



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



**DELEGACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA A LAS COMISIONES  
LEGISLATIVAS PARA DESCENTRALIZAR EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA  
LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**TRABAJO TERMINAL**

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

**Presenta**

**Mtro. Marco Antonio Sandoval González**

**Tutor Académico:**

**Dr. en D. Enrique Cruz Martínez**

**Tutores Adjuntos:**

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

**Dr. en D. Reynaldo Robles Cardoso**

**Cerro de Coatepec, Ciudad Universitaria, Toluca, México, julio de 2019**

## ÍNDICE

Resumen	1
Introducción	2
Protocolo de Investigación	4
Delegación de la Función Legislativa a las Comisiones Legislativas para Descentralizar el Proceso Legislativo en la Legislatura del Estado de México	11
Capítulo I Marco Histórico del Poder Legislativo	11
1.1 Antecedentes del Poder Legislativo y de las Comisiones Parlamentarias desde la perspectiva comparada	11
1.1.1. Parlamento Inglés	12
1.1.2. Parlamento en España	15
1.1.3. Parlamento en Francia	16
1.1.4. Parlamento Italiano	17
1.1.5. Parlamento en México	18
1.1.5.1. Parlamento en el Estado de México	20
Capítulo II Marco Conceptual del Poder Legislativo y Proceso Legislativo	22
2.1. Proceso Legislativo Ordinario	22
2.1.1. Iniciativa	24
2.1.2. Dictamen	28
2.1.3. Discusión	31
2.1.4. Votación y Aprobación	33
2.1.5. Publicación e Inicio de Vigencia	35
2.2. Proceso Legislativo en la Comunidad Europea	41
2.2.1. Actores en el Poder Legislativo	43
2.2.1.1. El Parlamento	43
2.2.1.2. El Consejo	43
2.2.1.3. Comisiones	43
2.2.2. Procedimiento Legislativo	43
2.2.2.1. Primera Lectura del Procedimiento Legislativo	44

2.2.2.2. Segunda Lectura del Procedimiento Legislativo	44
2.2.2.3. Tercera Lectura del Procedimiento Legislativo	46
Capítulo III Comisiones Legislativas como órgano de la Legislatura encargado de la función de Análisis y de Dictamen	47
3.1. Concepto de Comisión Legislativa	48
3.2. Integración de las Comisiones Legislativas	51
3.3. Funciones de las Comisiones Legislativas	54
3.4. Teoría de la Argumentación como fundamento de la Discusión y el debate en Comisiones Legislativas	59
Capítulo IV. Delegación de la Función Legislativa a las Comisiones Legislativas	61
4.1. Delegación Legislativa	63
4.2. Comisión Legislativa en Italia	66
4.3. Delegación de la Función en las Cortes Españolas	68
4.4. Comisiones Legislativas en América Latina	70
4.4.1. Comisiones con Potestad Legislativa en Costa Rica	72
4.5. Delegación Legislativa a las Comisiones Legislativas en la Legislatura del Estado de México	76
Conclusiones	89
Propuesta Legislativa	91
Bibliografía	93
Anexo I	100

## **RESUMEN**

La presente investigación tiene el propósito de agilizar el proceso legislativo y evitar la parálisis legislativa, mediante la implementación de la función legislativa a las comisiones legislativas, fortaleciéndolas como órgano deliberante a través de la descentralización del Poder Legislativo.

Para ello, analizamos cuidadosamente algunos de los sistemas legislativos internacionales que facultan a las comisiones legislativas con la función deliberativa para conocer su operatividad en los procedimientos legislativos, conocer su eficiencia, efectividad y contribución a la dinámica del proceso legislativo, mediante un estudio de derecho comparado que nos permite evaluar la posibilidad de la descentralización de la función deliberativa como parte de la construcción de una norma jurídica; aplicando el enfoque de la Teoría General de Sistemas, para abordarlo como una totalidad, representada por la Cámara de Diputados y de ésta forma analizar sus particularidades de manera oportuna y ordenada.

Una vez realizada la investigación, nos percatamos de que, en la mayoría de los escenarios internacionales, como en México y en nuestro Estado, las Comisiones Legislativas no son solamente un órgano de estudio previo y dictamen, sino que son un órgano principal y de función trascendente de análisis, discusión y debate de asuntos legislativos. Por lo que, sus decisiones, son por lo general, respetadas y ratificadas por el Pleno de la Legislatura; por ende, consideramos que están aptas y totalmente preparadas para recibir la facultad de aprobación de normas jurídicas.

Derivado de lo anterior se presenta una propuesta legislativa que consiste en la reforma del artículo 72, y la adición de un artículo 73 TER a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en la que se atribuye a las Comisiones Legislativas la facultad aprobatoria de las iniciativas de ley o decreto.

## **INTRODUCCIÓN**

El tema titulado “Delegación de la función legislativa a las Comisiones Legislativas para descentralizar el Proceso Legislativo en la Legislatura del Estado de México” surge por la inquietud de fortalecer el ejercicio de la construcción de las normas jurídicas, en virtud de que se ha detectado la necesidad de mejorar el flujo de la producción legislativa y de esta manera, desahogar al Pleno y al Parlamento en general, mediante la delegación legislativa a las Comisiones legislativas con la finalidad de otorgarle celeridad, agilidad, dinamismo y transparencia al Proceso Legislativo.

El desarrollo del tema está constituido por cuatro capítulos que nos permiten introducirnos de manera comparada, con las figuras parlamentarias de algunos países de la Unión Europea, así como de América Latina y poder observar tanto la aplicación de la delegación legislativa a las Comisiones Legislativas, así como los resultados y la calidad de su producción legislativa.

El Primer Capítulo remite al Marco Histórico del Poder Legislativo, en el que mencionamos las particularidades del Parlamento Inglés, Español, Francés e Italiano, y destacamos éstas mismas en el Parlamento en México y en el Estado de México.

En el Segundo Capítulo abordamos el Marco Conceptual del Poder Legislativo y del Proceso Legislativo, en el que precisamos las fases o etapas del Proceso legislativo ordinario en México, y del Proceso legislativo en la Unión Europea, identificando los principales actores que intervienen en el funcionamiento del poder legislativo.

En el Tercer Capítulo, nos concretamos a lo relacionado con las Comisiones Legislativas, su integración y funciones como órganos de la Legislatura, además de identificarlas como las encargadas de la función de análisis y dictamen.

Finalmente, la integración del Cuarto Capítulo está enfocado a la delegación de la función legislativa a las Comisiones Legislativas; hacemos mención de la importancia

de la misma en el proceso legislativo ordinario, así como la funcionalidad de la misma en las Cortes Españolas, en el Parlamento Italiano y en algunos países de América Latina, con la finalidad de abordar una propuesta para la Delegación Legislativa a las comisiones legislativas en la Legislatura del Estado de México.

Una vez desarrollado el presente trabajo de investigación, se confirma que, en las Comisiones Legislativas, es donde se realiza un serio análisis, discusión y debate de los asuntos legislativos, por lo que sus resoluciones son acertadas y valoradas al ser ratificadas por el Pleno. Estas resoluciones tomadas por las Comisiones Legislativas, las cuales están integradas por los mismos grupos parlamentarios, garantizan la representación necesaria para el desarrollo de su función. Por lo que, se considera que las Comisiones Legislativas están en aptitud para recibir la facultad de aprobar normas jurídicas, con la finalidad de aligerar el trabajo parlamentario de las Cámaras en Pleno.

Derivado de lo anterior, se considera pertinente realizar una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 72 y una Adición al mismo ordenamiento, en el artículo 73, que constituyen la Propuesta Legislativa del presente trabajo de investigación.



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



**1. Título del trabajo de investigación.**

**DELEGACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA A LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PARA DESCENTRALIZAR EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**2. Objeto de Estudio.**

Dentro del proceso legislativo y en el ejercicio de la construcción de las normas jurídicas, se ha detectado la necesidad de fortalecer el mismo y de otorgarle más agilidad, dinamismo y transparencia, con el objetivo de mejorar el flujo de la producción legislativa y desahogar al Pleno y al Parlamento en general.

Una de las etapas principales del proceso legislativo se establece en dos momentos en los que se discute un asunto:

- Uno, en las comisiones legislativas, y
- Dos, en el pleno de la legislatura.

Sin embargo, el pleno de la legislatura en la actualidad, se ha convertido en el recinto por antonomasia para expresar el pronunciamiento específico de un tema en particular, más que un análisis exhaustivo, legitima lo que se realizó en trabajo de las comisiones legislativas, pero no abunda, ni enriquece el trabajo legislativo.

Una de las posibles alternativas considerables para lo señalado en el párrafo anterior, puede ser el de dotar de función deliberante a las Comisiones Legislativas, en razón que son estos órganos legislativos, los encargados del estudio, análisis y discusión de

cada uno de los asuntos legislativos, de los cuales se presenta un dictamen con las consideraciones ante el pleno, para que otra vez se discuta, se apruebe y se envíe al Ejecutivo para su publicación e iniciación de vigencia.

La presente investigación tiene su importancia, en relación de que, al facultar a las comisiones legislativas de función deliberativa, estaremos privilegiando el principio de celeridad, al agilizar el proceso legislativo en la aprobación de normas jurídicas, asimismo, evitaremos la parálisis legislativa.

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

### **3. Pregunta de Investigación**

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

### **4. Hipótesis de la investigación.**

**Si se dota de función deliberativa a las comisiones legislativas entonces se agiliza el proceso legislativo evitando la parálisis legislativa.**

### **5. Objetivo General**

Fortalecer a las comisiones legislativas, como órgano deliberante de la función legislativa, a través de la descentralización del poder legislativo.



## **6. Objetivos Específicos**

- a) Conocer la operatividad de los procedimientos del proceso legislativo en otros ejercicios y conocer su eficacia, eficiencia y efectividad respecto a la dinámica del proceso legislativo.
- b) Identificar los avances y posibilidades de la descentralización de la función deliberativa, como parte de la construcción de una norma jurídica.
- c) Identificar las funciones del Parlamento, ante el creciente fortalecimiento y equilibrio de los poderes públicos, para la toma de decisiones, en las que forma parte del sistema de gobierno.
- d) Consolidar algunas visiones integrales para justificar y evitar parálisis legislativa por falta de tiempo durante los periodos ordinarios en los procesos de elaboración de las normas jurídicas.
- e) Conocer y analizar las disposiciones normativas vigentes y directamente vinculadas con el objeto de estudio de este trabajo de investigación, con base en la pirámide de Kelsen.

## **7. Marco Teórico, conceptual e histórico de la investigación.**

La Teoría General de los Sistemas, es el método que se ajusta de mejor manera a la propuesta del trabajo terminal de Doctorado que está orientada al Proceso Legislativo, toda vez que esta teoría tiene como principal característica el enfoque para obtener conocimiento mediante, el estudio de sistemas, como una totalidad integrada de la conjugación de todos sus elementos.

Bajo este esquema y considerando que uno de los objetivos principales del trabajo de investigación es agilizar el proceso de creación de las normas jurídicas mediante la delegación de la competencia de Aprobación a las Comisiones Legislativas, podemos partir del Poder Legislativo como un sistema o una totalidad, a los Grupos Parlamentarios como los elementos interconectados que lo conforman, y a las

Comisiones Legislativas como la organización de éstos elementos con funciones específicas, las cuales se propone optimizar.

La Teoría General de Sistemas es la mejor alternativa para poder realizar un estudio con un enfoque derivado de lo general (la totalidad que representa la Cámara de Diputados) a lo particular (entendida como grupos parlamentarios, comisiones legislativas, partidos políticos, hasta los mismos legisladores como personas y sus funciones).

En ese sentido a través de la presente Teoría analizaremos, los siguientes puntos:

- El Proceso Legislativo;
- El Poder Legislativo;
- Los encargados de la función legislativa: los legisladores;
- Las Comisiones Legislativas, en las que cabe señalar que la propuesta de investigación subyace en que estos órganos parlamentarios, tengan la facultad de aprobación de normas jurídicas; y
- La descentralización del Proceso Legislativo.

Por lo anteriormente expuesto, podemos analizar sistemáticamente sus elementos, su relación y funciones para formar un todo como lo es Poder Público del Poder Legislativo, mediante unas de sus principales funciones como la creación de la norma jurídica a través del Proceso Legislativo. Este último, también podemos separarlo en sus elementos, desde la presentación de la iniciativa hasta su aprobación.

La función delegatoria a las comisiones legislativas es el objetivo principal que proponemos para la descentralización del proceso legislativo, el cual debe observarse como una función que se encuentra centralizada al Pleno de la Legislatura, por lo que, al delegar el proceso legislativo de construcción de normas jurídicas a las comisiones legislativas, permitiría instituir un procedimiento ágil en la elaboración de esta. Es decir, se trata de una delegación legislativa de un órgano primario, a un secundario; como lo es el Parlamento y las Comisiones Legislativas respectivamente; por lo que es el Poder

Legislativo quien seguiría realizando la creación de una norma, a través de un órgano diferente a la asamblea plenaria.

La Teoría General de Sistemas, nos permite, plenamente observar cada uno de los elementos que contiene el tema de investigación, y observar la función de cada uno de ellos, para que, a través de ellos, podamos verificar la hipótesis en cuanto a su conveniencia, y por ende descentralizar el proceso legislativo.

Asimismo, consideramos importante, también la “Teoría de la Argumentación” de Robert Alexy de quien se considera el máximo exponente en argumentación jurídica.

El fundamento subyace, en la relación que establece la teoría del discurso como formulación y justificación del sistema de reglas jurídicas (creación del derecho), con precisión en el modelo de principios y procedimientos, en el que ubica en primer lugar al procedimiento de elaboración de una norma jurídica, a partir, del discurso práctico general, que establece sus reglas, y que en el nivel de la discusión legislativa constituye la creación del derecho; es decir, la relación en la propuesta de este trabajo de investigación la encontramos en el objeto general, para fortalecer a las comisiones legislativas en la parte procesal de la discusión que incluye el debate de una norma jurídica, y su desahogo quede sólo en esta etapa procesal, por consiguiente, se apruebe un proyecto de decreto y el parlamento en el pleno lo ratifique, sin que necesariamente se abra la etapa de discusión. Por tanto, el proyecto de decreto aprobado en comisiones legislativas pasaría al pleno de la legislatura para su inmediata votación, sin debate previo.

## **Marco Conceptual**

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

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

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

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

*Por comisión se refiere la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por 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" (Berlín Valenzuela, 1993)*

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

## **CONCEPTO DE COMISIÓN LEGISLATIVA**

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

*"La palabra comisión, la encontramos en la expresión latina, somissio-comissionis, que significa "encargar o encomendar a otro en forma oral o escrita el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa; estos cuerpos de las cámaras se vinculan con*

*todos los órganos del Estado y la sociedad.” (Berlín Valenzuela, 1993)*

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

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

*“Órganos colegiados de las Cámaras, integrado por legisladores, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias de los asuntos que debe resolver la Asamblea”.*  
(Cervantes Gómez, “Derecho Parlamentario”, 2000)

## **INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS**

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

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

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

*“Los reglamentos de las Cámaras deben estatuir que cada grupo parlamentario designe a sus miembros en las Comisiones específicas.” (Tosi S. , 1996)*

## **DELEGACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA A LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PARA DESCENTRALIZAR EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO**

### **CAPÍTULO I MARCO HISTÓRICO DEL PODER LEGISLATIVO**

#### **1.1. Antecedentes del Poder Legislativo y de las Comisiones Parlamentarias desde la perspectiva comparada**

La génesis del Parlamento como institución tiene una diversidad histórica, política, y multidisciplinaria; conformada por sociedades humanas cuyo objeto principal fue alcanzar acuerdos. En esa tesitura, este órgano colegiado en la etapa primitiva, en donde la sociedad se concibió bajo el régimen de esclavos y por ende feudalista, el Parlamento surge como un órgano de consejo coadyuvante en la toma de decisiones. Bernardo Bátiz nos menciona que, a través de la historia podemos observar a las sociedades humanas, como una forma de organización y/o reunión de dirigentes para integrar un Parlamento, cuya finalidad era la de asesorar y aconsejar a quien tenía la responsabilidad de la toma de decisiones, y en otros casos, para la toma de decisiones colectivas, de manera ordenada y mediante un proceso de intervención por turnos para la exposición de sus puntos de vista. (Bátiz Vázquez, 1999)

De acuerdo al devenir histórico, el Parlamento, como ente público, proviene de la idea de Montesquieu con la Teoría de la División de Poderes, que propiamente se denominó división de funciones del poder público como ahora lo conocemos, anteriormente John Locke, en su tratado político “Sobre el Gobierno Civil”, distinguió tres poderes del Estado: El legislativo, ejecutivo y federativo. (Locke, 1995)

El Barón de Montesquieu, respecto la División de Poderes, en su libro El Espíritu de las Leyes, expresa que hay tres clases de poderes en un Estado, el Legislativo, El Ejecutivo identificándolo como el derecho de gentes, y el Judicial como derecho civil. (Montesquieu, 1987)

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

*“...Cuando hablamos de Poderes, nos referimos a órganos del Estado. El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial son los órganos principales que desempeñan funciones del Estado”.* (Fix Zamudio, 2000)

La concepción expresada por el Barón de Montesquieu en concordancia con Fix-Zamudio y Valencia Carmona, perdura hasta el sistema político mexicano, como los tres órganos del poder público contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales realizan funciones del Estado. Por lo que hablar de la evolución y surgimiento del Parlamento es presentar la connotación de la representación política dentro del contexto histórico-político.

