación nos señala que el derecho de presentar las iniciativas que se someten al

---

<sup>1</sup> En este proceso, además del trabajo de los legisladores, pueden intervenir muchos otros servidores públicos a fin de nutrir la función del poder legislativo en distintas etapas, aunque esta idea la abordaremos más adelante.

proceso legislativo es un derecho que tiene el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en las entidades federativas las legislaturas locales (en el caso del Congreso federal), lo que me parece un intento de organizar y sistematizar los posibles conflictos de intereses en la ley, para la elaboración de la iniciativa, así como su análisis, aprobación y dictamen.

Sin duda, para abordar lo referente al marco jurídico del proceso legislativo, se revisa detenidamente lo contemplado en la legislación vigente, lo que permite identificar las oportunidades de mejora en el objeto de estudio, para el desarrollo del presente apartado.

Buscaré plasmar la complejidad del trabajo de comisiones, que en la práctica se ve envuelto en una serie de factores que en muchas ocasiones son ajenos al propio trabajo o desahogo de la comisión.

En este punto, es preciso identificar que el trabajo en comisiones legislativas está dotado por una serie de elementos que inciden para la aprobación de una norma jurídica:

- a) La integración de las comisiones legislativas;
- b) Asistencia de expertos en los temas para el análisis y discusión de iniciativas;
- c) Las comisiones legislativas trabajan de manera permanente durante toda la vigencia de la Legislatura.

Es justo debido a los aspectos anteriores, que observo necesario el análisis profundo de al menos los primeros dos elementos mencionados, pues cada uno impacta directamente en la eficacia y eficiencia de los resultados del trabajo de las comisiones legislativas, y permiten mejorar en cada aspecto sus procedimientos directos, regulados a partir de la norma vigente, y de manera consecuente, fortalecer el trabajo integral de las comisiones y del proceso legislativo.

Son dos razones las que motivan el estudio fundamentalmente<sup>2</sup>: en primer lugar, optimizar el trabajo de las comisiones legislativas, considerando que es al seno de éstas, en las que se realiza la función legislativa sustantiva de análisis, discusión y dictaminación de las leyes; y en segundo lugar, fortalecer el proceso legislativo, a partir de la eficacia y eficiencia lograda con la optimización del trabajo de comisiones, haciéndolo más ágil y transparente.

No se puede dejar pasar el hecho de que la ley establece que la legislatura contará con 30 días a partir de que se presenta una iniciativa, para su resolución, hecho que prácticamente no ocurre, por diversos acuerdos políticos o porque únicamente se analizan temas prioritarios para el periodo ordinario por falta de tiempo, y esto ya es un llamado al análisis del proceso legislativo en general.

Por lo anterior, considero un tema trascendente de analizar, en virtud de su aporte a la ciencia del derecho, específicamente, al derecho parlamentario y a su objeto de estudio, que es el sistema jurídico.

Para lograr el fortalecimiento de las comisiones legislativas, me parece necesario identificar cuál es el proceso que siguen las iniciativas al interior de las comisiones, y a partir de esa visión, identificar o proponer aspectos que se podrían mejorar logrando la eficiencia de la labor legislativa.

Quisiera destacar que no ha resultado sencillo recopilar elementos conceptuales tanto del proceso legislativo como de lo que refiere a las comisiones, por lo que considero que el desarrollo del presente representa una gran oportunidad de elaborar un documento que sea de utilidad para quienes tengan interés en consultarlo, y de esta manera, generar nueva bibliografía que aporte al campo de investigación.

---

<sup>2</sup> El orden en el que se mencionan no significa de ninguna manera que la prioridad de una se encuentre sobre la otra.

## AGRADECIMIENTOS

*A mis padres:*

*Por ser fuente de amor y fortaleza. Mi más grande inspiración.*

*A mis hermanos y sobrinos:*

*Por ser y estar siempre.*

*Al Doctor Omar:*

*Gracias totales.*

*A mi familia y amigos:*

*Por creer y disfrutar conmigo.*

*A los que ya no están:*

*Por haber formado parte de mi vida y seguir en mi corazón.*

## PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN.

### DELIMITACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN:

**Espacial:** Estado de México, Legislatura Local.

**Temporal:** El estudio bajo el cual se analizarán las funciones y mecanismos de trabajo de las comisiones legislativas, será el periodo comprendido de la LIX Legislatura del Estado de México, del 5 de septiembre del 2015 al 5 de septiembre de 2016.

**Contextual:** Las funciones y mecanismos de trabajo de las comisiones legislativas, así como las etapas del proceso legislativo, se definen contextualmente por los intereses de partido de los grupos parlamentarios, y las condiciones político-sociales del Estado de México en el periodo comprendido del 5 de septiembre del 2015 al 5 de septiembre de 2016.

### OBJETO DE ESTUDIO:

El Poder Legislativo en el Estado de México se materializa en la Legislatura Local, órgano responsable de producir las normas que expresan la voluntad de la sociedad y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en el marco normativo de la Entidad.

El proceso legislativo para la creación de una norma en el Estado de México, se delimita en las siguientes fases en cuyo desarrollo se encuentran diversas posibilidades: 1. Elaboración e iniciativa, 2. Presentación ante el pleno de la legislatura, 3. Turno a comisiones legislativas (existe la posibilidad de la dispensa de este trámite para su discusión inmediata), 4. Análisis y discusión al seno de las comisiones, 5. Votación del dictamen, 6. En su caso presentación del dictamen al

pleno de la asamblea legislativa, 7. Discusión y en su caso aprobación del dictamen en el pleno de la asamblea legislativa, 8. Remisión al Ejecutivo para su publicación (con la salvedad de la posibilidad del ejercicio del derecho de veto que posee el Gobernador del Estado), y 9. Iniciación a la vigencia.

En el desarrollo del proceso descrito anteriormente, encontramos incidencias de los intereses de partido que pueden impulsar una iniciativa hacia su aprobación inmediata, o bien a su detención por tiempo indefinido, independientemente de la prudencia de su contenido en términos técnico-jurídicos.

Ahora bien, como lo establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo, todas las iniciativas deberán ser turnadas a comisiones legislativas para su estudio y dictamen, salvo que la propia asamblea determine que, debido a la urgencia de su resolución, se dispense su turno a comisiones para ser discutida en el pleno de manera inmediata; no obstante a ello, la normalidad del trabajo parlamentario demuestra que la mayoría de las iniciativas son turnadas a las comisiones respectivas, en ese sentido, es en ellas en donde se realiza el análisis técnico-jurídico de la ley, se discute en lo general y en lo particular, y se dictamina, aprobatoria o desaprobatoriamente, en su caso; seguido de esto, el pleno discute nuevamente el dictamen elaborado en comisiones, pudiendo modificar incluso el contenido del mismo.

Bajo esa tesitura, si es en el trabajo en comisiones donde se centra la parte sustantiva del proceso legislativo me parece necesario, hacer una revisión completa sobre dichas comisiones que se extienda desde el tiempo y el mecanismo bajo el que se integran, hasta las funciones que desempeñan y los resultados de su trabajo, en aras de su profesionalización.

En consecuencia, si se logra diseñar un mecanismo de trabajo en comisiones legislativas que garantice su pluralidad, profesionalización técnica, y representatividad, podríamos transitar a un modelo legislativo en donde el pleno de

la asamblea únicamente pueda ratificar o desechar el dictamen elaborado en comisiones, bajo el argumento de que es en éstas últimas en donde se lleva a cabo el trabajo especializado.

En la actualidad el pleno de la asamblea puede, por cualquier motivación política, contravenir un dictamen técnicamente calificado, y forzar su modificación, sujetando el carácter técnico del proceso legislativo a negociaciones políticas que, en algunos casos, podrían afectar de manera negativa la calidad técnico-jurídica del producto normativo, generando leyes amorfas, con fines inconclusos, que pueden resultar inaplicables o incluso inconstitucionales.

Por lo anterior, considero necesario realizar una revisión profunda sobre las comisiones legislativas con la finalidad de optimizar sus funciones y mejorar los resultados de su trabajo, para así fortalecer de manera contundente el proceso legislativo.

#### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:**

Se sugiere a partir de la siguiente pregunta de investigación:

¿La profesionalización del trabajo en comisiones, podría optimizar el proceso legislativo, y acotar los intereses de partido, sin menoscabo de la pluralidad del trabajo parlamentario?

#### **HIPÓTESIS:**

Si se profesionaliza el trabajo en comisiones legislativas, entonces el proceso de aprobación de una ley sería menos vulnerable a los intereses de partido, procedimentalmente más eficaz, eficiente, y arrojaría un producto legislativo técnicamente probado, y jurídicamente aplicable.

## **OBJETIVOS.**

### **GENERAL:**

Establecer propuestas analíticas para optimizar y profesionalizar las comisiones legislativas, como órgano contuyente de la función legislativa.

### **ESPECÍFICOS:**

- A. Identificar la operatividad de los procedimientos del proceso legislativo.
- B. Conocer la eficacia, eficiencia y efectividad del proceso legislativo, a partir del trabajo en comisiones.
- C. Explorar el contexto completo de las comisiones legislativas y a partir de ello, conocer las posibilidades de mejora, como parte del proceso de optimización de las mismas.
- D. Considerar las disposiciones normativas vigentes y directamente vinculadas con el objeto de estudio de este trabajo de investigación.
- E. Desarrollar una propuesta, tanto de adecuación normativa como práctica, que permita fortalecer el proceso legislativo de la legislatura estatal.

## **BIBLIOGRAFÍA QUE PRESENTA LOS ANTECEDENTES.**

ÁLVAREZ, Mario I. (1995). "Introducción al Derecho". México: McGraw-Hill.

ARNÁIZ AMIGO, Aurora (1990). "Derecho constitucional mexicano". México: Trillas.

ARTEAGA NAVA, Elisur (1998). "Derecho constitucional estatal". México: Porrúa.



BERLÍN VALENZUELA, Francisco (1995). "Derecho parlamentario". México: FCE.

BOBBIO, Norberto (1989). "Estado, gobierno y sociedad". México: FCE.

BURGOA ORIHUAELA, Ignacio (1991). "Derecho constitucional mexicano". México: Porrúa.

CORONADO, Mariano. (1977). "Elementos de Derecho constitucional mexicano". México: UNAM.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía (1997). "El Congreso de la Unión. Integración y regulación". México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SARTORI, Giovanni. (2000). "Ingeniería Constitucional Comparada". México: FCE.

VALADÉS, Diego. (2005). "El gobierno de gabinete". México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

## **MARCO TEÓRICO.**

En el contexto actual, se han identificado variables que señalan que el éxito de la ley es resultado natural de una labor bien estructurada y ejecutada del proceso legislativo.

En ese sentido, el carácter técnico de una norma distingue el proceso de producción de leyes, mismas que se han identificado como una serie de interacciones que tienen lugar entre varios actores o elementos que influyen directamente en dicha producción: (1) quiénes proponen las leyes, (2) los legisladores que participan en el proceso de análisis y edición de normas, (3) los destinatarios de dichas leyes, (4) el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley, (5) los

fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y (6) los valores que justifican dichos fines.

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

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

En el ejercicio de la construcción de las normas jurídicas, apegándonos a la función legislativa, observamos la imperiosa necesidad de revisar a profundidad la estructura y funciones de las comisiones legislativas, en razón que son estos órganos legislativos, los encargados del estudio, análisis, discusión de cada uno de los asuntos legislativos, de los cuales se presenta un dictamen con las consideraciones ante el pleno, y se concluya, posteriormente, con el proceso legislativo.

Es preciso identificar que el trabajo en comisiones legislativas, está dotado por una serie de elementos que inciden para la aprobación de una norma jurídica:

- a) La integración de las comisiones legislativas: se observa la composición de cada uno de los diversos grupos parlamentarios para su integración, inclusive, la Ley Orgánica, faculta a cualquier diputado a participar en las comisiones legislativas, con voz pero sin voto, elemento que incide directamente, en la discusión y composición de una ley de manera plural.

- b) Asistencia de expertos en los temas: la Ley Orgánica del Poder Legislativo, permite a servidores públicos, o bien a expertos en una materia determinada, concurrir al trabajo legislativo con la finalidad de aportar todos los elementos necesarios para la discusión de la ley.
- c) Las comisiones legislativas trabajan durante toda la vigencia de la Legislatura, es decir, no importa que estén en periodo de receso, en cualquier momento las Comisiones Legislativas podrán reunirse para el conocimiento de un asunto, condición que permitiría, aprobar leyes cuando se estime oportuno.

Es justo debido a los aspectos anteriores, que observo necesario el análisis profundo de cada elemento antes mencionado, pues cada uno impacta directamente en la eficacia y eficiencia de los resultados del trabajo de las comisiones legislativas, mismos que permiten mejorar en cada uno de los aspectos necesarios con procedimientos directos más precisos, que se vean regulados a partir de la norma vigente respectiva; y de manera consecuente, fortalezcan el trabajo integral de las comisiones y del proceso legislativo.

Son dos razones las que motivan el estudio fundamentalmente:

En primer lugar, optimizar el trabajo de las comisiones legislativas, considerando que es al seno de éstas, en las que se realiza la función legislativa sustantiva de análisis, discusión y dictaminación de las leyes.

Y la segunda, fortalecer el proceso legislativo, a partir de la eficacia y eficiencia lograda con la optimización del trabajo de comisiones, haciéndolo más ágil y transparente.

No podemos dejar pasar el hecho de que la ley establece que la legislatura contará con 30 días a partir de que se presenta una iniciativa, para su resolución, hecho que prácticamente no ocurre, por diversos acuerdos políticos o porque únicamente se

analizan temas prioritarios para el periodo ordinario por falta de tiempo, y esto ya es un llamado al análisis del proceso legislativo en general.

Por lo anterior considero un tema trascendente de analizar para un trabajo de investigación, en virtud de su aporte a la ciencia del derecho, específicamente, al derecho parlamentario y a su objeto de estudio en común, que es el sistema jurídico.

## **ESTADO DEL ARTE.**

Por gobierno entendemos la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas por medio de la institución de órganos que sean constituidos de forma legítima y legal de acuerdo a la normatividad vigente en el Estado.

Para ello se requiere de un conjunto sistematizado de normas que sustenten el ejercicio y la aplicación del poder político. A este conjunto sistematizado de normas se le conoce como forma de gobierno, para cuyo concepto podríamos referir que se trata del establecimiento de límites, interacciones y atribuciones para los diferentes órganos constituidos del poder.

Del mismo modo, podemos definir a la forma de gobierno como el cúmulo de instrumentos normativos que se articulan para la consecución de las finalidades que el Estado se ha fijado en su origen. La forma de gobierno refiere también al conjunto de órganos que desarrollan y ejercen el poder público del Estado por medio de las diversas funciones que éste desempeña.

A lo largo de la historia literaria de la filosofía y teoría política, han existido diferentes enfoques para el estudio e interpretación de las formas de gobierno; desde Aristóteles a Bobbio, se agotan una multiplicidad de enfoques que han mutado conforme la historia civil se ha desarrollado, transformando con ello las distintas

formas en las que se organiza el poder político y en consecuencia alterando las tipologías que se han elaborado para su comprensión.

Para efectos prácticos, podemos partir de la tipología denominada “orgánica” es decir, aquella en donde podemos describir a la forma de gobierno a través del estudio orgánico del sistema político. Este enfoque reduce considerablemente el esquema conceptual de las formas de gobierno, asignando a la democracia dos arquetipos de gobierno: el presidencialista y el parlamentario; mientras que a la autocracia se le distingue fundamentalmente por la forma monárquica de gobierno.

Se sugiere retomar la teoría sobre las formas de gobierno que corresponden al tipo de Estado Democrático, por ser las que más atañen al presente objeto de estudio.

## **METODOLOGÍA.**

Para el desarrollo del presente estudio, se implementarán los siguientes métodos:

- A. **MÉTODO ANALÍTICO:** lo utilizaré para analizar la operatividad de las comisiones legislativas, así como para comprender el impacto de estas en el proceso legislativo.
- B. **MÉTODO CUALITATIVO:** apoyado en la técnica de la entrevista en profundidad, pretendo construir una postura a partir de encuentros personales con los Legisladores informantes para profundizar en su opinión y experiencia sobre el tema legislativo.
- C. **MÉTODO DEDUCTIVO:** Utilizaré este método al realizar el análisis del proceso legislativo, hasta la simplificación y descentralización al caso concreto en las comisiones legislativas.

- D. **MÉTODO HISTÓRICO:** El presente método lo utilizare dentro del trabajo de investigación para citar, los antecedentes, la función y evolución de las comisiones legislativas a nivel federal y a nivel local.
- E. **MÉTODO COMPARATIVO:** Lo utilizaré para comparar a lo largo del estudio, el desempeño de las comisiones legislativas del Estado de México frente a las de otras legislaturas, tanto nacionales como extranjeras.

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO HISTÓRICO**

#### **1. Formas de Gobierno.**

Por gobierno se entiende la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas por medio de la institución de órganos que sean constituidos de forma legítima y legal de acuerdo a la normatividad vigente en el Estado.

Para ello se requiere de un conjunto sistematizado de normas que sustenten el ejercicio y la aplicación del poder político. A este conjunto sistematizado de normas se le conoce como forma de gobierno, para cuyo concepto podría referir que se trata del establecimiento de límites, interacciones y atribuciones para los diferentes órganos constituidos del poder.

Del mismo modo, se puede definir a la forma de gobierno como el cúmulo de instrumentos normativos que se articulan para la consecución de las finalidades que el Estado se ha fijado en su origen. La forma de gobierno refiere también al conjunto de órganos que desarrollan y ejercen el poder público del Estado por medio de las diversas funciones que éste desempeña.

A lo largo de la historia literaria de la filosofía y teoría política, han existido diferentes enfoques para el estudio e interpretación de las formas de gobierno; desde Aristóteles a Bobbio, se agotan una multiplicidad de enfoques que han mutado conforme la historia civil se ha desarrollado, transformando con ello las distintas formas en las que se organiza el poder político y en consecuencia alterando las tipologías que se han elaborado para su comprensión.

Para efectos prácticos, se parte de la tipología denominada “orgánica” es decir, aquella en donde se describe a la forma de gobierno a través del estudio orgánico

del sistema político. Este enfoque reduce considerablemente el esquema conceptual de las formas de gobierno, asignando a la democracia dos arquetipos de gobierno: el presidencialista y el parlamentario; mientras que a la autocracia se le distingue fundamentalmente por la forma monárquica de gobierno.

Se sugiere retomar la teoría sobre las formas de gobierno que corresponden al tipo de Estado Democrático, por ser las que más atañen al presente objeto de estudio.

### **1.1. Presidencialismo.**

Para el estudio del ejercicio gubernamental es fundamental identificar dos conceptos: la jefatura de gobierno, y la jefatura de Estado.

La jefatura de gobierno es entendida como la atribución de diseñar, implementar y sancionar las acciones que deben ejecutarse para la consecución de los fines del Estado. Del jefe de gobierno depende la administración de los recursos del Estado (tanto materiales como humanos), y en consecuencia es responsable de la política interna del Estado.

Entre las funciones que a este le corresponden están las siguientes:

- a) Definir las políticas del Estado;
- b) Aplicar y reglamentar las leyes en los términos que así determine el órgano Legislativo;
- c) Ejercer las funciones coactivas del poder;
- d) Organizar y dirigir la administración pública;
- e) Prevenir, atenuar o solucionar conflictos entre las fuerzas políticas.



