

COMISIONES CON COMPETENCIA LEGISLATIVA: UNA PRO- PUESTA DE AGILIZACIÓN AL PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO

COMMISSIONS WITH LEGISLATIVE AUTHORITY: A PROPOSAL TO STREAMLINE THE LEGISLATIVE PROCESS IN MEXICO

MIGUEL MARTÍNEZ DURÁN¹

Resumen: El presente artículo examina la posibilidad de otorgar competencia legislativa plena a las comisiones parlamentarias del Congreso de la Unión en México, como una vía para enfrentar el rezago legislativo y optimizar el funcionamiento del Poder Legislativo. A partir de un análisis normativo, doctrinal y comparado, se identifican las limitaciones del modelo legislativo actual, así como los beneficios potenciales de descentralizar la toma de decisiones legislativas hacia órganos colegiados más especializados. Se revisan experiencias internacionales como las de España, Italia y Estados Unidos, en donde las comisiones cuentan con atribuciones decisorias dentro del proceso legislativo. Finalmente, se plantea una propuesta normativa viable, que permita adoptar este modelo en México bajo parámetros de eficiencia, control democrático y publicidad parlamentaria.

Palabras clave: Comisiones legislativas; delegación legislativa; proceso legislativo; rezago legislativo; transparencia legislativa.

Abstract: This article examines the possibility of granting full legislative authority to the parliamentary committees of the Mexican Congress as a means to address legislative backlog and improve the functioning of the Legislative Branch.

¹ Realizó estudios de Licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es maestrante en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <m.mtzd@hotmail.com>. ORCID: <<https://orcid.org/0009-0006-3338-9448>>.

Based on a normative, doctrinal, and comparative analysis, it identifies the limitations of the current legislative model, as well as the potential benefits of decentralizing decision-making toward more specialized collegial bodies. International experiences such as those of Spain, Italy, and the United States are reviewed, where committees have decisive powers within the legislative process. Finally, the article proposes a viable normative framework that would allow the adoption of this model in Mexico under parameters of efficiency, democratic control, and parliamentary transparency.

Keywords: Legislative committees, legislative delegation, legislative process, legislative backlog, legislative transparency.

Sumario: I. Introducción. II. Función legislativa del Estado y el papel de las comisiones legislativas. III. Algunas definiciones y tipos de comisiones legislativas. IV. Legislación vigente sobre la funcionalidad de las comisiones del Congreso de la Unión. 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 3) Comisiones en los Reglamentos del Senado de la República y Cámara de Diputados. V. El proceso legislativo mexicano y el desempeño de las comisiones legislativas. VI. Rezago legislativo en México. VII. Panorama general de las comisiones con competencia legislativa. 1) Delegación de la facultad de legislar en las comisiones. 2) Reservas a la facultad de delegar la función legislativa. 3) Ventajas de las comisiones con competencia legislativa. VIII. Comisiones legislativas como ente redactor de normas jurídicas. IX. Conclusiones. X. Fuentes consultadas.

“Por la política y en la política está el camino y la salvación de México”.

Emilio Chuayffet Chemor

I. INTRODUCCIÓN

El funcionamiento eficiente del Poder Legislativo es un componente esencial para la consolidación de un Estado constitucional y democrático de derecho. En el caso de México, el Congreso de la Unión enfrenta desde hace décadas un fenómeno persistente de rezago legislativo, derivado de la acumulación de iniciativas sin dictamen y de procedimientos prolongados que obstaculizan la respuesta normativa oportuna a las demandas sociales.

En este escenario, las comisiones legislativas han adquirido una creciente importancia como órganos técnicos, colegiados y pluralistas, encargados de estudiar, analizar y dictaminar iniciativas y otros asuntos parlamentarios. Sin embargo, su actuación continúa limitada a funciones preparatorias, sujetas a la ratificación del Pleno, lo que reduce su capacidad para contribuir eficazmente a la producción normativa del Estado.

El objetivo de este artículo es explorar la viabilidad constitucional, política y operativa de otorgar competencia legislativa plena a las comisiones parlamentarias, tomando como referencia modelos comparados —especialmente los casos de España, Italia y Estados Unidos— en los que tales órganos desempeñan funciones legislativas sustantivas. A partir de un análisis doctrinal y normativo, se argumenta que este modelo podría representar una alternativa institucional idónea para enfrentar el rezago legislativo, fortalecer la división del trabajo parlamentario y mejorar la calidad del debate legislativo en México.

La hipótesis que guía el presente trabajo sostiene que la delegación de competencia legislativa plena a las comisiones parlamentarias del Congreso de la Unión permitiría reducir el rezago

legislativo y optimizar el proceso parlamentario mexicano, siempre que se acompañe de mecanismos efectivos de control democrático y transparencia.

II. FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO Y EL PAPEL DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

El Poder Legislativo en nuestro país, tradicionalmente y salvo algunos periodos históricos específicos, se ha integrado por dos Cámaras legislativas: la de Diputados y la de Senadores, de conformidad con lo establecido por el artículo 50 constitucional.

La Constitución General establece al Poder Legislativo Federal como el órgano de la Federación que tiene la función legislativa del Estado, es decir, tiene como atribución predominante expedir las leyes federales (artículos 71 y 72) en las materias que la misma norma fundamental determina, a través de facultades expresamente conferidas y algunas implícitas (artículo 73).

Ahora bien, dada la importancia de la función legislativa, es conveniente anotar la definición que nos brinda el Diccionario Universal de Términos Parlamentario, a dicha función la puntualiza como “la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de estos entre sí”.²

La creación de leyes es una facultad innata del Poder Legislativo, que consiste en verter en textos claros, precisos, coherentes y apegados a la realidad, todo aquello que la población de la Nación ha instituido o intenta instituir para regir sus conductas, ya sea en lo individual o en colectividad. Y esta función tendrá que desarrollarse con apego a la disciplina jurídica comprendida en la teoría de

² *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 1a ed. México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997, voz: legislativa, función, Namorado Urrutia, Pericles, p. 571.

la legislación que tiene como finalidad lograr que los enunciados normativos se inserten adecuadamente en el ordenamiento jurídico del que formarán parte³, es decir, en la técnica legislativa.

El proceso legislativo es un eje fundamental del Estado de Derecho, ya que a través de él se crean normas generales y abstractas que regulan la vida en sociedad. La claridad, coherencia y accesibilidad de estas normas dependen en gran medida de la aplicación de principios lingüísticos en su redacción.