A través del surgimiento del Parlamento nace también la expresión pura y formal de la máxima representación social y política; sus principales antecedentes los encontramos en la etapa del medievo con el surgimiento del parlamento feudal, su evolución en el parlamento inglés que demuestra la connotación de los parlamentos constitucionales modernos.

### **1.1.1. Parlamento Inglés**

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

Los parlamentos convocados por Simón de Monfort y el Rey Eduardo I, por primera vez se integraron por diversos representantes de los condados y burgos para recaudación fiscal-económica.

Es en el año de 1265, cuando este órgano colegiado recibe el nombre de Parlamento, conformado por 190 miembros. En la actualidad este órgano está compuesto por 659 miembros (García de Enterría, 1988). Por lo que a esta modalidad de órgano parlamentario se le conoce por primera vez como un Parlamento de carácter representativo, es decir, se considera como el surgimiento de la representación política.

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

A partir de siglo XVI el Parlamento tendría la capacidad de iniciativa con la que limitó el poder del Rey, y por ende equilibró los poderes públicos.

Finalmente, en el siglo XVI con la victoria de los partidos del constitucionalismo tradicional después de la Revolución Inglesa, trajo como consecuencia la debilitación del Monarca, y el fortalecimiento del Parlamento por lo que inició la etapa de representación del parlamento en todo su territorio.

Al respecto Tomas Hobbes, ha expresado que es en esta etapa en donde surge la representación como unidad al soberano y no como sujetos singularizados en donde solo hay masas incapaces de organizarse; es decir, surge la representación a través de un ciudadano que actúa autorizado o designado por la multitud para ejercer autoridad en nombre de ellos; por lo que refirió:



*“...la representación es la voluntad del soberano representante que ha producido la unidad del pueblo” ...*

(Hanna, 1985)

En ese sentido Susana Thalía Pedroza de la Llave, en su obra el Derecho Parlamentario Mexicano, describe que la primera función formal con la que se concibió al Parlamento Inglés en 1297 fue la presupuestaria, la cual contaba con la facultad de aprobar tributos y asignaciones económicas; sin embargo, no fue hasta el siglo XIV que se le atribuye a éste órgano las funciones legislativa, de jurisdicción y de control. (Pedroza de la Llave S. , 2012)

En razón de que el presente trabajo de investigación está orientado a las Comisiones Legislativas, es importante referir que estas tuvieron los mismos orígenes que el Parlamento en Inglaterra. Por los años de 1265, en las provincias de Oxford aparecen las primeras manifestaciones de las comisiones legislativas, a través de la Comisión Permanente de 12 miembros. En esta época, la comisión permanente hacía alusión a la temporalidad, hasta en tanto se mantuvo la función de control del poder del monarca; por lo que el término permanente no se trató en función del trabajo especializado, que realiza el órgano colegiado como actualmente lo concebimos.

Al respecto los investigadores Mercedes García y Francisco Sánchez expresan que los motivos que dieron origen a las Comisiones eran, entre otras la de facilitar la labor del Pleno y el de ser un instrumento de equilibrio entre el Parlamento y el Ejecutivo. (García Montero & Sánchez López, 2002)

Por lo anteriormente expuesto se considera como antecedente histórico del Poder Legislativo la institución pública del Parlamento Inglés, destacando funciones como: legislación, control, y presupuesto, conforme a lo establecido actualmente en el sistema político mexicano. Asimismo, con la génesis del Parlamento surgen también las primeras manifestaciones de las Comisiones Legislativas o Comisiones Permanentes como se les denominó.

### **1.1.2. Parlamento en España**

Apreciamos también que los orígenes del Parlamento como institución se encuentran en España, hacia el año de 1188 denominándolas Cortes, que eran exclusivamente la asamblea del Reino León, posterior a ello se integran Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña, integrando así a las Cortes Españoles en las que participaban únicamente las clases dominantes.

A su vez, García Pelayo en su obra *Derecho Constitucional Comparado* expone que fue hasta 1812 en la Constitución de Cádiz, cuando se integra un órgano representativo equivalente al órgano legislativo o institución parlamentaria, integrada principalmente por ciudadanos de diversos oficios y profesiones, no necesariamente de preparación especializada para ser parte de las Cortes, teniendo como principal objetivo la elaboración de una Constitución. (García Pelayo, 1998)

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

No obstante, en los años de 1834 a 1837, se establece un órgano Bicameral integrado por la Cámara Alta, con el nombre de Senado y otra como Congreso de los Diputados. Jeremy Betham refiere que, el establecimiento del Senado como Cámara Alta, le concedió las funciones de tipo legislativas, de control y de carácter presupuestario; de igual forma a la de Diputados se le concedió aparte de las legislativas, las de contribuciones y crédito público. (Betham, 1991)

Asimismo, es importante destacar que con la llegada del parlamentarismo surge también el régimen constitucional, el cual fue impulsado en esencia a través de un proceso político militar.

El parlamento de España, fue una consecuencia del modelo parlamentario que se implementó en Francia, que tuvo por objeto, extinguir el autogobierno instaurado en la sociedad, quedando así anulado el derecho consuetudinario de las asambleas concejiles, sustituido por el derecho constitucional, en el que apareció también el poder del Parlamento a través de su capacidad legislativa con funciones como: reestructuración de Tribunales, funciones fiscales para obtener mayor recaudación de impuestos, extensión del ejército, entre otras.

Este órgano bicameral, es el antecedente del órgano colegiado en esta nación, de la implementación de un Congreso con dos cámaras, con funciones bien definidas el uno del otro, tal y como se encuentra en el sistema jurídico mexicano.

### **1.1.3. Parlamento en Francia**

En este contexto, el Rey Luis XVI reunió a los Estados Generales: al Clero, nobleza y pueblo, con la finalidad de discutir reformas principalmente relacionadas con el dinero. Esta estructura en su inicio se integró por 1,139 Diputados originando así al Parlamento. Posterior a ello, se proclama la República Francesa que culmina en 1793 con la elaboración de su constitución, estableciendo el Gobierno de Asamblea.

Es importante destacar que, en el Parlamento Francés también aparecen antecedentes de las comisiones legislativas denominadas “secciones” (*bureaux y uffici*) las cuales orgánicamente, dividían al Pleno o Colegio en diversas secciones con similar número de integrantes que se elegían al azar, en el que no se tomaba como aspecto esencial su filiación política, y su función era la de analizar algún asunto que incluía el orden del día.

Las secciones se reúnen nombrando dos relatores con los fines siguientes:

- 1) Un primer relator que exponga en el Pleno los puntos de la mayoría, y otro de la minoría.

2) El segundo relator es el que se encarga de negociar y conciliar.

Al respecto Cecilia Mora Donato, expresa que este tipo de comisiones legislativas se caracterizan por los principios de organización parlamentaria, así como el de agilidad funcional e igualdad; estos principios fundamentales dotan a las comisiones de una función especializada, transformándolos en órganos especializados, independientemente de su permanencia. (Mora Donato, 2012)

#### **1.1.4. Parlamento Italiano**

La evolución del clan a tribu, tribu a ciudad, ciudad a estado y estado a nación, trajo aparejada el crecimiento y organización del hombre en estructuras que se coligen; tal y como lo expresa, Bernardo Bátiz:

*“...consejo de ancianos, sanedrín, tribunales, areópago, senado, y otros nombres de grupos de integrantes distinguidos de las sociedades humanas, que tenían como misión hablar entre sí y llegar a acuerdos importantes para su comunidad...”* (Bátiz Vázquez, 1999)

En esa tesitura, con el surgimiento de este tipo de organizaciones, aparece el antecedente del Parlamento con el Senado Romano aproximadamente 600 a.C. Es importante precisar que su antecedente lo encontramos en el órgano colegiado denominado “*los patres*” como un tipo de senado primitivo con 300 senadores, considerado también como el precursor de la democracia liberal, el cual sobrevivió por más de 500 años adyacente al Imperio Romano.

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

Al respecto Bertrand de Jouvenel, en su obra *Sobre el Poder*, expone el excesivo poder del monarca frente a los Señores Feudales, por lo que argumenta la necesidad de instituir el órgano parlamentario, con la finalidad de contrarrestar el dominio y alcance de la figura del monarca, quien mediante instrumentos de control que introducía de manera estratégica manipuló el apoyo social a su favor, en contra y/o en detrimento de quienes rivalizaban su autoridad en las cortes. (Jouvenel, 2011).

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

Al respecto, el órgano colegiado parlamentario como institución bicéfala con funciones de representación de la población y del monarca, tiene su génesis en Italia en el año de 1861, tal y como lo expresa de la Cueva, que, por medio del Estatuto Albertino nace en el Reino de Italia, el cual se establece con un Parlamento integrado por una Cámara de Diputados con funciones representativas y un Senado con integrantes designados por el Rey, para dar parte a un estado de democracia. (Murillo de la Cueva, 1985)

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

#### **1.1.5. Parlamento en México**

A lo largo de la Colonia, el derecho legislativo criollo fue municipal, a excepción de las Cortes en las que participaron Diputados. Es en el México Independiente, cuando Ignacio López Rayón en los *Elementos Constitucionales*, expone lo siguiente respecto del sistema Congresional:

- *Se adoptaría el Sistema Congresional representativo.*
  - *El Supremo Congreso adoptaría a su vez la forma unicameral.*
  - *Constaría de cinco vocales*
  - *Se nombran por las representaciones de las provincias*
  - *Su elección, sería sucesivamente, de uno a cada año.*
  - *Las funciones de cada vocal durarían cinco años.*
  - *El Congreso surge con funciones deliberantes.*
- (Ochoa Campos, 1973)

En ese sentido, observamos que fue Ignacio López Rayón quien impulsó por primera vez un órgano representativo con funciones deliberantes, renovándose periódicamente bajo un sistema unicameral.

Los órganos del poder público como lo conocemos en nuestro país, se instituyen formalmente a partir de la Constitución de 1824. Sin embargo, tal como lo expresa Manuel Ferrer Muñoz en su obra *Apuntes sobre la Historia del Congreso en México*, éste órgano soberano tuvo su ideología antes de la instalación del Primer Congreso en México y se estableció mediante el principio de división de poderes, el cual desde la época mencionada, conocía el riesgo inminente de que una sola instancia pudiera concentrar el poder, por lo que, para el ejercicio de la soberanía se estableció la instauración de un triple orden político que otorga al Poder Legislativo la expresión de la voluntad general, al Ejecutivo y Judicial como los órganos depositarios de la misma. (Ferrer Muñoz, 2004)

Esta postura, se encuentra en concordancia a lo propuesto con el Barón de Montesquieu, señalando la preocupación de depositar en una misma persona u órgano dos o más funciones, razón que argumenta el surgimiento de un órgano público que

realice la función de control y de pesos y contra pesos; asimismo, destacó la función predominante que ejerció el Legislativo frente a los otros poderes públicos como expresión de la voluntad del pueblo.

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

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

#### **1.1.5.1. Parlamento en el Estado de México**

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

*“Los Estados de Guanajuato, México, Michoacán, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz, procederán a establecer, sus respectivas Legislaturas, que se compondrán por vez, al menos de once individuos y a lo más de veinte y uno en clase de propietarios, y en la de suplentes que serán menos de cuatro, ni más de siete”*  
(Arteaga Nava, 2000)

En ese sentido, las funciones con las que inició el Congreso, fueron las de formar la Constitución Particular del Estado, aprobar las leyes que exijan un mayor bien para

obtener la felicidad, establecer lo concerniente al sistema de su hacienda y hacer lo demás que no le está prohibido por el acta constitutiva.



## CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL DEL PODER LEGISLATIVO Y PROCESO LEGISLATIVO

### 2.1. Proceso Legislativo ordinario

Consideramos importante abordar en el presente trabajo de investigación el proceso legislativo como una de las funciones preponderantes que realizan los Legisladores en la metodología de creación de una norma jurídica.

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

Diversas definiciones se han realizado respecto del proceso legislativo, las cuales coinciden en *lato sensu* como la serie de actos concatenados para la aprobación de una ley o la emisión de la resolución del poder legislativo pudiendo ser una ley, acuerdo, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión, o excitativa. En sentido amplio podríamos definirlo *como el acto jurídico a través del cual da inicio el proceso legislativo.*

El Maestro Eliseo Muro Ruíz, en su obra Algunos Elementos de Técnica Legislativa, expone que el proceso legislativo es:

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

*por el Poder Ejecutivo, en su caso, remisión al Poder Legislativo, y d) publicación por el Ejecutivo. (Muro Ruíz, 2007)*

Es importante referir que, de acuerdo con los postulados que refiere el Mtro. Eliseo Muro Ruíz, desde la génesis de los ordenamientos constitucionales en 1812 con la Constitución de Cádiz, el proceso de creación de una norma jurídica en su etapa legislativa inicia con la presentación de la propuesta legislativa y concluye con la publicación; no obstante cabe aclarar que los ordenamientos Constitucionales vigentes integran en la parte del proceso legislativo el inicio de vigencia; lo cual es congruente con la aplicación de la norma al caso concreto; pues si bien cierto que una norma jurídica puede estar publicada, también lo es, que se publica pero no necesariamente tiene vigencia, en virtud de que requiere de señalar con precisión el día de entrada en vigencia.

Asimismo, encontramos que las fases del proceso legislativo que expone el Mtro. Eliseo Muro, son congruentes en las legislaciones de las Legislaturas de los Estados; en opinión de Juan Carlos Cervantes Gómez, en su obra Derecho Parlamentario, expone que las fases del proceso legislativo son:

*“Las fases por las que debe pasar todo proyecto de ley para originarse y entrar en vigencia son cinco: la iniciativa; la deliberación; la adopción o aprobación; la promulgación; y la publicación. En sentido amplio, todas estas operaciones son elementos de la legislación y del procedimiento legislativo, por cuanto que la verificación de cada una de ellas y su reunión total son indispensables para que una prescripción o disposición sea erigida en ley y pueda producir sus efectos legislativos.” (Cervantes Gómez, 2012)*

Al respecto coincidimos en que, el proceso legislativo formal inicia con la presentación de la iniciativa, pasando por la discusión en las comisiones legislativas, aprobándose el dictamen y presentándose ante el pleno de la Legislatura para su discusión y aprobación, cabe precisar que el acto de promulgación y publicación es facultad del Titular del Ejecutivo Estatal. Por lo que observamos que, en el proceso de creación de normas jurídicas, aparecen dos órganos del Poder Público, el Ejecutivo y Legislativo, lo cual es un proceso que se perfecciona con la intervención de dos poderes, no existiendo con ello invasión o intromisión de un poder sobre otro, más bien da cumplimiento con lo preceptuado en la *Teoría de funciones o división de poderes* cuyos principales exponentes son Montesquieu, y Locke, es decir, la división tricotómica del poder supremo establecida en la Constitución.

### **2.1.1. Iniciativa**

Como parte de la función legislativa encontramos la atribución que tiene el Poder Legislativo para creación de una norma jurídica, que se realiza a través de un proceso metodológico-creativo de normas jurídicas con la finalidad de instituir el sistema jurídico; de acuerdo con esta facultad, el proceso de creación de una norma jurídica tiene su génesis con la presentación de la iniciativa, la atribución o derecho de iniciativa es una facultad conferida a ciertos actores regulados en la Constitución de un Estado.

Andrea Manzella, en su obra titulada *El Derecho Parlamentario*, nos indica que una iniciativa es la producción de texto sujeto a las etapas del proceso legislativo, cuyo resultado final se representa mediante su aprobación por su carácter de ley. (Manzella, 1987)

Cabe precisar que esta definición se atribuye a la iniciativa, cuyo propósito es introducir al sistema jurídico una propuesta legislativa, o una disposición normativa para eficientar el marco normativo y tender a su perfectibilidad; que proviene por cualesquiera de los sujetos autorizados para presentarla.

La presentación de una propuesta legislativa, debe entenderse como un acto democrático a través del cual se crea o modifica el sistema jurídico; es decir, la iniciativa legislativa, es una facultad conferida a diversos sujetos instituidos por la ley para la presentación de una propuesta legislativa ante el órgano parlamentario, con la finalidad, de que se estudie, analice, discuta, apruebe, promulgue y publique.

El derecho que confiere a los sujetos autorizados para presentar iniciativas de ley o decretos, encuentra su fundamento en el artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, facultando a los siguientes:

- I. Al Gobernador del Estado;
- II. A los diputados;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia;
- IV. A los ayuntamientos;
- V. A los ciudadanos del Estado;
- VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.
- VII. A la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, en materia de su competencia. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

Es importante destacar, la gran relevancia de lo establecido en la fracción V del citado artículo, toda vez que, esta facultad otorgada al ciudadano, ha permitido conferir a la Constitución Política Local, como un ordenamiento de vanguardia, pues anterior a la reforma política de gobierno en la Constitución Federal en el que se precisó la necesidad de instituir la iniciativa ciudadana, esta Constitución Local ya regulaba este supuesto, y aún con la entrada en vigencia de la reforma federal, continúa como un elemento que fortalece al sistema democrático, en virtud de que basta con legitimar la calidad de ciudadano ante la Legislatura para presentar de manera individual propuestas legislativas. Cabe señalar que este artículo no es letra muerta, en virtud de que diversas propuestas legislativas se han aprobado constituyendo el sistema jurídico del Estado de México.

El Proceso Legislativo que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento con precisión los artículos 70 y 82 ambos del Estado Libre y Soberano de México en relación a la iniciativa, señalan que las propuestas legislativas presentadas ante la Legislatura por trámite ordinario, pasarán a las comisiones legislativas para su estudio y análisis. Asimismo, el Reglamento Interior expresa que ninguna propuesta legislativa podrá discutirse en el Pleno de la Legislatura, sin que primero se turne a las comisiones legislativas correspondientes, a excepción de aquellas propuestas legislativas cuyo trámite se hubiere dispensado, así como aquellas propuestas legislativas que el Ejecutivo remita con carácter de preferente.