La jefatura de Estado, por otra parte, tiene a su cargo la representación del Estado ante intereses extranjeros, y concentra a menudo la fundamental atribución de declarar la guerra, o bien situación de Estado de Emergencia dentro de su territorio.

Diego Valadés (2005, p.19) ha elaborado una lista de algunas de las funciones más importantes que a un Jefe de Estado le corresponden:

- a) Designar agentes diplomáticos;
- b) Designar representantes consulares;
- c) Concluir tratados y acuerdos internacionales;
- d) Extender nombramientos;
- e) Expedir títulos profesionales y académicos;
- f) Conceder honores a nacionales y extranjeros;
- g) Otorgar indultos;
- h) Promulgar leyes;
- i) Ejercer el veto.

Del equilibrio de estas dos importantes figuras depende el funcionamiento de una forma de gobierno, del cual el Presidencialismo no es excepción.

La forma de gobierno presidencialista se caracteriza por un poder ejecutivo fuerte, ya que es en la figura del presidente en la que recae el ejercicio del poder político, apoyándose para ello en los ministros o secretarios que él designa para dirigir los diferentes sectores de su gobierno.

Giovanni Sartori afirma que la mayoría de los sistemas presidenciales dividen el ejercicio del poder en tres ámbitos de responsabilidad: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, procurando que dicho actuar se realice de forma equilibrada entre los tres "poderes". (Sartori, 2000, p. 97-100).

## **1.2. Parlamentarismo.**

Por lo que respecta a esta forma de gobierno el propio Sartori (2000) señala que los sistemas parlamentarios deben su denominación a que la expresión de la soberanía popular radica en un Parlamento, siendo éste su principio fundador.

Dentro de este tipo de sistema no se permite la separación de poderes entre el gobierno y el propio Parlamento; esto es, las decisiones que se toman por parte del Ejecutivo necesariamente deben ser compartidas con el Legislativo, lo cual es la característica primordial de este tipo de estructura política.

El parlamentarismo surgió en Inglaterra, bajo el nombre de “gobierno de Asamblea”, hecho que trajo consigo el nacimiento del constitucionalismo moderno.

Dicho gobierno se caracterizó por contar con un esquema dentro del cual la Asamblea legislativa electa por el pueblo estaba dotada de un dominio absoluto sobre el resto de los órganos estatales; asimismo el Ejecutivo se tenía que someter de forma estricta al poder de dicha Asamblea, pudiendo ser designado o removido por ésta última y además de contar con una inmunidad tal, que dentro del propio gobierno no existía la posibilidad de disolver a este Parlamento, más que por decisión del pueblo que es quien ostentaba la soberanía en su totalidad.

En la actualidad, el gobierno de Asamblea ha sido superado por la mayoría de los sistemas parlamentarios.

Algunas de las características principales del sistema parlamentario son:

El jefe de Estado y el jefe de Gobierno son dos figuras que se encuentran separadas; mientras el primer cargo se deriva de una sucesión, designación o elección indirecta por parte de un órgano determinado, en el segundo caso, se ejerce por parte de un Primer Ministro quien es electo gracias al voto del Parlamento.

El gobierno o como se le conoce originalmente, el “gabinete” se encuentra conformado por los jefes del partido con mayor apoyo electoral; o también, por los partidos que forman alianzas o coaliciones, por lo que el poder gubernamental se encuentra concentrado en la figura del Primer Ministro.

Respecto a la cuestión de la temporalidad, el periodo gubernamental no es fijo, puesto que depende de un mecanismo de confianza, que en este caso es el voto de confianza o de censura que se hace por parte del Parlamento, por lo que éste tiene a su cargo la ratificación o bien la destitución del primer ministro y de su gabinete.

En la mayoría de los gobiernos parlamentaristas, cuando se toma la decisión de destituir al Primer Ministro, y en consecuencia disolver a su gabinete, debe de hacerse lo mismo con el Parlamento y convocar a nuevas elecciones. A este mecanismo se le conoce como voto de censura constructivo, y fue diseñado en Alemania tras la experiencia de la República de Weimar para garantizar la gobernabilidad del Sistema Parlamentario.

En algunos casos, en donde el voto de censura constructivo no es obligatorio, si el Primer Ministro es destituido por el Parlamento, el primero puede recomendar al Jefe de Estado que disuelva al segundo.

Sartori hace una clasificación respecto de los tipos de parlamentarismo que existen en la actualidad, y menciona tres modalidades:

- a) el sistema de primer ministro de tipo inglés o sistema de gabinete, se ejemplifica perfectamente con el sistema inglés de gobierno;
- b) el sistema de gobierno por Asamblea de la Tercera y Cuarta Repúblicas Francesas;

c) a la mitad entre las anteriores, encontramos la fórmula del parlamentarismo que se encuentra controlado por un sistema de partidos políticos.

Por lo que respecta a una investigación más concreta sobre este tipo de sistemas, podemos basarnos en el criterio que ocupan muchos estudiosos del tema, el cual consiste en analizar su estabilidad y perdurabilidad.

En palabras de Sartori, el autor afirma que en la actualidad los principales países en donde se ha estipulado un sistema parlamentario son el Reino Unido, Italia y Alemania; así como también el caso de España.

Si analizamos a estos países en cuanto a la factibilidad de este sistema encontraremos, que los problemas fundamentales para comprender la estabilidad y la eficacia de los mismos, se encuentra en el número y la disciplina de sus partidos o del sistema de partidos políticos bajo el cual se rigen.

Así, en el caso del Reino Unido, la estabilidad de su gobierno tiende a depender de factores como son: un sistema electoral mayoritario, un sistema bipartidista y un fuerte ordenamiento que regule estrictamente el actuar de esos partidos.

Mientras tanto, en el caso alemán, esa estabilidad se vincula con el establecimiento de un alto porcentaje (que es del 5%) para tener posibilidad de designar representantes en el Bundestag (cámara baja), y con el ya conocido voto constructivo de censura.

Una vez expuestas las formas de gobierno anteriores, podemos señalar que México es uno de los ejemplos latinoamericanos de forma de gobierno presidencialista, emanados de la tradición norteamericana. Como muestra de ello, observamos que en el país, la Constitución Política establece a lo largo de su Título II que el presidente de la República poseerá las siguientes características:

- a) El Presidente será jefe de Estado y jefe de Gobierno, lo cual tiene por consecuencia que la dirección del gobierno federal sea determinada libremente por él.
- b) Será políticamente independiente ante el Congreso de la Unión, y no se sujetará a la opinión de éste para la aplicación de políticas públicas, siempre y cuando se encuentre dentro del margen permitido por la legislación mexicana.
- c) Tiene las facultades de iniciar, vetar y promulgar leyes.
- d) El titular del Ejecutivo será único en sus funciones, pues los miembros de su gabinete solamente fungirán como auxiliares en los momentos en los que dependan de él, o bien cuando la Constitución señale las atribuciones para hacerlo.
- e) El Presidente contará con las más amplias facultades conferidas por el texto constitucional para nombrar y remover libremente a dichos auxiliares de su gobierno (gabinete legal y ampliado).
- f) La figura del Ejecutivo implica un predominio formal sobre el Poder Legislativo y el Judicial, además de que se puede desempeñar como un árbitro en los conflictos entre ambas instancias.

Cabe señalar que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos no puede ser removido en prácticamente ningún caso, salvo por delito grave o traición a la patria, conceptos lo suficientemente vagos para garantizar que el titular del poder ejecutivo federal permanezca en su encargo por los 6 años que dura su mandato, sin menoscabo del desempeño de su gobierno.

## **2. Antecedentes generales del Parlamento.**

Para poder conocer un poco más a fondo la función de representación política que constituyen los Poderes Legislativos, es importante abordar la parte teórica sobre el origen y la evolución de los parlamentos, en medida de que esto nos permite, incluso, comprender la representación social de nuestros días, y las implicaciones en sus diferentes contextos.

Los Parlamentos modernos tienen sus antecedentes inmediatos en la Europa medieval de los siglos XII Y XIII, época en que surgen las asambleas estamentales, es decir, asambleas que se caracterizaron por miembros de determinadas condiciones económicas, legales y jurídicas; cuya principal facultad consistía en autorizar los gastos para guerra del Monarca a cambio de determinados privilegios para los nobles, los militares y miembros del clero. Ejemplo de estas asambleas se encuentran en Francia, España y Alemania.

En Inglaterra, el Parlamento inglés se ha transformado de forma gradual y profunda y eso mismo le ha permitido ser el Parlamento con mayor continuidad. Es en esta nación donde surgió el Parlamento formado también por nobles y eclesiásticos encargados de dictar justicia, pues después de un arduo camino de lucha permanente desde la Revolución de Cromwell y hasta la Revolución Gloriosa de 1689, el Parlamento fue ganando fuerza ante el Monarca, lo que permitió consagrar al Parlamento como centro del poder político.

Lo anterior permitió que a partir del siglo XVI el parlamento consiguiera la representatividad, acompañada de una capacidad de iniciativa legal que contrarrestaba y equilibraba los poderes del Rey. (Abellán, 1996).

Más adelante, con la Revolución Francesa de 1789, la Asamblea Nacional tenía un papel determinante en la Constitución de 1793 en que se establece el Gobierno de Asamblea. En el caso de los Estados Unidos de América, lo que tuvo gran impacto

a la conformación de su Constitución Federal de 1787 fue la teoría de la división de poderes. En esta Carta Magna el Congreso o Parlamento tuvo un papel destacado pero en relación al resto de los órganos del Estado.

Estos hechos marcaron el fin de las asambleas estamentales de las que se hablaba al inicio, y dio paso a la época consolidada del parlamentarismo, caracterizada por el predominio de las asambleas representativas, misma que finalizó en la primera parte del siglo XX el periodo conocido como “crisis del parlamentarismo” en el que a, decir de Carl Schmitt, el sistema comienza a presentar problemas de legalidad, pues las decisiones políticas derivadas de la aparente voluntad general, se convierten en leyes del Estado.

En este punto me parece importante resaltar dos tópicos<sup>3</sup> que desde la teoría parecen ajenos a nuestro tema de estudio y que, sin embargo, comprenderlos conceptualmente nos ayuda a identificar con mayor precisión la función del Poder Legislativo que es, a efecto de ésta investigación, nuestro tema de interés.

Ahora bien, por un lado encontramos el asunto de las formas de gobierno que tienen su base en un Estado Democrático; este que ha sido considerado como aquél en donde las decisiones políticas son tomadas y adoptadas por la mayoría, es decir, que el poder es ejercido por el pueblo.

Norberto Bobbio (2001), define a la democracia como un sistema o conjunto de reglas que van encaminadas a determinar quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos se realizará dicha elección. No obstante a ello, la teoría política moderna define a la democracia como al gobierno

---

<sup>3</sup> El primero, refiere al Parlamentarismo como una forma de gobierno que rescata la representatividad como valor fundamental de su formación, para comprensión del funcionamiento de los Parlamentos actualmente en un Estado democrático, y el segundo refiere a la división de poderes para equilibrar las funciones gubernamentales que recaen en responsabilidades específicas para el Poder Legislativo.

que es electo por el pueblo, y que una vez constituido es ejercido por sus representantes a través del desarrollo y ejecución de políticas públicas en mayor o menor beneficio para el pueblo.

A lo que pretendo llegar con lo anterior, es a que en la actualidad el Estado Democrático establece para el ejercicio del poder dos formas de gobierno: parlamentarismo y presidencialismo.<sup>4</sup> En este Estado Democrático, podemos afirmar que la legitimidad proviene de una colectividad ciudadana, que se rige bajo cimientos constitucionales y por ello no puede existir por el simple arbitrio.

De entre las características del Estado Democrático, destacan las siguientes para definirlo:

- (1) La soberanía popular, en la que el poder pertenece al pueblo, formado por los ciudadanos aceptados en él, y cuyo principio se sustenta en el hecho de que una comunidad regula su vida bajo leyes que han sido dadas a sí mismos según la relación entre sus miembros. El poder se ejerce por las instituciones del pueblo, pero pertenece al pueblo y habrá de regresar a él en uno u otro momento (por elección, revocación del mandato, o incluso movimiento revolucionario).
  
- (2) La representación, se refiere al canal de comunicación entre el pueblo gobernado y los actores que detentan el poder, puesto que las decisiones que estos últimos tomen, deben ir encaminadas a cumplir los intereses de aquellos que las obedecen. Esto se conoce como representación política, es decir, que las decisiones y los actos de los gobernantes, respondan a las necesidades de la colectividad.

---

<sup>4</sup> No se detallan las características de dichas formas de Gobierno, sin embargo y aunque en esta primera parte nos hemos referido al antecedente del Parlamento, en México la forma de Gobierno es Presidencial y es éste régimen bajo el que se instaura el Poder Legislativo que estaremos analizando.



- (3) La legalidad y legitimidad del poder, se refieren al apego a la ley, es decir, que los actos no deben de ser realizados bajo el criterio de quien ejerce el poder, sino que deben ser llevados a cabo con estricto apego a una norma de derecho, que es la Constitución; mientras que la legitimidad refiere al reconocimiento que otorga la ciudadanía a sus gobiernos, mediante mecanismos como el voto, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.
- (4) Por último, el pluralismo político, que explica que los poderes que coexisten dentro de un Estado deben estar limitados; por lo que se establece una división de poderes, ya que el poder no puede ni debe recaer en una única figura.

Ésta última característica del Estado Democrático me permite dar paso al segundo asunto adicional a tratar, este es el de la división de poderes que tiene presencia en los Estados Constitucionales modernos.

Más allá de que en la teoría numerosos pensadores han planteado la necesidad de diferenciar e incluso, separar las funciones del poder público, la idea básica de esta doctrina ha sido la de asegurar la libertad del hombre por la diversificación de poderes y por la necesidad de evitar la concentración de potestades en uno solo. Esto es que, cuando se concentra al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo en el mismo cuerpo, no hay libertad, por lo que ésta necesaria separación se debe plasmar desde la estructura orgánica constitucional.

La idea del equilibrio de poderes, parte del axioma esencial de la intervención del actuar de uno sobre otro, sin embargo en la praxis política queda de manifiesto que quien controla las mayorías democráticas a través de la influencia de partidos políticos, agrupaciones económicas de carácter privado, o bien de instituciones promotoras de alguna fe o credo en específico, puede incidir de manera real en la toma de decisiones de cualquier ámbito del poder político.

Esta es la razón de que muchos parlamentos en América Latina se encuentren en crisis, mismas que refieren a la ruptura del equilibrio entre los poderes del Estado, en favor del Ejecutivo mayormente, su administración, su tecno burocracia, sus medios de masas, las tendencias al poder personal y a la casi irremediable personalización del poder. (Carbonell, 1996).

Sin duda, la División de poderes y garantías del gobernado son los dos supuestos jurídicos básicos en que se fundamenta la moderna estructura constitucional del Estado occidental. Al lado de la doctrina de la soberanía popular, de los derechos del hombre y del régimen representativo, la separación de poderes se convirtió en la estructura limitante del poder a fin de impedir su abuso, y como consecuencia, garantizar la libertad individual, pero al mismo tiempo, asignar a distintos órganos las tareas legislativas, ejecutivas y judiciales, con el objeto de crear dispositivos de separación, de control, de colaboración o de mutua vigilancia entre dichos órganos. (Villanueva, 2014).

Lo anteriormente expuesto nos ha dejado ver de manera muy amplia varias teorías que se involucran en la formación de los Estados democráticos y constitucionales modernos y el ejercicio del Gobierno como los conocemos hoy en día, que sin duda nos permiten entender desde diferentes puntos de vista cómo el gran aparato que constituye el Estado, emanado desde las constituciones, se fortalece y se perfecciona.

### **3. El Origen del Parlamento en México y en el Estado de México.**

Con el acercamiento anterior sobre el origen del parlamento, y a las teorías clásicas sobre formas de gobierno y división de poderes resulta más sencillo comenzar con el desarrollo conceptual del Poder Legislativo en México, y acercarnos poco a poco a nuestro tema de estudio.

En el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y es así como nuestra carta magna refleja una lucha histórica.

Desde que México logró su independencia, se buscó constituir una división de poderes a través de un documento único que estableciera las reglas formales a seguir, a partir de buscar la mejor forma de gobierno y plasmarlo así en la Constitución. De este modo, los constituyentes mexicanos del siglo XIX enfrentaron el problema de crear y limitar el poder político. En este primer esfuerzo, prevalece la división de poderes al grado incluso de ver con recelo los abusos del Poder Ejecutivo, con lo que los constituyentes siguieron el modelo francés de la supremacía del Poder Legislativo, como el órgano más representativo y en el que se debía depositar la soberanía.

La realidad es que esta idea rebasó el equilibrio de poderes, pues el predominio del Legislativo sobre los otros dos poderes llevó a que el Ejecutivo rebasara su órbita hacia la anarquía o la dictadura; esto generó inestabilidad en la figura presidencial y el fracaso de la constitución de 1824.

En los ejercicios siguientes se continuó con un Poder Ejecutivo sujeto al Poder Legislativo, pues facultades como el derecho de veto se le otorgaron hasta 1874 pero limitada, pues podía ser superado por la mayoría de los votos presentes. Derivado de lo anterior, algunos estudiosos del tema señalan que la dictadura se volvió necesaria para sostener a los gobiernos.

Sin duda alguna, los constituyentes de 1824 y 1857 generaron la idea de un Poder Legislativo fuerte y supremo en la conducción de la vida política, es así que el Congreso se consolidó como el espacio de representación de la nación depositario de la soberanía nacional. (Cortez, 2008).

Para el siglo XX la situación del Congreso cambió por completo, pues el Poder Legislativo estuvo contenido en sus atribuciones constitucionales y políticas debido al auge del Presidencialismo<sup>5</sup>.

Es claro que para que el presidencialismo se mantenga fuerte deben existir cuatro condiciones: 1. presidencialismo consagrado en la Constitución, 2. disciplina al interior del partido en el gobierno, 3. un Presidente respaldado por el partido gobernante, y 4. un gobierno unificado; cuando alguna de estas falta el presidencialismo comienza a hundirse.

En nuestro país, la transición democrática deterioró la figura presidencialista propiciando la pluralidad política y sobre todo, la fragmentación del poder; esto mismo reestableció ligeramente los pesos y contra pesos contenidos en la Constitución, y así el Poder Legislativo cobró relevancia en el proceso electoral de 1988 cuando el PRI no alcanzó la mayoría calificada.

Es muy interesante analizar que desde ese momento, el Poder Legislativo tomó más presencia en el régimen de gobierno pues se convirtió en el espacio de expresión de la pluralidad, se convirtió en la auténtica “casa del pueblo”.

Es hasta el año 2000, que el Poder Legislativo logra participar como contra peso a la figura presidencial, al conjuntar el ejercicio de sus facultades constitucionales en un ambiente de pluralidad y se convierte en un órgano político con fuerza en el ejercicio del poder.

En un estricto sentido doctrinal del Derecho Parlamentario, la relación de poderes en nuestro régimen constitucional implica una verdadera colaboración y equilibrio en beneficio del Estado. En este sentido, la importancia del Poder Legislativo se sitúa en que ha sido protagonista de las formas que dan vida a la política

---

<sup>5</sup> La Constitución de 1917 diseñó una institución presidencial fuerte pero el poder que adquirió el Presidente hasta anular la división de poderes no tiene su origen en el texto constitucional.

institucional, la cual sintetiza las relaciones complejas de Estado; esto vuelve sin duda al Poder Legislativo una institución activa en la vida política y en la construcción de la sociedad contemporánea.

