

Artículos de Investigación



EDUARDO BLANCO RODRÍGUEZ
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
eblancor@uaemex.mx

CARLOS MUÑIZ DIAZ
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
cmunizd@uaemex.mx

LA IMPORTANCIA DE LAS COMISIONES ESPECIALES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

THE IMPORTANCE OF SPECIAL COMMITTEES IN THE UNION CONGRESS

Cómo citar el artículo:

Blanco E, Muñiz C, (2025). La Importancia de las Comisiones Especiales en el Congreso de la Unión. Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia, X (29) <https://10.32870/dgedj.v10i29.516> pp. 17-37

Recibido: 06/07/2022 Aceptado: 05/01/2023

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar y concientizar sobre la creación, función e impacto legislativo de las comisiones especiales al interior del Congreso General de la Unión, es resultado de una investigación cualitativa-descriptiva, las conclusiones vertidas en este documento tienen una base teórica y sobre todo sustentada en una metodología científica ya que los resultados pueden ser comprobables y observables en el ejercicio de la función parlamentaria en México bajo el marco normativo vigente. Es una investigación novedosa ya que la mayoría de las personas conocemos en lo general lo que se hace al interior del Poder legislativo y no indagamos o poco se sabe sobre el cómo o quiénes participan de forma directa en la creación de normas y más aún como se desempeñan los legisladores ante circunstancias o fenómenos que requieren una atención prioritaria o especializada.

PALABRAS CLAVE

Congreso de la Unión, Comisiones, Constitución, Legisladores, Investigación, Proceso Legislativo.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze and raise awareness about the creation, function and legislative impact of the special commissions within the General Congress of the Union, it is the result of a qualitative-descriptive investigation, the conclusions expressed in this document have a theoretical and above all based on a scientific methodology since the results can be verifiable and observable in the exercise of the parliamentary function in Mexico under the current regulatory framework. It is a novel investigation since most of us know in general what is done within the Legislative Power and we do not inquire or little is known about how or who participates directly in the creation of norms and even more so how it is done. legislators perform in circumstances or phenomena that require priority or specialized attention.

KERWORDS

Congress of the Union, Commissions, Constitution, Legislators, Investigation, Legislative Process.

Sumario: I. Introducción. II. Organización del quehacer legislativo en el Congreso General de la Unión III. Las comisiones especiales en el Congreso de la Unión. IV. La teoría de la división de poderes. V. Conclusiones. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Esta publicación tiene como base principal la realización de una investigación que versa sobre el trabajo que se realiza al interior de las Cámaras que constituyen el Congreso General de la Unión en México; específicamente en cuanto a la organización del trabajo legislativo, tiene como principal objetivo establecer una regulación o normatividad específica respecto a la estructura, organización y funcionamiento de las denominadas Comisiones Especiales, dentro de ambas Cámaras éstas se constituyen para hacerse cargo de un asunto específico, ya sea político, de investigación, jurídicos, de festejos, entre otros, tal como se establece en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Es un tema de suma relevancia en la ciencia del Derecho y en particular del Derecho Parlamentario, porque en las últimas 5 legislaturas tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores se han creado este tipo de comisiones para tratar asuntos de una relevancia importante, es decir la causa generadora tienen un común denominador, que se traduce, en una demanda o exigencia por parte de grupos específicos de la sociedad, de tal suerte que los asuntos que se les delegan a estos grupos de trabajo ya no son meramente de carácter cívico o supletorio sino más aún se traducen en la praxis legislativa en la atención de fenómenos sociales que requieren inmediatez pero sobre todo respuestas o resultados eficaces.

Atento a lo anterior es que, el objeto de estudio o eje central del presente artículo es en primer término las comisiones especiales que se crean al interior del Congreso General de la Unión y en segundo término hacer una reflexión sobre la normatividad que regula la creación, estructura y funcionamiento de éstas, llegando a la conclusión de que esta normatividad es hasta ahora insuficiente y por tanto se hace necesario la creación de un Lineamiento específico tal como se establece en el apartado de las conclusiones. No se soslaya el fundamento teórico para el desarrollo del presente documento el cual tiene sustento en la Teoría de la División de Poderes, en la cual el Poder Legislativo juega un rol esencial.