Estos artículos, en relación al método deductivo que implementamos como parte de la metodología del trabajo de investigación, generan una relación que establece una directriz en lo general, al presentarse una iniciativa y que en el caso concreto se turnará a comisiones legislativas, salvo el tema expreso de asuntos particulares, donde existe el tema de iniciativa preferente o los denominados de urgente y obvia resolución, los cuales deberán discutirse, ya sea a favor o en contra antes de concluir el periodo ordinario; es en este momento que observamos la plena aplicación del método deductivo que va de lo general a lo particular, es decir, el turno general a comisiones legislativas, y asuntos particulares en el tema de iniciativas de carácter preferente, las cuales deben analizarse en Comisiones Legislativas.

Asimismo, es importante referir que la propia Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 83 establece el proceso legislativo ordinario que debe cursar toda propuesta legislativa; como un procedimiento especial para el supuesto de presentarse asuntos de urgencia o calificados como urgentes o de obvia resolución; en los cuales, la Legislatura en Pleno, o en periodos de receso la Diputación Permanente podrán dispensar el trámite de turno a comisiones. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

Por lo anteriormente expuesto apreciamos que las iniciativas de ley o decreto, presentadas ante la Legislatura o la Diputación Permanente, por norma general, deberán ser turnadas para su estudio y análisis en las comisiones legislativas, salvo las de urgencia y obvia resolución, la cual se dispensa del trámite de dictamen, y que no necesariamente infringe el proceso legislativo ordinario; sin embargo, a través de este trabajo de investigación se infiere que este supuesto centraliza el proceso legislativo, es decir, de manera directa el pleno de la legislatura resuelve un asunto en particular; en contraposición de la propuesta que se presenta en el presente trabajo investigación y propuesta legislativa, que subyace en la descentralización del proceso legislativo a través de la delegación legislativa a las comisiones legislativas.

Esta propuesta que presentamos es congruente de acuerdo a lo establecido con Luisa Béjar en su artículo *¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo*, quien expone como tesis central la función preponderante en el escenario político de las comisiones legislativas, destacando la influencia y el papel tan importante que adquieren los miembros integrantes de las comisiones, en relación a que pueden impulsar y/o bloquear los temas que se traten en la misma, dando paso a la apertura de la negociación. (Béjar Algazi, 2012)

Derivado de lo anterior, consideramos importante la labor de las comisiones legislativas como parte de la descentralización del poder legislativo, para que sean ellas quienes a través de la función de delegación legislativa; pasen de ser órganos legislativos de estudio y dictamen, a órganos deliberantes, con la excepción de aquellos asuntos de carácter electoral, presupuestario y constitucionales, en los cuales, tendrán que actuar como actualmente están constituidas y el pleno será quien finalmente apruebe o deseche.

### 2.1.2. Dictamen

La etapa de dictamen comienza posterior al turno de la iniciativa a Comisiones, por parte del Presidente de la Directiva en el ejercicio de sus funciones. Se le ha denominado como una parte del proceso legislativo llamado dictaminación.

Gramaticalmente de acuerdo al Breve Diccionario de la Lengua Española, la palabra dictamen proviene del latín “*dicere, dictare*”, o la acción de dictar o decir. (Corominas, 1995). Para efectos de este asunto, derivada de la locución latina resulta importante destacar la acción de decir, y propiamente la opinión que realizan los legisladores especialistas en una comisión parlamentaria respecto de la opinión, y análisis de un asunto legislativo en particular.

En ese mismo contexto se pronunció Francisco Berlín Valenzuela al referir que, el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de un órgano parlamentario con respecto a algún asunto legislativo. (Berlín Valenzuela, 1997)

En congruencia con los preceptos doctrinales, el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, establece en el artículo 75 que las Comisiones deberán presentar un dictamen como resultado del análisis de un asunto. Asimismo, en el supuesto de tratarse de reunión de comisiones unidas, deberán emitir un solo dictamen por mayoría de votos de los miembros de las comisiones. (Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019). Es importante precisar que este artículo refiere los tipos de dictamen sobre el que puede resolver una comisión legislativa, los cuales podrán ser aprobatorio o desaprobatario.

Del anterior precepto desprendemos dos supuestos fundamentales en el trabajo de comisiones legislativas: El primero subyace en la operatividad del turno de un asunto a dos o más comisiones legislativas, las cuales únicamente emitirán un dictamen en conjunto. El segundo supuesto está dado a partir de que el dictamen de la comisión legislativa necesariamente debe contener una parte en sentido aprobatorio o

desaprobatorio, pues si bien es cierto que, las Comisiones hasta el momento son órganos parlamentarios de estudio y dictamen, también lo es, que su resolución debe ir a favor o en contra para que éste sea discutido al seno del pleno de la Legislatura. Justamente este último principio tiene conexión directa con la hipótesis del presente trabajo, en virtud de que, uno de los objetivos que se tiene, incide en que la Comisión Legislativa presente un dictamen y proyecto de decreto al pleno de la Legislatura, ya sea para su conocimiento, aprobación o ratificación de acuerdo con la naturaleza del asunto en particular.

Por su parte el artículo 78 del citado Reglamento, expone los elementos y directrices que deberán contener los dictámenes, los cuales son:

1. Presentarse por escrito.
2. Contener una exposición clara y precisa del asunto a que se refieran.
3. Contener un apartado de consideraciones sobre si se reúnen los requisitos de forma y fondo.
4. Una propuesta de modificaciones.
5. Los puntos resolutive, que serán las proposiciones concretas que comprendan la opinión de las comisiones sobre el asunto respectivo.
6. El texto del proyecto de ley o decreto. (Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

Derivado del anterior, encontramos los elementos y razonamientos lógico-jurídicos que deberán contener los argumentos propios de un dictamen legislativo. Precisamente la importancia de esto, subyace en que, el objeto de este trabajo de investigación sería, la de dotar a las Comisiones Legislativas de la facultad de aprobación de asuntos legislativos, siempre que no sean constitucionales, electorales y de presupuesto, pues en todo caso, tendrían que resolverse en la Asamblea Plenaria.

En ese orden de ideas, el término para la presentación del dictamen ante el pleno de la Legislatura, encuentra su fundamento en el artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, precisando que la comisión o



comisiones legislativas a las que les turne un asunto legislativo, deberán remitir el dictamen dentro del periodo de treinta días hábiles de recibir el asunto para su estudio y análisis. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

Derivado del anterior precepto desprendemos el término que las Comisiones Legislativas deben cumplir para la presentación del dictamen al Pleno será de treinta días hábiles, no obstante que en la *praxis* parlamentaria este supuesto no se cumple, sin embargo, en los supuestos cuando se cumple, el término para su presentación ante el Pleno de la Legislatura aumenta en virtud del exceso de asuntos que tiene la Legislatura. Por lo anterior, se justifica uno de los argumentos que dan origen a la presente hipótesis de “delegación de la función legislativa”, la cual subyace en el excesivo trabajo del Pleno de la Legislatura para resolver, y por ende, deviene parálisis legislativa.

Existen grandes exponentes del Derecho Parlamentario que afirman que el dictamen es parte de la fase de iniciación, sin embargo, es importante señalar que hasta el momento, el resultado de los trabajos de una Comisión Legislativa concluye con el dictamen ya sea en sentido aprobatorio o desaprobatorio, mediante el cual se realiza un análisis exhaustivo de la iniciativa de decreto, se discute en lo general y luego en lo particular, agotada esta etapa del procedimiento, el Presidente de la Comisión Legislativa lo presentará ante el pleno Legislatura.

Es importante referir que en la *praxis parlamentaria*, la etapa procesal de la discusión y elaboración del dictamen es el resultado del análisis de un asunto en particular; es decir, la conclusión del profundo estudio y análisis de un asunto parlamentario culmina con la elaboración del dictamen; por consiguiente, lo consideramos como la etapa total del proceso legislativo en la que las comisiones legislativas acuerdan y resuelven el destino de un asunto legislativo, previa ratificación del pleno de la Legislatura.

En plena coincidencia Wilson James, en su obra “*El Gobierno de los Estados Unidos*”, respecto del dictamen aprobado por las comisiones legislativas, menciona que consiste en la opinión y acuerdo que deriva del estudio y elementos que justifican la toma de decisiones; sin embargo, en la mayoría de los Parlamentos, esas decisiones son ratificadas por las Asambleas. (Wilson, 2002)

Se observa como práctica y tendencia en el contexto nacional e internacional, (que nos lleva a la costumbre parlamentaria como fuente del derecho parlamentario en el Congreso del Estado de México) que los trabajos de las comisiones legislativas, han sido respetados y privilegiados, por lo que en el pleno de la legislatura se ratifica el sentido de emisión del dictamen. Este dato resulta de vital importancia, en virtud de que la propuesta del presente trabajo de investigación está orientada a delegar a las Comisiones Legislativas la aprobación de asuntos legislativos; uno de los requisitos que deberán contener en la integración de estos órganos legislativos será la pluralidad de todos los grupos parlamentarios en ellas, para que su votación sea en bloque y no de forma individual, con lo que se estaría cumpliendo el principio de representación ante las Comisiones Legislativas.

### **2.1.3. Discusión**

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

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

general y en lo particular, y posterior a esta etapa procesal la votación por parte de los miembros de la Legislatura.

Al respecto el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, establece que la discusión de todos los asuntos legislativos sometidos a la consideración del Pleno, deberá abrirse en principio en lo general, y después en lo particular, de acuerdo a lo previsto en el Reglamento. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

Del anterior precepto, desprendemos que la etapa de discusión inicia con la integración de la lista de oradores por parte de la Secretaría de la Directiva, los cuales deberán hablar uno a favor y otro en contra del dictamen o asunto en general, tal y como lo establece el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

No obstante, lo preceptuado por la disposición normativa anterior, observamos que, en la *praxis* parlamentaria en el Estado de México, se integra una lista de oradores, en la que indistintamente participan para hablar en pro o en contra; puesto que, de manera ordinaria, las participaciones en el pleno de la Legislatura se utilizan para realizar pronunciamientos políticos del asunto en discusión, toda vez que el análisis y exhaustiva discusión se realiza al seno de las Comisiones Deliberantes o Legislativas.

En concordancia con el supuesto anterior, el artículo 90 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, respecto del proceso legislativo establece las reglas generales de la discusión, la cual deberá someterse a los integrantes del Pleno de la Legislatura a través del Presidente de la Directiva, primero en lo general y posterior en lo particular respecto de los artículos o fracciones que se hayan separado para su discusión de manera individual. (Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

Finalmente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 107 del Reglamento del Poder Legislativo de nuestro Estado, la etapa de la discusión termina cuando el Presidente

señala si considera suficientemente discutido un asunto, por lo que, en el caso afirmativo, pasará a su votación; en el supuesto de que no se considere suficientemente discutido, deberá concluir la discusión con un orador en contra y otro a favor; similar procedimiento se deberá realizar para las discusiones en lo particular. (Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

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

#### **2.1.4. Votación y Aprobación**

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

En ese sentido, el artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado expresa que las resoluciones de la Legislatura deberán acordarse por mayoría de votos de los integrantes presentes de la Legislatura, salvo disposición en contrario, cuando se requiere de mayoría calificada. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

Por norma general, todas las disposiciones normativas deberán aprobarse a través de la mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los legisladores en el pleno; sin embargo, existen candados que son congruentes con el principio de rigidez constitucional, como ejemplo podemos citar el referido en el artículo 148 de la Constitución Política Local, expresando que, para la reforma, adición o derogación de una norma constitucional se requiere el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes de la Legislatura.

Asimismo, la propia Constitución Local establece el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura para: la aprobación de nombramientos del Instituto Electoral, Fiscal General, de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, del Auditor Superior del Órgano Superior de Fiscalización, contratación de créditos y empréstitos, autorización de facultades extraordinarias al Ejecutivo, suspensión de ayuntamientos, revocación de mandato de alguno de sus integrantes, entre otros. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

Es importante precisar que, una de las características de las votaciones subyace en que todas las votaciones de leyes deberán ser de carácter nominal; al respecto la Constitución Política Local establece en su artículo 54 que la votación de las leyes y decretos será nominal. En esa tesitura el artículo 90 de la Ley, señala que toda votación deberá ser económica, a excepción de leyes o decretos; asimismo, cuando se trate de la elección de personas, la votación deberá ser secreta.

Cabe aclarar que anteriormente la votación nominal se realizaba de izquierda a derecha de los integrantes del pleno de la Legislatura, sin embargo, actualmente con la implementación del Sistema de Votación Electrónica y Registro (SISTEMA), la votación nominal se realiza de la siguiente manera:

1. El Presidente de la Legislatura instruye a la Secretaría de la Directiva que se abra el SISTEMA hasta por cinco minutos, tratándose de votaciones de carácter constitucional.
2. En tratándose de votaciones nominales de una Ley o Decreto, se abrirá el sistema de votación electrónica hasta por tres minutos.

Respecto a la etapa procesal de la aprobación, entendemos que en sentido amplio, la aprobación es el acto por el que Pleno de la Legislatura acepta el proyecto de ley o decreto.

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

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

Cabe precisar que el artículo 57 de la Constitución Política Local, establece que la Legislatura deberá comunicar las leyes y decretos al Titular del Ejecutivo Estatal para su promulgación, publicación y observancia; este precepto constitucional delinea los siguientes principios:

- Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo.
- Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia.
- Se dispensa de este precepto aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.
- Las leyes o decretos aprobados deberán comunicarse al Ejecutivo, firmados por el Presidente y los secretarios, y los acuerdos por los secretarios.
- Las iniciativas al Congreso de la Unión deberán comunicarse también con la firma del Presidente y los secretarios. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

Derivado del anterior precepto legal, desprendemos las facultades de los poderes públicos (Ejecutivo y Legislativo) en relación al proceso legislativo, que, como lo hemos advertido anteriormente en la metodología de creación de una norma jurídica, los poderes públicos integran un principio de conectividad en el que se perfeccionan, respetando el equilibrio de poderes públicos con base en la teoría de división de funciones o poderes.

En principio, el poder legislativo una vez concluida la etapa de aprobación remite el decreto aprobado al Titular del Ejecutivo para su sanción, en el que, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Local, podrá invocar el derecho de veto para realizar observaciones, las cuales, deben remitirse al poder legislativo para su observancia; de no existir observaciones, el Titular del Ejecutivo Estatal podrá publicar el Decreto en el periódico oficial.

En ese contexto es de advertir en el contenido de la ley, el precepto legal que salvaguarda la autonomía y el sano equilibrio de los poderes públicos, al garantizar que las normas aprobadas por el Poder Legislativo respecto de la Ley Orgánica, no sean objeto de derecho de veto, por lo que el Poder Ejecutivo sólo deberá publicarlo; cabe señalar que la vigencia de estos últimos ordenamientos jurídicos no requieren de la publicación, sino que entrarán en vigencia cuando el artículo transitorio lo establezca en el decreto aprobado por la Legislatura.

En coincidencia con lo anterior, el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, establece que una vez aprobado un ordenamiento deberá ser remitido al Titular del Ejecutivo Estatal para su promulgación, publicación y observancia; asimismo, tratándose de leyes o decretos cuya competencia es exclusiva de la Legislatura, únicamente se hará la comunicación precisa para los efectos de publicación y observancia general. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

En este sentido, apreciamos que el Poder Legislativo, deberá remitir al Titular del Ejecutivo el decreto aprobado por el Pleno de la Legislatura, por ende, se entiende que su función legislativa hasta este momento queda en estado permanente, toda vez que deberá estar atento a las observaciones que realice el Titular del Ejecutivo Estatal en el ejercicio de las atribuciones que refiere el marco normativo, estimando, que de no encontrar disposiciones que observar, publicará el ordenamiento jurídico para su posterior entrada en vigencia.

En ese contexto, la publicación es la etapa procesal legislativa a través de la cual el Titular del Ejecutivo dispone de la publicación en el periódico oficial; esta etapa procesal se constituye como el elemento *sine qua non* para la vigencia de un ordenamiento jurídico.

Con precisión en la Constitución Local, la facultad de publicación está constreñida al Titular del Ejecutivo Estatal, con lo que se encuentra plena vigencia al principio de división de función y/o poderes que hablaba Montesquieu, y que en el acontecer histórico del Constitucionalismo mexicano se ha garantizado, por lo que la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo perfecciona esta metodología al existir conectividad entre los dos poderes públicos.

Los lineamientos de publicación que deberán contener los decretos legislativos, están constreñidos en el Artículo 58 de la Constitución Local, los cuales se harán de la siguiente forma:

- A. N.N. Gobernador (el carácter que tenga, si es constitucional, interino o sustituto) del Estado Libre y Soberano de México, a sus habitantes, sabed: Que la Legislatura del Estado ha tenido a bien aprobar lo siguiente:
  - 1. La (número ordinal que corresponda) Legislatura del Estado de México decreta: (El texto de la ley o decreto).
  - 2. Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla. (Fecha y rúbricas del Presidente y Secretarios).
  - 3. Por tanto, mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.
- B. Fecha y rúbricas del Gobernador y del Secretario General de Gobierno.
- C. La exposición de motivos que originó su expedición y el dictamen legislativo correspondiente. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2019)



Derivado de lo anterior, apreciamos que la publicación de una norma jurídica, es un principio democrático a través del cual los gobernados y gobernadores conocen y acceden al marco jurídico que los regula; facilitando así la estricta observancia y cumplimiento de la ley. Es decir, es el acto por medio del cual, una norma jurídica se positiviza.

