

## INTRODUCCIÓN

Ante la reforma de nuestro sistema jurídico-político, en razón a los cambios internos del país y al entorno internacional, ¿cuál será el papel de las comisiones del Poder Legislativo en la proyección del Estado en el siglo XXI?

El objetivo de la presente investigación es analizar y redimensionar la estructura, las facultades y la participación de las comisiones del Poder Legislativo. Esto, en el marco de sus funciones constitucionales, así como el papel que juegan los órganos de apoyo en cada una de sus cámaras, como los cuerpos técnicos de asesores en sus diferentes desempeños y la participación de las instituciones académicas para implementar cursos de capacitación legislativa. El fin es aportar reflexiones que contribuyan a mejorar el desempeño de las comisiones y que cuenten con mecanismos ágiles en la toma de decisiones, pues hoy día el Congreso de la Unión se integra con representantes de diversos partidos políticos del país.

Es característica de las asambleas legislativas contemporáneas el trabajo en comisiones. Estos cuerpos colegiados introducen la especialización del conocimiento, debido a la diversificación funcional de sus actividades y a las confrontaciones entre los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios. Estas comisiones son órganos creados por voluntad de la asamblea en cumplimiento de la Constitución Política, la Ley Orgánica y del Reglamento Interior del Congreso General.

Las comisiones se componen por cierto número de diputados o senadores, con objeto de profundizar en el estudio de las leyes y los asuntos que requieren la aprobación de las cámaras. Han asumido un poder tan decisivo, que pueden aprobar dictámenes de proyectos legislativos, adoptar resoluciones de carácter no legislativo y servir de foro para comparecencias de funcionarios de la administración pública en sesiones informativas.

La naturaleza de estos cuerpos colegiados deliberativos varía de un país a otro, debido a factores históricos, sociológicos, culturales y, en especial, políticos y jurídicos. Estos aspectos influyen en el tipo de Constitución Po-

lítica, que define la estructura y funciones del Poder Legislativo; la clase de régimen presidencial o parlamentario, y el vínculo entre la asamblea legislativa, la sociedad y la administración pública. En consecuencia, los modalidades de comisiones son tan numerosos como parlamentos o congresos existan; por ejemplo, sistemas con comisiones permanentes y no permanentes, especiales, de investigación y de estudio.

Debido a que la ciencia es acumulativa, en este trabajo se parte del estudio del derecho constitucional, la teoría del Estado, el derecho parlamentario y el derecho comparado. Se plantea un análisis sobre el sistema de comisiones del Poder Legislativo mexicano y de esta forma generar propuestas que fortalezcan la ejecución de sus funciones constitucionales.

La metodología que se utiliza es la siguiente: a través del método analítico, se lleva a cabo un examen de la evolución de la normatividad interna del Congreso de la Unión; el método sistemático ayuda a ordenar la información y proceder a su agrupación; con el método deductivo se infieren conclusiones de la información examinada; se acude al método inductivo, para analizar las situaciones que se presentaron en el desarrollo del tema, a partir de una serie de fenómenos y conocimientos particulares, para alcanzar conclusiones generales y particulares; el método analógico o comparativo permite comparaciones de los fenómenos a estudiar, de acuerdo con sus semejanzas y diferencias en las distintas épocas de la actividad legislativa en nuestro país y de otras naciones; el método dialéctico se aprovecha para la comparación y confrontación de las opiniones de los doctrinarios.

El método científico permite la implantación de los métodos y técnicas existentes; el método fenomenológico allega conocimientos, al describir las cosas tal y como han sucedido, sin darle tintes subjetivos y sin juzgar; el método sintético se emplea para obtener la información requerida y concisa, y el método de la teoría de escenarios se aplica en la generación de propuestas para fortalecer el sistema de comisiones del Poder Legislativo mexicano.