El Poder Legislativo Federal es ejercido por el Congreso General o también llamado Congreso de la Unión que se divide en dos Cámaras a saber: la de Senadores y la de Diputados. Desde la Constitución de 1824 hasta la que actualmente nos rige que es la de 1917, solamente durante un breve periodo dejó de existir el Senado<sup>6</sup>, más por causas políticas que jurídicas, y en ese tiempo se estableció únicamente a la Cámara de Diputados como depositaria de la función legislativa. (Valadés, 1978).

Es importante saber que la Cámara de Diputados representa a la nación mediante la integración de 500 diputados, mientras que la Cámara de Senadores representa propiamente a los Estados y se integra de 128 legisladores, y esto es como resultado de su fortalecimiento histórico, jurídico y político.

En la actualidad la existencia de ambas Cámaras ha dejado de ser un tema controversial y más bien se advierte la necesidad de un control al interior del Poder Legislativo que ponga a prueba su eficacia.

Las facultades del Congreso de la Unión así como las que corresponden de manera específica a cada una de las Cámaras, se encuentran contenidas en la Constitución Política de los Estados, de estas facultades podríamos derivar algunas de las funciones más importantes que corresponden a este órgano legislativo como se señala más adelante.

---

<sup>6</sup> Se retiró la figura del Senado desde la Constitución de 1857 hasta una reforma constitucional llevada a cabo en 1874 para reestablecerlo. Las razones de suprimirlo fueron que el Senado se había convertido en el centro del elitismo político nacional y que se pensaba habría mayor equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo si se suprimía el bicameralismo, que restaba poder político a ambas Cámaras.

Ahora bien, para entrar más a detalle al tema de las funciones legislativas, es importante mencionar que según lo contenido en la Constitución Política Federal, la Ley Orgánica del Congreso Federal y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, el Poder Legislativo es el órgano del Estado en el que reside fundamentalmente la potestad de hacer y reformar leyes.

No cabe duda que las funciones parlamentarias son las conferidas a la acción propias del Congreso, y como hemos visto en los apartados anteriores, a la par que se ha transformado la participación del Parlamento en la esfera política y su relación con el resto de los Poderes, también cambian sus funciones sustantivas; éstas han oscilado entre la función presupuestaria, que consistía en la facultad de aprobar los tributos o asignaciones económicas del Monarca; posteriormente, en el siglo XIV, aparecieron otras funciones que perduran hasta la actualidad, tales como las funciones administrativas, de control, de dirección política y jurisdiccionales, según la Cámara a la que correspondan.

No omito comentar que en las legislaturas locales, sus funciones son prácticamente un espejo de las funciones que se ejercen en el órgano legislativo federal, con la salvedad de no llevar a cabo un control interno al poder legislativo como sucede en la federación por su condición bicameral; y respecto al número de funciones, de manera natural puede variar desde el enfoque o la corriente desde la que se analice.

No obstante lo anterior, con base en el análisis realizado a nuestra legislación, el Poder Legislativo en general cumple con tres funciones sustantivas; estas son la función normativa o legislativa, la de representación y la de control, mismas que se explican a continuación.

La primera función y seguramente la más evidente es la que refiere a la formulación, producción o reforma de normas jurídicas que tienen aplicabilidad en el Estado al que pertenece el Parlamento o Congreso, mediante un proceso legislativo específico detallado en la Constitución.

La función legislativa, es desde mi punto de vista una de las más importantes de las que realiza el parlamento pues refiere a la creación propia del derecho; es por tanto una función jurídica que consiste en difundir en textos claros, precisos, y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de un Estado han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas individuales o colectivas.

La ley surge conforme a la naturaleza y costumbres convenientes a un lugar y tiempo, que se vuelve útil y necesaria, pero que fundamentalmente es creada para beneficio común, no así para el bien privado. (Berlín Valenzuela, 1998).

Ésta función surge como expresión de la voluntad soberana del Estado y se realiza por conducto del parlamento. En un sentido más formal, ésta actividad la desarrolla el órgano legislativo en ejercicio del poder público.

El resultado de esta función son las leyes o decretos que, dependiendo de su naturaleza, pueden ser de dos tipos: procedimiento ordinario y de reforma, o constitucional.

- A. El procedimiento ordinario, surge con la presentación de una iniciativa, por parte de quienes la propia constitución faculta para presentarlas, una vez que esta es ingresada a Pleno se turna a comisiones para su discusión, una vez discutida el dictamen que elaboran las comisiones se presenta para aprobación de la Asamblea Legislativa, se determina la sanción, se remite al Ejecutivo para promulgación, publicación y finalmente el inicio de su vigencia.
- B. El procedimiento de reforma Constitucional, se refiere a que la Constitución no puede ser una institución inmutable pues su contenido se va adaptando a la realidad política y social, por lo que su modificación se deja a cargo de un órgano permanente con facultades constituyentes.

La segunda función es la de representación, consagrada en la Constitución, sin duda es sumamente importante, pues es la que obtiene por ser un órgano que se integra a partir del voto directo de los ciudadanos, y es entonces como adquiere la atribución de expresarse con la representación de los miembros de su jurisdicción electoral y bajo la responsabilidad de plantear ante el Congreso los intereses no solamente de sus votantes sino de quienes territorialmente le corresponda. Incluso ésta función puede tener un alcance más amplio de lo territorial pues, en mucho, los legisladores representan ideologías más allá de zonas geográficas.

Dicha función es la más característica de las que ejerce el parlamento pues se puede considerar como la esencia de esta Institución y, asimismo, sirve de base y fundamento a todas las demás funciones con las que ha de cumplir. Ya hemos indicado que dicho órgano reúne en su seno a aquellos representantes que cuentan con el respaldo popular, así pues, el parlamento busca concretar a través de las leyes, el interés general de la sociedad a la que representa.

Esta función de representación le da el verdadero sentido democrático que atesora el parlamento, y en cuanto representa a los intereses de las personas que conforman la comunidad política en la que se asienta, se muestra como el símbolo por excelencia del pluralismo y de la participación esencial a la libertad. Solo así puede ser el foro público en el que se debaten las cuestiones de interés general y sumar a su legitimidad.

Considerando a la representación política como una constante para la ciudadanía, entendemos que el parlamento se debe sustentar en la legitimación de dicha representatividad, no como mera formalidad sino como una respuesta al nivel de compromiso producto de la actividad a desarrollar en nombre del pueblo.

La tercera y última función, es la de control, misma que se refiere a las facultades conferidas en la Carta Magna para inspeccionar, analizar, comprobar, examinar,



registrar, revisar intervenir y verificar el funcionamiento de la administración pública, es decir, del Poder Ejecutivo.

Si bien es cierto que en todo régimen político democrático, corresponde al parlamento controlar la actividad política que desarrolla el gobierno, también es cierto que dependiendo del hecho de que se trate, ya sea un régimen parlamentario o presidencial, dicho control será más o menos intenso y, asimismo, limitará de un modo más o menos incisivo las iniciativas gubernamentales.

Ponemos de manifiesto que en la práctica, el control parlamentario del gobierno tiende a concentrarse en los grupos de la oposición, diluyéndose sustancialmente en relación a la mayoría parlamentaria que apoya al Ejecutivo. Desde tal perspectiva, en los parlamentos contemporáneos se genera una dinámica en la que las minorías actúan como sujetos protagonistas del control mientras que la mayoría reconduce su actuación a la defensa del Gobierno.

Esta última es una función de control es preponderante, aunque no podemos omitir que es una función que también pueden asumir tanto el Poder Ejecutivo como Judicial, a efecto de ejercer el sistema de pesos y contrapesos.

Aquí vale la pena rescatar que las funciones parlamentarias no tienen que ser exclusivamente legislativas, pues también llevar a cabo actos bajo circunstancias particulares que implican la ejecución de una ley; eventos que crean circunstancias concretas o individuales pero que dirimen una controversia, declaran la existencia de un derecho o un deber o que requieren de una resolución emitida por el Congreso; actos que controlen la actividad gubernamental; establecimiento de presupuestos o contribuciones; determinaciones de la política nacional así como los medios para alcanzar ciertos objetivos gubernamentales. Por todo ello, el Poder Legislativo cuenta con un amplio abanico de actividades con las que debe cumplir por disposición constitucional. (Pedroza De La Llave, 2017).

Adicional a las tres funciones principales que se señalan, ya mencionábamos que dependiendo de la corriente o enfoque en el que se base nuestro estudio, en ocasiones es posible admitir otras clasificaciones.

De esto, podemos rescatar, además de las funciones legislativa, representativa y de control que hemos señalado, sugerimos incluyen las funciones competentes a las ramas económicas y políticas. Así las que refieren, por un lado, a la función económica, comprenden asuntos como la aprobación del presupuesto, leyes de ingresos y egresos del territorio correspondiente, inversiones y administración del patrimonio ejercido por el Estado.

Por otro lado, la función política, incluye toda relación del Poder Legislativo<sup>7</sup> con cualquier otro tipo de poder público; lo que involucra cuestiones como nombramientos y ceses de cargos públicos, elecciones, divisiones territoriales, así como los planes y programas de gobierno. (GEM, 2012, p. 171).

En este punto vale la pena destacar que para la función mencionada del órgano legislativo lo que queda de manifiesto es el ejercicio del poder, buscando defender la soberanía.

Este ejercicio de plantear expresamente las funciones del Poder Legislativo nos permite, más allá de enumerarlas, describirlas o analizarlas, tener la claridad del importante papel que tiene el Poder Legislativo en cualquier régimen político democrático. Esto nos permite ver con claridad por una parte, que en este tipo de régimen resulta fundamental que sean los representantes populares los principales hacedores de las normas que rigen y afectan el comportamiento de la sociedad. Por otro lado, queda de manifiesto el control recíproco entre los poderes del Estado como una característica exclusiva de la democracia, pues solamente en un régimen

---

<sup>7</sup> Una relación que, valiendo la pena explicarlo, no se basa en lo económico y que tampoco refiere a la jurisdicción o funciones de control en torno a otras entidades públicas, sino que tiene que ver con la relación del Poder Legislativo con los otros poderes, en un ámbito más diplomático.

de este tipo existe la fragmentación necesaria de poder para que el Legislativo y Judicial sean autónomos y puedan limitar al Poder Ejecutivo.

No obstante, en un régimen político no democrático, resulta evidente que el Poder Ejecutivo subordina a los otros poderes públicos y ejerce su poder sin control, lo que le da la posibilidad de hacer y aplicar las normas a modo de que le brinden el mayor beneficio, e incluso utilizar a los otros poderes para cohibir cualquier tipo de disenso.

Con el panorama anterior sobre el origen en nuestro país y las funciones del Poder Legislativo, podemos dirigirnos hacia el ámbito local de nuestro interés: el Poder Legislativo en el Estado de México.

Dicho poder se materializa en la Legislatura Local, que es el órgano responsable de producir las normas que expresan la voluntad de la sociedad y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en el marco normativo de la Entidad.

La vida institucional en el Estado de México, tiene su origen en la Ley para establecer las Legislaturas Constituyentes particulares de las Provincias por la que se declararon los Estados de la Federación, publicada en 1824 por Melchor Múzquiz y que señalaba al Estado de México, junto con Guanajuato, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz, la posibilidad de establecer sus respectivas Legislaturas, integradas por al menos once miembros y máximo veintiuno como propietarios, y de cuatro a siete como suplentes.

Es en el Decreto número 1 del 2 de marzo de 1824 donde el Congreso del Estado de México, declaró instalado el Poder Legislativo que se encargaría de organizar el gobierno provisional. En el Decreto número 2, de la misma fecha, se estableció la organización provisional del gobierno interior del Estado, y con ello en se declara el reconocimiento a la división de poderes, residiendo el Legislativo en el Congreso.

Entre los ejercicios de competencia de dicho Congreso se encontraron formar la Constitución Particular del Estado, dictar las leyes para el bien común, así como establecer lo concerniente al sistema de su Hacienda pues para cumplir los objetivos de dicho Estado debe allegarse de recursos económicos. Con esto se ratifica su capacidad para crear u organizar el gobierno interior de la Entidad.

Lo antes expuesto, es una breve reseña sobre los ordenamientos que dieron origen al Poder Legislativo en la Entidad, mismo que sin duda ha sufrido diversas adecuaciones hasta lograrlos como los conocemos hoy en día.

No obstante, más allá de analizar solamente la dimensión orgánica fundamental de este Poder, me parece pertinente considerar, para apartados posteriores, que un aspecto relevante sobre su importancia radica en que es un órgano colegiado, que a través de la discusión de las ideas y el consenso que ha logrado, encauza el rumbo de nuestras instituciones jurídicas y políticas.

En el contexto actual, la Constitución Particular de la Entidad a partir del artículo 34 reconoce para el ejercicio del Poder Público estatal la división en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los primeros dos surgiendo del sufragio universal libre, secreto y directo, conforme a las leyes correspondientes.

Más adelante, el mismo ordenamiento jurídico en su artículo 38 señala que especifica que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la asamblea denominada Legislatura del Estado, que se integra por los diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Me parece necesario resaltar en este punto que la diversidad ideológica que integra a la Legislatura enriquece sin duda el trabajo parlamentario, aunque también debemos reconocer que la realidad política y social superan al marco normativo, y es entonces cuando la voluntad política de los legisladores de las distintas

fracciones parlamentarias permite acuerdos y consensos que fortalecen a nuestros ordenamientos<sup>8</sup>.

El poder Legislativo tiene competencia plena sobre todos los asuntos y materias que le atribuye la Constitución y los cuerpos normativos correspondientes. A efecto de tomar decisiones importantes y de tratar los temas que requieren de la aprobación de la Asamblea, se reúnen en sesiones que solamente son válidas cuando hay quórum; es decir que esté presente la mitad más uno de sus integrantes, entre ellos el Presidente o quien legalmente lo supla.

Los diputados, en el ejercicio de sus funciones tienen la responsabilidad de acudir a todas las sesiones ordinarias y extraordinarias y votar la resolución de los asuntos sujetos a debate; del mismo modo, están obligados a participar en los trabajos de comisiones<sup>9</sup> y comités de los que forme parte, así como desempeñar las asignaciones que les encomienden los órganos de la Legislatura, entre otros.

Para lograr una adecuada organización y distribución de las atribuciones que corresponden al Poder Legislativo y, su fortalecimiento, es necesario incluir la participación de las corrientes políticas que lo integran.

En reconocimiento a la pluralidad de la sociedad mexiquense, el Poder Legislativo se integra por diputados de distintos partidos políticos, dando paso al franco pluripartidismo en la conformación de dicho poder, esto permite enriquecer la discusión, dinamizar el trabajo legislativo y cumplir a mayor cabalidad las funciones

---

<sup>8</sup> La leyes bajo las que se rige nuestra Entidad, establecen vías que permiten la solución de los conflictos que se suscitan en el seno de la sociedad y facilita la coexistencia en un mismo espacio de diversos grupos sociales, un claro ejemplo es el propio Poder Legislativo en el que se reúnen diversos actores políticos y se privilegia la pluralidad ideológica.

<sup>9</sup> En promedio, cada diputado es integrante en cuatro comisiones o comités, pero debemos ser pertinentes en considerar que en muchas ocasiones la distribución de diputados en la integración de comisiones obedece a cuotas políticas.

que le competen y propiciar una interlocución más provechosa con los otros poderes de la Entidad.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece en su artículo 39 que la Legislatura del Estado se integrará por 75 diputados electos por sufragio universal, libre, secreto y directo: cuarenta y cinco diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y treinta de representación proporcional, que son los dos principios de elección popular; éstos se renuevan en su totalidad cada tres años, entrando en funciones el 05 de septiembre del año que corresponda.

Actualmente, como referencia, la LIX Legislatura del Estado de México se compone de setenta y cinco diputados, como lo dice la Constitución, 45 son de Mayoría Relativa y 30 son de Representación Proporcional.

Son nueve partidos políticos los que forman parte de esta Legislatura y el mismo número de grupos parlamentarios, pues recordemos que para ser reconocidos como “grupos” deben estar integrados por más de dos diputados y registrarse debidamente ante la Junta de Coordinación Política.

El partido que cuenta con la mayoría en la LIX Legislatura<sup>10</sup> es el Partido Revolucionario Institucional, pues posee 34 diputados y todos por el principio de Mayoría Relativa, es decir, que son electos por voto popular; le sigue el Partido de la Revolución Democrática con 6 diputados por Mayoría Relativa y 6 por Representación Proporcional, es decir, por lista.

Le siguen el Partido Acción Nacional con 4 diputados por Mayoría Relativa y 7 de Representación Proporcional; el grupo parlamentario de Morena cuenta con 1 de Mayoría Relativa y 5 de Representación Proporcional; Movimiento Ciudadano y el

---

<sup>10</sup> Se refiere a la LIX Legislatura por ser la que se toma como caso de estudio, incluso en alguna parte del documento como “actual Legislatura” por la temporalidad en la que se realizó el presente trabajo de investigación.

Partido Encuentro Social cuentan con 3 diputados de Representación Proporcional cada uno. Finalmente los partidos Verde Ecologista, del Trabajo y Nueva Alianza cuentan con dos diputados de Representación Proporcional en sus filas.

Hago referencia a lo anterior, porque conocer la manera en la que se integra el Pleno de la Legislatura nos permite comprender un poco más sobre el comportamiento de la Asamblea para el tratamiento de ciertos asuntos, que se tratarán de manera particular más adelante; específicamente lo que se refiere al trabajo de los legisladores durante el proceso legislativo en la fase de discusión en comisiones.

En este apartado, vale la pena precisar que los partidos políticos son órganos de interés público formado por ciudadanos, los cuales se han convertido en un transporte muy eficaz para competir por una curul o un escaño al interior del Poder Legislativo, o como lo pudieran hacer para competir por la titularidad del Poder Ejecutivo. (Camacho, 2015, p. 93).

La democracia en países como México, se ha transformado en una democracia de partidos políticos, pero también en una con ciudadanos que son cada vez más activos y vigilantes del actuar de los funcionarios públicos pero también de los partidos políticos.

Con la finalidad de influir en la toma de decisiones y aglutinar las fuerzas ideológicas en un territorio determinado, en este caso el Estado de México, los partidos políticos se han consolidado como los encargados de diseñar y atender la agenda de actividades con las que han de cumplir los poderes públicos, a la par que se convierten en promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y política del país.

Al interior del Poder Legislativo no podemos negar que los partidos políticos juegan un papel de mediadores imprescindibles para canalizar la voluntad plural de la

sociedad; ellos representan los distintos intereses, a veces contrapuestos, en la vida social y política, de tal suerte que tiene la responsabilidad de transmitir y plasmar la diversidad ideológica social.

Los partidos políticos cobran una relevancia política y jurídica central para el sistema democrático, y por supuesto, para el Poder Legislativo. La prueba de ello es que los partidos dominan las instituciones estatales y dirigen específicamente la función del Parlamento. Esto, a un delicado grado de que los discursos y las posturas sean el reflejo de las decisiones tomadas (incluso) fuera del Parlamento por sus fracciones partidistas, lo que impacta directamente en el aparato legislativo.



## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **1. Teoría sobre el trabajo legislativo y su importancia.**

Debemos partir de lo que algunos autores puedan definir como trabajo legislativo, pues el proceso y las comisiones legislativas<sup>11</sup>, son tan solo una parte de éste, en virtud de que el Derecho Parlamentario, como lo menciona Jesús Rodríguez y Rodríguez (2017), aún tiene pendiente por alcanzar una autonomía científica y académica que le ayuden a distinguir lo que en realidad entra en su campo de estudio, lo citamos específicamente por lo que refiere al trabajo legislativo, a fin de eficientar la función legislativa.

Francisco Berlín Valenzuela (2014, p. 169) ha mencionado que, los cambios en los métodos de trabajo parlamentario han hecho más complejas las tareas de los miembros del parlamento, alterando incluso las funciones sustantivas de dicho órgano; de ahí la importancia de que podamos iniciar las bases de nuestro segundo capítulo planteando o precisando lo que para efectos de nuestra investigación vamos a entender como trabajo legislativo.

Al trabajo legislativo lo podemos entender de manera amplia, como un sistema integral de programación, control, clasificación, administración, difusión y consulta de la información legislativa de un Congreso, a través del cual se ha facilitado, con el impulso individual de cada proceso legislativo, atender simultáneamente otros compromisos legislativos y de ley, vinculados entre sí.

Ejemplo de ello, dependiendo de las tareas que se consideren en las leyes de cada Congreso, se pueden encontrar la programación y publicación de la agenda legislativa, como las sesiones del pleno; la validación y difusión de la información

---

<sup>11</sup>Entendiendo que son el objeto y la parte más amplia de nuestra investigación.

pública contemplada en materia de transparencia; la actualización de la estadística legislativa; el registro, control y seguimiento legislativo, mediante la indexación y alineamiento interno de los procesos administrativos del proceso legislativo.

Por supuesto, el trabajo legislativo también abarca lo concerniente a la elaboración o modificaciones de leyes y decretos, con las acciones consecuentes a ello. La integración de una plataforma o base de datos de consulta legislativa, la cual proporcione información integral, de contenido y de forma, de cada iniciativa o proceso legislativo, desde la presentación de la iniciativa, hasta su publicación y entrada en vigor<sup>12</sup>.

Uno de los temas de coyunturales en el Derecho Parlamentario, como lo he mencionado en segmentos anteriores de nuestro trabajo, es el de las comisiones legislativas, identificadas como órganos constituidos con la finalidad de coadyuvar en el cumplimiento de las funciones legislativas y de control de un Congreso o de un Parlamento, funciones que se han ido transformando en funcionamiento y organización, para seguir soportando el trabajo parlamentario, según lo señala el mismo Berlín Valenzuela (1993) en su libro titulado “Derecho Parlamentario”<sup>13</sup>.

De alguna manera esto no nos resulta ajeno o hasta podría parecer evidente pues el poder legislativo, digamos, que de alguna manera se ha hecho flexible a los múltiples problemas y cambios que enfrenta de manera cotidiana a fin de cumplir de manera óptima con la realización de sus funciones; de lo contrario, se estaría obstaculizando la dinámica de la vida social que más bien debe alentar.

Justamente la tarea de la investigación que aquí se desarrolla, buscará, con soporte en las diversas teorías al respecto, mejorar el desempeño de las funciones

---

<sup>12</sup> Información obtenida de la página del Congreso del Estado de Jalisco en “Trabajo Legislativo” del sitio web <http://www.congresoajal.gob.mx/?q=trabajo>

<sup>13</sup> Las funciones a las que se refiere Berlín Valenzuela son: representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, jurisdiccional, electoral, administrativa, de indagación, de comunicación y educativa, aunque de manera natural, la clasificación cambia según los autores.

legislativas que sustentan el trabajo legislativo del que forman parte, pues si bien hay que trabajar en varios aspectos para lograr el fortalecimiento de este órgano, la optimización de elementos como las comisiones legislativas favorecerán para que el Congreso siga siendo receptor y promotor de las aspiraciones sociales, y legitime la vida política del Estado.

Resulta de gran importancia reflexionar sobre los problemas del trabajo legislativo; y a partir de un texto publicado en la Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública<sup>14</sup>, que aunque refiere a un tema local, nos permite ampliar la perspectiva de la manera en la que se construye y desarrolla el trabajo legislativo y que no necesariamente deriva de lo que se encuentre plasmado en la ley, o que de ninguna manera se reduce meramente a la función de hacer leyes por parte de los miembros del Congreso.

En caso de algunos países, como México, por ejemplo, los legisladores mismos están privados de la asistencia de profesionales y disponen de poco personal para desempeñar el trabajo legislativo, lo que se convierte en un problema de eficiencia en muchas ocasiones pues si quieren realizar investigaciones legislativas o cualquier otro análisis, deben hacerlo por su cuenta. Esta deficiencia explica por qué las comisiones del Senado y la Cámara de Diputados de México, que están bien afianzadas y organizadas según el modelo de las comisiones parlamentarias de Estados Unidos, no ejercen en realidad una influencia comparable, como se menciona en los párrafos anteriores.

En México, la mayoría de los diputados y senadores tienen solamente unos cuantos empleados, generalmente secretarios técnicos. Por lo tanto, los legisladores mexicanos dependen del Poder Ejecutivo en lo que atañe a información, interpretaciones y recomendaciones normativas, en vez de recurrir a fuentes propias

---

<sup>14</sup> “El poder legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario”, coordinado por Francisco Reveles Vázquez y Miguel Ángel Sánchez Ramos y publicado por el Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno en el año de 2013, para hacer referencia a aspectos del trabajo legislativo que normalmente no son considerados pero que afectan en el desarrollo del mismo.

o independientes y ser quienes integren, en el más amplio ejercicio de su función, la agenda legislativa.

Otra parte de los problemas del trabajo parlamentario se pueden encontrar en la integración del congreso<sup>15</sup>, si el género es equilibrado únicamente derivado de las cuotas de partido por ejemplo, si hay predominio de un partido o hay pluralismo más o menos equilibrado, que a veces genera trabas o extiende el análisis (innecesariamente) en el trabajo de comisiones.

Aunque pudiera parecer una broma, en el mismo texto sobre “los problemas del trabajo parlamentario” que citamos, también encontramos que la carrera política, el grado de estudios y las comisiones o comités que integren los legisladores, la influencia de los proyectos que buscan alcanzar o las iniciativas que promueven, así como la baja profesionalización de los legisladores derivado de carreras políticas que pudieran utilizar el cargo legislativo como una plataforma personal para obtener otro cargo más, más que su ocupación por el eficaz y eficiente desempeño de su responsabilidad, impacta directamente en el cumplimiento del trabajo legislativo, a la vez que ocurre en el sistema político y social del ámbito que representen.

Lo anterior, puede traer ciertos problemas a la imagen del Poder Legislativo; como muchos parlamentos, el mexicano suele ser objeto de severas críticas de la ciudadanía que no confía en la labor que realiza el legislador en favor de la propia sociedad, atribuyéndole subordinación e incumplimiento de muchas de sus funciones, mermando en la mayoría de las ocasiones su prestigio, credibilidad e independencia.

Hasta este punto, hemos hablado del trabajo legislativo y su desarrollo e importancia en el cumplimiento de las funciones legislativas, de la importancia de su evaluación y seguimiento, pero también de los problemas que puede enfrentar, y que desde la perspectiva de diversos autores pueden afectar positiva o negativamente la visión

---

<sup>15</sup> No solamente en el caso de nuestro país, sino en otras naciones también.

de eficiencia del poder legislativo. Adelante, ampliaremos la significación e importancia de las comisiones legislativas en el trabajo parlamentario.

## **2. Implementación de las Comisiones Legislativas para el cumplimiento del trabajo legislativo.**

Las comisiones son órganos internos establecidos por las cámaras de un congreso o parlamento, ya sea de forma individual (unicameral) o colegiada (bicamerales, mixtas o conjuntas), de carácter permanente o transitorio, cuyo objeto es coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones, ya sea legislativas, administrativas, fiscalizadoras, de investigación, etcétera<sup>16</sup>.

Como podemos ver, las comisiones legislativas desempeñan una amplia gama de funciones y ofrecen a la legislatura la posibilidad de trabajar con mayor eficiencia y contar con un mayor grado de pericia.

Por medio de las comisiones, las legislaturas pueden examinar a fondo proyectos de ley y fiscalizar los programas del gobierno, y pueden ofrecer al público la oportunidad de participar en el proceso legislativo. Aunque el número, el tipo, el tamaño y las funciones de las comisiones varían considerablemente de una legislatura a otra, las comisiones son un componente de importancia creciente para la organización de legislaturas eficaces. Las comisiones legislativas, especialmente en las democracias nuevas, permiten a la legislatura participar activamente en el gobierno del país.

---

<sup>16</sup> Berlín Valenzuela (1997), hace referencia a que "Por comisión, se refiere la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al Pleno para resolver en definitiva".

Según información del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales de Estados Unidos (1996), la mayoría de las legislaturas nacionales o parlamentos funcionan a través de comisiones, cuyos tipos, funciones e importancia varían.

James Shannon, ex representante estadounidense, se refirió sobre la función de las comisiones en la legislatura de Malawi, en una conferencia realizada en 1995, de la siguiente manera:

*“En todo el mundo se tiende a depender más de las comisiones para las tareas parlamentarias; la principal razón de esta tendencia es la preocupación por la eficiencia. Las exigencias que se plantean a un parlamento moderno son numerosas y la cámara en pleno no puede considerar todos los pormenores necesarios para desempeñar debidamente las funciones de una legislatura”.*

Para entender el papel que juegan las comisiones legislativas en el cumplimiento del trabajo legislativo, se citan dos ejemplos, digamos opuestos: por un lado, tenemos al Congreso de Estados Unidos, en el cual las comisiones legislativas son permanentes, y desempeñan las funciones esenciales de examen de proyectos de ley presentados por el Presidente o por cualquiera de sus integrantes y fiscalizan de las actividades del poder ejecutivo, con lo que se entiende que su papel es fundamental en el actuar legislativo cotidiano; en el otro extremo, se encuentra el parlamento británico, cuyas comisiones son temporales y realizan sólo un examen superficial de los proyectos de ley con funciones limitadas en materia de fiscalización<sup>17</sup>.

En el rango intermedio de estas dos posiciones opuestas, se encuentran la mayoría de los órganos legislativos, cuyas comisiones permanentes intervienen en el trabajo legislativo pero no son tan importantes, ni determinantes del proceso legislativo, como las comisiones del Congreso de Estados Unidos.

---

<sup>17</sup> Los parlamentos que siguen la tradición de Westminster rara vez tienen un sistema de comisiones permanentes muy influyentes.

La diversidad de papeles con que cumplen las comisiones legislativas deriva de diversos factores, pero tampoco podemos pecar de ingenuos entre la relación que guardan las comisiones en una legislatura y el peso de los partidos políticos que integren el Poder Legislativo. Cuanto más fuertes y disciplinados sean los partidos políticos representados en una legislatura, menos influencia tendrán las comisiones, en virtud de que el análisis de los temas importantes a nivel parlamentario, no se realizará al seno de las comisiones sino al seno de los órganos políticos del congreso o parlamento<sup>18</sup>.

Como menciona el mismo estudio realizado por el Instituto Demócrata estadounidense, un argumento en contra de las comisiones parlamentarias con mucho poder es que borran las distinciones entre partidos y dan poder a comisiones "irresponsables", en vez de promover un gobierno "responsable"<sup>19</sup>.

De acuerdo con lo anterior, podemos interpretar que los parlamentos donde los partidos tienen mucha cohesión<sup>20</sup> se enfrentan con numerosos obstáculos para un sistema de comisiones fuertes para el trabajo legislativo, pues el gobierno o el sistema político del que forman parte, no requiere que las comisiones legislativas se conviertan en centros decisorios ni que compitan por el poder y solamente son el reflejo de las negociaciones que existen fuera de ellas.

Es así que, desde la teoría<sup>21</sup>, en los sistemas parlamentarios, es más frecuente que los ministerios del Poder Ejecutivo se encarguen de redactar la mayor parte o la

---

<sup>18</sup> Como nota, vale la pena señalar que la prominencia de la legislatura con respecto al Poder Ejecutivo se refleja en la importancia relativa de las comisiones legislativas. Esto es que las legislaturas que desempeñan una función decisiva en el trabajo legislativo generalmente tienen comisiones más desarrolladas y activas; en cambio, en las legislaturas que suelen complacer al jefe del Estado, sea un Primer Ministro seleccionado entre los miembros de la legislatura o un Presidente elegido de manera independiente al parlamento, por lo general las comisiones tienen menos poder.

<sup>19</sup> La influencia del parlamento en el Poder Ejecutivo normalmente no se basa tanto en el rechazo, la modificación o la aprobación de proyectos de ley por el parlamento, sino más bien en el efecto disuasivo de la mala imagen que podría proyectar si se convierte en el blanco de un escrutinio y debates parlamentarios.

<sup>20</sup> Quizá como los casos de Reino Unido y Canadá.

<sup>21</sup> En la práctica podría resultar distinto según el país que analicemos, pues en muchos casos derivará de sus sistemas de gobierno, electoral y de partidos, los cuales sin duda influyen en el cumplimiento de las funciones

totalidad de la legislación. En cambio, en los sistemas presidenciales, en los cuales se elige un Presidente en forma directa, con un mandato fijo, independiente de la mayoría legislativa, los legisladores suelen ser los autores de las enmiendas de gran alcance que caracterizan a la mayoría de los proyectos de ley y que de vez en cuando motivan vetos presidenciales. Sin embargo, en casi todos los casos, todos los proyectos de ley deben pasar por comisiones para ser aprobados en el Pleno de la Legislatura.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano (1991, p. 235), sería difícil para un parlamento cumplir con sus funciones, si no contara con las comisiones como formas de organización<sup>22</sup> en las que generalmente participan representantes de los diversos grupos parlamentarios que conforman el Pleno del órgano legislativo, por lo que se puede afirmar que, a grandes rasgos, las comisiones legislativas son tanto desprendimiento como extensión del órgano legislativo, y que en virtud del privilegio colectivo de toda Asamblea, para dictar las normas de funcionamiento, designan, ya sea de modo permanente, transitorio, o especial, un cuerpo colegiado para que de manera especializada, fiscalicen funciones administrativas de la rama parlamentaria o den seguimiento a hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación.

Habitualmente las comisiones elaborarán dictámenes, informes, opiniones o resoluciones para que el órgano legislativo cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

Estas comisiones contribuyen a distribuir el trabajo legislativo, a la vez que permiten un tratamiento más particular de los asuntos y actúan como un filtro, dando la

---

del parlamento o congreso en cuestión. Incluso pueda ser que el caso mexicano no encaje en la descripción generalizada que se menciona.

<sup>22</sup> Que pueden ser reducidas por el número de miembros que las integran, pero amplias dada la importancia de las tareas que realizan para el cumplimiento del trabajo legislativo.



posibilidad al Congreso de priorizar entre las muchas iniciativas que entran, las que son determinantes para el fortalecimiento del Estado y la sociedad.

Citando a Elisur Arteaga Nava (2016, p. 59), las comisiones son entes auxiliares, especializados, sin personalidad jurídica con que cuentan los Congresos y en quienes se deposita el verdadero estudio, análisis, depuración y dictamen de las iniciativas.

Su existencia se explica en función de que es imposible que todos los miembros de la Cámara o Cámaras estudien, dictaminen y formulen todo el tiempo propuestas en relación con las iniciativas que se les presentan. Así, en Asamblea se enfocan a aprobar o reprobar algo que se les presenta ya dictaminado, y se posibilita a las comisiones para ejercer las funciones y atribuciones conferidas a todo el cuerpo colegiado.

Berlín Valenzuela considera que entre las ventajas de las comisiones legislativas, se encuentran: 1) que agilizar el procedimiento legislativo; 2) que propician la especialización de miembros de los parlamentos; y, 3) que propician un mejor control sobre el ejecutivo y la administración pública en general.

Del mismo modo, señala que las ventajas pueden ser contrastadas con aspectos negativos como: 1) que las comisiones legislativas, por su actividad llegan a disminuir el papel del Pleno en las cámaras<sup>23</sup>; 2) que propician el carácter reglamentista de las leyes, debido a la especialización; y, 3) que son causa de identificación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, restando fuerza a las funciones de control y fiscalización que deben ejercer, de acuerdo a sus atribuciones constitucionales.

Para efecto de lo que analizaremos más adelante en el contenido de nuestro trabajo de investigación, es importante mencionar que las comisiones legislativas, para

---

<sup>23</sup> Sobre todo cuando éste papel y su trabajo, llegan a ser exhaustivos.

estar en posibilidad de ejercer en forma adecuada sus atribuciones, gozan de la facultad de investigar y de requerir información; pues existen normas específicas que les autorizan a ello.

También es importante considerar la facultad que tienen los congresos de establecer en las normas que rigen su funcionamiento, el número y tipo de comisiones mediante las cuales diversificarán el estudio de los temas de su competencia; así definen las comisiones legislativas mediante las cuales se dará cumplimiento a la parte del trabajo legislativo que corresponda.

Considero importante mencionar que diversificar el trabajo y contar con un mayor número de comisiones legislativas, no significa necesariamente que se está distribuyendo mejor la tarea legislativa, en virtud de que la carga recae sólo en algunas comisiones, que son las que regularmente sesionan.

Por ello, también es importante determinar la existencia de un equilibrio entre la carga laboral y los integrantes de las comisiones, de modo tal que a todos los integrantes de la Asamblea les sea conferida una responsabilidad para involucrarse en el desarrollo del trabajo que a las comisiones compete, de lo contrario estarían siendo “ajenos” a la responsabilidad que se les ha sido otorgada como legisladores.

La eficiencia del trabajo legislativo en comisiones se debe valorar respecto a la coherencia que existe entre el dictamen presentado al pleno y su aprobación; si no existiera tan concordancia sería importante reconocer alguna falla. Por otro lado, considero que las comisiones deben ser plurales y las decisiones deben ser consultadas o consensadas entre los grupos parlamentarios, pues ello es lo que impacta en el “cumplimiento” del trabajo legislativo<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Al existir una plena congruencia entre las decisiones que toma la comisión y la ratificación del pleno, se sugiere entonces que la comisión verdaderamente cumple con su función, y así sus integrantes.

Podríamos decir que la pluralidad al interior de los congresos, se ve con más frecuencia en aquellos que han tenido experiencia de gobiernos divididos y los grupos parlamentarios mantienen un equilibrio de fuerzas en la toma de decisiones. El caso contrario surge en aquellas legislaturas en donde aún existe un dominio predominante del partido político en el poder y coincide con la mayoría legislativa. Para el cumplimiento efectivo del trabajo legislativo, también se considera que una característica importante con la que deben contar las comisiones legislativas, es la de autonomía, y claro que tiene mucho que ver también con la pluralidad en su integración.

Un ejemplo de autonomía a la que nos referimos en el trabajo legislativo, es que las comisiones dentro de sus atribuciones y facultades tengan la de citar o invitar a sus reuniones (a través del Presidente de la misma) a todas aquellas personas que siendo funcionarios públicos, académicos, líderes sociales, empresariales o líderes de opinión, puedan aportar lo necesario, en relación con algún asunto específico, para mejorar el estudio y análisis del tema que corresponda así como determinar los beneficios de la mejor toma de decisiones.