Por otro lado, respecto al inicio de vigencia podemos señalar que el inicio de vigencia de la norma jurídica, se da en el instante procesal después de la publicación, cabe advertir que no necesariamente puede darse de manera simultánea, pues la temporalidad de una norma jurídica depende directamente del contenido de los artículos transitorios en los que se establezca un tiempo determinado para su vigencia, o bien, la obligación condicional o suspensiva para su entrada en vigencia.

Miguel Villoro, en su obra titulada *Introducción al estudio del Derecho*, nos menciona al respecto de la iniciación de la vigencia, que la obligatoriedad de la norma está sujeta al acto concatenado de su vigencia. (Villoro Toranzo, 1994). De este precepto, desprendemos que en sentido amplio el jurista definió la entrada en vigencia de una norma jurídica, no obstante, que deja abierta las circunstancias, de modo, cuándo y cómo; toda vez que no refiere a partir de cuando surgen efectos de vigencia una norma jurídica, sino más bien infiere la obligatoriedad de la norma como acto concatenado de su vigencia.

Resulta importante precisar que la propia norma jurídica estatal salvaguarda la vigencia de una norma jurídica, en virtud de que, refiere que en caso de no presentar vigencia se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Civil, que establece:

*“Artículo 1.2: Las leyes y demás disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos a los cinco días siguientes de su publicación en el periódico Oficial del Estado, a no ser que se fije el día en que deba comenzar a regir, pues*

*entonces obliga desde esa fecha.*” (Código Civil del Estado de México, 2002)

Es importante referir que, por costumbre parlamentaria y técnica legislativa, la temporalidad establecida para el inicio de vigencia en los decretos normativos, es al día siguiente de su publicación, salvo el caso de reformas integrales que establecen obligaciones condicionales o suspensivas para el inicio de vigencia, o cuyo periodo se extiende a una temporalidad mayor (comúnmente conocido como *vacatio legis*, es decir el vacío de la ley, toda vez que no hay aplicabilidad de la norma jurídica, se publicó pero no entró en vigencia, por lo que hasta ese momento no hay obligatoriedad).

Por lo anterior podemos expresar que la obligatoriedad de la norma jurídica, se otorga a partir de su entrada en vigencia que será normalmente al día siguiente de su publicación, salvo disposición en contrario.

Al respecto es importante precisar, el pronunciamiento de vigencia que realiza la SCJN, como órgano legítimo que interpreta la norma jurídica; considera la figura de la *vacatio legis* como el periodo de tiempo que transcurre entre la publicación y la entrada en vigencia de una norma jurídica. Con la finalidad de fomentar el conocimiento general de la ley, sin que necesariamente tenga el carácter obligatorio. (Covarrubias, 1996)

Del anterior precepto, desprendemos que la *vacatio legis* es el periodo que transcurre entre la publicación y la entrada en vigencia de una norma jurídica, es decir, el tiempo se establece para el conocimiento general de la ley, sin que necesariamente tenga el carácter obligatoria; algunos autores le han denominado como el vacío de la ley, pues en sentido estricto este espacio de tiempo queda sin regulación de una norma jurídica, por lo que se crea un abismo jurídico en el que no existe ordenamiento jurídico vigente.

Por lo anteriormente expuesto, encontramos en el proceso legislativo y en cada una de sus etapas, el eje principal que da vigencia a los actos emanados por el Poder Legislativo, y que de acuerdo con nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México son: Ley, decreto, acuerdo, excitativa o Iniciativa al Congreso de la Unión.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Con la finalidad de dar a conocer, en la práctica parlamentaria, el desarrollo legislativo de una sesión deliberante, es decir, aplicando el método analítico y deductivo, lo que establece el marco jurídico del poder legislativo, y en el trabajo parlamentario específicamente en la Sesión Plenaria, en la parte de anexos se muestra en la práctica parlamentaria el procedimiento legislativo ordinario desarrollado en la Legislatura del Estado de México (Anexo I).

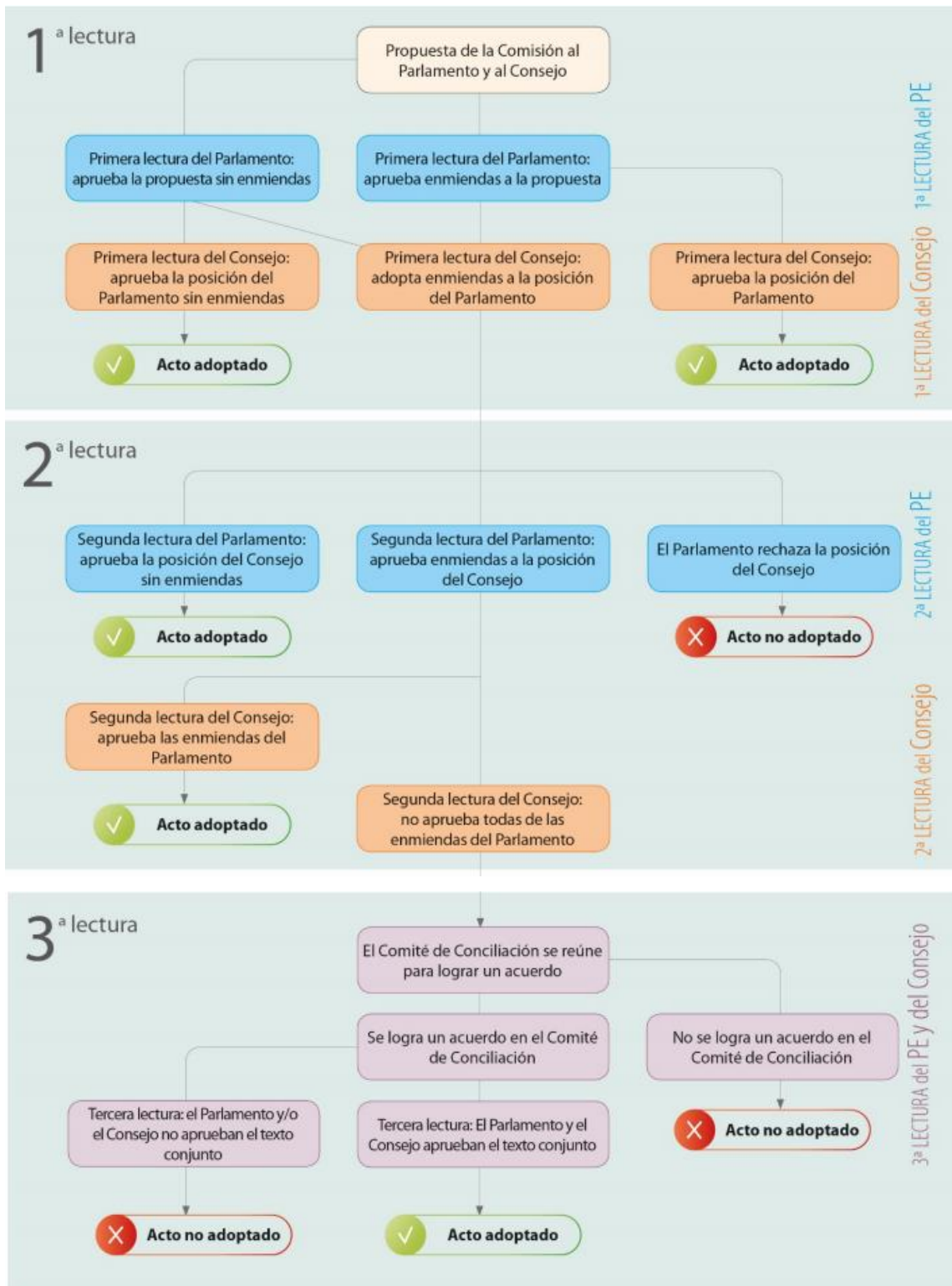
## **2.2. PROCESO LEGISLATIVO EN LA COMUNIDAD EUROPEA**

Con el Tratado de Lisboa se adoptó entre los integrantes de la Comunidad Europea el procedimiento de Codecisión que se estableció en el año de 1992, extendiéndose en 1999. Una vez instaurada la codecisión, se denominó procedimiento legislativo ordinario, utilizado para la integración de la Ley en la Unión Europea.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se instituye un procedimiento legislativo ordinario para la integración de una legislación a nivel de la Unión Europea; este procedimiento se basa en el principio de paridad entre el Parlamento Europeo que se elige a través del sufragio y que representa a los ciudadanos de la Unión.

En sentido amplio, el proceso legislativo se da a partir de la presentación de una propuesta a la Comisión Europea, en donde existen dos colegisladores (Parlamento y Consejo) que adoptarán conjuntamente la legislación; no podrán aprobar legislación sin el acuerdo del otro, debiéndose aprobar textos idénticos.

Existen tres lecturas posibles para la aprobación del acuerdo; cuando se rechaza una propuesta en cualquier etapa del procedimiento legislativo, o bien cuando el Parlamento y el Consejo no llegan a un acuerdo, la propuesta no se instituye y finaliza el procedimiento legislativo.



## **2.2.1. Actores en el Funcionamiento del Poder Legislativo:**

### **2.2.1.1. El Parlamento**

En el Parlamento, el trabajo legislativo lo llevan a cabo las comisiones parlamentarias; por ende, subyace la importancia del análisis de las comisiones parlamentarias de la Comunidad Europea, toda vez que realizan una función similar del proceso legislativo, sin embargo, su función se ciñe a instituirse como órganos parlamentarios de informes, es decir, de estudio y dictamen.

### **2.2.1.2. El Consejo**

El Consejo representa a los Estados miembros; está compuesto por los ministros de cada país, y se reúnen en formaciones temáticas para adoptar legislación y coordinar políticas. Tanto el Consejo como el Parlamento realizan funciones legislativas.

### **2.2.1.3. Comisiones**

Son los órganos Parlamentarios encargados de realizar la función de estudio y dictamen, es decir, su función queda acotada a órganos de trabajo preparatorio del Pleno a través de un informe. Estas comisiones tienen coincidencia con el sistema jurídico mexicano, pues no obstante que el contexto en el que se instituyen es en la Unión Europea, su función se limita a remitir informes preparatorios al Pleno; tal y cómo se establece en las comisiones legislativas en México.

## **2.2.2. Procedimiento Legislativo**

El procedimiento inicia a partir de que la Comisión Europea presente propuesta legislativa al Parlamento y Consejo Europeo. Los sujetos facultados para ejercer el derecho de iniciativa son:

- a) La comisión: Es una institución de la Unión Europea que tiene la facultad de iniciativa para los actos jurídicos de la Unión Europea, puede presentarlas a través de dos vías: por petición de otras instituciones e iniciativa ciudadana; y por propia iniciativa.
- b) El Consejo: por mayoría simple de sus miembros solicita a la Comisión que efectúe estudios y presente propuestas parlamentarias.
- c) El Parlamento: por mayoría de sus integrantes solicita a la Comisión de presentar propuestas.

El artículo 294 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea, establece el Procedimiento Legislativo de la Unión Europea, el cual está integrado por tres etapas; cabe precisar que este procedimiento presenta ciertas semejanzas con el procedimiento Mexicano al estar integrado en dos cámaras, es decir, un órgano bicéfalo, en cuyo desarrollo parlamentario intervienen dos fases a través del análisis parlamentario de las dos cámaras, uno envía y el otro analiza, este último lo analiza y lo remite, ya sea aprobado o desechado para su posterior aprobación. (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2012)

#### **2.2.2.1. Primera Lectura del Procedimiento legislativo**

La Comisión envía una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo, si el Consejo aprueba la posición del Parlamento, se adopta el acto; si el Consejo no lo aprueba, adoptará su posición en primera lectura y lo enviará al Parlamento para su análisis, en el que informe las razones que le motivaron para adoptar su posición; por lo que la Comisión enviará la posición al Parlamento.

#### **2.2.2.2. Segunda Lectura del Procedimiento legislativo**

Transcurridos tres meses a partir de la recepción el Parlamento Europeo podrá:

- a) Aprobar la posición del Consejo en primera lectura, o bien, no tomar decisión alguna, se considerará adoptado en el Consejo.
- b) Rechazar por mayoría de los miembros, se considera no adoptado.
- c) Proponer enmiendas por mayoría de votos a la posición del Consejo, se remitirá al Consejo y a la Comisión para su dictaminación.

Una vez transcurridos tres meses a partir de la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo por mayoría calificado podrá:

- a) Aprobar las enmiendas.
- b) No aprobar las enmiendas, por lo que el presidente del Consejo en acuerdo con el presidente del Parlamento, convocará al Comité de Conciliación en el plazo de seis semanas.

El Consejo se pronunciará por unanimidad sobre las enmiendas que hayan sido objeto de dictamen negativo.

El Comité de Conciliación tendrá por objeto alcanzar un acuerdo por mayoría calificada dentro del plazo de los seis meses, y estará integrado por:

- Los miembros del Consejo o sus representantes.
- Por el número igual de miembros que representan al Parlamento Europeo.

La comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y tendrá por objeto propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento y el Consejo Europeo.

En el supuesto de que no se apruebe un texto en el plazo de seis meses, el acto se considerará adoptado.



### **2.2.2.3. Tercera Lectura del Procedimiento Legislativo**

Si en el plazo de seis semanas, el Comité de Conciliación aprueba un texto, el Parlamento y el Consejo podrán adoptar por mayoría de votos el acto, en su defecto se considerará no adoptado. Los periodos de tres meses y seis semanas podrán ampliarse, en un mes y dos semanas respectivamente, por iniciativa del Parlamento.

### **CAPÍTULO III COMISIONES LEGISLATIVAS COMO ÓRGANO DE LA LEGISLATURA ENCARGADO DE LA FUNCIÓN DE ANÁLISIS Y DE DICTAMEN**

Históricamente las comisiones legislativas se consideran fundamentales y se han convertido en órganos necesarios para los parlamentos.

Las Constituciones encontraron en el sistema de comisiones un trabajo especializado respecto de un asunto a examinar, analizar, discutir, deliberar y con ello legislar.

En principio las Comisiones Legislativas son órganos de la Legislatura, integrados por legisladores para el análisis especializado y detallado de asuntos turnados para su competencia, así como la elaboración del dictamen correspondiente.

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

*"Por comisión se refiere la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por 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". (Berlín Valenzuela, 1997)*

De lo anterior desprendemos que, describe los elementos de las comisiones legislativas al consagrarlas como de estudio y dictamen; la importancia de esta definición subyace en la medida en la que Berlín Valenzuela valora a las comisiones como órganos especializados que de manera exhaustiva analizan y detallan los asuntos de su competencia; por lo que se considera que es en las Comisiones Legislativas en donde se realiza el análisis, la discusión y el debate de los asuntos legislativos.

Asimismo, Sara Castillo Salinas, expresa que las Comisiones Legislativas son una forma de organización interna del Congreso, con la finalidad de mejorar en calidad y rapidez el desempeño de sus funciones, así como de atender oportunamente los asuntos constitucionales y legales que les correspondan. (Salinas, 1997)

Esta acepción se apejó específicamente al concepto de comisiones legislativas en el Congreso de la Unión, refiriéndolas como una organización interna del Parlamento para la atención de asuntos; cabe señalar que las considera como instituciones internas que delinear un concepto de dependencias de apoyo y consulta de las Legislaturas.

La función legislativa, en su etapa de análisis de un asunto legislativo, se encuentra en los trabajos de estudio y dictamen que llevan a cabo los órganos parlamentarios denominados Comisiones Legislativas, su función como primigeniamente se describe, es atender en primera instancia al análisis, discusión y en su caso aprobación del dictamen de los asuntos que se le turnan.

Actualmente el máximo ordenamiento legal, así como las leyes orgánicas congresionales, delegan ciertos actos legislativos para analizar, discutir, y en su caso, aprobar un dictamen sobre un asunto en particular remitido por la Presidencia de la Directiva, por la Diputación Permanente, o bien por la Junta de Coordinación Política.

### **3.1. Concepto de Comisión Legislativa**

El origen etimológico de la palabra comisión, significa encargar o encomendar, al respecto Francisco Berlín Valenzuela, en su obra “Las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados” expresa que el término de comisión como expresión latina *somissio-comissionis* hace referencia a la encomienda de ejecución de algún servicio o cosa, y su significado está vinculado a los cuerpos que conforman las Cámaras, que a su vez integran a uno de los órganos del Estado con la sociedad. (Berlín Valenzuela, 1997).

Las Comisiones Legislativas, son órganos parlamentarios que estudian, analizan, y deliberan asuntos para su discusión en el pleno; estos asuntos son turnados por la Directiva, Diputación Permanente o el Órgano de Concertación Política, por lo que tienen una plena vinculación con todos los órganos legislativos.

La vinculación de la que habla Valenzuela encuentra su fundamento en el desarrollo de sus funciones y atribuciones, toda vez que, son los órganos que establecen relaciones con los distintos poderes públicos y la sociedad para el análisis de los asuntos de su competencia.

Juan Carlos Cervantes Gómez, en su obra Derecho Parlamentario, expone una definición clara de Comisiones Legislativas, refiriéndose a ellas como órganos colegiados integrados por legisladores, y con el objetivo de atender las tareas relativas a la preparación e instrucción de los asuntos que debe resolver la Asamblea. (Cervantes Gómez, 2012)

De la anterior definición, encontramos dos elementos importantes, el primero es que para la resolución de la toma de decisiones como órganos colegiados es importante que la mayoría esté de acuerdo, asimismo, en segundo término, se denominan órganos que analizan asuntos previos a su resolución en la Asamblea.