II. ORGANIZACIÓN DEL QUEHACER LEGISLATIVO EN EL CONGRESO GENERAL DE LA UNIÓN

Antes de iniciar con el estudio sobre la forma organizacional del quehacer legislativo al interior Congreso General de la Unión en México, resulta necesario hacer un esbozo sobre un tópico de la materia que ha generado polémica en el ámbito del Derecho Parlamentario y la función legislativa, que se ha usado como sinónimos; para clarificar y poder establecer una postura correcta es preciso recurrir a algunas aportaciones doctrinales como las siguientes:

- a. Francisco Berlín Valenzuela ha definido al Derecho Parlamentario como: El conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político. (Berlín.1998, p. 244)
- b. En Italia Vincenzo Michelli, señala que el derecho parlamentario es “Un conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de una asamblea, o entre las asambleas políticas existentes contra las varias que existen entre ellas y los demás poderes u órganos del Estado.” (Pedroza de la Llave, 1997, pp.27-28)
- c. Pedroza de la Llave define al Derecho Parlamentario como: “La rama, sector o disciplina que se refiere al estudio o regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa de cada país o Estado, llámese Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales. (Pedroza de la Llave, 1997, pp.28-31)

De las aportaciones en cita es posible advertir que el Derecho Parlamentario es una rama del Derecho Constitucional que se encarga de estudiar la estructura y funcionamiento de las asambleas o parlamentos, así como regula las relaciones intra-orgánicas con la función ejecutiva y judicial para lograr los fines del Estado. Por ello, su campo de estudio es amplio tanto en lo constitucional y lo administrativo, por consecuencia sus fuentes de origen no solo emanan de la legislación, sino de las prácticas parlamentarias.

Esta disciplina jurídica es un regulador del órgano legislativo en cuanto a sus funciones políticas y legislativas; cabe mencionar que el poder legislativo no solamente es un ente creador de normas, sino que es una institución con estructura orgánica y ordenamientos propios.

Lo anterior permite afirmar que la función del Derecho Parlamentario, no solamente es la regulación de la creación de normas, sino también establecer las funciones de dirección política, es por ello que se establecen una serie de actos de control sobre el poder ejecutivo, donde las relaciones entre ambos, coadyuvan en un marco de legalidad, respetando la esfera de competencia de dichas instituciones.

Hay que recordar que el Estado tiene tres elementos constitutivos base, uno de ellos es el Gobierno, quien, a través del poder público, ejerce atribuciones que la Constitución otorga, en el caso particular, México se distingue por ser una república, democrática, representativa y federal, tal como se establece en la Carta Maga, asimismo se reconoce un poder supremo, el cual para su ejercicio se divide en: Ejecutivo, Judicial y el Legislativo.

El Poder Legislativo, se encuentra vinculado a la parte de representación popular y recae en el Congreso General de la Unión, el cual se conforma por los diputados y senadores, en calidad de representantes de los intereses de la sociedad. Ahora bien, atendiendo a la constitución bicameral del parlamento mexicano, resulta indispensable en el ámbito jurídico conocer el marco legal que regula el funcionamiento de esta institución. Ahora bien, partiendo del contenido del artículo 73 de la Ley Suprema, es posible afirmar que una de las funciones más fuertes que recae en el Congreso es la elaboración y expedición de leyes y decretos, siendo justamente esta actividad el eje toral del presente artículo, con la finalidad de analizar la forma en la que se organiza el quehacer legislativo al interior de esta institución.