Lo anterior, nos lleva al siguiente aspecto, que es la evaluación del poder legislativo a partir del papel que tienen los congresos en el marco de la consolidación democrática, como lo señala Víctor Alarcón Olguín (2010), pues esto se refiere a revisar el cumplimiento del trabajo legislativo a partir de revisar si el Poder Legislativo ha cumplido y logrado los acuerdos necesarios para garantizar un marco normativo, de reconocimiento mutuo entre los actores, así como modificar el funcionamiento para que se le permita interactuar con claridad y pluralidad ante los demás actores y poderes públicos<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Según el mismo autor, evaluar desde un contexto democrático implica aprender, analizar, comparar y proponer cursos de cambios sobre los objetivos o tareas sustanciales que guíen al congreso al cumplimiento de sus funciones.

No cabe duda que de una u otra manera los temas se van enlazando para abrir senderos que nos pueden ir direccionando a líneas de investigación tan diversas como teorías del trabajo legislativo podemos hallar.

Aunque existen diversos enfoques bajo los que se puede realizar un estudio de la eficiencia legislativa, para efecto de nuestro estudio consideramos solamente uno<sup>26</sup> que está basado en el funcionamiento procesal, es decir, que estudia el proceso y las funciones concretas de cada unidad o estructura, lo que le da una perspectiva de revisión integral que intenta considerar cada fase del proceso legislativo como igualmente sustantiva.

Éste enfoque se basa en el rendimiento a partir de la revisión de las instancias y tareas particulares encomendadas a cada una de ellas, en la explicación del resultado que se obtenga.

Por ello, el autor antes referido, explica que cuando las legislaturas enfrentan problemas en su funcionamiento, se centran regularmente en aspectos que incluyen, entre otros, contar con mecanismos de apoyo profesional e interlocución social que le permitan desarrollar un trabajo exhaustivo en el análisis y desahogo de las iniciativas y procedimientos parlamentarios que se desarrollen dentro del Congreso; disponer de los procedimientos y mecanismos para supervisarla disciplina y cohesión de los grupos parlamentarios a efecto de contribuir y no bloquear el desarrollo de los trabajos parlamentarios, con base en reglas señaladas para las instancias de deliberación y resolución.

Destaco los problemas y mecanismos anteriores porque son los que más se apegan a la búsqueda que emprendemos en favor de la optimización del trabajo legislativo a partir de la labor que realizan las instancias involucradas alrededor del

---

<sup>26</sup> Alcántara Olgún presenta cuatro enfoques más que se refieren:

1. Autoevaluación legislativa. Rendimiento a partir de consultar a los legisladores y grupos respecto a su propio desempeño.
2. Calidad Legislativa. Rendimiento a partir de ponderar el tipo de las iniciativas aprobadas (sin considerar las constitucionales y leyes secundarias).
3. Oferta Legislativa. Rendimiento a partir de comparar el total de iniciativas propuestas con el total de iniciativas aprobadas.
4. Historial de votaciones. Rendimiento a partir de la cohesión y congruencia con que los legisladores y grupos se pronuncian.

procedimiento con el que cumplen o deben cumplir las comisiones legislativas<sup>27</sup>. Lo importante de estos mismos problemas y mecanismos, es que constituyen retos, en sí mismos, que seguramente deben enfrentar varios Congresos para elevar su rendimiento y calidad institucional.

Después del análisis realizado, y antes de señalar algunas especificaciones del caso mexicano, me parece válido sugerir algunos aspectos que puedan aportar, desde su implementación en las comisiones legislativas, una mejora sustancial al cumplimiento eficiente del trabajo legislativo.

En este sentido, debemos considerar elementos tanto técnicos como financieros de acuerdo con las necesidades que presente el Órgano Legislativo, para proponer que todos los legisladores se vean involucrados de manera “equitativa” en el trabajo de comisiones y los asuntos a analizar, pero sobre todo que su conformación sea plural para que considere la representación de distintas expresiones políticas; que tengan autonomía técnica y financiera en el trabajo legislativo a desarrollar; que de ser posible cuenten con un plan de trabajo a largo plazo con la finalidad de que todas se encuentren activas durante el cumplimiento de sus objetivos.

Considero de relevancia también, que el trabajo con el que cumplen las comisiones se sustente en actos de legitimidad precisos, que generen gobernabilidad y fortalezcan la democracia; y sobre todo que las decisiones, resoluciones o dictámenes, siempre tomen la preeminencia del bienestar común, para contribuir auténticamente al trabajo legislativo, al tiempo de fortalecer a un Poder Legislativo profesional y eficiente.

---

<sup>27</sup> Considero necesario precisar que, la evaluación que se pueda realizar sobre el trabajo al seno de las comisiones legislativas está ligada al cumplimiento del trabajo legislativo, pero recordemos que es solamente una parte; una muy importante sin duda y en concordancia con nuestra investigación, pero no quiere decir de ninguna manera que si el resultado de la evaluación no es el esperado no hay trabajo legislativo, sino que el que se realiza no es el eficiente.

### **3. Orden y funcionamiento de las Comisiones Legislativas en México.**

Como lo hemos referido antes, uno de los temas de mayor impacto para comprender el funcionamiento del Poder Legislativo en nuestro país es el de las Comisiones Legislativas<sup>28</sup>, esto se debe a que son órganos constituidos con la finalidad de contribuir para el fortalecimiento de un Congreso o de un Parlamento.

Sin duda, en este apartado es importante considerar la función y estructura, así como el marco jurídico aplicable para el poder legislativo federal, respecto a sus atribuciones en el ámbito gubernamental y de control sobre el Ejecutivo, que evidentemente se ven afectados por el trabajo legislativo.

Refiriéndonos a aspectos generales, y como lo hace Susana Pedroza (1997), la integración de las comisiones se realiza principalmente conforme a tres principios: 1) el de proporcionalidad, o dependiendo del número total de legisladores por cada fracción parlamentaria; 2) de pluralidad, pues se aspira a que todas las fuerzas políticas que integran el Poder Legislativo se encuentren representados en la integración de las comisiones; y, 3) de oportunidad política, que tiene que ver con las coyunturas políticas que permiten que uno u otro diputado sea miembro de alguna comisión.

En teoría las comisiones realizan el trabajo técnico legislativo, y también llevan a cabo la fiscalización del Ejecutivo. Sus funciones son importantes y, con cierto grado de realismo<sup>29</sup>, sobre todo en el ámbito orgánico. La clasificación de las comisiones pudiera variar según los autores, pero en el caso de nuestro país se puede acotar a la siguiente clasificación<sup>30</sup>:

---

<sup>28</sup> Y que por cierto, varios autores han referido que también es uno de los temas de mayor interés del Derecho Parlamentario, por el impacto que tienen en el cumplimiento de la función legislativa.

<sup>29</sup> Sesgo que en muchas ocasiones pudiera estar en las negociaciones políticas a las que se llegue fuera del trabajo de comisiones, por parte de los grupos parlamentarios o actores políticos.

- A. Las comisiones ordinarias, son más bien de carácter permanentes; se conservan de una legislatura a otra; cumplen funciones de dictamen legislativo, de información y de control en su ramo. Su competencia se corresponde en lo general con la otorgada a las dependencias gubernamentales, por lo general, aunque puede variar.
- B. Las comisiones especiales; se constituyen por determinación del Pleno y se encargan de asuntos específicos. Cuando se crean establece su objeto, el número de integrantes que las conformarán y el plazo para realizar las actividades que se les encomienden.
- C. Las comisiones de investigación; se constituyen con carácter transitorio por acuerdo del Pleno y en ocasiones, por petición se un porcentaje específico de los miembros del congreso o parlamento, para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria. Su alcance se limita a informar el resultado de sus investigaciones.

Concretamente<sup>31</sup>, las comisiones atienden a las tareas siguientes:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;

---

<sup>30</sup> Obtenida de diversos sitios web <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18933/17042>, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-25-Nov-2000.pdf> y <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1649/17.pdf>, que se citan en la bibliografía.

<sup>31</sup> Con fundamento en la legislación aplicable que se cita en la bibliografía.

- f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- g) Realizar las actividades que se deriven de la ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

La formación de comisiones parte del principio de división del trabajo, y teóricamente están integradas por personas informadas sobre el tema; esta división del trabajo como parte de la organización interna del Poder Legislativo busca conseguir mejores resultados, y la importancia de analizar este tema, radica en que en este proceso intervienen varios factores a analizar en el desarrollo de los temas propuestos.

En el caso de nuestro país, en Congreso Federal, las comisiones podrán integrarse hasta por treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas, para garantizar de alguna manera su pluralidad. No podemos omitir que al proponer la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política, postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios; y se abre la posibilidad de que si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución<sup>32</sup>.

Respecto a la competencia de las comisiones en México, en virtud de que son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus

---

<sup>32</sup> Los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no formarán parte de las comisiones.



atribuciones constitucionales y legales, y desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan<sup>33</sup>.

Dentro de sus funciones, las comisiones tienen entre sus tareas, elaborar su programa anual de trabajo; rendir un informe semestral de sus actividades; organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente; sesionar cuando menos una vez al mes; resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne; dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos; realizar las actividades que se deriven de la ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

En el caso mexicano existen los Comités, que son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones y tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

De acuerdo con la ley, el Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado<sup>34</sup>. En el caso de las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad conferida en la Ley.

No quisiera dejar de mencionar que la perspectiva del Poder Legislativo de nuestro país, se ve encaminada hacia una amplia profesionalización del personal técnico interno. Ya sea por las necesidades que derivan de las funciones inherentes al

---

<sup>33</sup> Respecto a su organización interna, las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas.

<sup>34</sup> Cumplido su objeto se extinguirán.

cargo, como por la cada vez más exigente tarea legislativa, en la que los diputados, requieren de más y mejores apoyos técnicos especializados, se trata de una transformación lenta pero ineludible, pues el Poder legislativo será fundamental para la gobernabilidad democrática de un país plural.

Desde la parte política, los grupos parlamentarios en función de su representación en la Asamblea, en el caso de nuestro país, influyen en la integración de las comisiones, en ocasiones priorizando la participación de sus pares en determinadas comisiones, en relación a su objetivo como partido político. Habrá partidos que, por su identificación particular con una sección o faceta de la sociedad, canalicen su intervención a esas áreas, como medio ambiente, salud, educación, etcétera, situación que no sólo se presenta en México, sino también en Parlamentos y Congresos de otros países.

#### **4. Integración, funcionamiento e impacto de las Comisiones Legislativas en la Legislatura Local.**

El Poder Legislativo del Estado de México, y propiamente, la LIX Legislatura del Estado de México, dentro de sus funciones principales destacan la de representación de la sociedad y la de expedir normas jurídicas tal y como lo establece el artículo 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en ese contexto, los legisladores, crean normas jurídicas para insertarlas en beneficio de la sociedad.

Para optimizar el funcionamiento de las comisiones legislativas, como se propone desde el inicio del presente trabajo de investigación, me parece necesario saber cómo trabajan para posteriormente definir si se requiere establecer áreas de mejora que optimicen su funcionamiento.

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

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

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

Las comisiones legislativas, como lo establecen la Ley Orgánica y el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, son las encargadas del estudio, análisis y dictamen de los asuntos que le encomienden la Directiva y la Diputación Permanente; se integran observando los distintos grupos parlamentarios, es decir, son las comisiones legislativas quienes tienen los elementos técnicos-jurídicos de las normas jurídicas, en donde se asume la mayor carga de estudio, análisis, viabilidad, entre otros elementos sustantivos del proceso; posteriormente, se debate, se discute y se perfecciona la norma jurídica.

De alguna manera se garantiza, la pluralidad en la composición de la ley, en virtud de que las comisiones legislativas están integradas por diputados de diversos grupos parlamentarios, pudiendo ser este mecanismo una parte fundamental dada la importancia de que se otorgue función eficiente de las comisiones legislativas.

Considero que en el desarrollo del proceso descrito anteriormente, encontramos incidencias de los intereses de partido que pueden impulsar una iniciativa hacia su aprobación inmediata, o bien a su detención por tiempo indefinido, sobre todo en los puntos que van del turno de la iniciativa a la fase de discusión y su aprobación

en el Pleno de la Asamblea, independientemente de la prudencia de su contenido en términos técnico-jurídicos, alterando seriamente el trabajo sustantivo legislativo.

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

Como en el resto de las instituciones formales cuyo papel dentro del sistema político implica el desempeño de funciones deliberativas<sup>35</sup>, la Legislatura del Estado de México no se encuentra exenta de la conformación de órganos especializados de consulta y deliberación sobre los diversos temas que conoce el Poder Legislativo de la entidad.

Para comprender mejor su integración y funcionamiento, habremos de distinguir dos aspectos que influyen en esta condición:

- A) El factor político.
- B) La normatividad vigente.

Respecto al primero (A), hemos de señalar que la legislación vigente no determina un número determinado de miembros para cada uno de las comisiones legislativas, lo cual abre la posibilidad para que una determinada comisión pueda estar integrada por todos los grupos parlamentarios representados en la Legislatura, o bien, por una parcialidad de ellos.

---

<sup>35</sup> Decimos *deliberativas* no en el estricto sentido que la democracia deliberativa ha tomado como referencia tras el análisis ético de la política que realizaron Luhmann y Weber (Cansino, 2010, p. 99-102), al referir los conceptos de ética de la responsabilidad, y ética de la convicción. Por el contrario nos referimos a un ejercicio dialéctico menos complejo que al que se refiere la teoría de sistemas de Luhmann, para referirnos únicamente a la parte de un sistema político que se encarga de la discusión detallada de los temas que conforman la agenda pública.

A manera de ejemplo, y por tratarse de un caso de estudio particular, del total de comisiones que componen la LIX Legislatura, únicamente dos de ellas son conformadas por la totalidad de los 9 grupos parlamentarios que se han formado en este Poder público: la comisión de gobernación y puntos constitucionales, y la comisión de planeación y gasto público.<sup>36</sup>

La razón por la cual estas comisiones están conformadas por todos los grupos obedece al factor político, pues ninguna de las fracciones quiere quedarse fuera de la discusión de los temas que mayor interés despiertan en la Cámara, que son el presupuesto, y las reformas constitucionales, mismas que por norma deben discutirse en estas dos comisiones.

En cuanto hace a la segunda condicionantes (B), es claro que la legislación vigente establece la denominación y temáticas de las que habrá de conocer cada una de las comisiones legislativas, por lo que es imperativo considerar esta normatividad como un factor para su conformación, sin que esto signifique una limitante, por el contrario, dicha normatividad puede modificarse en cualquier momento, y está sujeta a la coyuntura y a los cambios que la sociedad exige.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Anteriormente la Junta de Coordinación Política se denominaba “Gran Comisión”, misma que forzosamente debía ser integrada por todas las fracciones, disposición que fue derogada hace un par de Legislaturas, por lo que la JUCOPO ya no es considerada con el status de Comisión Legislativa.

<sup>37</sup> Como ejemplo de ello en la LIX podemos contar con la conformación de una Comisión Especial dedicada a la atención de damnificados por el sismo del 19 de Septiembre, o a la intención de algunos grupos parlamentarios de oposición sobre la conformación de una comisión especial de seguimiento a programas sociales durante el periodo electoral.

## CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO

### 1. Fundamentos del Proceso Legislativo.

Es importante considerar que hablamos del proceso legislativo porque es una extracción de la totalidad del trabajo parlamentario, pero es un tema sustantivo para el desarrollo de nuestro trabajo de investigación, y concretamente entendemos que se refiere a la manera en que se aprueban las leyes, de modo muy genérico, guardando ciertas particularidades en cada etapa del proceso como lo estaremos mencionando más adelante.<sup>38</sup>

Ahora bien, entendiendo que las leyes son el conjunto de normas emanadas de una autoridad legislativa, son aquellas que expresan en un texto escrito una decisión política. Por lo tanto, se podría afirmar que el procedimiento legislativo es un proceso de construcción de la decisión política<sup>39</sup>. (García, 2004, p. 20).

Como lo señala Mercedes García (2004), concebir la ley como producto de integración política exige una regulación precisa y detallada del procedimiento legislativo, que deriva de la creciente complejidad social y de intereses (que casi nunca se quieren mencionar). Esto quiere decir que para que la ley cumpla su función, su elaboración debe llevarse a cabo mediante la participación de los distintos grupos, en condiciones de libertad e igualdad, alcanzándose de forma *pública* el acuerdo que resulte de la reflexión entre los distintos grupos parlamentarios.

---

<sup>38</sup> Concretamente se refiere al mecanismo de aprobación de leyes en nuestro país, o incluso a nivel local, pues abordar el tema de manera comparada con otros países pudiera generar variaciones más importantes de acuerdo al sistema jurídico de cada Estado.

<sup>39</sup> Este proceso de construcción es el medio que permite al Parlamento lograr, mediante la transacción entre los intereses políticos, la elaboración de una ley.

Desde el punto de vista democrático, la ley debe cumplir con la función de integrar los distintos intereses políticos, es así que un proyecto de ley expresa una opción política como propuesta individual, grupal o sectorial, y su proceso culmina en la decisión política de la autoridad legislativa plasmada en un texto que puede ser igual, semejante o totalmente diferente al presentado en el inicio del trámite.<sup>40</sup> No debemos entonces olvidar que la política está en la base de la construcción de la ley, y que para que se convierta en tal es necesario que exista un procedimiento en el que lo político se ve integrado a través de la negociación.<sup>41</sup>

Me refiero más precisamente a este procedimiento para la construcción de una ley, para enriquecer nuestra investigación, encontramos que formalmente se refiere al conjunto de actos y procedimientos legislativos cronológicos, para la formación de leyes, reformas constitucionales y leyes secundarias. Por su propia naturaleza, cuenta con características específicas que le distinguen de cualquier otro tipo de proceso, por ejemplo: 1) tener base en la Constitución; 2) ser formal, en función de que su validez debe respetar los procedimientos previstos en las normas constitucionales; y 3) atender a las facultades que le sean conferidas al Congreso o Parlamento del que se trate<sup>42</sup>.

De acuerdo con Elisur Arteaga Nava (2016), el proceso legislativo es de alguna manera un proceso cognoscitivo<sup>43</sup> a través del cual se busca un conocimiento en cierta materia con vista a normarla, lo que implica conocer la norma en sí, su oportunidad y pertinencia, como hechos susceptibles de ser regulados; desde este punto de vista, el proceso legislativo permite dar certeza y hacer efectivos los sistemas de control, supervisión y vigilancia del poder legislativo, respecto de los otros poderes.

---

<sup>40</sup> El proyecto que originó el trámite surge como propuesta de solución política a una determinada situación.

<sup>41</sup> Los tipos de negociación política más importantes son los que se dan entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y los que surgen al interior del Poder Legislativo.

<sup>42</sup> Información obtenida del Sistema de Información legislativa de la Secretaría de Gobernación.

<sup>43</sup> Por el que se capta la información real, integrándola, vinculando sus significados, e interpretándola hasta que el conjunto de ideas asimiladas nos permitan construir el conocimiento.

Arteaga Nava, derivado de su experiencia en el ramo<sup>44</sup>, agrega también que las normas que regulan el proceso legislativo buscan evitar precipitaciones, improvisaciones y desorden en la comprensión de las iniciativas que legalmente son de conocimiento del poder legislativo, y de esta manera, coinciden en que, tienden a sistematizar el conocimiento, estudio y aprobación de las iniciativas con la finalidad de evitar vicios en el acto de legislar.