Para el ejercicio Legislativo, las comisiones legislativas son fundamentales para ejercer la función de análisis y discusión, se consideran como órganos especializados que analizan asuntos legislativos, por lo que su labor es fundamental en el desarrollo de los parlamentos modernos, al respecto, Silviano Tosi, en su obra Derecho Parlamentario, expone la importancia de las Comisiones Legislativas:

*“El Parlamento en la Asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en Comisión es la figura*

*organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo”*  
(Tosi S. , 1996).

Las Comisiones legislativas son el órgano a través del cual evolucionaron los parlamentos modernos, por lo que se encuentra especial congruencia entre lo establecido por Tosi, y el objeto de estudio del presente capítulo, en la medida en la que se busca fortalecer a estos órganos colegiados con funciones que van más allá del análisis y discusión de asuntos parlamentarios, para que puedan deliberar propuestas legislativas.

Como lo afirma Luis Aguiló en su obra *las Cortes Internacionales en la actualidad*, las comisiones legislativas han pasado de ser un simple órgano de consulta, a desempeñar una función preponderante en el quehacer legislativo, desahogando de todos los asuntos al Pleno mediante el debate y aprobación de decisiones, con la finalidad de que éste solo atienda los asuntos más importantes, encomendadas de manera constitucional y legalmente. (Aguiló, 2000).

Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, en su artículo 68 establece como directriz que la Legislatura para el ejercicio de sus funciones legislativas contará con cuatro tipos de comisiones: legislativas, especiales, jurisdiccionales y comités; para lo cual el Reglamento del Poder Legislativo establecerá la organización y funcionamiento de estos órganos de la Legislatura. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

El anterior precepto es congruente con lo referido por Aguiló, sin embargo, las comisiones legislativas no han pasado de ser órganos previos de análisis y dictamen, por lo que la evolución de ellas incidirá de acuerdo a la facultad de deliberación que tengan respecto de los asuntos de su competencia.

### 3.2. Integración de las Comisiones Legislativas

El proceso de integración de las comisiones legislativas, es el que otorgará eficiencia y legitimación a la función legislativa; en la medida en la que se observa la proporcionalidad de representación que tienen los grupos parlamentarios.

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

En la actualidad como lo expresa Silviano Tosi, los parlamentos y sus grupos parlamentarios deben considerar la integración de las Comisiones Legislativas, para la eficiencia Parlamentaria, designando a los miembros de las mismas por parte de los grupos parlamentarios existentes. (Tosi S. , 1996)

La participación de los legisladores de los diversos grupos parlamentarios en la integración de las comisiones legislativas, tiene su importancia en la legitimación que otorgan como grupo parlamentario, y por ende, como representantes de un sector de la sociedad, toda vez que las discusiones en el seno de éstas, estarán nutridas por cada una de las ideologías de los diversos grupos o fracciones parlamentarias; por lo que la comisión legislativa integrada con diputados de todos los grupos parlamentarios representados en la cámara de diputados, tendrá un análisis y discusión de un asunto de manera plural e integral; por consiguiente su resolución estará dotado de plena legitimación por las distintas ideologías, o corrientes del total de legisladores.

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

*“En la composición de los Plenos de las cámaras y en la organización de las comisiones, se refleja la garantía de las minorías en la representación política.”* (Muro Ruíz, 2008).

De la acepción de Eliseo Muro, se desprende el principio del pluralismo político para la integración de las comisiones legislativas, y se encuentra la justificación del fundamento jurídico para que en las legislaciones se establezca la representación de los grupos parlamentarios en la composición orgánica de las Comisiones Legislativas.

Este pluralismo político en la integración de las comisiones legislativas, permite que los grupos parlamentarios reproduzcan su representación democrática con diversas ideologías políticas para incidir en la directriz de las normas de un Estado.

En concordancia con la tesis de Eliseo Muro, el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 13, establece la disposición y congruencia de la integración de las comisiones legislativas con diversos grupos parlamentarios, al sostener que su integración deberá observarse a diputados de los distintos grupos parlamentarios que integran la Legislatura; la Junta de Coordinación Política deberá presentar la propuesta de integración de los miembros de las comisiones legislativas, y deberá estructurarse de manera orgánica con un presidente, secretario y prosecretario. (Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

Asimismo, el artículo 71 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, establece el principio mediante el cual otorga la posibilidad a quienes no siendo miembros de una comisión o comité se incorporen como asociados; asimismo, establece la condicional mediante el cual los Diputados presidirán una sola comisión. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

De lo anterior se concluye que, uno de los aspectos importantes de los parlamentos modernos radica en su integración plural, toda vez esta diversidad política permitirá que un asunto sea analizado y discutido por las distintas ideologías y fuerzas representadas en el órgano cameral. Asimismo, el trabajo parlamentario a través de la costumbre y práctica parlamentaria determina que se privilegia el trabajo de las

comisiones legislativas en el pleno, fijando únicamente ante la asamblea de la Legislatura el posicionamiento mediático respecto de un asunto en particular.

Respecto de la integración de las comisiones parlamentarias en su parte orgánica, la Ley Orgánica del Poder Legislativo, expresa que las comisiones legislativas deberán integrarse cuando menos por nueve diputados; en su organización interna cada comisión deberá integrarse con un presidente, un secretario, un prosecretario y seis miembros; sus resoluciones deberán acordarse por mayoría de votos; y en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

El anterior precepto, señala en forma enunciativa la integración del número de miembros de las comisiones legislativas, sin embargo, derivado de la integración plural de una Legislatura y la coexistencia de grupos parlamentarios, no hay un número limitativo de integrantes de comisiones legislativas; por citar un ejemplo, en la LIX Legislatura del Estado de México, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se integró por trece integrantes y cuatro asociados, es decir 17 diputados; anteriormente en otras Legislaturas esta comisión se compuso orgánicamente con más de 20 diputados.

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

- Órganos de dirección.
- Integración por perfiles.

Respecto de los órganos de dirección, es importante mencionar que la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece que son el Presidente, Secretario y Prosecretario; en ese orden de ideas, el artículo 15 del Reglamento del Poder Legislativo, señala que el Presidente es quien conducirá los trabajos de la Comisión Legislativa, siendo los responsables de los documentos y expedientes entregados en la reunión de la misma.



En relación a la integración por perfiles, en la composición orgánica de las comisiones legislativas el jurista, el sociólogo y el político Carlos Reta Martínez en su obra “La Cámara de Diputados” señala que la integración de las comisiones debe estar atendida de acuerdo a los principios sociológico y político; los cuales, dan respuesta a la clasificación y especialización del trabajo y a la vinculación de las diversas fuerzas políticas respectivamente, todo con la finalidad de encaminar las decisiones tomadas por el Pleno y que son relacionadas a los órganos deliberantes. (Reta Martínez, 2012)

Las comisiones deben integrarse de acuerdo a un perfil, toda vez que en la actualidad, este órgano cameral responde a una elevada racionalidad tendiente a la perfección técnica del trabajo parlamentario, que surgen ante la imposibilidad del pleno para atender las diversas competencias, facultades y atribuciones que además de las legales posee; por lo que, en el ejercicio de sus funciones, las comisiones legislativas desarrollan una función esencial, por ende, para su integración debe buscarse su especialización y adecuado perfil, con la finalidad de analizar de manera eficiente los diversos asuntos que le sean turnados, convirtiéndose en cuerpos especializados.

### **3.3. Funciones de las Comisiones Legislativas**

En el sistema jurídico mexicano las comisiones legislativas se constituyen bajo la función de órganos de estudio y dictamen, es decir, actos preparatorios del Pleno de la Legislatura.

Sarah Patricia Cerna Villagra, refiere que la evolución de las comisiones legislativas adquirió una función preponderante en los Parlamentos que desarrollan atribuciones más allá de legislar:

*“Las comisiones de las legislaturas han sido el espacio deliberativo por excelencia del trabajo parlamentario. En ellas, los legisladores hacen posible la construcción de acuerdos y el intercambio de opiniones respecto a detalles del contenido*

*de los asuntos que serán aprobados o rechazados por los Plenos de los Parlamentos. Las comisiones son espacios con diferencias claras de los Plenos, pues ahí el trabajo es con un mucho mayor nivel de detalle, más técnico y más deliberativo.” (Puente Martínez & Cerna Villagra, 2018)*

De acuerdo a las funciones que desarrolla el Parlamento además de las de legislación, están las de control, fiscalización, presupuesto, electorales, entre otras; esta concepción ha quedado rebasada tal y como lo expresa Santaolalla, en su obra Derecho Parlamentario Español, en donde menciona que las comisiones legislativas asumen un papel decisorio en ciertas materias, y no solo se limitan a generar propuestas y/o dictámenes al Pleno para su atención. (Santaolalla, 1990).

Por costumbre parlamentaria, en la actualidad en el Congreso del Estado de México, si bien es cierto que las Comisiones Legislativas no se encuentran facultadas para deliberar asuntos de su competencia, también lo es que las determinaciones, discusiones y el dictamen que rinden estos órganos legislativos son avalados en su totalidad por el pleno de la Legislatura; por lo que se privilegian y respetan los acuerdos de las comisiones legislativas ratificándolos en el pleno de la Legislatura.

Al respecto en sentido amplio, el artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, establece las funciones de las Comisiones Legislativas como órgano cameral, expresando que tienen como atribución las de estudiar y analizar los asuntos de su competencia, así como los que le sean turnados por la Directiva, Diputación Permanente y la Junta de Coordinación Política con la finalidad de estudiar, analizar los asuntos y elaborar dictámenes o informes, debiendo dar cuenta a la Legislatura a través del Presidente. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019). En sentido estricto cada Comisión Legislativa deontológicamente estudiará los asuntos que de acuerdo a su competencia le sean turnados por parte del órgano de dirección de la Legislatura.

Por otro lado, de acuerdo con Susana Pedroza, para el mejor desarrollo de la función legislativa las comisiones legislativas podrán clasificarse:

- *Por su creación: atendiendo a la ley y al acuerdo establecido en el Pleno;*
  - *Por su permanencia: en ordinarias, transitorias o especiales;*
  - *Atendiendo al objeto por el que se crearon;*
  - *Por su materia: atendiendo asuntos administrativos, de gobierno, de funcionamiento, de estudio y consulta;*
  - *Atendiendo a las prácticas parlamentarias; y,*
  - *Por el número de integrantes que puede ser determinado o indeterminado.*
- (Pedroza de la Llave S. , 1997)

Otra clasificación de acuerdo a su duración, las comisiones legislativas pueden ser:

1. Permanentes u ordinarias.
2. Espaciales o transitorias.

Asimismo, de acuerdo a la materia en cuanto al conocimiento de asuntos, se crean las comisiones siguientes:

1. Administrativas.
2. Gobierno cameral.
3. Funcionamiento interno.
4. Estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias.

Al respecto Francisco Berlín Valenzuela expresa que las comisiones legislativas son de diversos tipos, tienen obligaciones y atribuciones especiales, realizan funciones determinadas de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica y su Reglamento, y sus resoluciones son sometidas a la consideración del Pleno, por lo que afirma que:

*"A pesar de la facilidad con que se puede justificar la razón de ser de las Comisiones, son muchos los problemas que se plantean en el momento de optar por el número de ellas, o por la forma de organizarlas, o por el alcance de las competencias que se les confieren, o por el procedimiento de elección de sus miembros y la designación y atribución de sus Presidencias. Este cúmulo de problemas da lugar a diversos tipos y concepciones de las Comisiones."* (Berlín Valenzuela, 1997)

Por otro lado, existen otras categorías que también pueden ser objeto de clasificación de las comisiones legislativas:

- Permanentes.
- Transitorias.
- Especiales.
- Conjuntas.
- Investigación y estudio.

1. Comisiones permanentes. Son las comisiones que se caracterizan por su duración limitada.
2. Comisiones especiales: Se integran para atender asuntos específicos, temporales, transitorios o determinados; una vez que cumplen con el objetivo de dictaminar el asunto encomendado las comisiones pierden sus efectos, y concluye su duración.
3. Comisiones de investigación: Se crean por acuerdo de la directiva, o del órgano de concertación política, con la finalidad de analizar detalladamente los asuntos competentes para producir un dictamen por costumbre parlamentaria. Este tipo

de comisiones legislativas tienen las funciones de atender comparecencias, interrogatorios y asuntos derivados de hechos o fenómenos sociales.

4. Comisiones conjuntas: Son las comisiones integradas por los órganos bicamerales, pudiendo ser la Cámara de Senadores o Diputados en México; o bien la Cámara de los Comunes y de los Lores en Inglaterra, sus decisiones tienen pleno respeto por la Asamblea que son ratificados y adoptados por el Parlamento.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, establece en su artículo 69 que el Congreso Local del Estado de México, se integra por 35 comisiones legislativas, las cuales deberán instalarse a más tardar en la tercera sesión ordinaria del Primer Periodo de Sesiones, a propuesta del máximo órgano de concertación política, y mediante votación económica.

Asimismo, el artículo 76 de la misma ley, establece los cinco órganos parlamentarios de carácter permanente, integrados en comités permanentes en materias de Administración, Estudios Legislativos, Comunicación Social, Vigilancia de la Contraloría, Editorial y de Biblioteca. (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)

En la organización del Poder Legislativo se encuentran órganos de la Legislatura que actualmente están encargados del estudio y análisis de asuntos que la Presidencia de la Legislatura, o en su caso la Diputación Permanente les turnan para su dictaminación, y que éstos se presenten al Pleno de la Legislatura. En ese sentido, el objeto de estudio de la presente investigación, incide directamente en estos órganos de la Legislatura; la propuesta del trabajo de investigación estaría orientada en facultarlos para la discusión final, y aprobación de normas jurídicas siempre con la ratificación de la Legislatura.

### **3.4. Teoría de la Argumentación como fundamento de la discusión y el debate en Comisiones Legislativas.**

El presente trabajo de investigación encuentra en su fundamento en la “Teoría de la Argumentación” de quien se considera el máximo exponente a Robert Alexy.

El fundamento subyace, en la relación que establece la teoría del discurso como formulación y justificación del sistema de normas jurídicas, con precisión en el modelo del sistema jurídico de reglas, principios y procedimientos, en el que ubica en primer lugar al procedimiento del discurso práctico general que establece las reglas del mismo y que en el nivel de la discusión legislativa constituye la creación del derecho.

La relación en la propuesta de este trabajo de investigación, la encontramos en el objeto general para fortalecer a las comisiones legislativas en la parte procesal de la discusión, incluyendo el debate de una norma jurídica y la aprobación del proyecto de decreto; para que el parlamento en el pleno lo ratifique, sin que se abra la etapa de discusión.

En ese sentido Robert Alexy, en su obra Teoría de la Argumentación Jurídica establece que ésta es la que se lleva a cabo en la etapa de la discusión legislativa, mediante la participación de un discurso práctico, dentro del procedimiento legislativo señalado y atendiendo a las normas jurídicas relativas, con la finalidad de que el resultado sea el reflejo de los intereses del grupo político que lo sustenta, de la voluntad política del legislador, y de los intereses e ideologías del grupo. (Alexy, 1991)

Este trabajo de investigación se apoyó en la Teoría de la Argumentación de Robert Alexy, quien precisamente dentro de las premisas en su “Teoría del Discurso”, expone el discurso jurídico en el plano legislativo para la creación de una norma jurídica, manifestando que, si bien existe un discurso racional, se observan las retóricas ideológicas que cada grupo parlamentario posee, de acuerdo al sector de la sociedad que represente respecto de algún asunto en particular.

Destacamos que la etapa de la discusión de una norma jurídica, lo que podríamos denominar la parte medular del proceso legislativo; es en el que se analiza, se discute, y se valora técnica-jurídica y políticamente la viabilidad de una norma para ser insertada al sistema del Derecho Positivo. El alcance de esta propuesta, radica en que el trabajo de las comisiones legislativas sea facultado para aprobar normas jurídicas (se de la discusión final para que el Pleno de la Legislatura ratifique el decreto) toda vez que, en el seno de las comisiones legislativas intervienen no sólo los diputados sino, como lo establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo, asisten especialistas en la materia para la explicación de un asunto en particular a propuesta del Presidente de la Comisión, e invitación expresa de la Junta de Coordinación Política.

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

Por lo que, en congruencia de esta teoría y la praxis parlamentaria, se propone el objetivo principal del trabajo de investigación que subyace en que la discusión de un asunto parlamentario se ciña al interior de las Comisiones Legislativas, y se envíe únicamente al pleno de la Legislatura para su aprobación y/o ratificación, reservando en todo momento la facultad de abstracción por parte del Parlamento.

## **CAPÍTULO IV DELEGACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA A LAS COMISIONES LEGISLATIVAS**

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

La existencia de las comisiones legislativas tiene su justificación, en relación a la función legislativa, en donde encontramos a las comisiones legislativas como órganos especializados en el análisis de la ley.

Al respecto Francisco Fernández Segado, en su obra Estudios jurídico-constitucionales, expone la evolución de las comisiones legislativas respecto a su función, y nos menciona que la práctica adquirida de las mismas a través del tiempo ha generado una relación de incidencia frontal entre éstas y el Poder Legislativo. (Fernández Segado, 2003)

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

*“El aspecto de mayor interés de la institución de las Comisiones parlamentarias, es que éstas de simples órganos de estudio y delegación temporal encargados de preparar la obra legislativa, se han transformado, en órganos permanentes que vienen a incidir en el sistema de relaciones entre los poderes constitucionalmente establecidos”.*  
(D'Eufemia, 1996)

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



de los asuntos, la diversificación de funciones y la mediatización entre legisladores de diversos grupos o fracciones. El nuevo rol de las comisiones legislativas, va de la mano con la transformación del Estado Liberal, hacia un Estado constitucional democrático con nuevos derechos, y, por ende, una diversidad de leyes que ha llevado a los congresos a una hiperinflación, y como consecuencia, la multiplicidad del número de leyes que han de aprobar los Parlamentos.