El Poder Legislativo ha servido como baluarte del régimen democrático, y como órgano deliberativo de los temas trascendentales del país, responsable de ejercer su independencia y autonomía frente al Ejecutivo y el Poder Judicial. A partir de la alternancia del Ejecutivo derivada del proceso electoral del año 2000, donde han existido gobernantes provenientes de los Partidos Acción Nacional (2000-2012) Revolucionario Institucional (2012 -2018) y hoy del Movimiento de Regeneración

Nacional (2018-2024) el Congreso de la Unión funge como uno de los actores políticos principales del país, funcionando como un órgano plural donde las fuerzas partidistas expresan sus programas de acción fortaleciendo el debate parlamentario en la discusión de los proyectos de leyes que guiarán el futuro del país.

Partiendo de la idea de que el poder legislativo mexicano se distingue por ser bicameral, es necesario conocer y analizar la forma en la que se organiza el parlamento para el desarrollo de su función legislativa, en este sentido resulta importante conocer la norma que regula estos procedimientos, en el caso particular es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM, 2021), tal como lo señala el artículo tercero párrafo primero de esta ley, que reza:

El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.

Partiendo del contenido del artículo en cita, queda claro que este es el ordenamiento legal propio para conocer la organización al interior del parlamento, ahora bien, es preciso iniciar con lo que establece el artículo 37 de la LOCGEUM, del cual señala entre otras cosas lo siguiente: “La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política”(2021), como se advierte es en este órgano donde se gesta la actividad legislativa del parlamento el cual tiene las siguientes atribuciones:

- a) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones;
- b) Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y

- unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley;
- c) Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;
 - d) Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de secretario general y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala esta ley; y
 - e) Las demás que se derivan de esta ley y de los ordenamientos relativos.

Para efectos del presente artículo, el estudio se centra en lo señalado en el inciso c), relativo al trabajo de las comisiones, para ello es necesario precisar qué son y qué hacen al interior del congreso. De acuerdo con el artículo 39 de la ley en estudio las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales, consecuente este es uno de los órganos torales para el ejercicio de la función legislativa, y se clasifican en dos tipos: ordinarias y especiales.

Juan Luis Paniagua Soto (1986) concebía a las Comisiones como órganos de la Cámara, instrumentos para facilitar el trabajo legislativo, pero no para sustituirla. diversos autores coinciden en señalar que, la conformación de las comisiones al interior del poder legislativo se hace necesaria en virtud de varios factores, de entre los que destacan el número de representantes que conforman el parlamento, ya que se advierte que entre más numerosa sea la asamblea, será menos idónea para realizar sus labores; otro aspecto es la especialización, se entiende que los miembros de una comisión, -en un estado ideológico- deben ser especialistas en los temas que se deban tratar o deliberar.

Luis Aguilo (2000) señala que el Pleno no puede hacer todas las funciones que tienen encomendadas constitucional y legalmente los Parlamentos democráticos. El Pleno debe debatir y aprobar las decisiones más importantes, por lo que la tarea de las Comisiones es, precisamente, prepararle el trabajo y descargarlo de las labores de menor importancia.

Ahora bien, el marco legal que reconoce jurídicamente a las comisiones como entes de trabajo colegiados al interior del parlamento se localiza en los artículos 39, 42 y 87 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en

estas disposiciones se establece de manera general que tanto la cámara de diputados como la de senadores contarán con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones, si se continua con el análisis del ordenamiento legal se puede concluir que la Ley en cita regula de manera particular a las comisiones ordinarias, es decir, señala con claridad, como se integran, cuáles serán sus funciones, como se organiza el trabajo realizado por éstas, en tanto que las comisiones especiales quedan reguladas de manera supletoria por llamarlo de alguna manera, es decir, en la ley solo se mencionan, se señala que son necesarios si alguna de las cámaras las requiere para la atención de algún asunto en particular sin embargo, todo lo relacionado con su normatividad se suple con las disposiciones dirigidas a las comisiones ordinarias o simplemente se establecen en el decreto de su creación, justamente esta es la justificación y soporte de este artículo, y para ello se desarrolla el siguiente espacio de forma peculiar para conocer un poco sobre estos órganos colegiados que también son fundamentales en el trabajo legislativo.