Las Comisiones son determinantes en el proceso legislativo mexicano, puesto que de los dictámenes u opiniones que éstas emitan, depende en gran medida el desempeño que tenga el Pleno de la Cámara; con el trabajo de las comisiones es posible aportar el conocimiento específico y deliberación de los integrantes de éstas para la mejor toma de decisiones del Pleno, con lo que se desarrollan todas y cada una de las funciones del Poder Legislativo. A manera de analogía nos atrevemos a afirmar que estos órganos colegiados pueden ser considerados “pequeñas legislaturas”, por las razones que abordaremos.

III. ALGUNAS DEFINICIONES Y TIPOS DE COMISIONES LEGISLATIVAS

De acuerdo con la doctrina clásica anterior a 1947, que concebía a las Comisiones como órganos de la Cámara, su propósito era facilitar el trabajo legislativo, pero no sustituirla: la diferencia entre Comisión y Cámara tenía fronteras muy definidas.⁴

³ Mora-Donatto, Cecilia y Sánchez Gómez, Elisa, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa (Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, México, H. Congreso del Estado de Tamaulipas – UNAM-IIJ, 2012, p. 71.

⁴ Paniagua Soto, Juan Luis, “*El sistema de Comisiones en el Parlamento Español*”, Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1986, pág. 133.

A partir de la Constitución italiana el problema de la identidad o diferencia entre las Comisiones y la Cámara cobró un nuevo impulso. En este contexto se propuso que las Comisiones Legislativas debían ser consideradas como verdaderos órganos de la Cámara, y también para el *iter* legislativo, puesto que la mayoría de los proyectos se agotarían en su seno. En este contexto, el objetivo que persiguen las Comisiones es el de organizar el trabajo parlamentario de tal manera que: 1º Hagan efectivas las funciones que les encomienda el Parlamento. 2º Garanticen la participación de todos los miembros de la Cámara en dichas funciones, y 3º Logren un mayor y más abarcante trabajo.⁵

Al respecto, Luis Villacorta considera que las Comisiones son una formación necesaria de las Asambleas, condicionadas históricamente por el ejercicio formal de funciones deliberativas, por la autonomía orgánica –que consiste en una autoorganización de la deliberación– y por un elevado grado de complicación y especialización de los conocimientos. Las Comisiones son elementos naturales de la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y son absolutamente imprescindibles en cualquier Asamblea numerosa, poco conveniente para enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.⁶

Silvano Tosi señala que las Comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con la formación de leyes, como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada, debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las Cámaras, sujeto a los señalamientos constitucionales, en lo

⁵ Basterra Montserrat, Daniel, *Comisiones Legislativas con Delegación Plena*, Ed. Comares, España, 1997, p.9.

⁶ Villacorta Mancebo, Luis, *Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes*, Secretaría de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid. 1989.

atinente a las modalidades que configura las atribuciones de las Comisiones en la formación de las leyes, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones.⁷

Las comisiones pueden definirse, como órganos colegiados de las Cámaras, integrados por legisladores, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias de los asuntos que debe resolver la Asamblea⁸, es por ello por lo que la principal actividad de estos órganos es la de dictaminación. Dicha institución camaral se sitúa en el punto crucial de intersección entre el Estado y la sociedad, al ofrecer una composición plural derivada de los grupos parlamentarios. También definen la eficacia y viabilidad de la democracia representativa, desde el punto de vista del control sobre las acciones gubernamentales como del procedimiento legislativo.⁹

De acuerdo con las definiciones anteriores, se puede decir que las comisiones son Órganos colegiados formados por las Cámaras e integrados por legisladores de todos los grupos parlamentarios, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias, de los asuntos que debe resolver la Asamblea, y cuya composición numérica es inferior a la del Pleno, de conformidad con el marco jurídico de las Cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas; es decir, para que los actos emanados de estos órganos tengan efectos al exterior, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.

Finalmente, las comisiones se dividen básicamente en dos tipos: ordinarias o permanentes, y temporales. Con respecto a las primeras, se encuentran previstas en la regulación orgánica con ese carác-

⁷ Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa—Cámara de Diputados, México, 1996, p. 138.

⁸ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, LXI Legislatura Cámara de Diputados, México, 2012, p.94.

⁹ Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*, UNAM-III, México, 2008. p. 172.

ter, éstas son especializadas; es decir, se ocupan de un determinado sector de la actividad estatal, siguiendo en esencial las materias de que se ocupa cada ministerio o secretaría de Estado del Poder Ejecutivo.¹⁰

Por su parte las comisiones temporales –también llamadas no permanentes o especiales– se crean para un trabajo concreto y se extinguen al concluir el trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura. Este tipo de comisiones, aun teniendo carácter estable, no desarrollan funciones encaminadas al estudio y dictamen de leyes.¹¹

IV. LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE LA FUNCIONALIDAD DE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

La figura de las Comisiones está regulada en diversos ordenamientos jurídicos que es importante considerar, así iniciamos su estudio con la Carta Magna del país.

1) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En el artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que:

Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

...

II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.

De tal suerte que, es desde la Carta Magna que se reconoce la figura de la Comisión legislativa al interior de las Cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, se reconoce a nivel constitucional

¹⁰ Cervantes Gómez, Juan Carlos, op. cit., nota 8, p. 97.

¹¹ Ibidem, p. 99.

a la comisión permanente¹², así como a las comisiones de investigación¹³, figuras que no son relevantes para efectos del presente trabajo.

2) LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Lo primero a tomar en consideración es que el ordenamiento jurídico que define la integración de estos órganos es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGC) publicada inicialmente en el año de 1979, siendo vigente en la actualidad la que se publicó en el DOF el 3 de septiembre de 1999.

De tal suerte que, la organización y competencias del sistema de Comisiones se encuentran regulados en la LOGC en su Capítulo sexto, de las Comisiones y Comités, concretamente en los artículos 39 al 45, que establecen, entre otros aspectos, los siguientes:

- Las características de estos órganos.
- Cuáles son las Comisiones ordinarias.
- Los alcances de la competencia de las Comisiones ordinarias.
- Cuáles son las Comisiones ordinarias con tareas específicas.
- Las Comisiones especiales y una breve regulación de su actividad.
- Las reglas para la integración de Comisiones ordinarias.
- La obligación de los miembros de las Comisiones de acudir puntualmente a sus reuniones.