El Titular del Ejecutivo, desempeña una función cada vez más importante en la función legislativa, presentando una multiplicidad de propuestas parlamentarias. Consecuencia de ello es que, en algunos países como Costa Rica, Italia y España, las Comisiones Parlamentarias han dejado de ser órganos de trabajo auxiliares de la Legislatura y han pasado a convertirse en órganos decisorios.

En los contextos nacional e internacional, y de acuerdo a la dinámica legislativa, los órganos parlamentarios se caracterizan orgánicamente por su integración homogénea, tal situación ha permitido el desarrollo y evolución del Parlamento como institución, no sólo en el carácter legislativo, también en los asuntos decisorios de la agenda pública estatal. Su actuar, no sólo se ciñe al estudio y análisis de propuestas legislativas, el Parlamento de hoy, ejerce funciones preponderantes que le permiten desarrollar un eje rector de los Estados Constitucionales. Es decir, dentro de las facultades constitucionales y que en la praxis parlamentaria ejercen funciones decisorias, en las que destacan las de Control, Fiscalización, Electorales, de Presupuesto, de Nombramientos Judiciales y de Órganos Autónomos Constitucionales; de aprobación de límites entre entidades; y en su caso hasta jurisdiccionales.

La función legislativa fundamenta en mayor medida la génesis de las Comisiones Parlamentarias, pues en pleno siglo XXI lejos de disminuir su importancia, se han fortalecido en virtud de la multiplicidad de las funciones que ejerce el Parlamento.

En ese orden de ideas, expresamos que la función de aprobación de leyes por una Comisión Legislativa, implica, que además del análisis y discusión, se de la discusión

final en la comisión legislativa; para que el pleno únicamente ratifique la propuesta Legislativa, es decir, el proyecto de decreto.

#### 4.1. Delegación Legislativa

La delegación legislativa implica una transición de la atribución que tiene el poder legislativo como órgano constitucional para la elaboración de normas jurídicas. El principio que establece la delegación es el de transferencia de una facultad constitucional; en este supuesto, el Parlamento transfiere de manera interna la potestad legislativa a un órgano legislativo; es decir, no se transfiere de un poder a otro, por ende, la naturaleza jurídica del precepto es la de “*delegación legislativa*”.

Con la finalidad de desentrañar la conceptualización de delegación legislativa, es importante referir que la delegación legislativa según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa acción y efecto de delegar, refiere la acción de dar a una persona la potestad para realizar un oficio, y conferir su representación. Mientras que refiere del adjetivo legislativo, la potestad de hacer leyes o creación de normas jurídicas. (DRAE, 2000)

Por lo que podría interpretarse que la delegación legislativa en sentido amplio, sería la dación o transferencia de la atribución de crear normas jurídicas; es decir, para que exista una delegación legislativa debe existir necesariamente el elemento de transferencia de la competencia legislativa.

Al respecto, Rafael Bielsa refiere que existe delegación dentro del derecho constitucional cuando:

*“hay delegación cuando a una persona o a un órgano se remite una atribución, misión o encargo para hacer lo que el delegante debería hacer, pero que por razones de conveniencia o de necesidad no hace”* (Bielsa, 1986)

De la anterior acepción, desprendemos que no sólo basta con el elemento de transferencia, sino que, deben existir dos actores, el delegante, y el delegado, además de la necesidad de realizarse por otro órgano que se encuentra imposibilitado para hacerlo.

La idea de la delegación legislativa no es un concepto jurídico actual, data desde antes de la génesis del parlamento como institución y poder público; Enrique VIII obtuvo la delegación legislativa a través del *Statute of Proclamation*, con la que le facultaba para legislar en Consejo.

Precisamente cuando Montesquieu imaginó la división de poderes, a través de la limitación del poder, equilibrando las funciones del Parlamento para legislar y controlar los dineros reales; del Ejecutivo para Gobernar; y el judicial constreñido a los juzgadores de la aplicación de la norma; distinguió una transferencia de la función de legislar al Parlamento, con la finalidad de debilitar o restar la función del Monarca.

Por ende, la calificación de la facultad de legislar a las comisiones legislativas, cobra relevancia al denominar su naturaleza jurídica; mientras que Giuseppe D'Eufemia, expresa que la traslación a las Comisiones para aprobar proyectos de ley, constituye una auténtica delegación (D'Eufemia, 1996); Fernando Sainz Moreno expresó que es un mero otorgamiento de la actividad legislativa encomendados a las Comisiones Legislativas (Sainz, 1988); no obstante que Pallieri, rechaza que exista delegación al considerar que la Comisiones no son órganos distintos hacia el exterior, y que la deliberación a las Comisiones Legislativas es una mera modalidad del proceso legislativo. (Balladore-Pallieri, 1976).

Sin embargo la delegación de la función legislativa, no se entiende como una transmisión de una facultad de un poder a otro, por lo que, como su nombre lo denomina, implica delegar una función constitucional de un poder público hacia un órgano interno de este poder público; es decir, del poder legislativo a un órgano del

poder legislativo; tal y como lo expresa D'Eufemia al considerar que existe una plena delegación entre el Pleno del Parlamento y las Comisiones, es decir, se crea una relación de delegación mediante un órgano primario y un órgano secundario. (D'Eufemia, 1996)

Por lo que, la acepción más acertada la originó Mortati quien, con mayor precisión consideró que el término para denominar esta facultad a las comisiones legislativas, en estricto sentido, es la figura de la delegación legislativa; al manifestar que las Comisiones Parlamentarias poseen:

*“en un momento precedente, poseen tan sólo una competencia eventual y subrogatoria que se convierte en efectiva o real previa investidura del órgano competente en vía normal”* (Mortati, 1986)

Por lo que la delegación de la función legislativa es en sentido estricto, una delegación, de la atribución de creación de normas jurídicas de un órgano superior (Asamblea Plenaria) hacia otro órgano inferior (Comisión), es decir, de un órgano dentro de otro órgano. Existe una potestad legislativa desde que la propia constitución expresa la atribución de legislar al propio Poder Legislativo, y este a su vez como órgano de consulta, estudio y dictamen a la Comisión Legislativa; por lo que la naturaleza jurídica de esta transición orgánica es la delegación de la atribución para crear normas dentro de un órgano secundario como son las Comisiones Legislativas.

Debe entenderse que, la función legislativa no se transmite a otro poder, por lo que el órgano que sigue creando normas jurídicas es el parlamento, y cabe desechar la idea de separación de normas pleno y normas comisiones, de acuerdo al órgano del que emanan, pues como se expresó con antelación se trata en sentido estricto de la potestad legislativa constreñida al Parlamento.

## 4.2. Comisión Legislativa en Italia

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

En ese sentido Federico Mohrhoff en su obra Comisión Parlamentaria, propuso la existencia de una fórmula que pudiera dar respuesta a este reto:

*“Fue planteado por primera vez por Mortati, proponiendo un sistema de descentralización de la competencia legislativa, de las Cámaras caracterizado por la posibilidad de que el Pleno de la Cámara pudiera delegar a las Comisiones el examen del texto de aquellos proyectos legislativos de carácter técnico, en el entendido de que el dictamen emitido por la Comisión había de pasar a votación sin debate previo.” (Morhoff, 1997)*

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

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

Al respecto Mazziotti, en su obra Función del Parlamento, expresó que la sustitución que las comisiones hacían respecto del pleno, dependía únicamente de la voluntad del pleno, atendiendo a los respectivos reglamentos. (Mazziotti di Celso, 1981)

En ese sentido apreciamos que, esta facultad de legislación de las comisiones legislativas era una decisión discrecional del Pleno, por lo que este órgano parlamentario no tenía en sus facultades la delegación legislativa; quedando al arbitrio del acuerdo plenario el ejercicio de la función legislativa; lo que poco o nada ayudaba al pleno, en virtud de que en la mayoría de supuestos se optó por consolidarlos órganos de consulta y dictamen.

Finalmente, el constituyente de 1978, en su artículo 72, quedó establecida la delegación de la función legislativa a las comisiones legislativas, las cuales pasaron a convertirse en órganos parlamentarios decisorios; tal artículo quedó establecido de la siguiente forma:

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

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

*El Reglamento establecerá procedimientos abreviados para las propuestas de ley que se declaren urgentes. Podrá asimismo disponer en qué casos y de qué forma procede trasladar al examen y la aprobación de las propuestas de ley a unas Comisiones, incluso las permanentes, compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los grupos parlamentarios”. (Constitución de la República Italiana, 2017)*

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

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

En la *praxis* parlamentaria los órganos parlamentarios denominados Comisiones Legislativas en Italia permitieron que con la aprobación del artículo 72 Constitucional, la regla procedimental de urgencia se convirtiera en el procedimiento ordinario para la mayoría de los temas parlamentarios, lo que originó mayor celeridad a los temas legislativos y consolidó al Parlamento en una institución que no sólo se ciñe a funciones de consulta, sino, ejerce pleno dominio en el actuar de las decisiones públicas.

#### **4.3. Delegación de la función en las Cortes Españolas**

La Dra. Piedad García, en su obra *El Procedimiento Legislativo en las Cortes Generales*, encuentra un procedimiento descentralizado o abreviado en las Cortes Españolas, entendidas como Congreso o Parlamento, es decir, argumentó que debería existir un procedimiento descentralizado en la comisión legislativa, la cual no debiera sujetarse a la naturaleza de una ley, pudiendo ejercerse a través del procedimiento ordinario o por acuerdo:

*“Procedimiento descentralizado en comisión: llamado también de delegación de competencia legislativa plena en*

*las comisiones, sus bases se encuentran en la Constitución y no se aplica a un determinado tipo de normas; esto nos lleva a considerar al procedimiento descentralizado en comisión como una variante del procedimiento ordinario, el cual se subdivide en dos, procedimiento en pleno o delegado en comisión, este último para su delegación, es preciso, un acuerdo expreso del pleno” (Márquez, 2006)*

De lo anterior desprendemos que, no se trata de un proceso legislativo diferente, sino más bien, es el proceso legislativo abreviado, por medio del cual se descentraliza la potestad normativa de aprobación a las Comisiones Legislativas. Asimismo, resaltamos un elemento a destacar, que además de considerarse un trámite ordinario, debe existir el elemento “previo acuerdo expreso del pleno”. Lo anterior delinea dos principios fundamentales; por un lado, se deja abierta la posibilidad de que cualquier asunto legislativo, sin importar su naturaleza jurídica, pueda ser susceptible de delegación parlamentaria; por otro lado, permite que el pleno de la Legislatura en cualquier momento tenga la capacidad de solicitar que el examen, discusión y aprobación se realice ante el Pleno.

En esa tesitura, la Constitución Española de 1978 en su artículo 75 párrafo segundo, estableció los principios de la delegación legislativa de las Cámaras:

*“Artículo 75: Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.”*  
(Constitución Española, 2003)

Encontramos que esta función deliberativa tiene sus límites de control, toda vez que el pleno en cualquier momento podrá recuperar el proceso legislativo, para su discusión



y aprobación en la asamblea legislativa, pudiendo apreciarse dos elementos fundamentales:

1. La voluntad del delegante.
2. La revocabilidad de la cesión de competencias.

Respecto de la revocabilidad de la cesión de competencias, resulta importante señalar que el Maestro Fernando Santaolalla, en su obra “Derecho Parlamentario Español” coincide, y expresa de mejor forma la existencia de esta, en la práctica parlamentaria:

*“Consiste en una propuesta de la Mesa al Pleno que recupera por esta vía convencional el poder de delegar o no la competencia legislativa plena en las Comisiones.”*  
(Santaolalla, 1990)

Este elemento de revocabilidad de competencias permite que, en todo momento el Pleno de la Legislatura ostente el control parlamentario sobre los asuntos legislativos, liberándola de toda discrecionalidad que pudiera tener la Comisión Legislativa, o alguno de sus integrantes respecto de un asunto en particular.

#### **4.4. Comisiones Legislativas en América Latina**

La facultad de remitir los asuntos legislativos previa discusión del pleno en el Continente Americano aparece en el Congreso de los Estados Unidos, esta situación marcó una notable diferencia con respecto al procedimiento parlamentario británico, pues la carga legislativa creció debido a la función preponderante en el desarrollo público, y, por ende, hubo la necesidad de dividir y delegar el trabajo parlamentario de análisis a las comisiones legislativas.

Otra de las razones fundamentales de la génesis de la división del trabajo parlamentario, fue la consolidación del parlamento en el sistema presidencial, con las características fundamentales de legislación y procedimientos administrativos,

además de la participación como órgano de control en la ejecución de políticas públicas.

Por lo que, como lo menciona Molinelli, *“las comisiones legislativas contribuyeron a distribuir el trabajo, a la vez que permitirían un tratamiento más particular de los asuntos y actuarían como un filtro, dando posibilidad al Congreso de priorizar las muchas iniciativas.”* (Molinelli, Palanza, & Sin, 1999)

Es importante referir que, aun cuando esta medida en el siglo XIX eficientó el trabajo parlamentario, y que posterior a ello, se replicó este procedimiento ordinario en América Latina; en la actualidad es anacrónica y no es acorde a la realidad social, toda vez que la función del parlamento en los sistemas constitucionales democráticos modernos ha aumentado, por lo que el Congreso es considerado como un poder público decisorio tanto en lo legislativo como en la ejecución de políticas públicas. Por lo que la función de la delegación parlamentaria a las comisiones legislativas como se ha demostrado en España e Italia, coadyuvaría como alternativa de solución ante la parálisis parlamentaria, e incapacidad de resolución del pleno de la Legislatura.

No obstante lo anterior, de acuerdo al devenir histórico y la evolución del parlamento en América Latina, se gestan posturas coincidentes con lo expresado en las Cortes Españolas y con lo pronunciado por Fernando Santaolalla al referir que las comisiones legislativas son órganos decisorios; toda vez que el jurista latinoamericano Jorge González Chávez coincidió en que esta dinámica legislativa de las comisiones parlamentarias ejercen funciones de análisis, estudio y redacción de documentos; y más aún considera a las comisiones legislativas como órganos parlamentarios que deberían asumir -como en algunos supuestos ya lo hacen- un poder decisivo en ciertas materias. (González Chávez, 2000)

Es importante precisar que existe una diversidad de formas para clasificar a las comisiones legislativas en América Latina, por lo que sería complejo establecer un criterio clasificatorio que contenga la multitud de variables, pues cada país manifiesta

la diversidad de ellas, sin embargo, podríamos precisar que existen particularidades muy significativas como:

- En Argentina existe la Comisión de Labor Parlamentaria.
- En Chile cuentan con la figura de Comisiones Unidas.
- En Colombia se instituye además de las Comisiones Permanentes, Especiales y de Investigación, las de Comisiones Accidentales.
- Guatemala cuenta con una Comisión de Apoyo Técnico para asesoría técnica de las comisiones; esta figura fue implementada en la Legislatura Local del Estado de México conocida como Comisión de Redacción y Estilo, no obstante, esta función quedó supeditada a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, que es una dependencia de la Legislatura.
- Por su parte en Costa Rica, se instituyen las Comisiones Especiales Mixtas y Comisiones con Potestad Legislativa.

Las Comisiones con Potestad Legislativa, son aquellos órganos parlamentarios que encuentran coincidencia en las Cortes Españolas y en las Comisiones Legislativas Italianas, cuya función además de dictamen, poseen la facultad de toma de decisiones en la actividad legislativa.

#### **4.4.1. Comisiones con Potestad Legislativa en Costa Rica**

Costa Rica en los últimos treinta años ha duplicado la cantidad de sus comisiones parlamentarias. Con relación a 18 países latinoamericanos, es el parlamento más pequeño, sin embargo, poseen una cantidad de comisiones similares a la de países con el doble de diputados.

Actualmente la Asamblea Legislativa de Costa Rica, organiza su trabajo en tres tipos: Potestad Legislativa Plena, Permanentes y Especiales.

Sin embargo, el fortalecimiento de estos órganos parlamentarios surgió a partir de la parálisis en la actividad parlamentaria, pues la Asamblea Legislativa se caracterizó por procesos parlamentarios lentos, incapacidad para generar acuerdos y el rezago de análisis legislativo, originando así el obsoletismo legislativo; al respecto Alfonso Muñoz expreso que:

*“El problema esencial del Parlamento es de capacidad de respuesta, con celeridad y prontitud a las demandas, conflictos y presiones de la sociedad civil. El problema es de calidad de las leyes; pero sobre todo de su oportunidad en su emisión” (Muñoz, 2001)*

Este problema referido en Costa Rica no es limitativo y específico de este país, sino más bien, se trata de un fenómeno parlamentario de corte internacional, lo mismo se observó en las Cortes Españolas, en la Comisiones Italianas, y es el supuesto actual del contexto mexicano, pues el fortalecimiento parlamentario generó una multiplicidad de funciones plenarias que deviene en parálisis parlamentaria; si bien es cierto las comisiones legislativas funcionan tanto en periodo ordinario como en recesos, también lo es que su función es delimitada y concebida únicamente como órganos de análisis y dictamen, por lo que sus resoluciones quedan en la etapa de estudio al no programarse para su discusión en el pleno, dada la priorización de otros asuntos de extrema urgencia.

Fue entonces que en el año de 1993 a partir de una reforma constitucional que se instituyeron las Comisiones con Potestad Legislativa Plena cuyas características fueron:

- Órganos Parlamentarios integrados orgánicamente por 19 legisladores.
- Facultados para recibir previo acuerdo de la Asamblea Legislativa, los asuntos legislativos para su discusión e incluso votación de proyectos de Ley.