III. LAS COMISIONES ESPECIALES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Es importante comprender qué son las comisiones especiales, para identificar cuál es su función al interior de las cámaras del Congreso General de la Unión; la Secretaría de Gobernación a través del Sistema de Información Legislativa (SIL) ha señalado que las comisiones especiales son tipos de comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión que se constituyen para hacerse cargo de un asunto específico y se extinguen una vez cumplido su objetivo. Éstas se integran observando la pluralidad existente en la cámara. Su composición y directiva será determinada por el acuerdo parlamentario que la crea, lo cual indica que no hay disposición expresa que las regule, sino que surge hasta el momento de su conformación.

El artículo 42 de la LOCGEUM establece que el Pleno de la Cámara de Diputados podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la

Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

Aunado a esta disposición en el artículo 87 del mismo ordenamiento legal se señala que cuando la cámara de senadores lo determine con apego a la Constitución y a las leyes, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico.

De lo anterior se advierte que las comisiones especiales o temporales sólo se constituyen por algún tema en específico y su duración es sólo mientras se desahogue la encomienda para la que fueron creadas; estas comisiones elaboran opiniones o bien se encargan de atender asuntos particulares como la conmemoración de eventos nacionales o elaboran investigaciones sobre temas de competencia de la cámara.

Ahora bien, retomando la conceptualización de estos órganos colegiados es posible referir el Reglamento de la Cámara de Diputados el cual las define como: órganos colegiados no dictaminadores que se encargan de atender los asuntos específicos que se les encomiendan. Señala que se crearán mediante acuerdo del Pleno de la Cámara, a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El mismo ordenamiento señala que la Cámara puede constituir comités y comisiones especiales para la atención de las funciones constitucionales y legales, que no sean competencia de las comisiones ordinarias. Precisa que las comisiones especiales no podrán exceder en número a la mitad de las comisiones ordinarias.

Por otro lado, el Reglamento del Senado señala que son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno y se constituyen para realizar investigaciones en los términos del tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución; se crean por acuerdo del Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política, no tienen facultades para dictaminar; y se extinguen al cumplir su objeto, al considerar el Pleno concluidas sus actividades de forma anticipada o, en su caso, al término de la Legislatura en la cual se constituyeron. Si al concluir el plazo previsto una comisión especial no ha cumplido su objeto, el Pleno puede prorrogarlo a propuesta de la Junta.

De la interpretación de la normativa que da vida jurídica a las Comisiones Especiales es posible concluir que éstas se caracterizan por:

- Se constituyen por iniciativa del Gobierno para el examen de proyectos y proposiciones de ley.
- Podrá acordarse por la Asamblea la constitución de una Comisión Especial a petición del presidente de una comisión permanente, de un presidente de un grupo o bien de 30 diputados como mínimo.
- A partir de su designación las Comisiones Especiales serán convocadas por el presidente de la Asamblea Nacional para proceder a la designación de ponente.
- La presidencia de una comisión no podrá simultanearse con la de una comisión permanente.
- Toda Comisión Especial seguirá siendo competente hasta que el proyecto o proposición que haya dado lugar a su creación haya sido objeto de acuerdo definitivo.
- El acuerdo que las establece precisa su naturaleza y describe puntualmente su objeto específico.
- Se establece un lo particular el plazo suficientemente razonable que se requiera buscando que los trabajos no se extiendan de manera indefinida, sin embargo, la norma prevé que de concluir el plazo previsto y una comisión especial no ha cumplido su objeto, a propuesta de la Junta el Pleno puede conceder una prórroga. Consecuentemente una vez que se cumple el objetivo éstas desaparecen.
- Con la finalidad de identificar la trascendencia y necesidad que ha tenido la Cámara de Diputados de las comisiones especiales, se comparte un referente histórico de éstas durante las legislaturas LIX a la LXIII.