¹² Establecida en el artículo 78 constitucional y que entra en funciones durante los recesos del Congreso de la Unión, se integra por 19 diputados y 18 senadores y ejerce las facultades que la propia constitución le señala.

¹³ Reconocidas por el párrafo III del artículo 93, las cuales se encuentran dentro de los mecanismos de control parlamentario que ejerce el Poder Legislativo, cuyo fin último es indagar en determinadas situaciones de la actividad del gobierno, cuando se tiene indicio de un ejercicio pobre e inadecuado de las actividades encomendadas a las entidades públicas sujetas a este control.

- La facultad del coordinador del grupo parlamentario de solicitar la sustitución temporal o definitiva de un diputado de su grupo en Comisiones.
- El derecho de las Comisiones de contar con el espacio necesario para el trabajo de su mesa directiva y para la celebración de sus reuniones.
- La posibilidad de establecer Subcomisiones o grupos de trabajo.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, se señala que las funciones de las Comisiones consisten en elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, para hacer posible que la Cámara desarrolle las funciones que le señalan la Constitución y las leyes; de una manera similar, para el Senado otorga las funciones de analizar y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia.

En este mismo documento se precisa que, según el caso de que se trate, a las Comisiones de la Cámara puede corresponderles alguna o algunas de las funciones siguientes:

- Dictamen sobre iniciativas de ley o decreto.
- Solicitud, recepción y análisis de información.
- Control de la administración pública.
- Dictamen para dar cumplimiento a la facultad de designar servidores públicos.
- Preparación de proyectos de Ley y desahogo de consultas sobre los ordenamientos que rigen el funcionamiento de la Cámara.
- Coordinación con la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Conocimiento y resolución de denuncias por responsabilidad de servidores públicos.

- Investigación sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal.

Como se observa en la anterior enumeración de funciones, todas son originariamente de la Cámara en su conjunto, sólo que, para efectos de división de trabajo en grupos especializados, se delegan en las Comisiones.

La elaboración de dictámenes y opiniones es considerada la principal actividad de una Comisión ordinaria, por lo que es necesario precisar estos conceptos. Los dictámenes son las resoluciones que acuerdan las Comisiones ordinarias por mayoría relativa, con respecto a una iniciativa o propuesta que se les haya turnado, previo análisis y discusión de esta. Asimismo, puede solicitársele a la Comisión únicamente una opinión respecto de una iniciativa o propuesta, lo que reducirá su participación en el proceso legislativo, a un análisis en su calidad de órgano especializado en la materia.

3) COMISIONES EN LOS REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y CÁMARA DE DIPUTADOS

En lo que respecta las Comisiones del Senado de la República, el artículo 103 de la Ley Orgánica señala que el Reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las Comisiones y los asuntos que por su naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas.

El Título Sexto de dicho reglamento regula el funcionamiento de las Comisiones. En el artículo 113 se establece lo siguiente:

1. Las comisiones, como forma de organización interna del trabajo legislativo, se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado.

2. En las comisiones se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias.

En el artículo 114 se señala lo siguiente:

1. El Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento.
2. A falta de norma expresa, en lo procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno.
3. Conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por lo que hace a la Cámara de Diputados, el artículo 67 de su Reglamento señala que el presidente podrá turnar los asuntos a una o más comisiones, para efectos de: I. Dictamen, II. Opinión, o III. Conocimiento y atención.

Como se observa, en ambas Cámaras, las comisiones tienen funciones limitadas, de tal suerte que, la legislación vigente en México no considera las comisiones parlamentarias con competencia legislativa plena.

V. EL PROCESO LEGISLATIVO MEXICANO Y EL DESEMPEÑO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Iniciaremos por realizar de manera sucinta una breve descripción histórica del inicio o apertura a este importantísimo proceso en el devenir histórico de las Constituciones de la Nación mexicana.

- a. La Constitución de 1824 estipulaba en su artículo 41 que cualquier diputado o senador podía hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara; mientras que el artículo 105 establecía dicha atribución a favor del presidente, el cual podía hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que considerara pertinentes al bienestar general, dirigiéndolas a la Cámara de Diputados.
- b. En la Constitución de 1836, también conocida como las “Siete Leyes Constitucionales”, se establecía que correspondía la iniciativa de las leyes al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias; a la Suprema Corte de Justicia, en lo referente a la administración de su ramo; así como a las Juntas Departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. Cabe resaltar que en esta Constitución se desapareció la facultad de los Senadores para presentar iniciativas de ley. Asimismo, en la tercera de las siete leyes, se reconocía el derecho para los ciudadanos para presentar iniciativas siempre y cuando las dirigiesen a algún diputado o a los ayuntamientos de las capitales para que, en caso de aprobarlas, se elevaran a la categoría de iniciativa. Dicha acción no puede ser considerada una facultad de iniciativa directa, pero se asentó un avance en favor de los ciudadanos en esa materia.
- c. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas en el Bando Nacional el 14 de junio de 1843, disponían en el artículo 53 que correspondía la iniciativa de leyes al Presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas departamentales en todas las materias, así como a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

- d. La Constitución Mexicana de 1857, también reguló el derecho de iniciativa al reservarla exclusivamente para el Presidente de la Unión, los diputados del Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados (artículo 65).
- e. El texto original de la Constitución Federal de 1917, en su artículo 71, reguló el derecho de iniciativa para el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

Las resoluciones del Congreso pueden ser leyes o decretos, que son producto de la función legislativa. A continuación, abordaremos las fases del procedimiento legislativo que deben observarse para que una propuesta se convierta en ley o decreto y son conocidas como: iniciativa; discusión; aprobación; sanción; publicación; e inicio de vigencia.

La iniciativa es el acto por el que un sujeto legitimado para ello somete al Legislativo un proyecto de ley, de reforma a una ley o de reforma a la Constitución. Según el artículo 71 constitucional, este derecho le corresponde al titular del Ejecutivo Federal, a los diputados y senadores, a las legislaturas de las entidades federativas y a los ciudadanos.¹⁴

La iniciativa puede ser presentada ante cualquiera de las cámaras, exceptuando las que se refieren a empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, en cuyo caso deben

¹⁴ Por lo que respecta al titular del Ejecutivo, en el ejercicio de este derecho, podrá presentar ante alguna de las cámaras del congreso hasta dos iniciativas con carácter preferente, que no podrán ser de reforma a la Constitución. El Pleno de la cámara de origen tendrán un plazo de treinta días para discutir y votar las iniciativas, una vez aprobadas pasarán a la cámara revisora y contará con la misma temporalidad para su análisis y votación. En tratándose de iniciativa ciudadana, deberá cumplir con el requisito de ser impulsada, por lo menos, por el 0.13% del listado nominal de electores y cumplir los requisitos señalados por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en lo que respecta a las firmas de los ciudadanos que proponen la iniciativa.

discutirse primero en la de Diputados. La cámara que recibe la iniciativa se le denomina cámara de origen, y a la colegisladora, cámara revisora.