- Para que esta Comisión pueda sesionar, se requiere que el pleno los delegue por el voto de 38 diputados presentes.

Dentro de los argumentos expresados, tal y como lo señaló Santaolalla, el pleno de la Legislatura no es el órgano de la Legislatura para el análisis de un asunto específico, siendo las comisiones el órgano parlamentario expreso para su discusión, por lo que Muñoz en coincidencia del referido autor manifestó:

*“El plenario legislativo no es, desde luego, el mejor lugar para un trabajo de reflexión profunda y creativa. Forma parte de un espectáculo que no rima con las labores serenas, pero activas y constantes de las comisiones dictaminadoras y de las Comisiones Legislativas Plenas” (Muñoz, 2001)*

Por lo que finalmente se consolidó la reforma constitucional al artículo 124 a través de la cual se facultó a las comisiones parlamentarias para que aprobaran asuntos legislativos previo acuerdo de este máximo órgano parlamentario. No obstante, surgen como órganos parlamentarios limitados y facultados para asuntos muy específicos, pues el tercer párrafo del artículo 124 estableció una serie de restricciones tales como:

- Proyectos relativos en materia electoral.
- Creación o modificación de impuestos nacionales.
- Reformas Constitucionales.
- Desincorporación de bienes. (Constitución Política de la República de Costa Rica, 2003)

Por lo que su resultado no fue el deseable, pues estas comisiones sesionaron en muy pocas ocasiones derivado de la falta del acuerdo entre las diversas fracciones parlamentarias para conseguir 38 votos y obtener el acuerdo delegatorio.

Según datos de la Secretaría de Servicios Parlamentarios solo lograron aprobar 21 proyectos legislativos entre mayo del 2016 y 2017. Sin embargo, el escenario Parlamentario seguía abarrotado con cientos de propuestas parlamentarias que podrían ser sujetas de delegación.

Una vez observados los alcances de estos órganos parlamentarios en el año 2018 se reformó el artículo 124 de la Constitución Política, con el objeto de eliminar las restricciones de delegación respecto de los asuntos de desafectación, donación y desincorporación de bienes públicos propiedad de municipalidades o instituciones autónomas, siempre que sean previamente autorizados por el Consejo Municipal; así como eliminar el candado de los 38 diputados para la delegación legislativa.

Finalmente, el artículo 124 de la Constitución Política se reformó, refiriendo que el Pleno de la Legislatura podría delegar en comisiones permanentes el conocimiento y la aprobación de proyectos de Ley; no obstante, la asamblea podría atraer, en cualquier momento el debate o la votación de los proyectos que hubiesen sido objeto de delegación.

El anterior precepto constitucional coincide con los principios de la figura jurídica italiana, al expresar que:

- Los asuntos legislativos delegativos, sólo podrán ser conocidos por acuerdo del Pleno de la Legislatura.
- Restricción en materias como la electoral, presupuesto y reformas constitucionales.
- Facultad de abstracción plenaria en cualquier momento del proceso legislativo

Finalmente, estos órganos parlamentarios se consolidaron en la actividad legislativa costarricense, por lo que su función en la dinámica parlamentaria es considerada como órganos decisorios parlamentarios.

#### **4.5. Delegación Legislativa a las Comisiones Legislativas en la Legislatura del Estado de México**

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

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

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

Estas razones han generado como lo hemos comentado en el escenario internacional en el caso de las Cortes Españolas, Comisiones Italianas y en Latinoamérica en Costa Rica, una hiperinflación en cuanto a las propuestas legislativas, lo que ha sido complicado resolver en el pleno de la Legislatura en el corto tiempo de los periodos ordinarios. Ejemplo de ello en la LVII Legislatura del Estado de México, de 1232 iniciativas, se resolvieron 1000, quedando en estudio más de 200 iniciativas, que en su caso, pueden ser aprobadas, o desechadas; asimismo, la LIX Legislatura, se

presentaron 764 iniciativas y puntos de acuerdo, resueltas 522, quedando en estudio 242, en su mayoría buenas propuestas legislativas, que si bien, en su totalidad difícilmente son consideradas para entrar al derecho positivo mexiquense, son propuestas que podrían integrarse a otras iniciativas parlamentarias; no obstante lo anterior, observamos la poca productividad legislativa en la LIX Legislatura. En algunos de los supuestos, estas propuestas legislativas son dictaminadas, sin que necesariamente se presenten al pleno, por diversas razones entre las que destacan la multiplicidad de funciones del Parlamento.

En su mayoría estas iniciativas se analizan en las comisiones legislativas, no obstante, su programación ante el pleno de la Legislatura es complicado, como consecuencia de la existencia de diversos temas de mayor relevancia para el interés del Estado. Por lo que cobra importancia la hipótesis de que la delegación legislativa -como en otras latitudes internacionales-, permitirá acelerar el conocimiento de las propuestas legislativas, tener una mayor producción legislativa (que no necesariamente es aprobar iniciativas, sino analizarlas y en su caso, resolver lo conducente), y por ende evitar la parálisis parlamentaria como se muestra en el caso concreto de la LIX Legislatura.

La dinámica del Poder Legislativo que dentro de sus funciones, no sólo es la de legislar, sino, además coexiste con otras funciones principales, como es la de representación de la sociedad, la de fiscalización de la cuenta pública y la de jurisdicción; exige que los diputados en el pleno de la Legislatura no sólo estén atentos a la función propia de creación de la norma jurídica, sino que derivado de estas funciones preponderantes, implica cada vez más una generosa carga de trabajo de asuntos administrativos.

Aunado a lo anterior, hoy los Parlamentos modernos en los Estados democráticos constitucionales, como lo es el Poder Legislativo del Estado de México, en todo momento ejerce su función de control respecto de los poderes públicos, desarrollando además funciones constitucionales tales como: presupuesto de egresos, análisis del informe del Ejecutivo en la glosa; aprobar proyectos para la prestación de servicios,



fijar y reconocer límites territoriales que ponen fin a diferencias y controversias sociales; analizar la creación de ayuntamientos; aprobar créditos a Municipios; solicitudes de licencia; aprobar nombramientos de magistrados, de los órganos autónomos como el de Derechos Humanos, el Instituto Electoral del Estado de México, de los Comisionados del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública; ratificar al Fiscal General de Justicia del Estado de México; vigilar programas de desarrollo social; desincorporar bienes del patrimonio estatal; entre otros; y como representante de la sociedad presente en todos los asuntos del Estado.

Por lo anterior se demuestra que la multiplicidad de funciones genera parálisis parlamentaria respecto de la facultad de creación de una norma jurídica, toda vez que el Parlamento en ejercicio de su función de control, debe conocer y actuar en todas las atribuciones citadas; por lo que las Comisiones Parlamentarias si bien es cierto que conocen los asuntos legislativos, también lo es que en la actualidad su función queda reducida y estática, ante la incapacidad para que los asuntos sean conocidos por el pleno de la Legislatura para su discusión y aprobación final.

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

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

*1.- La función legislativa.*

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

*3.- La función financiera o presupuestaria: aquella que se encuentra en relación con los gastos públicos, la*

*administración del patrimonio, los tributos, las inversiones, entre otras.*

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

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

*6. La función de control: son los actos de control, en los que el Congreso analiza, revisa, inspecciona la actividad de los miembros del gobierno, como ejemplo de ello, analizar el informe escrito del estado general de la Administración Pública, autorizar recursos económicos, designar Titular del Ejecutivo Interino, entre otros.*

*7.- Otras funciones: la de representación, las electorales, entre otras.” (Pedroza de la Llave S. , 2011)*

En ese orden de ideas, el objeto de estudio de la presente investigación, es fortalecer al Poder Legislativo con una solución que en primer término, facilite y agilice el proceso de creación de normas jurídicas; y en segundo término, permita al pleno de la Legislatura atender con eficiencia los asuntos que la función constitucional le atribuye mediante la delegación de la competencia legislativa a las Comisiones Legislativas, con la finalidad de que la discusión final de las normas jurídicas se ciña al interior de estos órganos de la legislatura, y que sean capaces no sólo de fungir como órganos de actos preparatorios del pleno, sino que sean decisorios en la vida jurídica-política de nuestro Estado; es decir, que el dictamen con proyecto de decreto emitido por la Comisión pase inmediatamente al Pleno de la Legislatura para su votación sin debate y/o discusión previa.

Los argumentos que nos llevan a considerar esta propuesta son:

1. Evolución de las comisiones: como lo hemos mencionado, hoy los parlamentos más evolucionados privilegian el trabajo de comisiones legislativas, ratificándose ante el pleno de la Legislatura.
2. Composición orgánica plural de las Comisiones Legislativas: el trabajo en Comisiones está integrado por cada uno de los grupos parlamentarios representados al seno del parlamento, por lo que se garantiza el principio de representación derivado del mandato representativo que tienen los legisladores.
3. Facultad de abstracción del pleno de la Legislatura: Existirían límites a la función de delegación, pues en todo momento el pleno de la legislatura a solicitud de un diputado podrá hacer uso de abstracción del asunto para que sea discutido en el seno parlamentario.
4. Respeto y ratificación del trabajo en Comisiones Legislativas: Diversos juristas respaldan la importancia de las Comisiones Legislativas, en el ejercicio de la función de creación de la norma jurídica, y, por ende, como órganos decisorios parlamentarios; en ese sentido James Wilson, en su obra “El Gobierno de los Estados Unidos”, establece esta importancia respecto del trabajo que se privilegia en las comisiones legislativas.

*“No obstante, en gran parte de los Parlamentos más avanzados del mundo, las decisiones propuestas por las comisiones en sus dictámenes son sistemáticamente confirmadas por las asambleas.” (Wilson, 1999).*

5. Órganos decisorios del Pleno de la Legislatura: Silvano Tosi, derivada de la evolución de las comisiones legislativas en órganos legislativos necesarios indefectibles, en su obra Derecho Parlamentario señaló el fortalecimiento de las

Comisiones Legislativa, las cuales deben tener la facultad de aprobación como el de las cámaras.

*“Las comisiones parlamentarias deben considerarse en relación a la formación de leyes, como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario que el de las cámaras” (Tosi S. , 1996)*

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

*“las Comisiones no son, por lo menos hacia el exterior, órganos distintos de los Plenos de las Cámaras a las que pertenecen, y que la deliberación a través de la Comisión, no es más que una de las modalidades a través que se admite que la Cámara puede deliberar, situación que conduce a entender que la deliberación siempre la realiza la Cámara, y en consecuencia no cabe delegación alguna.” (Balladore, 1957)*

7. Cohesión y disciplina parlamentaria: Las decisiones que se toman al seno de las Comisiones Legislativas son las mismas que se adoptan en el pleno, por la

razón de que las decisiones no son tomadas en lo individual, sino que, las decisiones se toman por grupo parlamentario. Al respecto Jiménez Campo, en su obra El Estado de Partidos, confirma la nueva visión de las decisiones en los plenos:

*“...más si se tiene en cuenta que no hay posibilidad de que la voluntad de la Comisión no coincida con la del Pleno, dado que el parlamentarismo moderno es exclusivamente parlamentarismo de grupos y no de individuos aislados”.*  
(Campo, 2000)

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

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

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

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

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

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

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

*VI. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden pendientes de resolución en los recesos, a fin de que continúen sus trámites al abrirse los períodos de sesiones; y*

*VII. Cumplir con las obligaciones que le impongan la Legislatura y otras disposiciones legales.” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2019)*

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

*“Artículo 33.- Los ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación permanente en su caso para:*

*I. Enajenar los bienes inmuebles del municipio, o en cualquier acto o contrato que implique la transmisión de la propiedad de los mismos;*

*II. Cambiar las categorías políticas de las localidades del municipio a ciudad; en los términos del artículo 10 de esta ley;*

*III. Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;*

*IV. Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del municipio, por un término que exceda el período de la gestión del ayuntamiento;*

*V. Celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante;*

*VI. Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio;*

*VII. Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal.” (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 2019)*

9. Coincidiendo con los argumentos del Maestro Fernando Santaolalla al señalar la evolución de las Comisiones Legislativas, y más aún para el caso mexicano, observando que no es por la *praxis* que las comisiones no actúen de acuerdo a la dinámica legislativa, sino que, dada su regulación aún no permiten tomar decisiones, actuando únicamente como órganos de consulta y estudio previo:

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

*aunque en el caso de México, es lenta su evolución, y se debe más a su reglamentación que a su práctica.” (Santaolalla, 1990)*

Salvaguardando el debido proceso que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse en la Acción de Inconstitucionalidad 25/2001; expresando que pueden darse violaciones de carácter formal que trasciendan de manera fundamental, y que es válido mientras sean irrelevantes o no trasciendan de manera fundamental, lo que resulta importante es que el Pleno de la Legislatura apruebe el asunto legislativo:

*“Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente.” (SCJN, 2019)*



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

- I. Desde la integración de las comisiones legislativas deberán cuidar el porcentaje de representación de cada grupo parlamentario que integra la Legislatura, de modo tal que todos los grupos parlamentarios estén incluidos en el seno de cada una de las 35 comisiones legislativas y 5 comités permanentes de Legislatura.

Al respecto el artículo 13 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, expresa que se tomarán en cuenta los diversos Grupos Parlamentarios, por lo que no sería necesaria la reforma para acreditar este supuesto:

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

*Para su integración se considerará a los diputados de los diferentes grupos parlamentarios.” (Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 2019)*

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

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

*“El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.” (SCJN, 2019)*

Al estar representados todos los grupos parlamentarios en el seno de la comisión, permitirá que se ratifique en sus términos el dictamen y proyecto decreto en el pleno de la legislatura o diputación permanente, que a su vez para su ejercicio convergen dos razones importantes: la primera tiene que ver con la postura de que la nueva tendencia de los parlamentos privilegia el trabajo de las Comisiones Legislativas ante el pleno de la legislatura; y el segundo, radica en la forma en la que se vota por grupo parlamentario y no así por votación individual de diputados. Es decir, no hay posibilidad de que la voluntad de la Comisión no coincida con la del Pleno, toda vez que el Parlamentarismo moderno se caracteriza por decisiones de grupo y no de individuos autónomos o aislados; en tal sentido, podríamos señalar que existe una reiteración de debates, pues se aplican los mismos argumentos tanto en Comisiones como en el Pleno. Bajo este contexto, la delegación facultativa a las comisiones legislativas, permitiría instituir un procedimiento ágil para evitar las repeticiones.

- II. La atribución de facultad de legislación a las Comisiones Legislativas, se dará por acuerdo de la Legislatura, asimismo, se precisa que no es una facultad plena, es decir, las Comisiones Legislativas aprueban el proyecto de decreto de las iniciativas de ley, las cuales tendrán que ser ratificados en

votación económica sin previo debate por el pleno de la Legislatura, o bien, en periodos de receso la Diputación Permanente.

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

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

## **CONCLUSIONES**

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

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

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

**CUARTA.** Las resoluciones adoptadas al interior de la Legislatura en los Parlamentos actuales y con precisión en la Legislatura del Estado de México, han sido realizadas a través del voto colectivo de los Grupos Parlamentarios y no de manera individual o aislada, por lo que, destaca la cohesión y disciplina en la representación de cada uno de los Grupos Parlamentarios al interior de las Comisiones Legislativas. Es decir, no hay posibilidad de que la voluntad de la Comisión no coincida con la del Pleno, toda vez que el Parlamentarismo moderno se caracteriza por decisiones de grupo y no de individuos autónomos o aislados.

**QUINTA.** El sistema de las Comisiones Parlamentarias, al sustraer a las Cámaras en Pleno la siempre larga y compleja tarea de proceder directamente al examen y deliberación de los proyectos legislativos, vino a aligerar de modo notable el trabajo parlamentario, mostrándose desde esta óptica como considerablemente funcional.

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

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

## **PROPUESTA LEGISLATIVA**

### **DECRETO:**

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

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

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

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

**Artículo 73 ter.-** Por acuerdo del Presidente de la Legislatura, las Comisiones Legislativas, podrán aprobar las iniciativas de ley o decreto, y remitidas al Pleno de la Legislatura para su ratificación mediante votación económica, o de la Diputación Permanente en Periodos de Receso.

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

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

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

## **TRANSITORIOS**

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

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

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

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

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

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, R. M. (1981). *Teoría General del Derecho Administrativo*,. México: Porrúa.
- Aguiló, L. (2000). *Las Cortes Valencias "Introducción al Derecho Parlamentario"*. Valencia: Tirant to Blanch.
- Alexy, R. (1990). *Teoría del Discurso*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Alexy, R. (1991). *Teoría de la Argumentación Jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Algazi, L. B. (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista mexicana de sociología*, 647.
- Araiza, A. S. (2009). *Derecho Legislativo*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Arellano García, C. (1979). *Práctica Jurídica*,. México,: Porrúa,.
- Arteaga Nava, E. (2000). *"Derecho Constitucional"*. México: Oxford.
- Balladore, P. (1957). *Derecho Constitucional*. Milán: Giuffré.
- Balladore-Pallieri, G. (1976). *Derecho Constitucional*. Italia: Giuffré Editores.
- Bátiz Vázquez, B. (1999). *Teoría del Derecho Parlamentario*. México: Oxford.
- Béjar Algazi, L. (2012). *¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo*. México: UNAM.
- Berlín Valenzuela, F. (1993). *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Berlín Valenzuela, F. (1997). *Derecho Parlamentario*. México: FCE.
- Berlín Valenzuela, F. (1997). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: INESLE.
- Betham, J. (1991). *Tácticas Parlamentarias*. Madrid: Ed. Congreso de los Diputados.
- Bielsa, R. (1986). *Estudios de Derecho Público*. Argentina: Depalma.
- BOBBIO, N. (2003,). *Teoría general de la política*. Madrid:: Trotta,.
- Bonnecase, J. (1982). *Introducción al estudio del derecho*. Bogota: Temis.
- Campo, J. (2000). *El Estado de Partidos*. Madrid: CIS-CEC.
- CARPISO, J. (julio-diciembre de 2011). LOS DERECHOS HUMANOS: NATURALEZA, DENOMINACIÓN Y CARACTERÍSTICAS. *Cuestiones Constitucionales*.