Tabla1. Comisiones Especiales en diferentes legislaturas de la Cámara de Diputados

Legislatura LIX (5 comisiones especiales)	Legislatura LX (Más de 70 comisiones especiales)	Legislatura LXI (No hubo comisiones especiales)	Legislatura LXII (No hubo comisiones especiales)	Legislatura LXIII (Más de 20 comisiones especiales)
Comisión especial de ganadería	Especial de Movilidad			Comisión Especial de Movilidad
Especial de la Función Pública	Especial de prevención y erradicación de la pornografía y abuso sexual infantil			Comisión Especial de Zonas Económicas
Especial Sur Sureste	Especial Asuntos Alimentarios			Comisión Especial de Participación Ciudadana
Especial Azúcar	Especial Bicentenario del Natalicio de Octavio Paz			Comisión Especial de Delitos Cometidos por Razones de Género
Especial Lerma Chapala	Especial de Tecnologías de la Información y Comunicación			Comisión Especial de Tecnologías de la Información y Comunicación

	Especial de Programas Sociales			Comisión Especial de la Industria Automotriz
	Especial Seguimiento Practicas Monopolicas y Regulación de Mercados Especial Migración			Comisión Especial para el Patrimonio Cultural de México
	Especial Energías Renovables			Comisión Especial de Trata de Personas
	Especial Niñez			Comisión Especial para el Impulso y promoción de los Pueblos Mágicos
	Especial Procesos Electorales			Comisión Especial para Combatir el Uso de Recursos Ilícitos en los Procesos Electorales

El contenido de la tabla que antecede sirve como referente para identificar las necesidades y la dinámica del quehacer legislativo y permite identificar que, en la cámara de diputados la legislatura número LX fue aquella donde se crearon más comisiones especiales, por otro lado en la legislatura LXI y LXII no se creó una sola, con lo cual surgen nuevas interrogantes que se comparten por ejemplo: ¿Tiene

relevancia la pluralidad e integración política de la cámara?, ¿Tiene implicación alguna la transición del poder ejecutivo?

Por cuanto hace a la Cámara de senadores se hace un estudio sobre la integración de comisiones especiales en la LXIV Legislatura, en la cual se crearon 4 Comisiones Especiales con la siguiente denominación:

1. Comisión Especial de seguimiento a la implementación del T-MEC
2. Comisión Especial encargada de dar seguimiento a los casos de feminicidio de niñas y adolescentes
3. Comisión Especial para dar seguimiento a los hechos ocurridos el 24 de diciembre de 2018 en el estado de Puebla
4. Comisión Especial para el seguimiento a la implementación de a agenda 2030 en México

Para este artículo y con la finalidad de fortalecer los conocimientos teórico-jurídicos que se están analizando, se toma como punto de referencia a la Comisión Especial encargada de dar seguimiento a los casos de feminicidio de niñas y adolescentes, la cual se crea a propuesta de la senadora Josefina Vázquez Mota y que por punto de acuerdo que fue turnado a la Junta de Coordinación Política, el 3 de marzo, en el pleno del Senado de la Republica se aprueba la creación de la misma; atento a lo anterior se comparten algunos datos del Primer Informe que rindió la Presidenta de esta comisión.

En primer momento es importante dejar claro que existe un fenómeno social, como causa generadora:

El crecimiento exponencial del feminicidio llevó a que en 2020 se conformara la Comisión Especial encargada de dar seguimiento a los casos de feminicidios de niñas y adolescentes en el Senado de la República, con el objetivo de llevar a cabo acciones para conocer todas las esferas del delito y sus causas, identificar cada una de las aristas de la violencia, y poder, en consecuencia, delinear legislativamente la actuación de las autoridades competentes e involucradas en la investigación de los delitos, que permita el combate efectivo del feminicio (sic) y la erradicación de las violencias que llevan a tan cruel desenlace (2021)

De lo anterior se advierte que esta comisión tiene como causa de origen el incremento exponencial de feminicidios que se registraron en el país en particular de niñas y adolescentes; tiene un objetivo, el cual estriba en diseñar y proponer acciones que permitan disminuir este fenómeno que esta afectando a la sociedad y sobre todo que esta generando una demanda social muy particular:

El 6 de agosto del 2020, la Senadora Mónica Fernández Balboa, Presidenta de la Mesa Directiva, instala debidamente la Comisión, con el objetivo de coadyuvar en la revisión de normas, programas, protocolos de actuación con una perspectiva de género y atender el interés superior de la niñez, así como su derecho a una vida libre de violencia (2021).