La discusión, es la segunda etapa del proceso legislativo en la que se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley¹⁵, en la discusión participarán, sin excepción, las mayorías y minorías parlamentarias. Recibido el proyecto de ley por una de las cámaras, el presidente de esta lo turnará a la comisión que le corresponderá el estudio del proyecto, atendiendo la materia que entrañe la iniciativa, publicándose en la Gaceta Parlamentaria el turno correspondiente. Según el artículo 72, inciso i) de la Constitución, las iniciativas se discutirán preferentemente en la cámara en la que se presenten, a menos que transcurra un mes de haber sido turnadas a la comisión dictaminadora sin que ésta haya rendido dictamen; en tal caso, el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

Es en la discusión de proyectos, el momento en que las comisiones legislativas desplegarán y harán uso de todas sus facultades, como solicitar documentos, sostener reuniones con autoridades, grupos interesados, personas morales o sociedad en general a efecto de conocer su punto de vista, y estar en condiciones de presentar ante el Pleno un dictamen de los negocios de su competencia. Los dictámenes que emitan podrán ser en sentido aprobatorio, de rechazo total o parcial de los proyectos. Aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará a la otra cámara, que de igual forma procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley.

Esta etapa es primordial, ya que incorpora los principios de publicidad y de respeto de las minorías, lo que le da sentido de legitimidad a las leyes; ya que su discusión es pública, se conocen las respectivas posturas de los grupos parlamentario, así como de las autoridades que eventualmente ejecutarán las leyes y de los grupos

¹⁵ Orozco Gómez, Javier, *El Poder Legislativo en el Estado Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2005, p. 38.

interesados y sociedad en general que serán sometidos a ellas. A la vez que se permite conocer la postura de las minorías representadas en Congreso.

Una vez que el proyecto ha sido aprobado por ambas cámaras del Congreso, la sanción se da por parte del Poder Ejecutivo. Podemos considerarle una especie de visto bueno por parte del Ejecutivo, de no ser así puede presentarse el llamado veto que este último puede imponer a una ley o decreto. Por medio de la interposición del veto, el Presidente devuelve parcial o totalmente a la cámara de origen el proyecto que ya había sido aprobado.

Mediante reforma al apartado B del artículo 72 constitucional, de agosto de 2011, se buscó erradicar el llamado “veto de bolsillo”, el cual consistía en que al transcurrir el plazo de 10 días sin que el Ejecutivo enviara al Legislativo sus observaciones respecto de los proyectos aprobados, éstos se consideraban sancionados y el Presidente debía ordenar su publicación, pero al no existir reglas para ello, daba lugar a el Ejecutivo los retuviera indefinidamente.¹⁶

La publicación es un requisito *sine qua non* de la existencia de la ley, ésta pueda entrar en vigor y concluir el proceso legislativo. Como ya lo hemos mencionado, la publicación en nuestro país se realiza en el Diario Oficial de la Federación. La vigencia de la ley puede ser fijada por la misma, el tiempo que media entre la publicación y la entrada en vigor se le denomina *vacatio legis*. Al entrar en vigor la ley se convierte en obligatoria.

¹⁶ La reforma constitucional señalada, estableció que todo proyecto no devuelto por el Ejecutivo con observaciones a la cámara que conoció del mismo, dentro de 30 días naturales, se reputará aprobado, y el Ejecutivo tendrá 10 días para promulgarlo y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación. De no hacerlo así, la ley o decreto se considerará promulgado y el presidente de la cámara de origen ordenará su publicación en el DOF dentro de los 10 días siguientes. Las observaciones del Ejecutivo a las leyes o decretos del Congreso, pueden ser superadas por éste, siempre que ambas cámaras voten en favor del proyecto devuelto, con una mayoría de las dos terceras partes del total de miembros.

Con base en la función legislativa, el Poder Legislativo elabora leyes que permiten instrumentar lo que mandata nuestro Pacto Fundamental, dichas leyes podemos considerarlas como políticas públicas que buscan dar respuesta a las distintas problemáticas y realidades sociales, a la vez que norman la conducta futura de los ciudadanos evitando que tales problemas se susciten.

Cuando las leyes son creadas partiendo de las necesidades de la población, trae aparejado beneficios económicos, sociales y políticos; y de la certeza jurídica que irradian, dan legitimidad al actuar de los órganos del Estado y autoridades que eventualmente las aplicarán, es por ello que en todo momento deben respetarse los actos concatenados que implica el proceso legislativo, y sobre todo que exista constancia física o electrónica que avale el actuar del Legislativo, como lo son el registro de asistencia y de votaciones, por ejemplo.

VI. REZAGO LEGISLATIVO EN MÉXICO

Uno de los grandes problemas a los que se enfrentan los Parlamentos contemporáneos es el generado por la sobrecarga de los trabajos parlamentarios, fundamentalmente los de carácter legislativo que siguen siendo los que más dedicación requieren por parte de las Cámaras.

Dentro de las complejidades jurídicas y políticas más sensibles del quehacer legislativo, figura la relativa al fenómeno del rezago que se forma a lo largo de una o varias Legislaturas con motivo de la ausencia de culminación en tiempo y forma de diferentes procesos legislativos instaurados en las Cámaras del Congreso por los titulares del derecho de iniciativa previstos en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁷

¹⁷ Camacho González, Luis Alfonso, “*El rezago legislativo*”, Quorum Legislativo 87, Octubre-diciembre 2006, CEDIP Cámara de Diputados, México.

Este fenómeno, adverso, que no corresponde al espíritu y sentido de los mecanismos previstos en la Constitución y en la legislación del Congreso para el buen proveer legislativo, redundará en perjuicio de la buena valoración respecto de la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales encomendadas al legislador federal y en gran medida en la mala percepción que la población tiene respecto de los integrantes del Poder Legislativo.