En este apartado quisiera hacer un paréntesis para señalar que si bien, los procesos del tipo como el que se señala en el párrafo anterior, son ejecutados por personas que tienen fines e intereses particulares derivados de los cuales pueden cometer ciertas equivocaciones, la manera de mejorarlo y aportar a su evolución es justamente a través de la sistematización que se ha ido perfeccionando a lo largo del tiempo, para que el resultado de actuar político-legislativo sea más eficiente y no afecte el desarrollo de la norma.

El proceso legislativo cuenta con múltiples propósitos, entre los que destacan: 1) garantizar un conocimiento adecuado de las iniciativas, 2) permitir que los legisladores actúen con responsabilidad, 3) que su desempeño se haga considerando el interés general, frente a la ciudadanía, pues en estricto sentido no queda al criterio del legislador discernir respecto a la aplicabilidad del proceso.<sup>45</sup>

En el cumplimiento de los propósitos mencionados, es donde podemos decir que recae una parte fundamental del porqué de nuestra investigación, pues al analizar el proceso legislativo, encontramos áreas de oportunidad destacadas.

---

<sup>44</sup> Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho, destacado constitucionalista mexicano, catedrático de la UAM, investigador miembro del Sistema Nacional de Investigadores, y con grandes aportaciones a la rama de los estudios parlamentarios.

<sup>45</sup> Las etapas previstas en las leyes deben ser cubiertas en todos los casos, salvo en aquellos en que exista una norma expresa que establezca una excepción, pues una alteración a esto implicaría que no hubo conocimiento serio de la iniciativa y ello pueda dar lugar a que se estime el producto final como improcedente o violatorio de garantías.

Considero que de manera natural, en la práctica habrá casos que no cumplirán con el proceso legislativo, y que como se menciona antes, pondrán en riesgo la seriedad de la norma o de la iniciativa o reforma, pero que obedecen a cuestiones meramente políticas o que abren la puerta al cabildeo y la negociación que también se debe considerar como existentes en el proceso y la práctica legislativa.



De manera general<sup>46</sup>, se puede señalar que todo proceso legislativo comienza con una iniciativa, misma que para derivar en ley o decreto deberá cubrir los requisitos de forma y fondo que prevé la ley, ser presentada por quienes tienen la facultad de hacerlo, y estar referidas a las materias de competencia del Parlamento<sup>47</sup>.

Es menester considerar también, que es responsabilidad en primer lugar, de quienes presentan la iniciativa de decreto, y enseguida de los legisladores, que ya en el estudio, análisis y debate de las comisiones legislativas se cuide y observen los principios y normas que regulan las facultades de legislar.

Igual que en el caso del trabajo legislativo (que abordamos con anterioridad), en ocasiones es posible encontrar situaciones que derivan en problemas para el quehacer parlamentario, también en el caso del proceso legislativo puede haber actos que se consideren realizados en violación de los principios que regulan dicho proceso.

Como se señalaba antes, los principios que regulan el proceso legislativo existen con vista a dar seguridad jurídica y evitar precipitaciones para legisladores, autoridades y la propia población; en caso de no observarse de esta manera, puede implicar una violación a las garantías individuales, pues cuando no son apegados al proceso siempre existe riesgo, o se da lugar, a que sean cuestionados.

En el caso de México, existen ciertos principios comunes que regulan la impugnación del proceso seguido para emitir las leyes, decretos o resoluciones que dicten el Congreso de la Unión o las Cámaras, y pueden derivar en juicio de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, por citar el ejemplo.

---

<sup>46</sup> Se señala un punto del proceso legislativo, en términos más amplios, para más adelante, y con el conocimiento previo que se aborde en este apartado, podamos adentrarnos con un poco más de detalle a las etapas de los procesos legislativos federal y estatal.

<sup>47</sup> Se debe considerar que la iniciativa en sí misma debe cumplir con ciertas características al momento de su presentación como se señale en la ley correspondiente; debe contener de manera elemental una exposición de motivos, texto de la Ley o Decreto y artículos transitorios.

Para abonar al tema, nos referimos a Gamboa y Valdés (2006) quienes señalan que, a diferencia de otros procesos legales, el proceso legislativo cuenta con una característica *sui generis*, por el contexto donde se desarrolla, y los actores que intervienen en el mismo. Es por ello importante señalar que además de lo estrictamente señalado a nivel reglamentario, existen muchos otros factores que inciden en dicho proceso, principalmente los de carácter político y económico<sup>48</sup>.

Se puede, de alguna manera, decir en defensa de los Parlamentos que, como toda institución en la que actúan actores políticos, su comportamiento depende en parte, de los mismos. Aunque no se quiere con esta afirmación obviar la importancia de las reglas, cabe resaltar que aunque resulta sumamente necesario contar con buenos procesos, éstos no garantizan un buen producto resultado; por otro lado, no podemos olvidar que, necesariamente, el proceso ordinario de elaboración de la ley en prácticamente todos los sistemas democráticos del mundo, pasa por el Parlamento y que, precisamente, es este proceso el que otorga legitimidad a las leyes. (García, 2004, p. 20).

De acuerdo a esto, se entiende que lo político está más y menos presente en el procedimiento legislativo dependiendo de la fase en la que se encuentre. El carácter estructural del procedimiento legislativo parte de que sus reglas no surgen para cada uno de los proyectos de ley, sino que constituyen un recorrido predeterminado, ordenado de tal forma que asegure la previsibilidad de sus diferentes etapas y garantice la participación de los diputados y los grupos parlamentarios en su aceptación o rechazo.

En cuanto a las etapas del procedimiento legislativo cabe mencionar que para algunos autores, forman parte del procedimiento todos los actos que contribuyen a

---

<sup>48</sup>Elementos como lo político y lo económico, son aspectos que siempre resultan susceptibles de cuestionamiento, sobre todo en un contexto en el que, por lo menos en nuestro país, el acto público y quienes son responsables de él, “los políticos”, cuenten con reputación tan desvirtuada; y que sin duda, tiene mucho impacto el hecho de que quienes tienen la posibilidad de adecuar el proceso mencionado (como son los legisladores), al mismo tiempo sean los operadores de un proceso que constantemente evalúa su desempeño.

fijar el contenido de la ley y a determinar su eficacia; para otros, sólo forman parte del procedimiento los primeros actos y únicamente en cuanto se realizan dentro del Parlamento, de manera que quedan fuera de tal procedimiento el conjunto de actos que conducen a la presentación del proyecto de ley. Hay quienes señalan que la disyuntiva se resuelve distinguiendo dos conceptos: 1) el de procedimiento legislativo estricto; y, procedimiento legislativo amplio. El estricto, está integrado sólo por los actos realizados en el seno del Parlamento; mientras que el amplio, incluye también los que se producen antes y después. (García, 2004, p. 22).

Adicionalmente, se pueden observar distintas reglas generales que se siguen en todo proceso legislativo, independientemente del régimen de gobierno en particular del que se hable, como lo señalan las autoras Gamboa y Valdés (2006); tal es el caso de toda iniciativa que por regla general deba de turnarse a una Comisión Especializada en estudiar el asunto en comento, así como de su posterior deliberación ante el Pleno del cuerpo legislativo.

No se debe olvidar que también por regla general, el Pleno siempre será el cuerpo supremo encargado de subsanar cualquier aspecto procedimental previo, es decir, cualquier tema o procedimiento que no esté contemplado en la norma reglamentaria, será deliberado por el Pleno en sesión de Asamblea.<sup>49</sup>

Es importante que a partir del análisis que se realice en el presente trabajo de investigación, se abra brecha para en la posteridad analizar los grandes avances que por un lado alcanza el Estado en la elaboración de leyes, pero también en los rezagos que aún seguimos padeciendo y que podemos corregir a través de necesarias reformas a la Constitución y la legislación secundaria.

---

<sup>49</sup> No puedo obviar el hecho de que aunque el Pleno sea el órgano encargado de deliberar los temas que pueden, o no, estar considerados en la norma; muchas de las decisiones más importantes de los Parlamentos se gestan y deliberan en el seno de los órganos políticos del Poder Legislativo.

Profundizando un poco más en el tema, se destaca que desde el punto de vista del Doctor en Derecho Eliseo Muro Ruiz<sup>50</sup> (2017), el proceso legislativo se constituye en las fases determinadas en la Constitución, que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley.

En la hondura de su análisis, el mismo autor señala que en un Estado democrático, las facultades constitucionales para la creación o reforma de una ley, se reflejan en el derecho de iniciativa que tiene el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en las entidades federativas las legislaturas locales.<sup>51</sup>

Además de señalar algunos elementos que caracterizan al proceso legislativo, me parece interesante señalar como lo hace Muro Ruiz, de los vicios que pudiéramos encontrar en el proceso legislativo, de acuerdo con su “Enseñanza de la Técnica Legislativa” (2017), y que durante el proceso de elaboración de una ley se deben considerar factores formales y reales de poder; por un lado, están los aportes que se hacen sobre lo meramente legal, y por otro, se manifiestan los intereses que en la iniciativa deben legalizarse de acuerdo con las negociaciones de los grupos parlamentarios.

Su aportación me parece precisa y fundamental, pues muchos estudiosos del tema y practicantes del ejercicio parlamentario y legislativo, pudieran considerar que esta acción político-legislativa es una limitante a los intereses de los partidos políticos que triunfaron en los comicios electorales y cuyos candidatos, siendo legisladores, se comprometen con los electores a cumplir ciertos programas de acción o plataformas acorde a ciertas ideologías. En tal sentido, el resultado del quehacer

---

<sup>50</sup> Abogado, Asesor Parlamentario, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y del Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>51</sup> El autor refiere que la iniciativa de ley, incluyendo las reformas constitucionales, es un intento de racionalizar los conflictos de intereses en la ley, por lo que en su elaboración participan de manera abierta y en algunos casos son quienes presionan al órgano de gobierno competente para la elaboración de la iniciativa, así como su análisis, aprobación y dictamen.

legislativo parece terminar con la aprobación del decreto y su remisión al Poder Ejecutivo, aunque seguramente no lo es.

Citando a Mercedes García Montero (2004), podemos señalar que a lo largo de las últimas décadas, el papel que ha adquirido el Parlamento como un eje central en la elaboración de las leyes ha sido cuestionado. En gran parte, esto se debe al hecho de que la mayoría de las leyes aprobadas son iniciativas que provienen del Poder Ejecutivo; sobre todo en los casos en los que el partido en el gobierno también cuenta con la mayoría en el Parlamento, porque se les acusa de adoptar una estrategia, digamos, subordinada, derivadas de acuerdos previos alejados del legítimo proceso legislativo.

Coincido con esta idea, pero no descarto que cuando ocurre el caso contrario, y la mayoría en el Parlamento le pertenece a un partido distinto al que ostenta el Poder Ejecutivo, de cualquier manera sería acusado de obstaculizar las políticas públicas gubernamentales.

## **2. Proceso Legislativo Federal.**

Como lo he señalado en apartados anteriores, las prácticas parlamentarias se presentan en todos los ámbitos en que legisladores desarrollan sus actividades, que tienen que ver con el proceso legislativo, funciones de control, trabajo en comisiones<sup>52</sup>, discusión en el Pleno de los dictámenes y de la agenda política.

Derivado del análisis realizado para el presente trabajo de investigación, se han encontrado diversos autores que distinguen entre varias etapas para la elaboración de una ley, que es el objetivo principal del proceso legislativo: presentación de la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia, como lo señala Cecilia Mora (2003).

---

<sup>52</sup> El trabajo en comisiones incluye lo referente a la integración, facultades, dictaminación y debate.

De acuerdo con lo que se señala en el Diccionario Jurídico Mexicano, el proceso legislativo o proceso de formación de una ley, debe entenderse como *“la serie ordenada de actos que realizan los órganos de gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”*.<sup>53</sup>

De manera general podemos señalar que las fases del proceso legislativo se encuentran reguladas en los artículos 71 y 72 de la Constitución<sup>54</sup>, el cual se describe con, al menos, seis fases:

- 1) Iniciativa<sup>55</sup>;
- 2) Discusión;
- 3) Aprobación;
- 4) Sanción;
- 5) Publicación; e,
- 6) Inicio de vigencia.

El Poder Legislativo mexicano, depositado en la figura del Congreso General, es el órgano responsable de la ejecución del proceso legislativo; como ya lo hemos mencionado con anterioridad, el Congreso es el garante de dar seguimiento a la producción de las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano<sup>56</sup>.

Según lo señalado en la Constitución Política Federal, quienes tienen el derecho de la iniciativa de las leyes compete, en primer lugar al Presidente de la República, a

---

<sup>53</sup> Información consultada en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>54</sup> Información obtenida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ha sido complementada con lo contenido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>55</sup> Se ha dado una definición a la Iniciativa, dominándose como el acto jurídico por el cual da inicio el proceso legislativo.

<sup>56</sup> Es importante mencionar que en razón de su origen y procedimiento de elaboración, solamente se encuentran sometidas a lo que mandate la Constitución.

los Diputados y Senadores del Congreso General, y a las Legislaturas de los Estados.

Tanto las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República<sup>57</sup>, como por las Legislaturas de los Estados, o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán a análisis de las Comisiones Legislativas, así como aquellas iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra<sup>58</sup>.

Para no perder el orden en el que se puede presentar la información, me parece pertinente señalar que aunque varios autores se remiten a la clasificación de seis fases del proceso legislativo que mencionamos en párrafos anteriores, con fundamento en información obtenida de la Cámara de Diputados<sup>59</sup>, y con base en la propia Constitución, podemos ajustar la clasificación a solamente tres fases que conforman el proceso legislativo:

#### *1. Fase de iniciativa;*

En esta fase es importante saber, que a reserva de las consideraciones que referimos en las notas al pie de página, todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras, a elección de él o de los proponentes, los cuales pasarán de inmediato a comisión. Pero esta regla general encuentra dos excepciones, que refieren: 1) los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; y 2) sobre reclutamiento de tropas, los

---

<sup>57</sup> El Presidente de la República, puede presentar iniciativas de ley de cualquier índole, pero le competen de manera exclusiva la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública.

<sup>58</sup> Los legisladores pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que respetar las materias reservadas al Presidente de la República. No se exige, incluso, que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores. En este sentido es válido pensar en que la iniciativa legislativa pueda ejercitarse individualmente por cada uno de los parlamentarios y también presentarse proyectos de manera conjunta.

<sup>59</sup> Información obtenida de la Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, disponible en el sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm>.

cuales, por mandato constitucional deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Para conocer de las incitativas de ley o decreto es necesario, con fundamento lo señalado en la Constitución, que se integre el quórum necesario, es decir, deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las Cámaras. Además es importante precisar que si el proyecto de Ley ha sido rechazado por la Cámara de origen, el mismo no podrá presentarse en las sesiones de ese año.<sup>60</sup>

No debemos perder de vista que la formulación de las propuestas de textos normativos en la fase inicial, debe responder a requisitos de claridad y racionalidad, empleando terminología y redacción semejante a las disposiciones apropiadas para los conceptos jurídicos en referencia para evitar que los textos normativos que sean aprobados y publicados contengan errores de redacción, ambigüedades, contradicciones, incoherentes, etcétera.

La presentación de la iniciativa legislativa consiste en un acto formal<sup>61</sup> a través del cual se expresa lo que corrientemente se define como la petición de cierta disposición legislativa, expresado por la sociedad nacional o por sus componentes.

Una vez que la iniciativa es tomada en consideración por la Asamblea, permite el comienzo de la tramitación parlamentaria de una propuesta<sup>62</sup>.

## *2. Fase de discusión y aprobación;*

---

<sup>60</sup> Información referida en los artículos 63 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>61</sup> Su presentación debe darse conforme a ciertas modalidades de un texto redactado en artículos, en mera concordancia con el objeto de la propia iniciativa.

<sup>62</sup> En todas partes la iniciativa parlamentaria se reconoce como derecho de cada uno de los parlamentarios y se ejerce en el ámbito de la asamblea a que pertenece el proponente. Sin embargo, en algunos ordenamientos se exige que la iniciativa se presente colectivamente por un número mínimo de parlamentarios para asegurar que la propuesta tenga mayor credibilidad y por ende tenga un mayor sostén o apoyo en el Parlamento, aunque no es el caso de nuestro país.



Una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto; en esta etapa del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley.<sup>63</sup>

Una vez que el proyecto es recibido por una de las Cámaras, el Presidente de la misma lo turnará a la Comisión a la que corresponda su estudio, en razón de la materia que trate la iniciativa legislativa, y se determina ser publicada en la Gaceta Parlamentaria. De este modo, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de Origen, dejando a su colegisladora como Cámara Revisora.

Entramos en este punto a uno de los aspectos más importantes del proceso legislativo, que es cuando las comisiones desarrollarán sus trabajos y harán uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento, u otros servidores públicos, a fin de presentar un dictamen de los asuntos de su competencia<sup>64</sup>.

Todo dictamen de Comisión deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. En esta etapa, los diputados integrantes de las comisiones, y por supuesto, representantes de las ideologías y principios de sus grupos parlamentarios, someterán a estudio y análisis el tema que corresponda. El dictamen, deberá firmarse por la mayoría de los individuos que componen la Comisión. Si alguno o algunos no están de acuerdo con la mayoría, podrán presentar su voto particular por escrito. Una vez que los dictámenes estén firmados por la mayoría de los miembros de la Comisión encargada del asunto, se publicarán

---

<sup>63</sup> Esta fase se encuentra regulada por los artículos del 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>64</sup> En este punto, antes de llegar a la fase aprobatoria del proyecto, el proceso legislativo se recarga en una fase preparatoria, en la cual la Asamblea utiliza, en general, órganos internos propios, asignando parte del trabajo a las comisiones.

junto con los votos particulares (si fuera el caso) a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación.<sup>65</sup>

Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, y en lo particular. Una vez aprobado un proyecto en la Cámara de Origen, pasará a la otra Cámara Revisora, que de igual manera procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley.<sup>66</sup>

### *3. Fase integradora de la eficacia;*

Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, se deberá comunicar al Ejecutivo, firmado por los Presidentes de cada una de las Cámaras. Corresponde en este momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando<sup>67</sup> la ley y ordenando su promulgación o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto.

En caso de que el Presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. Este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley. De tal manera que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de

---

<sup>65</sup> A los dictámenes publicados de esta manera, podrá dispensarse la lectura, previa consulta al Pleno en votación económica.

<sup>66</sup> En este momento se pueden presentar tres situaciones:

a) Que la cámara revisora la apruebe sin modificaciones; en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo correspondiente.

b) Que algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara Revisora, en cuyo Caso Volverá a la Cámara de Origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Una vez aprobado por la Cámara de Origen, vuelve a la Revisora para que, aprobado, pase a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. En caso contrario, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones.

c) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, modificado, o adicionado por la Cámara Revisora; la discusión de la Cámara de Origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados y regresa a la revisora para concluir su procedimiento.

<sup>67</sup> La sanción es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo.

Origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora y si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.<sup>68</sup>

Junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos.<sup>69</sup>

Pueden observarse distintas reglas generales que en todo proceso legislativo habrán de seguirse, como aspectos distintivos de todo proceso; por ejemplo, que toda iniciativa deba de turnarse a una Comisión especializada en estudiar el asunto en comento, así como de su posterior deliberación ante el Pleno del cuerpo legislativo.