Para el cumplimiento de este propósito se realizaron diversas acciones de manera interinstitucional, encuentros en algunas entidades como Estado de México, Veracruz, mesas de trabajo interinstitucionales vinculando a diferentes instituciones, en este primer informe se comparten algunas propuestas como las siguientes:

- Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 229 Bis al Código Penal Federal, la cual se publicó el 15 de diciembre de 2020
- Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan el artículo 335 Bis, se reforman los artículos 336, 336 Bis, 337 y 338 del Código Penal Federal y se adicionan la fracción III al artículo 20 y la fracción XII al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la cual se publicó el 11 de noviembre de 2020.

Con estos resultados es posible advertir que el trabajo de esta comisión especial concluye con propuestas legislativas, aquí el cuestionamiento social seguramente será: ¿Con esto es suficiente?, ¿con esto se estará atendiendo la problemática que le dio origen?; con independencia de la respuesta a esta interrogante, la hipótesis que sustenta el presente artículo, estriba en evidenciar primeramente la relevancia del trabajo que realizan las comisiones especiales y consecuentemente la necesidad de reglamentar de manera específica la estructura, organización, funcionamiento y lo más importante regular la evaluación de los resultados del trabajo de esta comisión, dada su naturaleza, es una posibilidad de dar respuesta por lo menos formal, a la interrogante que se plantea en líneas anteriores, y proponer soluciones en beneficio de la población.

IV. LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

El Poder está vinculado a la imposición de la voluntad a otros por la vía legal o ilegal. El sociólogo Henry Pratt (2007) señala: Poder es la capacidad o autoridad para dominar a los hombres, refrenarlos y controlarlos, obtener su obediencia, coartar su libertad y encauzar su actividad en direcciones determinadas (p. 224).

Si se analiza como elemento del Estado, es decir el Poder del Estado, según el autor en cita, el Estado tiene el monopolio del poder legal y aspira también al reconocimiento de la autoridad moral de sus principios. En otras palabras, nada por encima del poder del Estado, y este se legitima por la vía del Poder Público.

Uno de los estudiosos sobre el poder, Michel Foucault, en su libro “Dioses, Pastores y Hombres: El Origen de la Tecnología del Poder y la Razón del Estado”, propone la racionalidad del poder como la lógica de la dominación: el arte de gobernar es racional, si el reflejo que lo provoca la naturaleza de lo que se gobierna es decir el Estado. Su propósito es reforzar al Estado en sí mismo (1982).

A partir de la doctrina aristotélica, diversos doctrinarios han planteado la necesidad de diferenciar, e incluso separar las funciones del poder público. Los actos de autoridad deben provenir de los órganos constitucionales originarios, es decir, los que se encuentran plasmados en nuestra Carta Magna, donde están establecidas sus atribuciones y competencias y que por ende solo los actos que emanen de esa naturaleza jurídica serán legales y legítimos, lo que nos permite vincularnos a la Teoría de la división de Poderes, sobre este particular Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona (2005) señalan:

Se pudo concebir hasta cierto punto de manera purista dicho principio cuando nació pergeñado por Montesquieu, pero toda la evolución del siglo XIX y de la presente centuria le da un contenido diverso y más rico. Por otra parte, en la doctrina se ha conciliado la unidad del poder estatal con la doctrina que habla de la presencia de varios poderes. De manera categórica, puede asentarse de acuerdo con la doctrina clásica, que el poder del Estado es uno solo, consistiendo de manera invariable en la potestad que tiene el Estado de querer que sus órganos especiales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. Cuando hablamos de Poderes, nos referimos a órganos del Estado. El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial” (p. 411)