Es preciso recordar que las actividades legislativas son complejas y muy particularmente en sus fases de iniciativa y debate, por lo que parece conveniente que se impulse la ampliación o creación de diferentes figuras parlamentarias que permitan más eficientemente que los legisladores desarrollen su trabajo fundamental en condiciones cada vez mejores, particularmente en cuanto a la toma de decisiones legislativas, esto es, en la emisión de los dictámenes que en realidad es lo que se discute en los plenos cuando éstos se encuentran en la verdadera función de legislar.

Cabe señalar que por lo que hace al interior de las comisiones del Congreso de la Unión, es importante el papel que juegan los parlamentarios que presiden las comisiones, si bien en ellas se desarrolla a su máxima capacidad la labor legislativa; es conveniente no soslayar que los liderazgos partidistas buscan evitar la división en las votaciones plenarias, es en la etapa de comisiones donde se hacen las negociaciones políticas y donde se avanza o bloquea el camino de un producto legislativo.

VII. PANORAMA GENERAL DE LAS COMISIONES CON COMPETENCIA LEGISLATIVA

Actualmente, en algunos sistemas jurídicos, como el español, se observa la importancia y autonomía que alcanzan estos órganos, ya que se les otorgan facultades delegadas, o bien debido a la influencia que llegan a tener en el sistema, las decisiones que toman son ratificadas por la Asamblea sin mayor debate o análisis. Se ha

visto que las Comisiones del sistema español gozan de un alto nivel de autonomía, que sólo se ve limitado por la coordinación que se requiere con las actividades y competencias del Pleno, autonomía que encuentra su máxima expresión en la delegación de facultades legislativas.

En este esquema, se puede decir que el propósito de las Comisiones es combatir la lentitud propia de los procedimientos legislativos, y las consecuencias que derivan de ello, así como alcanzar cierta celeridad de la actividad legislativa, lo cual se ha convertido en una de las principales exigencias de los Parlamentos Contemporáneos en el Estado Constitucional.¹⁸

Así, las Comisiones son una formación necesaria de las Asambleas, condicionadas históricamente por el ejercicio formal de funciones deliberativas, por la autonomía orgánica y por un elevado grado de complicación y especialización de los conocimientos. Las Comisiones son elementos naturales de la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y son absolutamente imprescindibles en cualquier Asamblea numerosa.

En resumen, hay que destacar que la necesidad de abarcar más trabajo tanto cuantitativo como cualitativo, así como la conveniencia de agilizar los procedimientos legislativos, han sido la causa de la sucesiva creación de diversos tipos de comisiones parlamentarias tanto en las Cámaras altas como en las bajas. En España, siguiendo a la Constitución Italiana, se instituyeron constitucionalmente las comisiones legislativas con delegación plena, dando lugar a la descentralización legislativa, agotándose en la comisión dicho procedimiento legislativo.¹⁹

¹⁸ Gómez Lugo, Yolanda, “Las comisiones parlamentarias con competencia legislativa plena en el sistema parlamentario español: Una técnica de agilización procedimental”, en *Estado constitucional y derechos fundamentales*, Mijangos y González, Javier, Coord. Ed. Porrúa, México, 2010, p.167.

¹⁹ Basterra Montserrat, Daniel, op. cit., nota 5, p.101.

Se puede considerar que ésta es la tendencia universal respecto a las funciones de las comisiones de los órganos parlamentarios y legislativos, aunque en el caso de México es todavía muy lenta la evolución hacia lo experimentado en otras latitudes y se debe tanto a la práctica como a la reglamentación al respecto.

1) DELEGACIÓN DE LA FACULTAD DE LEGISLAR EN LAS COMISIONES

Uno de los mecanismos articulados para solventar las dificultades planteadas en el punto anterior es delegar facultades legislativas en las comisiones, descargando al Pleno del volumen de trabajo legislativo acumulado.²⁰

Es imprescindible no perder de vista que las comisiones como el Congreso mismo, además de la función legislativa también desarrollan otras de tipo administrativo, político, etcétera; motivo por el cual el planteamiento es descargar al pleno de la mayoría de los temas que no tienen incidencia en materia legislativa, como lo podrían ser los temas administrativos o de algunos nombramientos.

Cabe destacar que las Comisiones son órganos de las Cámaras que han tenido dos características históricas:

1. Que son órganos más reducidos que las Cámaras en cuyo seno se crean, y
2. Que su función se agota en la preparación del trabajo final, que debe realizar el Pleno.²¹

Esta última característica se ha ido modificando en diversos Parlamentos, ya que algunas constituciones modernas han aceptado la competencia legislativa plena de las Comisiones Parlamentarias; la primera, la constitución italiana de 1947, a la cual siguieron las

²⁰ Gómez Lugo, Yolanda, *op. cit.*, nota 18, p.167.

²¹ Paniagua Soto, Juan Luis, *op. cit.*, nota 4, pág. 119.

de España, y en América Latina, la de Brasil y la de Argentina, en las que las Comisiones cuentan con estas facultades legislativas delegadas.

En el caso de los Estados Unidos de América, prácticamente el Congreso, o en todo caso la Cámara de Representantes, delega en los Comités permanentes (comisiones permanentes en nuestro sistema) no sólo sus funciones legislativas, sino también sus funciones deliberativas.

James Q. Wilson señala que la característica organizativa más importante del Congreso es el conjunto de Comités legislativos de la Cámara de Representantes y del Senado, ya que allí es donde realmente se hace el trabajo del Congreso, y que es en la presidencia de estos Comités y sus Subcomités donde se concentra la mayor parte del poder de este.²²

A pesar de que en el Congreso Norteamericano no están previstas las facultades plenas, *de facto* éstas se ejercen, ya que las decisiones que se toman por los Comités son sistemáticamente confirmadas por el Pleno y sólo en ocasiones excepcionales son rechazadas.

En el caso de España, su Constitución, al igual que la italiana, establece la posibilidad de que ambas Cámaras deleguen en las denominadas constitucionalmente Comisiones legislativas permanentes, la aprobación de proyectos o proposiciones de ley excluyendo así al Pleno de las fases de debate y votación.

La misma Constitución española es la que establece la posibilidad de que las competencias legislativas sean repartidas entre el Pleno y las comisiones, teniendo en cuenta las reservas de Ley en favor del Pleno, con lo cual el resto de las competencias legislativas puede ser de las comisiones. Por lo tanto, en el sistema español se efectúa, como dice textualmente la Constitución una delegación de la potestad legislativa en favor de las comisiones.²³

²² Wilson, James, *El Gobierno de los Estados Unidos*, Editorial Limusa. Tercera reimpresión. México. 1999, pág. 256.