De igual forma sobresale el hecho de que el Pleno por regla general siempre será el cuerpo supremo encargado de subsanar cualquier aspecto procedimental previo, y en el que se delibera el trámite que ha de seguir la norma constitucional o legal.

### **3. Proceso Legislativo en el Estado de México.**

De acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política Local, en el Estado de México el derecho de iniciar leyes y decretos corresponde: al Gobernador del Estado; a los diputados; al Tribunal Superior de Justicia; a los ayuntamientos; a los ciudadanos del Estado; a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México,

---

<sup>68</sup> La promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico.

<sup>69</sup> La publicación de las leyes se realiza en el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Estado.

en materia de derechos humanos; y a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, en materia de su competencia.

En el Poder Legislativo de la Entidad, también las iniciativas presentadas y los proyectos de decreto deben seguir un trámite que se ajusta a la normatividad prevista en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.<sup>70</sup> Las iniciativas de ley y decreto podrán ser presentadas a la Legislatura por quienes conforme a la Constitución, tengan el derecho para hacerlo, como lo señalamos en párrafos anteriores; dichas iniciativas se deberán presentar por escrito o de forma electrónica, firmadas autógrafa o electrónicamente por el proponente y serán entregadas a la Presidencia de la Legislatura o de la Diputación Permanente.<sup>71</sup>

Es importante considerar que en el Congreso Local, ninguna iniciativa podrá discutirse sin que primero pase a las comisiones correspondientes, a excepción de aquéllas cuyo trámite se hubiese dispensado y las que, con carácter de preferente, hubiese presentado el Gobernador del Estado, con las especificaciones de ley que corresponden.

Cuando los asuntos no sean calificados como urgentes o de obvia resolución, por los que la Legislatura o la Diputación Permanente acuerden la dispensa de trámites, las iniciativas presentadas ante el Pleno serán remitidas a las comisiones legislativas, para que una vez estudiadas y analizadas, emitan un dictamen que harán llegar al Presidente dentro de los treinta días hábiles siguientes de haberlas recibido, para el efecto de su presentación a la Asamblea.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Sucede de manera muy similar a como ocurre en la federación, a diferencia de que a nivel federal se cuenta con un Congreso bicameral y a nivel local solamente es una Cámara la que ejerce la función legislativa.

<sup>71</sup> Se incluye como término, el hecho de que los ciudadanos hablantes de lengua indígena o discapacidad visual, recibirán apoyo por parte del Poder Legislativo para presentar una traducción o transcripción para que puedan ejercer su derecho conferido en la Constitución.

<sup>72</sup> Si esto no fuere posible, deberán solicitar a la Presidencia una prórroga que les será concedida hasta por igual término y por una sola vez, salvo que por acuerdo de la Asamblea se les conceda un plazo mayor. Si en el plazo señalado no presentan el dictamen, el Presidente nombrará una comisión especial para que dictamine en el término improrrogable de 10 días, como lo señala la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

De una manera muy parecida a como sucede en el Congreso de la Unión, las leyes o decretos aprobados por la Legislatura, deberán comunicarse al Ejecutivo del Estado para su promulgación, publicación y observancia. Tratándose de leyes o decretos de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, se hará la comunicación respectiva para el sólo efecto de su publicación y observancia.

No quisiera obviar que para la correcta conclusión del proceso legislativo, también a nivel local, intervienen dos poderes públicos: Ejecutivo y Legislativo; esto es que el proceso legislativo formal inicia con la presentación de la iniciativa (con las especificaciones que solicita la Ley), pasa por discusión a comisión o comisiones, en las que se ajusta y aprueba el dictamen; éste se presenta en el Pleno para discusión y, en su caso, aprobación. Todas estas etapas del proceso corresponden al Poder Legislativo, las siguientes etapas refieren a la promulgación y publicación de la norma, lo que ya no es facultad del Legislativo y corresponde a las tareas del Titular del Ejecutivo.

Como se ha mencionado con anterioridad, la importancia del proceso legislativo radica en la creación, reforma y aprobación de leyes que sean cada vez más exigentes para alcanzar el bienestar común.

#### **4. Las comisiones legislativas y su implicación política en el proceso legislativo.**

Partiendo del proceso legislativo que se ha descrito en el presente capítulo, entendiéndolo como un elemento genérico del cual pueden derivar las leyes, decretos, etcétera, es determinante la actuación de las comisiones legislativas, pues a cada una de ellas se destina el análisis de ciertas materias de gran relevancia jurídica, por decirlo de alguna manera, pues el impacto directo es inequívocamente el que se genera a la comunidad.

En prácticamente todas las fases del proceso legislativo, incluyendo la fase del trabajo de comisiones, se cuenta con una característica genérica particular, y es que por el contexto y la dinámica bajo la que se desarrolla, los actores que intervienen en el desempeño y hasta evaluación del proceso resultan ser parte del proceso mismo.

Como se ha mencionado antes, existen muchos factores que inciden en el proceso legislativo y que lo afectan de una u otra forma, mismas que en muchas ocasiones son de carácter político.

En este sentido, las prácticas y los acuerdos parlamentarios son, en muchas ocasiones, consecuencias de coyunturas de orden político, de cambios estructurales en la composición del Congreso y en la naturaleza de nuestro régimen político. Se desprenden de las determinaciones pactadas por las coaliciones mayoritarias, sancionadas por el Pleno, en un contexto de cambios políticos y jurídicos, completamente ajeno a la labor propia parlamentaria.

Específicamente en lo que nos referimos al trabajo que se gesta al interior de las Comisiones, podemos señalar que se da mucha carga al trabajo específico de los legisladores como actores y ejecutores del proceso legislativo.

En este sentido es importante señalar que el diseño de trabajo en las comisiones legislativas implica garantizar conocimiento del tema, que los legisladores sean responsables, y que su desempeño considere el interés general, como lo ha mencionado Emilio Suárez Licona (2012).

Derivado de lo anterior, podemos comprender que cuando el proceso legislativo y al trabajo de comisiones se apegan más a las negociaciones entre las diferentes fuerzas políticas de los legisladores, con frecuencia pueden llevar el proceso

legislativo a dos obligadas naturalezas: la jurídica y la política, evento que sin duda impacta en el funcionamiento completo del poder legislativo.<sup>73</sup>

Claramente, el éxito de la ley es una consecuencia de un trabajo ordenado, coincidente y regido bajo un proceso legislativo bien ejecutado; sin embargo, en el proceso de producción de una ley existen varias interacciones de distintos elementos y actores que influyen directamente, pero obedece de alguna manera al diseño del propio procedimiento.

Por una parte tenemos a quienes proponen las leyes<sup>74</sup>; después, los legisladores que participan en el proceso de análisis y modificación de normas; y finalmente a los destinatarios de dichas leyes. En medio, existen interacciones entre el sistema jurídico, los fines y los valores que justifican la elaboración de las leyes.

En este camino, se vinculan dos espectros a decir, el político y el jurídico; de esta manera, las oportunidades de mejora de las que pudiéramos referir para el proceso legislativo, en general, y para la optimización del trabajo de comisiones, en particular, no deja de ser para ambos aspectos.

Señalamos en este punto de nuestra investigación la necesidad de revisar a profundidad la estructura y funciones de las comisiones legislativas, en razón de que son estos órganos legislativos, los encargados del estudio, análisis, discusión de cada uno de los asuntos legislativos, de los cuales se presenta un dictamen con las consideraciones ante el pleno para dar paso a una ley, como lo hemos mencionado antes.

---

<sup>73</sup> Evidentemente no es un tema que nos tome por sorpresa, sino al contrario, un apartado que queremos dejar perfectamente evidenciado, pues la claridad de ello nos va a permitir hacer planteamientos más directos en apartados posteriores que refieren ya a la propuesta para la optimización del trabajo de las comisiones legislativas en el Parlamento, al que específicamente hemos enfocado nuestro estudio que es el del Estado de México.

<sup>74</sup> Que como ya hemos señalado, no necesariamente son los legisladores locales, pues puede ser el Titular del Ejecutivo, un ciudadano o alguna otra figura a las que la Constitución Local faculta.

Respecto a las implicaciones políticas del trabajo de comisiones, nos referimos a que no podemos pasar por alto que cada uno de los legisladores representa activamente a una fuerza política o a una ideología específica, y eso llevar cierta carga que se refleja en el momento del análisis del asunto, impactándolo.

La diversidad ideológica que integra a la Legislatura enriquece sin duda el trabajo parlamentario, y es generalmente muy positiva, aunque también debemos reconocer que la realidad política y social superan en muchas ocasiones al marco normativo, y es entonces cuando la voluntad política de los legisladores de las distintas fracciones parlamentarias permite acuerdos y consensos que fortalecen a nuestros ordenamientos, o que los pudieran llegar a dificultar.

Para lograr una adecuada organización y distribución de las atribuciones que corresponden al Poder Legislativo y, su fortalecimiento, es necesario incluir la participación de las corrientes políticas que lo integran, con la finalidad de enriquecer la discusión, dinamizar el trabajo legislativo y cumplir a mayor cabalidad las funciones que le competen.

No podemos negar que al interior del Poder Legislativo los partidos políticos juegan un papel de mediadores imprescindibles para canalizar la voluntad plural de la sociedad; ellos representan los distintos intereses, a veces contrapuestos, en la vida social y política, de tal suerte que tiene la responsabilidad de transmitir y plasmar la diversidad ideológica social en los proyectos de iniciativas que pasan por sus manos.

La actuación de los partidos políticos cobra una relevancia central, no solamente para el desempeño del Poder Legislativo, sino para el sistema democrático en general. De ahí la importancia de mantener una delgada línea entre ser los representantes del pueblo y expresar y respetar todas las voluntades, o politizar cada tarea en la que intervienen (dentro o fuera del aparato legislativo), sin medir el impacto que ello puede generar para el cumplimiento de su función parlamentaria.



## **CAPÍTULO IV**

### **PROSPECTIVA Y FORTALECIMIENTO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS**

#### **1. Procedimiento de integración de comisiones legislativas.**

Es importante partir de una idea sobre que la formación de las comisiones parte del principio de división del trabajo y esto hace comprensible que un grupo más pequeño, teóricamente integrado por personas informadas sobre el tema y con los recursos necesarios, va a conseguir mejores resultados, en tiempo y calidad, que si el mismo asunto es tratado por el Pleno (García, 2002), así las comisiones contribuyen a distribuir el trabajo, a la vez que permiten un tratamiento más particular de los asuntos.

La razón de ser de las comisiones es que, a través de ellas, se analizan, debaten y transforman (para mejorar) las iniciativas de todo tipo que llegan a la Cámara, se estudian a profundidad, el tiempo necesario y con un grado de discreción que facilitaría acuerdos. Todo lo cual permitiría que aquéllas puedan tomar decisiones más razonadas y eficaces. Sin embargo, a veces puede parecer que cualquier concepto se queda corto a la realidad.

En el texto de Mercedes García (2002) se precisan algunos elementos que resultan de mucha utilidad para realizar una clasificación referente a la asignación de los miembros en las comisiones legislativas<sup>75</sup>. Se señalan al respecto tres estrategias: la primera, señala que la formación de las comisiones legislativas se daba por el interés individual de los legisladores para asegurar su carrera política y profesionalización, dando una mínima importancia al papel de los partidos políticos; la segunda, surge como respuesta a la primera corriente explicativa, afirmando que

---

<sup>75</sup> En principio, los miembros de las comisiones son designados para la totalidad de la legislatura cuando se trata de comisiones permanentes, o hasta su disolución cuando se trata de comisiones especiales. De esta manera, la permanencia y especialización adquieren verdadera importancia para favorecer la especialidad de los legisladores respecto a su tarea en una comisión.

los líderes de los partidos utilizan la asignación de puestos en las comisiones para alcanzar los objetivos colectivos del partido<sup>76</sup>; la tercera, defiende una posición intermedia, al sostener que si bien la fidelidad al partido es importante, también lo es la experiencia legislativa de los parlamentarios, ya que esto impacta en la calidad de su trabajo<sup>77</sup>.

De acuerdo a lo analizado, los procedimientos más comunes para la designación de los miembros de las comisiones en la mayoría de los países latinoamericanos<sup>78</sup> son: 1) la elección directa por parte del pleno, 2) el nombramiento por parte del presidente o la directiva a sugerencia de las fracciones parlamentarias, y 3) la nominación directa por parte del Presidente.

El número de diputados que suelen integrar las comisiones no es determinante para el buen funcionamiento del Poder Legislativo pues puede variar de un Estado a otro, e incluso, de una comisión a otra dependiendo de los ordenamientos que rijan la vida interna del Congreso. Sin embargo, un alto número de comisiones con gran cantidad de integrantes puede llevar a que la asignación de legisladores a múltiples comisiones limite su especialización dentro del trabajo legislativo.

Considerando que las comisiones tienen como objetivo principal facilitar y agilizar el trabajo legislativo, es recomendable que el número de miembros de las mismas no sea excesivo, ya que se podrían reproducir situaciones de dificultad para conseguir consensos similares a las de los plenos; pero, por otro lado, el número de integrantes de una comisión tiene que estar pensado para dar cabida a los distintos grupos con representación legislativa.

---

<sup>76</sup> De este modo los partidos adquieren una importancia predominante al interior de los Congresos, y las comisiones sirven para cumplir sus intereses específicos.

<sup>77</sup> En este punto me parece pertinente hacer un paréntesis para precisar sobre la importancia en el grado de institucionalización que pueden alcanzar las comisiones legislativas, pues al consolidarse como un eje de poder del legislativo, pueden contribuir a la estabilidad de su composición, fortaleciendo la integración de las mismas.

<sup>78</sup> Para señalar una referencia como se señala en el texto de Mercedes García (2002).

Esto permitiría que se aprovecharan las opiniones de todos los grupos parlamentarios para tratar de incluirlas en las propuestas y, en los casos de posiciones extremas, tratar de llegar a consensos pues sin duda, la representación plural de los grupos legislativos brinda también un efecto legitimador.

Como ya he mencionado, formar parte de una comisión significa que el legislador puede acceder a ciertos recursos, lo que nos hace pensar que cada uno aspiraría a formar parte de una comisión, tratando de brindar el mejor resultado.

## **2. Vinculación de comisiones con áreas externas de especialización.**

Actualmente la competencia, la especialización de asuntos legislativos y de control, nos ha llevado a incrementar la exigencia de información para cumplir con las tareas de legislación, control y supervisión de los Parlamentos. De este modo, los legisladores enfrentan de manera constante un cúmulo de temas en los que, probablemente, no son expertos y para los que requieren investigación adecuada que favorezca la toma de decisiones en beneficio de la sociedad.

Desde mi punto de vista, el nivel de información especializada con el que cuenten los legisladores, impactará directamente en su desarrollo y efectividad, además de reivindicar la imagen de los miembros de los parlamentos y las facultades de los Congresos.

Según la perspectiva de Héctor Díaz Santana (2000), en el proceso legislativo, la información tiene dos aspectos distintos: el primero, es por el cual se proporciona información a los legisladores en lo individual para entender los temas de política que tendrán que votar; y el segundo, consiste en proporcionar información y análisis de fondo que necesiten las comisiones, ayudando así a que la legislatura cumpla sus funciones.

Uno de los temas que incide de manera directa en el trabajo de las comisiones legislativas para la aprobación de una norma jurídica, tiene que ver con la facilidad de información, e incluso, la asistencia de expertos en los temas que se estudian por parte de la comisión. En este caso, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, permite a servidores públicos, o bien a expertos en una materia determinada, concurrir al trabajo legislativo con la finalidad de aportar todos los elementos e información necesarios para la discusión y análisis profundo de la ley<sup>79</sup>.

Desde el punto de vista de Díaz Santana (2000), con el que coincido, las legislaturas deben contar con servicios de investigación y asesoría parlamentaria, expertos internos y/o externos, del servicio público o consultoría privada, que funjan como asesores para las comisiones legislativas. Esto, apelando a incorporan un grupo de personas profesionales para las comisiones, que incluyan elementos, al menos, básicos para el debate parlamentario, fuentes de información, identificación de escenarios políticos, posturas técnicas y el impacto de los temas a discusión en el Congreso.

Se debe considerar también, incorporar investigadores interdisciplinarios que faciliten investigaciones más desarrolladas y análisis de casos particulares, y no información meramente técnica; esto se refiere a promover el desarrollo de acciones de consejería realizada por órganos y asesores vinculados directa e indirectamente al procedimiento parlamentarios<sup>80</sup> con el objeto de proporcionar elementos de juicio al legislador para facilitar la obtención de acuerdos y para una acertada resolución de los asuntos de interés común y proyecciones a largo plazo.

---

<sup>79</sup> Por ello, en muchos países del mundo se considera necesario la creación y consolidación de servicios de investigación parlamentaria para mejorar la organización y capacidad legislativa. No podemos olvidar que se busca a través de desempeñar una función apartidista, imparcial, objetiva y eficiente pues su resultado son las propias leyes.

<sup>80</sup> Pueden ser considerados como una especie de cabilderos legislativos, pero en lugar de representar un sector o interés en particular, deberían especializarse en las diversas áreas que sean materia de interés o los temas en turno de la Legislatura.

No podemos obviar que los Parlamentos actuales precisan de servicios especializados de información, investigación y análisis, conformados a partir de las necesidades específicas del Poder Legislativo, en general, y de los legisladores, en particular. Esto es, la investigación parlamentaria tiene objetivos propios para asistir en el proceso de legislación y control de las políticas públicas, por lo que necesita de metodología, recursos y estructuras diseñados para estos fines, partiendo de una visión de futuro, y considerando las necesidades reales de información.

La vinculación de comisiones legislativas con áreas externas de especialización es un instrumento fundamental en un proceso de toma de decisiones responsable, para que la legislatura desempeñe su función con perspectiva y argumentos sólidos en el análisis y discusión de las leyes.

### **3. Integración de la función deliberativa a las comisiones legislativas.**

Las comisiones legislativas trabajan durante toda la vigencia de la Legislatura, es decir, no importa que estén en periodo ordinario o de receso, pues en cualquier momento las Comisiones Legislativas podrán reunirse para el conocimiento de un asunto, por ello considero que ésta condición permitiría aprobar leyes cuando se estime oportuno si se amplían algunas de sus tareas.

Resulta evidente que a lo largo de la historia, las comisiones han resultado necesarias para cumplir con el trabajo de los parlamentos, o al menos, con una parte prioritaria que es la de examinar, analizar, discutir y deliberar de manera especializada los asuntos de interés, y con ello cumplir su función legislativa.

Por ello, la Constitución Local delega a las comisiones ciertos actos legislativos para analizar, discutir, y en su caso, aprobar un dictamen sobre un asunto particular encargado por la Presidencia de la Legislatura o por la Diputación Permanente.

Las comisiones son fundamentales para el ejercicio legislativo, y es justamente lo que nos lleva al interés de desarrollar el presente trabajo de investigación; de este modo, han pasado de ser meramente un órgano de consulta para buscar fortalecerse y desempeñar una función sobresaliente del quehacer legislativo (Tosi, 1996). Por supuesto que ello se justifica en el hecho de que el Pleno no puede hacer todas las funciones que le encomienda la Constitución y las comisiones son el órgano en el que se pueden depositar funciones igualmente importantes.