El órgano llamado legislativo desempeña su función, mediante la expedición de leyes, o el poder administrativo; o el jurisdiccional según sean los actos que realice conforme a su competencia constitucional. A través de esta consideración se corrobora lo indebido o incorrecto de la identificación entre el órgano y el poder, pues sería absurdo que el poder legislativo como función ejerza los otros dos poderes o viceversa. Finalmente, los autores enunciados en su libro de Derecho Constitucional Mexicano comentan al respecto:

“El esquema clásico que confiaba al Legislativo como misión fundamental la creación de la ley está superado, que encierra una verdad parcial; en efecto, si bien este poder sigue conservando formalmente dicha potestad, en la mayor parte de los países del mundo ha sido desplazado por el Poder Ejecutivo en el predominio de la acción legislativa. Esta modificación en el esquema teórico no significa que la influencia de los órganos legislativos haya disminuido radicalmente, sino que en tales órganos se han operado transformaciones funcionales que los hacen desempeñar actividades que son tan importantes como las estrictamente legislativas, así cuando actúa fiscalizando a otros órganos de poder, ejerciendo el control presupuestario u orientando políticamente el quehacer gubernamental” (Fix-Zamudio y Valencia Carmona, 2005, p. 661).

La Constitución Política del Estado Mexicano tiene como principal función la de distribuir atribuciones, facultades y deberes a cada órgano del poder público para desarrollarlas; esta función puede ser de carácter distributiva y regulativa.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, numeral en el que de manera clara el pacto federal señala la forma de gobierno del estado mexicano.

De manera complementaria el artículo 41 vinculado con el artículo 49 de la Ley Suprema señalan que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión; el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, agregando que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Justamente la división de poderes tiene sustento en la teoría de pesos y contrapesos, por la que se caracterizan los regímenes presidenciales, de acuerdo con la doctrina

estriba en establecer límites al poder de carácter institucional, políticos y sociales. Es importante denotar en este apartado que *división* no implica, *separación* de poderes, atendiendo a que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos pero interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el ejercicio del poder público por parte del Estado.

La división de poderes es una teoría que se desarrolló en Gran Bretaña, basada en los estudios elaborados por Locke y Montesquieu, cuyo legado se ciñe a hablar de una mera división de trabajo, sin embargo, a partir de Locke, la finalidad primordial consiste en la necesidad de limitar el poder. Para Locke, el Legislativo es el poder supremo, considerándolo el alma del cuerpo político, puesto que establece la primera y fundamental ley positiva de todos los Estados (Villanueva, 2014).

Montesquieu vino a evolucionar o perfeccionar la ideología de Locke, orienta su doctrina a la libertad política más amplia, que tiene por finalidad mantener la libertad de los ciudadanos bajo el reconocimiento del siguiente principio: Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás. En la filosofía de Montesquieu existen tres clases de poderes: la potestad legislativa, que se encarga de hacer las leyes; la potestad ejecutiva, que ejecuta y aplica la ley a casos generales, y la potestad judicial, que castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.

En conclusión, esta teoría de la división de poderes impulsada por Jhon Locke y Montesquie evidencia la idea básica de asegurar la libertad del hombre por la diversificación de poderes y por la necesidad de evitar la concentración de potestades en uno solo y así evitar caer en una forma impura de gobierno como lo señalaba Aristóteles.

Una vez que se ha expuesto esta teoría es importante vincular la esencia del presente artículo con la misma, en este sentido es dable sostener que, el poder legislativo es un poder constituido formalmente con facultades específicas consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, atendiendo a lo que se establece en el artículo 49 de la carta magna éste es parte de ese poder supremo, aunado a ello una de las facultades sui generis de éste nace del principio de representación, un principio constitucional que además se sustenta en un

poder soberano, luego entonces, quienes constituyen este poder tienen una carga jurídica y social muy importante para el estado mexicano, por ello su actuar debe estar regulado de manera muy clara para que su ejercicio y los resultados de las actividades que desempeña sean transparentes y eficaces.

V. CONCLUSIONES

El Congreso de la Unión conformado en México, por la Cámara de Senadores y Diputados es un factor de equilibrio dentro de la división de Poderes, con atribuciones y competencias que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que el mismo se ha otorgado con sus reglamentos respectivos.

Es de destacar que además de la función legislativa que tiene el Congreso de la Unión, éste se ha transformado en un baluarte del régimen democrático, y como órgano deliberativo de los temas trascendentales del país, responsable de ejercer su independencia y autonomía frente al Ejecutivo y el Poder Judicial. Cuenta con herramientas que le permiten realizar un trabajo más profesional desde el punto de vista de la técnica jurídica- legislativa a través de las comisiones ordinarias que le permiten una revisión más detallada de las iniciativas de ley presentadas ante el Senado o los Diputados.

Las Comisiones, ordinarias, de investigación, bicamerales, y especiales tienen su fundamento en la ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos respectivos.

Las comisiones especiales en la historia parlamentaria mexicana juegan y seguirán jugando un papel determinante para atender asuntos específicos que se les encomiendan por las y los legisladores y que las mismas en general aportan un trabajo transparente, objetivo, congruente y siempre en busca de la gobernabilidad y estabilidad nacional. Sin embargo para que este trabajo pueda garantizar resultados óptimos y eficientes es necesario establecer un Lineamiento General de Trabajo para las Comisiones Especiales que contenga:

1. Temporalidad de la comisión.
2. Integrantes, por supuesto estará conformada por diputados o senadores según corresponda y también por especialistas externos en la materia.
3. Establecer el por qué y para qué de la Comisión.
4. Emitir un dictamen de conclusión el cual deberá ser presentado ante el Pleno de la Cámara de Senadores o Diputados.
5. Si en el dictamen se establece la necesidad de presentar iniciativa con la intención de resolver el origen o causa que dio origen a la Comisión Especial, se deberá generar también la normatividad que sea perfectamente evaluable por el Poder Legislativo.
6. La Declaración de Extinción de la Comisión Especial deberá acompañarse de un Informe General de Trabajo, el cual se presentará ante el Pleno de la Cámara correspondiente y será susceptible de evaluación, para verificar si se cumplió o no con el objetivo para la cual fue creada.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiló, L. (2000). *Introducción al Derecho Parlamentario*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Berlín, F. (Coord.). (2008). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Fix Zamudio, H. y Valencia Carmona, S. (2005). *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Editorial Porrúa.
- Foucault, M. (1982). *Dioses, hombres y pastores: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado*. Sobretiro Cultural.
- Guastini, R. (2001). *Estudios de Teoría constitucional*. México: Unam-Fontamara.
- Pratt Faichild, H. (2007) *Diccionario de Sociología*. 4ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México.
- Paniagua, J. *El sistema de comisiones en el parlamento español*. *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense*. 1986.
- Patiño Camarena, J. (2006). *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. UNAM. México.
- Pedroza De La Llave, S. (2007). *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. UNAM. México.
- Senado de la República, (2021). *Primer Informe, Comisión Especial Encargada para dar Seguimiento a los Casos de Femicidios de Niñas y Adolescentes*. LXV Legislatura. Recuperado de: <https://comisiones.senado.gob.mx/ceescfna/informe.php>
- Sistema de Información Legislativa (SIL) Dependiente de la Secretaría de Gobernación Federal. Diciembre 2020.
- Vázquez Ramos, H. (Coord). (2014). *Cátedra Nacional de Derecho*. Jorge Carpizo. *Reflexiones Constitucionales*, UNAM, México.
- Villanueva, L. (2014). *La división de poderes: Teoría y Realidad*. En H. Vázquez. (coord.), *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo*.

Reflexiones Constitucionales (pp. 149-186). Ciudad de México, México: IIJ-UNAM.

LEGISLACIÓN

Cámara de Diputados. (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Recuperada de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Cámara de Diputados. (2021). Ley Orgánica del Congreso General de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Recuperada de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>