²³ Basterra Montserrat, Daniel, op. cit., nota 5, pág. 102.

Esta delegación legislativa, por parte de las Cámaras, se basa en el principio de la división del trabajo, la cual trae consigo mayor eficiencia en el funcionamiento de estas, descargando de trabajo al Pleno, reservándole sólo los asuntos considerados más importante por la propia Constitución (Artículo 75 numeral 2) o por lo grupos minoritarios.

El constituyente español reconoció a las Cámaras capacidad para delegar a favor de las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley. Se trata de un procedimiento legislativo especial tipificado por razón del tiempo de tramitación, cuya peculiaridad consiste en la celebración de todas las fases del *iter legis* en sede de comisión, esto es, no sólo el examen y discusión de la propuesta legislativa, sino también el acto resolutorio con el que la Cámara forma su voluntad pronunciándose sobre el texto examinado.²⁴

Estas Comisiones se encargan de llevar a cabo el denominado procedimiento legislativo descentralizado, que se plasma en la autorización para que las Cámaras deleguen su competencia en las Comisiones Legislativas permanentes para la aprobación de proyectos y proposiciones, sin que sea necesario que pasen por el Pleno.

La característica de este procedimiento especial se encuentra en que las comisiones deliberan y deciden por sí mismas, en el sentido de que adoptan una resolución con forma de ley en el ejercicio de la competencia legislativa que le ha sido delegada previamente por el pleno; decisión que es imputable a la misma Cámara de la que forman parte.²⁵

Al respecto, Juan Luis Paniagua destaca que “no se trata de un nuevo tipo de Comisiones, más bien de diferente competencia a la que, con carácter ordinario, se tiene”.²⁶ De acuerdo con lo anterior

²⁴ Gómez Lugo, Yolanda, op. cit., nota 20, p.167.

²⁵ Ibidem, p.174.

²⁶ Paniagua Soto, Juan Luis, op. cit., nota 4, pág. 131.

se puede decir que la delegación de facultades ha servido para eficientar el trabajo de sus Cámaras, descargando al Pleno de ellas de asuntos de importancia menor.

2) RESERVAS A LA FACULTAD DE DELEGAR LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Con respecto a las facultades plenas otorgadas a las Comisiones italianas por la Constitución, Andrea Manzella señala que con la disposición Constitucional y las reformas al Reglamento en 1971, el resultado fue que en las Comisiones se puede aprobar todo, excepto los proyectos calificados por disposición constitucional como “reserva de la Asamblea” y aquellos en los cuales se manifieste la oposición preventiva al procedimiento en Comisiones por parte del gobierno o de una décima parte de los componentes de la Cámara de Diputados, y agrega que en el Senado la situación no es diferente, al contrario se da espacio para mayor acción en la sede legislativa porque no se admite la oposición preventiva.²⁷

Debe destacarse que no sólo es novedoso este sistema adicionado a la Constitución italiana, sino también el hecho de desarrollar en los reglamentos de las Cámaras, la determinación de las circunstancias en que se hará la delegación de esa competencia.

De forma enunciativa y no limitativa, señalaré algunas materias que se consideran de exclusividad de los Plenos de las Cámaras, tales como: reformas a la Constitución, sin distinción de materia en cuestión; seguridad nacional; materia fiscal, como establecimiento de nuevos impuestos; materia económica, como lo sería el comercio exterior; así como temas de interés preponderante para la sociedad y que ello implique sean materias que deba conocer el Pleno.

²⁷ Manzella, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987, pág. 81.

La justificación de la creación de esta limitación material a las comisiones con competencia legislativa, obedece a que se trata de ámbitos materiales cargados de relevancia política para la vida estatal y ello justifica la intervención directa del pleno de las Cámaras de Congreso de la Unión en la resolución de aquellos asuntos.

No obstante, si algún caso fuera objeto de la delegación de la facultad legislativa en favor de alguna comisión y en el desarrollo del debate y atención de este, cobra tal relevancia que amerite conocimiento del Pleno, será éste quien en todo momento podrá atraer, conocer y resolver aquel tema; es decir, revocar la delegación que hubiere realizado.

No obstante, la delegación legislativa también plantea riesgos. La concentración de decisiones en órganos reducidos podría fomentar prácticas de negociación opaca o limitar la deliberación plural. Asimismo, existe el peligro de que la especialización técnica sustituya el debate político, reduciendo la visibilidad pública del proceso.

A pesar de que esta forma de operación ha sido cuestionada argumentando que el debate se reduce a un pequeño grupo de legisladores que no representa las posiciones de la totalidad de la asamblea; debemos tener en cuenta que las comisiones tienen una composición en lo que a grupos parlamentarios se refiere, correspondiente con el Pleno, por lo que las mayorías y minorías son similares y por tanto, las decisiones que se tomen en las comisiones tendrán las mismas votaciones porcentualmente hablando.

Finalmente, se puede decir que el sistema de comisiones parlamentarias con competencia legislativa, tiene más ventajas que desventajas. Por ello, resulta indispensable establecer contrapesos institucionales y límites materiales claros que garanticen el equilibrio entre agilidad legislativa y control democrático.

Facultar a las comisiones para que tomen decisiones vinculantes, evita que los argumentos planteados en sus deliberaciones se reproduzcan en el Pleno, lo que descarga a éste de los asuntos menores que por su alta especialidad pueden resolver sin inconvenientes las comisiones.