Los interesados en el derecho público debemos tomar conciencia de que nuestra tarea es la de construir. Esto no debe darse fuera de la ley. Por ello, el estudio del derecho del Estado, es decir, del derecho político, en particular del Poder Legislativo, de su estructura, de sus funciones y atribuciones, por tradición doctrinal se ha ubicado en el marco del derecho constitucional. A éste se ha asignado la factibilidad de creación y organización de los poderes públicos dotados de cierta competencia en un país.

En el capítulo primero se describe y analiza el concepto de la división de poderes y el Poder Legislativo, así como el equilibrio y el freno entre sí para obviar una concentración de funciones, por lo que se estudia el porqué de la hegemonía del Poder Ejecutivo respecto el Legislativo en América Latina y en México. Ello implica referirse al principio de legalidad, que conlleva la supremacía de la norma jurídica para asegurar la existencia de un gobierno de leyes, por lo que se resalta la elevancia de la separación de poderes, especialmente su concepción e institucionalización.

En este apartado se comenta qué es un Estado constitucional. El poder se limita por elementos jurídicos que buscan el equilibrio de poderes. Desde los albores del constitucionalismo, la institucionalización de la actuación de los órganos constitucionales siempre ha estado presente, en la cual se ha reservado al órgano legislativo una influencia superior. Se considera que éste es la inteligencia de la sociedad al momento de dictar leyes.

Para comprender y proyectar su trabajo en el siglo XXI, caracterizado por complejos problemas sociales, económicos y políticos, es imprescindible conocer los antecedentes de la regulación jurídica de su sistema de comisiones. Por ello, en el capítulo segundo se reseña la evolución del sistema de comisiones de nuestro órgano Legislativo federal. Se estudia desde la Constitución de 1814 hasta los reglamentos de 1821 a 1824; de 1835, 1836, 1840 y 1844, época en la que se manifiesta una lucha accidentada por la adopción de un Estado federal o central. Al investigar los reglamentos de 1857, 1874 a 1896, también se describe brevemente la situación política y social del país. De 1910, 1917, 1934, 1977 y 1994 hasta el 2000 se instauran y se transita de un régimen representativo-constitucional, producto de las inquietudes de la Revolución mexicana, hasta la reconstrucción de la nación y la lucha por nuevos espacios de participación política.

En el capítulo tercero se describe el papel que ejercen las comisiones a partir del 1o. de septiembre de 2000. Para ello, se analiza el sistema de comisiones en relación con las funciones del Congreso de la Unión; las funciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, como las político-administrativas, las político-jurisdiccionales, de dirección política, financiera o presupuestal y la función legislativa, a las cuales me permito proponer la facultad legislativa a las comisiones.

En el capítulo cuarto se conceptúa la comisión; se describe la importancia del trabajo desarrollado en ella; se analiza la función legislativa de los representantes populares; sus características comunes, como la organiza-

ción, el funcionamiento, el número de sus integrantes y su duración; sus órganos de dirección; la convocatoria, la competencia y el orden del día; la publicidad de sus trabajos y sus asesores. Todo ello enmarcado en la vigente Ley Orgánica del Congreso de la Unión y en los acuerdos parlamentarios respectivos. Además, se destaca lo relacionado con el impulso del servicio civil de carrera.

En el capítulo quinto se examina la participación de las comisiones en el procedimiento legislativo. Por ello, se consideran las fases de la producción legislativa, especialmente la discusión y votación; el debate en comisiones y la elevación del proyecto al Pleno de la cámara. Además, se puntualiza sobre la sanción del Ejecutivo, el veto, promulgación y publicación. Por último, en el capítulo sexto se plantean algunas consideraciones a la legislación vigente del sistema de comisiones del Congreso de la Unión.

Transformar o permanecer estático es el dilema. Se optó por transformar, pues los dedicados a la investigación estamos obligados a formalizar estudios jurídicos confrontados con la realidad social, política, económica y cultural. Ello nos permitirá entender nuestras instituciones estatales y superar los obstáculos para su funcionamiento. De esta forma, se pone a consideración de los estudiosos del derecho el presente trabajo, con el fin de enriquecer la ciencia jurídica de nuestro país, ya que existen pocos estudios especializados al respecto.