- CARRÉ DE MALBERG, R. (1998, ). *Teoría general del Estado*, (2a. ed. en español, ed.). (p. d. trad. de José León Depetre, Trad.) México: FCE-UNAM, Facultad de Derecho,.
- Cervantes Gómez, J. C. (2000). *“Derecho Parlamentario”*. México: Ed. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Cervantes Gómez, J. C. (2012). *“Derecho Parlamentario”*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Cervantes Gómez, J. C. (2012). *Derecho Parlamentario*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Código Civil del Estado de México*. (2002). México: Periodico Oficial Gaceta del Gobierno.
- Constitución de la República Italiana*. (2017). Italia.
- Constitución Española*. (2003). España: Congreso de los Diputados.
- Constitución Política de la República de Costa Rica*. (2003). Costa Rica.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. (2019). México: Periodico Oficial Gaceta del Gobierno.
- Corominas, J. (1995). *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Madrid: Gredos.
- Correas, Ó. (1990). *Discurso jurpídico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- COTTA, M. (1985). *Manual de Ciencia Política*. (T. II., Ed.) México, México: : Siglo XXI.
- Covarrubias Ramos, M. T. (21 de Noviembre de 1996). *Suprema Corte de Justicia de la Nación*.
- De Pina Vara, R. (2003). *Diccionario de Derecho*. México: Porrúa.
- D'Eufermia, G. (1996). “La Comisión Parlamentaria en la Constitución Moderna”. *Revista Trimestral del Distrito Público*.
- D'Eufermia, G. (1996). *La Comisión Parlamentaria en la Constitución Moderna*. Italia: Revista Trimestral del Distrito Público.
- DRAE. (2000). *Diccionario de la Real Academia Española*. Madrid: Espasa.
- Federico, M. (1997). *“Comisión Parlamentaria”*. Italia: Ed. Digesto.
- Fernández Segado, F. (2003). *Estudios Jurídicos Constitucionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fernando, S. (1990). *“Derecho Parlamentario”* . Madrid: Espasa Universidad.
- Ferrer Muñoz, M. (2004). *“Apuntes sobre la Historia del Congreso en México”*. México: UNAM.

- Fix Zamudio, H. y. (2000). *“Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”*. México: Porrúa.
- Francisco, F. S. (2003). *“Estudios Jurídicos Constitucionales . México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.*
- García de Enterría, E. (1988). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid.
- GARCIA MAYNEZ, E. (2000). *Introducción al Estudio del Derecho*, ( 50ª ed.). México: Porrúa.
- GARCÍA MONTERO, M. (2002). *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. México: Oxford.
- García Montero, M., & Sánchez López, F. (2002). *Las Comisiones Legislativas en América Latina: Una clasificación institucional y empírica*. Barcelona: Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal.
- García Pelayo, M. (1998). *“Derecho Constitucional Comparado”*. Madrid: Ed. Alianza.
- GARRORENA, A. (1990.). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. . Madrid .
- González Chávez, J. (2000). *Las Comisiones Legislativas en las Cámara de Diputados o Equivalentes*. México: Servicio de Investigación y Análisis Cámara de Diputados.
- Hanna, P. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Héctor, F. Z. (2000). *Metodología, docencia e investigación jurídica*. México: Porrúa.
- Jouvenel, B. (2011). *Sobre el poder: “ Historia natural de su crecimiento”*. Madrid: Ed. Unión Editorial.
- KERIMOV, D. (1990). *Methodology of Law*. Rusia: Progress Publishers.
- Laver, M., & Kenneth, S. (1999). *Party Discipline and Parliamentary Government*. Ohio: University Press, Columbus.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*. (2019). México: Periodico Oficial Gaceta del Gobierno.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. (2019). México.
- Locke, J. (1995). *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. México: Porrúa.
- Manlio, M. d. (1981). *“Función Parlamentaria”*. Milán: Ed. Giuffré.
- Manzella, A. (1987). *“El Derecho Parlamentario”*. Italia: Ed. Bolonia, Il Mulino.
- Manzella, A. (1987). *“El Derecho Parlamentario”*. Italia: Ed. Bolonia, Il Mulino.
- Márquez, P. G.-E. (2006). *“El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales”*. Madrid: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Márquez, P. G.-E. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mazziotti di Celso, M. (1981). *Función Parlamentaria*. Milán: Giuffré.
- Molinelli, G., Palanza, V., & Sin, G. (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial.
- Montesquieu. (1987). *“El Espíritu de las Leyes”*. México: Porrúa.
- Mora Donatto, C. (2012). *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa*. México: MCGRAW-HILL INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Morhoff, F. (1997). *Comisión Parlamentaria*. Italia: Digesto.
- Morineau, Ó. (1953). *El estudio del derecho*. México: Porrúa.
- Mortati, C. (1986). *Institución del Derecho Público*. Padova: CEDAM.
- Muñoz, H. (2001). *Las Comisiones Legislativas Plenas*. Costa Rica: San José.
- Murillo de la Cueva, L. (1985). *“Sistemas políticos contemporáneos”*. Barcelona: Teide.
- Muro Ruíz, E. (2007). *“Algunos Elementos de Técnica Legislativa”*. México: UNAM.
- Muro Ruíz, E. (2008). *Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- OCHOA CAMPOS, M. (1973). *Derecho Legislativo Mexicano*, . México: Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura.
- Ochoa Campos, M. (1973). *“Derecho Parlamentario Mexicano”*. México: Cámara de Diputados.
- Orozco Gómez , J. (1998). *Diccionario Universal de Términos PARlamentarios*. México: Ed. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Pedroza de la Llave, S. (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*. México: UNAM.
- Pedroza de la Llave, S. (2011). *La Administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización”” Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Pedroza de la Llave, S. (2012). *“La Administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización*. México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, .
- Pedroza de la Llave, S. (2012). *“Derecho Parlamentario Mexicano”*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Piedad García-, E. (2006.). *“El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales”*,. Madrid,; Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,.
- Puente Martínez, K., & Cerna Villagra, S. (15 de Mayo de 2018). *Scielo*. Obtenido de Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina: [www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162017000300037&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162017000300037&lng=es&tlng=es).
- Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*. (2019). México: Periodico Oficial Gaceta del Gobierno.
- Reta Martínez, C. (2012). *La Cámara de Diputados*. México: Investigaciones Jurídicas.
- Sainz, F. (1988). *Actos Parlamentarios y Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. España: Revista de Administración Pública.
- Salinas, S. C. (1997). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1984). *Derecho parlamentario español*. Madrid, : Editora Nacional,.
- Santaolalla, F. (1990). *Derecho Parlamentario*. Madrid: Espasa.
- Santaolalla, F. (1990). *Derecho Parlamentario*. Madrid: Espasa.
- SARTORI, G. (1986). *Elementos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- SCJN. (21 de Marzo de 2019). *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Obtenido de <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1001/1001500.pdf>
- Tosi, S. (1996). *“Derecho Parlamentario”*. México: Ed. Porrúa.
- Tosi, S. (1996). *Derecho Parlamentario*. México: Porrúa.
- Tosi, S. (1996). *Derecho Parlamentario*. México: Porrúa.
- Tosi, S. (1996). *Derecho Parlamentario*. México: Porrúa.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. (2012). Italia: Diario Oficial de la Unión Europea.
- Ubertone, F. P. (2007). *“La calidad del texto normativo”*, en *La calidad en la función legislativa*. Buenos Aires: EDUCA.
- Villoro Toranzo, M. (1994). *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.
- Wilson, J. (1999). *El Gobierno de los Estados Unidos* (Tercera ed.). México: Limusa.
- Wilson, J. (2002). *El Gobierno De Los Estados Unidos (Spanish Edition)*. México: Limusa S.A. De C.V.

## Referencias electrónicas.

ALIANAK, RAQUEL CYNTHIA, Algunas reflexiones sobre la delegación legislativa en Estados Unidos de Norte América y en la República Argentina. Revista de Investigações Constitucionais [en línea] 2014, 1 (Enero-Abril) : [Fecha de consulta: 3 de mayo de 2019] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=534056249006> ISSN

Béjar Algazi, Luisa, ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. Revista Mexicana de Sociología [en línea] 2012, 74 (Octubre-Diciembre) : [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2019] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32125008004> ISSN 0188-2503

Cordero Quinzacara, Eduardo, LA POTESTAD LEGISLATIVA, LOS TIPOS DE LEY Y SUS RELACIONES INTERNAS EN EL DERECHO NACIONAL. Revista de Derecho (Valdivia) [en línea] 2010, XXIII (Julio-Sin mes) : [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2019] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173716608006> ISSN 0716-9132

Colautti, Carlos E., La delegación de facultades legislativas. Ius et Praxis [en línea] 2001, 7 (julio-agosto) : [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2019] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19770202> ISSN 0717-2877

Escamilla Cadena, Alberto, Sánchez Gayosso, Ramiro, Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder. Estudios Políticos [en línea] 2016, 9 (Enero-Abril) : [Fecha de consulta: 9 de mayo de 2019] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426443710005> ISSN 0185-1616

García García, José Francisco, El proceso legislativo sin romance: implicancias para el diseño constitucional chileno. Ius et Praxis [en línea] 2008, 14 (Sin mes) : [Fecha de consulta: 9 de mayo de 2019] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19714213> ISSN 0717-2877

García Montero, Mercedes, El procedimiento legislativo en América Latina. América Latina Hoy [en línea] 2004, (diciembre) : [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2019]

Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803802>> ISSN 1130-2887

MOSCOSO, GUIDO, Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia. Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político [en línea] 2015, 9 (Mayo-Sin mes) :

[Fecha de consulta: 9 de mayo de 2019] Disponible

en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387142733008>> ISSN 1666-7883

Santos, Fabiano, Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño.

Política [en línea] 2006, 47 [Fecha de consulta: 9 de mayo de 2019] Disponible

en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504704>> ISSN 0716-1077

Zamitz, Héctor, Reseña de "El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido:

el primer eslabón del cambio" de Luisa Béjar Algazi. Polis: Investigación y Análisis

Sociopolítico y Psicosocial [en línea] 2004, 1 (noviembre) : [Fecha de consulta: 25 de

abril de 2019] Disponible

en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72610411>> ISSN 1870-2333

## **LEYES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

Código Civil del Estado de México

Reglamento Interior del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

## ANEXO I

### DESARROLLO PARLAMENTARIO

Por costumbre parlamentaria, el proceso legislativo de aprobación en la Legislatura Local del Estado de México es el siguiente:

2.- LECTURA Y, EN SU CASO, DISCUSIÓN DEL DICTAMEN FORMULADO A LA INICIATIVA DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, PRESENTADA POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO, A LA QUE SE LE ADICIONA EL ARTÍCULO 179 BIS DE LA LEY DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO.

**LA PRESIDENCIA** CON APEGO AL PUNTO NÚMERO **DOS** DEL ORDEN DEL DÍA, PUEDE HACER USO DE LA PALABRA EL DIPUTADO \_\_\_\_\_, PARA DAR LECTURA AL DICTAMEN FORMULADO A LA INICIATIVA DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, PRESENTADA POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO, A LA QUE SE LE ADICIONÓ EL ARTÍCULO 179 BIS DE LA LEY DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO.

(CONCLUIDA SU INTERVENCIÓN)

**LA PRESIDENCIA** PIDO A QUIENES ESTÉN POR LA APROBATORIA DEL TURNO A DISCUSIÓN DEL DICTAMEN, SE SIRVAN LEVANTAR LA MANO.

- EN CONTRA.
- EN ABSTENCIÓN.

(CONCLUIDA LA VOTACIÓN ECONÓMICA)

**LA SECRETARÍA** LA PROPUESTA HA SIDO \_\_\_\_\_ POR \_\_\_\_\_ DE VOTOS.

**LA PRESIDENCIA** COMUNIQUE LA SECRETARÍA LOS ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.

**LA SECRETARÍA** LA INICIATIVA DE DECRETO FUE PRESENTADA A LA “LIX” LEGISLATURA POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO ESTATAL, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 51 FRACCIÓN I Y 77 FRACCIÓN V DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

**LA PRESIDENCIA** LA PRESIDENCIA ABRE LA DISCUSIÓN, EN LO GENERAL DEL DICTAMEN Y EL PROYECTO DE DECRETO CON EL CUAL SE ACOMPAÑA Y PREGUNTA A LAS DIPUTADAS Y LOS DIPUTADOS SI DESEAN HACER USO DE LA PALABRA.

(SE INTEGRA EL REGISTRO DE ORADORES)

**LA PRESIDENCIA** SOLICITO A LA SECRETARÍA CONFORME EL TURNO DE ORADORES.

**LA SECRETARÍA** EL TURNO DE ORADORES HA SIDO CONFORMADO CON LAS INTERVENCIONES SIGUIENTES:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



**LA PRESIDENCIA** EN EL USO DE LA PALABRA EL DIPUTADO

(SIMILAR FORMULA SE UTILIZARÁ HASTA AGOTAR EL TURNO DE ORADORES).

**LA PRESIDENCIA** CONSULTO A LA SOBERANÍA POPULAR SI CONSIDERA SUFICIENTEMENTE DISCUTIDOS EN LO GENERAL, EL DICTAMEN Y EL PROYECTO DE DECRETO, Y PIDO A QUIENES ESTÉN A FAVOR SE SIRVAN LEVANTAR LA MANO.

- EN CONTRA.
- EN ABSTENCIÓN.

(CONCLUIDA LA VOTACIÓN ECONÓMICA Y EN CASO DE ESTIMARSE SUFICIENTEMENTE DISCUTIDO EL DICTAMEN)

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

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

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

(CONCLUIDA LA VOTACIÓN NOMINAL)

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

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

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

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

**PROVEA LA SECRETARÍA EL CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DE LA LEGISLATURA.**

(EN CASO DE EXISTIR SOLICITUDES PARA DISCUSIÓN PARTICULAR SE CONTINUARÁ CON EL PROCEDIMIENTO QUE SE INDICA)

**LA PRESIDENCIA** HABIENDO SOLICITUDES PARA SEPARAR ARTÍCULOS EN LO PARTICULAR LA PRESIDENCIA SOLICITA A LA SECRETARÍA INTEGRAR EL TURNO DE ORADORES.

**LA SECRETARÍA** LA SECRETARÍA HA INTEGRADO EL TURNO DE ORADORES CON LAS INTERVENCIONES SIGUIENTES:

\_\_\_\_\_

**LA PRESIDENCIA** PARA QUE FORMULE SUS PROPUESTAS HACE USO DE LA PALABRA EL DIPUTADO:

\_\_\_\_\_

(CONCLUIDA SU INTERVENCIÓN)

**LA PRESIDENCIA** ESTA PRESIDENCIA CONSULTA SI ALGUIEN DESEA HACER USO DE LA PALABRA.

(EN SU CASO, SE INTEGRARÁ EL TURNO DE ORADORES)

**LA PRESIDENCIA** SE SOMETE A VOTACIÓN LA PROPUESTA DEL DIPUTADO \_\_\_\_\_, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO \_\_\_\_\_ Y SE SOLICITA A LA SECRETARÍA ABRA EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE VOTACIÓN HASTA POR UN MINUTO.

(PROCEDE LA VOTACIÓN NOMINAL)

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

**LA SECRETARÍA** LA PROPUESTA DEL DIPUTADO \_\_\_\_\_ RESPECTO DEL ARTÍCULO \_\_\_\_\_ HA SIDO \_\_\_\_\_ POR \_\_\_\_\_ DE VOTOS.

**LA PRESIDENCIA** SE TIENE POR \_\_\_\_\_ LA PROPUESTA.

(EN CASO DE QUE SE DESECHE LA PROPUESTA SE SOMETERÁ A VOTACIÓN LA PROPUESTA ORIGINAL DEL DICTAMEN Y DEL PROYECTO DE DECRETO)

**LA PRESIDENCIA** DESECHADA LA PROPUESTA PROCEDEREMOS A RECABAR LA VOTACIÓN DE LA PROPUESTA ORIGINAL DEL DICTAMEN Y DEL PROYECTO DE DECRETO Y SE SOLICITA A LA SECRETARÍA ABRA EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE VOTACIÓN HASTA POR UN MINUTO.

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

(CONCLUIDA LA VOTACIÓN NOMINAL)

**LA SECRETARÍA** LA PROPUESTA ORIGINAL DEL DICTAMEN Y DEL PROYECTO DE DECRETO HA SIDO \_\_\_\_\_ POR \_\_\_\_\_ DE VOTOS.

**LA PRESIDENCIA** SE TIENE POR APROBADA LA PROPUESTA ORIGINA DEL DICTAMEN.

(SIMILAR FORMULA SE UTILIZARÁ EN TODAS LAS DISCUSIONES PARTICULARES)

**LA PRESIDENCIA:** LA PRESIDENCIA ACUERDA LA APROBATORIA EN LO GENERAL Y EN LO PARTICULAR DEL DICTAMEN Y DEL PROYECTO DE DECRETO Y SE SOLICITA A LA SECRETARÍA PROVEA EL CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DE LA LEGISLATURA.