3) VENTAJAS DE LAS COMISIONES CON COMPETENCIA LEGISLATIVA

El sistema de Comisiones parlamentarias con competencias Legislativas plenas tiene diversas ventajas, de acuerdo con Daniel Basterra, destacan las siguientes:²⁸

1. Agilización de los procedimientos legislativos, en virtud de que no es lo mismo que debatan cientos de miembros de una Cámara, que dos o tres decenas de estos, supuestamente más especializados en los temas concretos que se tratan en cada Comisión.
2. La especialización de los miembros de las comisiones ya sea porque están preparados previamente debido a sus estudios o profesiones, o porque dentro de las mismas comisiones pueden alcanzar dicha especialización por medio de la praxis.
3. Mayores posibilidades de control del Gobierno y la administración en las comisiones, siempre que la distribución de escaños permita que las minorías puedan ejercer ese derecho; es decir, garantizar el derecho de las minorías representadas en el Congreso de la Unión.
4. Otra importante que destaca Yolanda Gómez Lugo es que se eliminan las fases de debate y aprobación en el plenario, lo cual permite la agilización de los trámites tendientes a la resolución aprobatoria de la Cámara. Nos encontramos ante una variación del *iter legis* común consistente en la supresión

²⁸ Basterra Montserrat, Daniel, op. cit., nota 5, pág. 10.

de algunas secuencias procedimentales que afectan a la intervención del Pleno, dando lugar a que la fase decisoria se concentre en la comisión legislativa competente. Por lo tanto, son razones de economía procesal las que justifican la aplicación de este procedimiento legislativo especial facilitando el funcionamiento de las Asambleas. Esta técnica legislativa permite resolver con celeridad situaciones imprevistas que requieren la intervención legislativa del Parlamento. Mediante este mecanismo se concede a la actividad legislativa un mayor dinamismo y flexibilidad derivada del carácter facultativo que rige en la selección y aplicación de este tipo de procedimiento legislativo.²⁹

5. Principio de publicidad en comisiones, las discusiones que se desarrollan al interior de las Comisiones son de vital importancia, pues en ellas es donde realmente se discuten técnicamente y a detalle los proyectos de la Cámara, además de que es el lugar donde se toman los acuerdos más importantes, reservando para el Pleno los matices políticos y la resolución de los grandes desacuerdos.

Al respecto, Fernando Santaolalla destaca que: en la mayoría de los Parlamentos las sesiones de las Comisiones son a puerta cerrada, tanto a efectos de permitir la negociación de acuerdos entre los grupos parlamentarios y sólo se exceptúan de esta regla general las sesiones de las Comisiones en que se aprueben directamente leyes y las informativas celebradas con autoridades y particulares.³⁰

Por otro lado, respecto a las reuniones no públicas de las Comisiones previstas por los reglamentos españoles, Daniel Basterra señala que si la mayor parte del trabajo legislativo se efectúa en Comisiones, parece que el principio de la publicidad ha sido sensiblemente cercenado con lo que la legitimación democrática del

²⁹ Gómez Lugo, Yolanda, op. cit., nota 20, p.174.

³⁰ Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, p. 184.

legislativo, que se debe mantener tras las elecciones a través del entramado que supone el conocimiento por parte del electorado de la actividad de sus representantes, no sigue ofreciendo la plenitud de esa legitimidad continuada, que se predica para los representantes del pueblo.³¹

De esta forma, se considera necesaria la publicidad total de las sesiones de Comisiones, por lo que no parece suficiente que la posibilidad de la asistencia de los medios de comunicación a dichas sesiones cumpla plenamente con el requisito de publicidad.

Con relación a esta situación, la legislación parlamentaria en México, en el caso del Senado en el artículo 138 del Reglamento señala que -en las convocatorias se especifica el carácter público o privado de las reuniones- y de ello deberán notificar al pleno; al establecerse las comisiones con competencia legislativa en el sistema mexicano, se haría necesario la extinción de normas que limiten el principio de publicidad.

Al contar con este tipo de procedimiento en favor de las Comisiones se generarían debates de mayor calidad por parte de los legisladores, en virtud de que no tendrán otra oportunidad de verter comentarios e ideas en favor o en contra del tema en cuestión; situación que se considera enriquecedora al debate legislativo y desempeño del papel de los legisladores. En general se constata que esta variación en el modo de tramitación legislativa atiende a razones de economía procedimental; trata de economizar las fases del *iter legis* para satisfacer las exigencias sociales.

Finalmente, el *iter* descentralizado parece que hasta tiene a su favor el ser un procedimiento ágil que acorta el tiempo de tramitación de las leyes sin perjudicar su contenido y sin impedir que los distintos partidos expongan sus puntos de vista.³²

³¹ Basterra Montserrat, Daniel, op. cit., nota 5, pág. 98

³² Ruiz Robledo, Agustín, “*La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*”, Revista española de derecho constitucional, No. 43 (Enero-Abril 1995), Centro de estudios políticos y constitucionales, pp. 73-111.

No obstante, los puntos favorables, la delegación de funciones legislativas a comisiones debe acompañarse de garantías democráticas que eviten la opacidad o el abuso de poder de las mayorías parlamentarias. Es imprescindible mantener mecanismos que salvaguarden el papel deliberativo del Pleno en temas de alto impacto social o político.

VIII. COMISIONES LEGISLATIVAS COMO ENTE REDACTOR DE NORMAS JURÍDICAS

La facultad legislativa de las comisiones es un procedimiento abreviado, extraordinario en el cual el Pleno de la Cámara delega a las propias comisiones la facultad para realizar la deliberación y aprobación definitiva de un proyecto de ley. La discusión y votación concluyen en las comisiones sin la intervención del Pleno. Entonces las comisiones se transformarían en entes redactores de normas jurídicas. Se trata de un procedimiento de delegación restringido a favor de estos cuerpos deliberantes, sobre todo en asuntos de menor importancia, cuya ventaja principal es la abreviación del procedimiento legislativo.³³

Actualmente en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos existe una diversidad de las fuerzas políticas con distintos intereses que muchas veces se contraponen y en este contexto las comisiones adquieren mayor importancia para propiciar la crítica, de manera que las ideas y propuestas legislativas puedan ser atendidas con mayor atención debido al ambiente personalizado en estos órganos reducidos.

³³ Muro Ruiz, Eliseo, op. cit., nota 9, p. 165.

El proceso legislativo es un eje fundamental del Estado de Derecho, ya que a través de él se crean normas generales y abstractas que regulan la vida en sociedad. La claridad, coherencia y accesibilidad de estas normas dependen en gran medida de la aplicación de principios lingüísticos en su redacción.

Finalmente, es preciso señalar que, los integrantes del Poder Legislativo, por la naturaleza del cargo que desempeña no necesariamente son expertos en el arte de legislar, es decir, en técnica legislativa. La redacción de leyes constituye, una actividad especializada que requiere de una serie de saberes que van del conocimiento de la organización estatal y del sistema jurídico en el que se insertarán los enunciados emanados de dicha actividad, al del sistema lingüístico con el que han de ser elaborados los textos normativos.³⁴

IX. CONCLUSIONES

El análisis realizado sobre las comisiones legislativas en el sistema parlamentario mexicano permite afirmar que existe una oportunidad real y viable para transformar la estructura del trabajo legislativo a través de la incorporación de comisiones con competencia legislativa plena, como instrumento para mejorar la eficiencia, agilidad y calidad del proceso legislativo.