Legalmente, la función de las comisiones se reduce a que se desempeñen como órganos de estudio y dictamen, es decir, que cumplen con los actos preparatorios del Pleno de la Legislatura. Sin embargo, desde un particular punto de vista, considero que este planteamiento ha quedado rebasado pues las comisiones bien pueden asumir el poder decisorio en ciertas materias.

La experiencia nos dice que, al menos en el escenario local, aunque las comisiones no están facultadas para deliberar asuntos, sus determinaciones en formato de dictamen son abaladas prácticamente en su totalidad por el Pleno de la Legislatura. Por ello, una de las propuestas del presente estudio, recae en ampliar las facultades de las comisiones para que éstas puedan aprobar los dictámenes de ciertas materias, permitiendo con ello hacer más eficaz y eficiente el proceso legislativo.

#### **4. LIX Legislatura del Estado de México, como estudio de caso.**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece en su artículo 39 que la Legislatura del Estado se integra con cuarenta y cinco diputados electos en distritos electorales según el principio de mayoritaria relativa y treinta de representación proporcional, y esa es la conformación de la LIX Legislatura.

En esta misma legislatura, son nueve partidos políticos los que la integran siendo el mismo número de grupos parlamentarios, como lo señalábamos desde el primer capítulo.

Recapitulando, el partido que cuenta con la mayoría en la Legislatura actual es el Partido Revolucionario Institucional, pues posee 34 diputados y todos por el principio de Mayoría Relativa, es decir, que son electos por voto popular; le sigue el Partido de la Revolución Democrática con 6 diputados por Mayoría Relativa y 6 por Representación Proporcional, es decir, por lista.

Le siguen el Partido Acción Nacional con 4 diputados por Mayoría Relativa y 7 de Representación Proporcional; el grupo parlamentario de Morena cuenta con 1 de Mayoría Relativa y 5 de Representación Proporcional; Movimiento Ciudadano y el Partido Encuentro Social cuentan con 3 diputados de Representación Proporcional cada uno. Finalmente los partidos Verde Ecologista, del Trabajo y Nueva Alianza cuentan con dos diputados de Representación Proporcional en sus filas.

Hago referencia a lo anterior, porque conocer la manera en la que se integra el Pleno de la Legislatura nos permite comprender un poco más sobre el comportamiento de la Asamblea para el tratamiento de ciertos asuntos concernientes al proceso legislativo.

El principio de integrar las comisiones legislativas de manera plural, justo como sucede en la totalidad de la Legislatura, se cumple a cabalidad lo que sin duda legitima el trabajo de las mismas, a ojos de la ciudadanía.

Partimos de que, de conformidad a lo señalado en el artículo 13 del Reglamento del Poder Legislativo, la Junta de Coordinación Política<sup>81</sup> formula un acuerdo por el que se incluye la propuesta para la integración de comisiones, mismo que puede

---

<sup>81</sup> Integrada por los Coordinadores de cada uno de los Grupos Parlamentarios que participan en la Legislatura en turno.

cambiar tantas veces lo determine la Junta (en muchas ocasiones a petición de cada Grupo Parlamentario), y se asegura de que la integración sea plural.

Las comisiones legislativas se integran, cuando menos, por nueve diputados, y tienen una estructura específica, es decir que cuentan con un Presidente, un Secretario y un Prosecretario, y las resoluciones de las mismas deberán ser tomadas por acuerdo de la mayoría. Para el caso de los partidos políticos que no estén representados en una comisión en particular, o los diputados que por determinación de sus Coordinaciones no formen parte de una comisión, se podrán sumar a sus filas como diputados asociados, esto es, con voz pero sin voto<sup>82</sup>.

Es muy importante no perder de vista que en lo que respecta al trabajo de comisiones, coinciden varios principios; el primero tiene que ver con un principio sociológico, es decir, que es una respuesta a la necesaria división del trabajo; el segundo es el principio político, en el que se encuentran varias fuerzas políticas y aunque su ideología pudiera ser distinta, se unen para favorecer la organización; y el tercero obedece al principio jurídico, que distingue entre órganos deliberantes y preparatorios, como se describió en párrafos anteriores.

En este sentido, las comisiones deberían integrarse de acuerdo al perfil con el que cuentan los legisladores, en razón a que sus tareas aspiran a una elevada racionalidad técnica del trabajo parlamentario, por ello, su integración debe apelar a la experiencia que los legisladores manifiesten en diversos campos en el que se especialicen para atender de manera eficiente los temas que les sean turnados.

Las treinta y cuatro comisiones legislativas que actualmente componen la LIX Legislatura, así como los cinco Comités Permanentes, son los siguientes:

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

---

<sup>82</sup> Información obtenida de los artículos 70 y 71 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.



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

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

Los Comités Permanentes de la Legislatura son;

- I. Administración;
- II. Estudios Legislativos;
- III. De Comunicación Social;
- IV. Vigilancia de la Contraloría; y
- V. Editorial y de Biblioteca.

Su integración debe ser aprobada por la Asamblea para todo el ejercicio constitucional, a más tardar, en la tercera sesión del primer periodo de sesiones ordinarias, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, y por votación económica de sus miembros<sup>83</sup>.

Una vez que hemos descrito algunas particularidades de la LIX Legislatura del Estado de México, quisiera señalar que considero de gran relevancia que sean las comisiones legislativas los órganos en los que se especializa la discusión, estudio, y análisis de las iniciativas; una vez atendidas algunas otras observaciones como la manera en la que se integran, la ayuda que pueden tener en materia de información por parte de áreas especializadas para hacerlo, podrían también ampliar sus facultades a la deliberación de las iniciativas, a fin de que sea en el seno de las comisiones en donde se aprueben los dictámenes de las iniciativas que ya han estudiado a profundidad.

---

<sup>83</sup> Información obtenida del artículo 69 y 76 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

## **CONCLUSIONES.**

### **PRIMERA.**

El trabajo en comisiones legislativas representa la base técnica del proceso legislativo. Es al seno de las discusiones en comisiones en donde se puede fortalecer la estructura normativa de un dispositivo jurídico, en aras de que cumpla con su función específica dentro de la sociedad a la que regulará al final del proceso.

### **SEGUNDA.**

Pese a la función antes mencionada, el trabajo en comisiones legislativas no se encuentra profesionalizado, y su desempeño depende de factores meta-jurídicos como:

- A. El perfil técnico y formación del legislador.
- B. La experiencia del legislador.
- C. La decisión estrictamente política de incorporar a expertos sobre las materias en discusión.
- D. La participación de personas que no sean legisladores en las discusiones.
- E. La presencia de medios de comunicación.

En cuanto a “A”, es notorio que los legisladores que carecen de formación profesional solvente, batallan mucho más que quienes sí la tienen para comprender a plenitud los temas a discutir, tanto en esencia, como en forma y técnica legislativa.

Por lo que respecta a “B”, existen legisladores que, pese a no contar con el perfil académico idóneo, compensan esa dolencia con amplia experiencia en el servicio público, o en el trato con diferentes sectores de la sociedad, que permiten que sus aportaciones sean mucho más prósperas en las discusiones.

Es importante mencionar que, al menos en la experiencia que pude apreciar en el caso en estudio, por lo que atañe a “C”, no existe un criterio específico para

determinar si un especialista es requerido para una discusión o no; es una decisión que entraña una profunda complejidad política que no se encuentra normada, o al menos no eficazmente.

Resulta de gran relevancia elaborar un poco más el factor “D”. En ocasiones la intervención de una persona que no sea legislador resulta positiva, y en ocasiones puede tener un efecto adverso. Ejemplo de lo primero es cuando un especialista interviene para clarificar un punto, o cuando un funcionario (ya sea del ejecutivo, legislativo, o judicial), expone algún argumento que puede dirimir una discusión de manera efectiva. Ejemplo de lo segundo puede ocurrir cuando personal de apoyo de diputados que no se encuentran presentes, se empeñan en incorporar alguna propuesta por mero cumplimiento de una indicación de sus superiores. No se puede hacer una generalización respecto a este punto.

Definitivamente “E” es un factor de gran impacto en el desarrollo del trabajo en las comisiones legislativas. Cuando hay cámaras presentes aflora la personalidad política de los legisladores. Hay quienes se retraen por temor a ser criticados, y hay quienes hacen gala de sus dotes histriónicos buscando ser la nota al día siguiente (o incluso a las pocas horas). Los especialistas son relegados a segundo término pues no poseen la autoridad para representar más que a sus propios conocimientos y opiniones técnicas, y los acuerdos se dificultan por motivaciones que son, en la gran mayoría de las veces, ajenas al contenido del dispositivo jurídico en conformación.

### **TERCERA.**

Pese a sus fallas estructurales, el trabajo legislativo enarbola el mejor retrato de la tarea parlamentaria. Es al seno de las comisiones, y no en el pleno de la asamblea, donde los proyectos se convierten en disposiciones hechas y derechas. En las comisiones existe el espacio adecuado para generar acuerdos, fomentar el debate, y discutir con neutralidad política cualquier tema. Alejada del reflector de un curul, la labor legislativa encuentra su mejor cauce.

## **PROPUESTAS**

Estimo necesarias un conjunto de reformas y adiciones al Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, bajo las consideraciones siguientes:

### **PRIMERA.**

Debe garantizarse la participación de todos los grupos parlamentarios representados en la Legislatura, en la conformación de cada una de las comisiones y comités, respetando también la proporcionalidad y ponderación de los votos que representa cada partido en el pleno. De esta manera se estarían favoreciendo las condiciones para que ocurran dos cosas:

- A. Que las comisiones tengan, de manera implícita, atribuciones deliberativas.
- B. Que los legisladores asuman un compromiso mayor para asistir a las reuniones de trabajo de las comisiones.

Respecto a “A”, podemos decir que la discusión de los proyectos normativos a menudo se complica por razones meta-jurídicas, en concreto por las coyunturas políticas que surgen en la discusión plenaria de los mismos. De este modo, un proyecto que fue discutido con precisión técnica, así como con voluntad, y neutralidad política, puede verse truncado por los intereses de algún partido o legislador que decide aprovechar el pleno de la asamblea como escenario de refriega electoral, en el mejor de los casos.

Dotar de atribuciones deliberativas de facto a las comisiones, a través de la inclusión de todos los grupos parlamentarios en las mismas, eliminaría un argumento frecuente en las discusiones del pleno: la falta de representación de algún partido político en los trabajos de comisiones. Esto a su vez genera un compromiso disciplinario al interior de los grupos parlamentarios, pues el legislador que

representa a un partido político en particular, se ve mayormente comprometido a acudir a las reuniones, pues de lo contrario su expresión política pierde un espacio de discusión y representación, que sería fácilmente reprochable por sus opositores en una asamblea plenaria.

## **SEGUNDA.**

La incorporación de especialistas y funcionarios a la discusión legislativa es fundamental para la eficaz manufactura de cualquier dispositivo jurídico. Sin llegar al extremo de incorporar la llamada figura del “cabildeo” (misma que consideramos arriesgada por la posibilidad de que esta se convierta en poco incluyente)<sup>84</sup>, se debe de reglamentar la presencia de funcionarios de los tres poderes del Estado, e incluso de los diferentes órdenes de gobierno, organismos públicos autónomos, y órganos públicos descentralizados, para que desde una perspectiva de aplicación y efectividad de la norma, se pueda garantizar que el producto final de la discusión sea plausible.

Imaginemos que en el ánimo de mejorar las condiciones de vida de un grupo determinado de personas, los legisladores deciden crear un programa social que posibilite la gestión de proyectos productivos para las amas de casa. Pero lo que los legisladores quizás no hayan tomado en cuenta, es que las amas de casa de ese grupo particular de personas no saben leer ni escribir, y lejos de un proyecto productivo, lo que requieren es de jornadas intensivas de alfabetización, y mejora de infraestructura educativa y de comunicaciones. Esto podría llegar a ocurrir, o quizás no, pero solamente quien se encarga de la aplicación de la ley podrá tener una opinión fundada al respecto. Por eso es de total importancia que se incorpore a la discusión parlamentaria a todos los entes públicos, dependiendo la materia de la que se trate.

---

<sup>84</sup> A menudo quienes pueden financiar a una agencia o consultoría especializada en el cabildeo legislativo, son los únicos que pueden acceder a estos espacios de representación de intereses.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Consultas Bibliográficas.

1. ABELLÁN, Ángel Manuel. (1996). Notas sobre la Evolución Histórica del Parlamento y de la Representación Política. Revista Estudios Políticos, Número 92.
2. ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (2010). El Reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.
3. ARTEAGA NAVA, Elisur (2016). El Proceso Legislativo. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.
4. BALANCAN AGUIRRE, Joaquín (2013). El poder legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario, en Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, Volumen II, número 2, julio-diciembre 2013.
5. BALKIN, Robert (Coordinador) (2004). El Poder Legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico. Región y sociedad, vol.16, número 31.
6. BÉJAR ALGAZI, Luisa (Coordinadora) (2010). ¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones. México: Perfiles latinoamericanos. Vol. 18, número 35.
7. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. (1993). Derecho Parlamentario. México: Fondo de Cultura Económica.

8. ----- (2014). Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo, en “El Poder Legislativo en la Actualidad”. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.
9. ----- (Coordinador) (1997). Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. México: Instituto de Investigaciones Legislativas.
10. BOBBIO, Norberto. (2001). El Futuro de la Democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
11. CAMACHO VARGAS, José Luis. (2015). Apuntes de Derecho Parlamentario Mexicano. México: Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo.
12. CANSINO, César (2010). *La muerte de la Ciencia Política*. Debate. Segunda Edición. México.
13. CARBONELL, Miguel. (1996). La división de poderes y las fuentes del derecho en México: algunas reflexiones. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana No. 26.
14. CÓRDOVA G., y HURTADO C. (2004). Las comisiones legislativas en los congresos locales en México. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
15. CORTEZ SALINAS, Josafat (2008). El Poder Legislativo en México: entre la fortaleza constitucional y la debilidad política. Revista Casa del Tiempo, vol. II Época IV, número 13.
16. DÍAZ S., Héctor. (2000). Los Servicios de Información y Asesoría en el Poder Legislativo Mexicano. México: FLACSO-Cámara de Diputados-Porrúa.



17. GAMBOA M., VALDÉS R. (2006) Proceso Legislativo. Estudio de Derecho Comparado de diversos países. México: Centro de Documentación, Información y Análisis del Congreso de la Unión.
18. GARCÍA MONTERO, Mercedes (2004) El Procedimiento Legislativo en América Latina. Salamanca: Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal.
19. GARCÍA, Mercedes. (2002). Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.
20. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (2012). El Poder Público del Estado de México. Historia del Poder Legislativo en el siglo XX. México: Consejo Editorial del Estado de México.
21. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS - UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (1991). Diccionario Jurídico Mexicano. México: Editorial Porrúa.
22. INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES (1996). Las Comisiones Legislativas. Serie de Investigaciones Legislativas, número 12. Washington, D.C.
23. MORA DONATTO, Cecilia (2003) "Principales Procedimientos Parlamentarios". México: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.
24. MURO RUIZ, Eliseo (2017) La Enseñanza de la Técnica Legislativa, en Derecho y Cultura, Número 14. México: UNAM.

25. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía (1997). "El Congreso de la Unión. Integración y regulación". México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
26. PUENTE M., y CERNA V. (2011). Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos.
27. RAMÍREZ, Lucero (2013). El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública - Cámara de Diputados.
28. REVELES VÁZQUEZ, Francisco (2011). Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y Problemas, en Revista de Estudios Políticos, número 23. México.
29. SUÁREZ LICONA, Emilio (2012) Practica Parlamentaria y Proceso Legislativo. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
30. TOSI, Silvano. (1996). Derecho Parlamentario. México: Porrúa.
31. UNAM (2002) "Diccionario Jurídico Mexicano". México: Instituto de Investigaciones Jurídicas- Porrúa.
32. VALADÉS, Diego. (1978). El poder legislativo mexicano. Revista de Estudios Políticos, número 4.
33. VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique. (2014). La División De Poderes: teoría y realidad. En Cátedra Nacional de Derecho: Reflexiones constitucionales. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

## Consultas Electrónicas.

1. “Bibliografía de Derecho Parlamentario Mexicano: 1994-2012”. Consultado el 21 de abril de 2018, Disponible en sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-12-12.pdf>**BIBLIOGRAFÍA**
2. “Derecho Parlamentario: organización y funcionamiento del Congreso”. Consultado el 23 de abril de 2018, Disponible en sitio web: [https://issuu.com/jorgefacevedo/docs/libro\\_derecho\\_parlamentario](https://issuu.com/jorgefacevedo/docs/libro_derecho_parlamentario)
3. “Derecho Parlamentario”. Consultado el 22 de abril de 2018, Disponible en sitio web: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/publicaciones/derecho-parlamentario.pdf>
4. “El Poder Legislativo de Estado de México: Origen y Evolución”, Consultado el 15 de mayo de 2017, Disponible en sitio web: [www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/3/antecedentes/origen.html](http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/3/antecedentes/origen.html)
5. “El rol de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados durante el presidencialismo mexicano”, Consultado el 20 de mayo de 2017, Disponible en sitio web: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162012000200007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000200007)
6. “El sistema de Comisiones, el Cabildeo Legislativo y la Participación Ciudadana en el Congreso Mexicano”. Consultado el 19 de abril de 2018, Disponible en sitio web: <http://fundar.org.mx/cuadernos-del-seguimiento-ciudadano-al-poder-legislativo-en-mexico/>
7. “Estudio Comparativo de las Comisiones Legislativas en los 31 Congresos Locales y la Asamblea del Distrito Federal” (Primera Parte), Consultado el 20

de mayo de 2017, Disponible en sitio web:  
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-07-12.pdf>

8. “Las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados”, Consultado el 25 de mayo de 2017, Disponible en sitio web: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18933/17042>
9. “Las Comisiones Legislativas en las Cámaras de Diputados o Equivalente”, Consultado el 21 de mayo de 2017, Disponible en sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-25-Nov-2000.pdf>
10. “Las Comisiones Legislativas en los Congresos Locales en México”, Consultado el 19 de mayo de 2017, Disponible en sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1649/17.pdf>
11. “Trabajo Legislativo”, Consultado el 16 de noviembre de 2017, disponible en el sitio web: <http://www.congresoal.gob.mx/?q=trabajo>
12. Cámara de Diputados. Consultado el 25 de marzo de 2017, Disponible en el sitio web: <http://www.diputados.gob.mx>
13. Cámara de Senadores. Consultado el 25 de marzo de 2017, Disponible en el sitio web: <http://www.senado.gob.mx/>
14. Instituto Electoral del Estado de México. Consultado el 25 de marzo de 2017, Disponible en el sitio web: <http://www.ieem.org.mx/>
15. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. (2017). Las funciones parlamentarias. Consultado el 22 de marzo de 2017, de Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/142/11.pdf>

16. Procedimiento Legislativo. Consultado el 07 de septiembre de 2017, disponible en el sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm>
17. Proceso Legislativo. Consultado el 07 de septiembre de 2017, disponible en el sitio web: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192>
18. Rodríguez y Rodríguez, Jesús (2017) "Servicios de apoyo para el trabajo Legislativo". Consultado el 06 de septiembre de 2017, disponible en el sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/967/14.pdf>

#### **Referencias normativas.**

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