En primer lugar, se ha identificado que el actual procedimiento legislativo enfrenta un grave problema de rezago, producto del exceso de iniciativas, la falta de dictámenes oportunos y una saturación estructural que impide una respuesta legislativa eficaz a las necesidades sociales. La estructura vigente, centrada en el protagonismo exclusivo del Pleno, ha mostrado limitaciones para atender de manera oportuna y técnica la demanda normativa contemporánea.

³⁴ Mora-Donatto, Cecilia y Sánchez Gómez, Elisa, op. cit., nota 6, p. 77.

En este contexto, las comisiones parlamentarias se posicionan como espacios estratégicos de deliberación y negociación, donde ya se concentra una parte sustancial del trabajo legislativo, aunque sin autonomía decisoria. El estudio comparado con sistemas como el español, el italiano o el estadounidense demuestra que la delegación de funciones legislativas plenas a comisiones es una práctica consolidada que permite agilizar el trámite de iniciativas, sin dismantelar los principios fundamentales del parlamentarismo.

La adopción de este modelo en el caso mexicano traería consigo múltiples beneficios:

- Una reducción significativa en los tiempos de tramitación legislativa,
- Mejor aprovechamiento del conocimiento técnico de los legisladores en comisiones,
- Descongestión del Pleno, que podría enfocarse en materias de alta trascendencia nacional
- Mayor calidad en los debates legislativos, al favorecer una discusión más especializada y focalizada.

La delegación legislativa en comisiones representa una vía viable y necesaria para modernizar el proceso legislativo mexicano. Su implementación requiere reformas constitucionales, legales y reglamentarias, como la definición clara de materias excluidas de delegación (como reformas constitucionales, seguridad nacional, materia fiscal, entre otras), así como una mejora en los mecanismos internos de organización y control del Congreso, también el fortalecimiento institucional de las comisiones y salvaguardas democráticas.

Por lo que, para evitar tensiones con el principio de representación popular, la delegación legislativa debe estar acompañada de mecanismos de control democrático, como la facultad de atracción del Pleno, la publicidad obligatoria de las sesiones de comisión, y la participación proporcional de los grupos parlamentarios dentro

de las comisiones. Estos instrumentos asegurarían que la eficiencia procedimental no erosione la legitimidad democrática del Congreso. Asimismo, es imprescindible fortalecer y garantizar la transparencia, el acceso ciudadano y la rendición de cuentas, de los trabajos de las Comisiones como de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En suma, las comisiones con competencia legislativa plena no solo representan una solución al rezago legislativo, sino también un mecanismo de racionalización del trabajo parlamentario que contribuye a fortalecer la función representativa, deliberativa y normativa del Congreso de la Unión, traducándose en la vindicación del Poder Legislativo en México. Su eventual implementación debe ser cuidadosamente diseñada para equilibrar la eficiencia procedimental con el control democrático y la legitimidad institucional.

X. FUENTES CONSULTADAS

Basterra Montserrat, Daniel, *Comisiones Legislativas con Delegación Plena*, Ed. Comares, España, 1997.

Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 1ª ed. México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.

Biglino Campos, Paloma, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, UNAM-IIJ, Cámara de Diputados LXIV legislatura, Centro de estudios políticos y constitucionales, México, 2020.

Camacho González, Luis Alfonso, “*El rezago legislativo*”, Quorum Legislativo 87, octubre-diciembre 2006, CEDIP Cámara de Diputados, México.

Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, LXI Legislatura Cámara de Diputados, México, 2012.

- Fernández Ruiz, Jorge, *Poder legislativo*, Porrúa, México, 2010.
- Gómez Lugo, Yolanda, *Los procedimientos especiales en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados (serie monografías núm. 78), España, 2008.
- Luna Pla, Issa, Puente, Khemvirg, Flores, Imer B. *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*, UNAM-IIJ, México, 2018.
- Luna Pla, Issa y Puente Martínez, Khemvirg (Coords.), *Crisis del Poder Legislativo y autocratización. México en perspectiva comparada*, UNAM-IIJ, México, 2025.
- Manzella, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987.
- Mijangos y González, Javier (Coord.), *Estado constitucional y derechos fundamentales*, Ed. Porrúa, México, 2010.
- Mora-Donatto, Cecilia y Sánchez Gómez, Elisa, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa (Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, México, H. Congreso del Estado de Tamaulipas – UNAM-IIJ. 2012.
- Mora-Donatto, Cecilia y Sánchez Gómez, Elia, *Propuesta para mejorar el procedimiento de creación legislativa en el Congreso Mexicano. Lineamientos desde la teoría de la legislación y la técnica legislativa*, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas – Cámara de Diputados, LXIV legislatura, México, 2021.
- Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*. UNAM-IIJ, México, 2008.
- Muro Ruiz, Eliseo (Coord.), *La ciencia de la legislación en los Congresos Estatales. Pautas heterogéneas*, Ed. Ubijus, México, 2025.
- Orozco Gómez, Javier, *El Poder Legislativo en el Estado Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2005.

- Paniagua Soto, Juan Luis, “*El sistema de Comisiones en el Parlamento Español*”, Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1986.
- Puente Martínez, Khemvirg (Coord.), *El Congreso mexicano y el parlamento abierto. Transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*, Colección INAI, México, 2022.
- Rivera León, Mauro Arturo y Martínez Fabián, Constantino, *Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Editorial Flores, México, 2015.
- Ruiz Robledo, Agustín, “La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias”, Revista española de derecho constitucional, No. 43 (enero-abril 1995), Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Sánchez Medero, Gema y Pastor Albaladejo, Gema, “Parlamentos Abiertos en América Latina: Transparencia Activa y Participación Ciudadana”, Revista Profesional de la información, v. 33, n. 1, España, 2024. <https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/87619>
- Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid.
- Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa–Cámara de Diputados, México, 1996.
- Villacorta Mancebo, Luis, *Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes*, Secretaría de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid. 1989.
- Wilson, James, *El Gobierno de los Estados Unidos*, Editorial Limusa. Tercera reimpresión. México. 1999.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de Febrero de 1857. <https://www.scjn.gob.mx/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/articulos/341>

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LO-CGEUM.pdf>

Reglamento del Senado de la República, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf

Reglamento de la Cámara de Diputados, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf