





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

**EFICACIA, RELEVANCIA SOCIAL Y UTILIDAD DEL PROCESO LEGISLATIVO DEL  
ESTADO DE MÉXICO. ¿QUIÉN DECIDE LEGISLAR Y CÓMO?**

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS JURÍDICOS**

**PRESENTA  
M.D. WALFRED JOSÉ GÓMEZ VILCHIS**

**TUTOR  
DR. EN S. CARLOS EDUARDO MASSÉ NARVÁEZ**

**TUTORES ADJUNTOS  
DRA. EN DERECHO MARTHA ELBA IZQUIERDO MUCIÑO  
DR. EN DERECHO JOAQUÍN ORDÓÑEZ SEDEÑO**

**TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, OCTUBRE 2015.**

# ÍNDICE

## EFICACIA, RELEVANCIA SOCIAL Y UTILIDAD DEL PROCESO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. ¿QUIÉN DECIDE LEGISLAR Y CÓMO?

Introducción

### CAPÍTULO PRIMERO

#### 1. Utilidad, validez, eficacia y relevancia social del Proceso Legislativo.

1.1	Planteamiento del problema.	...1
1.2	El problema de la elaboración de la Ley desde el punto de vista formal positivista.	
1.2.1	El positivismo jurídico.	...8
1.2.2	Formalismo jurídico.	...13
1.2.3	Teoría de la Norma Jurídica.	...16
1.3	El Derecho y el proceso legislativo.	...19
1.4	El problema de la elaboración de la Ley desde el punto de vista del utilitarismo.	
1.4.1	Bentham y el utilitarismo.	...23
1.5	La elaboración de la Ley desde el perspectivismo jurídico.	...32
1.5.1	Óptica de García Máynez.	...34
1.6	Eficacia y relevancia social.	...38
1.7	La eficacia y relevancia social de la norma jurídica en el Estado de México.	...41
1.8	Conclusiones del Capítulo.	...43

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### 2. Función Legislativa Social en el Estado de México.

2.1	La función legislativa y su impacto Social.	...47
2.2	Función legislativa y proceso legislativo.	...52

<b>2.2.1</b>	Aspectos conceptuales del proceso legislativo.	...53
<b>2.3</b>	Poder y proceso Legislativo.	...57
<b>2.4</b>	Parálisis Legislativa y proceso legislativo.	...59
<b>2.5</b>	Democracia y proceso legislativo.	...63
<b>2.6</b>	El proceso legislativo en el contexto actual del Estado de México.	...69
<b>2.7</b>	Un proceso legislativo eficaz.	
<b>2.7.1</b>	Fase pre legislativa.	...72
<b>2.7.1.1</b>	Investigación.	...73
<b>2.7.1.2</b>	Diagnóstico y proyecto.	...74
<b>2.7.1.3</b>	Elaboración de iniciativa.	...76
<b>2.7.2</b>	Fase legislativa.	...77
<b>2.8</b>	Ciencia de la Legislación, teoría y técnica legislativa.	...82
<b>2.9</b>	El proceso legislativo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	...84
<b>2.10</b>	El Proceso Legislativo en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.	...89
<b>2.11</b>	Conclusiones del Capítulo.	...92

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **3. Organización y Funcionamiento del Poder Legislativo en el Estado de México.**

<b>3.1</b>	El Congreso del Estado de México, generalidades.	...95
<b>3.2</b>	Breves antecedentes históricos del Congreso del Estado de México.	...97
<b>3.3</b>	Integración y composición política del Congreso del Estado de México.	...99
<b>3.4</b>	Requisitos, formación académica y trayectoria profesional para ser Diputado en el Estado de México.	...102
<b>3.5</b>	La composición político partidista de la legislaturas en los periodos 2003 a 2015.	
<b>3.5.1</b>	LVI Legislatura.	...109
<b>3.5.2</b>	LVII Legislatura.	...111
<b>3.5.3</b>	LVIII Legislatura.	...113
<b>3.6</b>	El Pleno Legislativo del Estado de México.	...114

<b>3.7</b>	Periodo de sesiones legislativas.	...118
<b>3.8</b>	El trabajo en comisiones.	...121
<b>3.9</b>	Los grupos parlamentarios.	...128
<b>3.10</b>	La iniciativa de ley, concepto.	...132
<b>3.11</b>	Derecho de iniciativa en el Estado de México	...133
<b>3.12</b>	Iniciativa ciudadana.	...136
<b>3.13</b>	Iniciativa preferente.	...137
<b>3.14</b>	Dispensa legislativa.	...148
<b>3.15</b>	Derecho de veto legislativo del Ejecutivo.	...149
<b>3.16</b>	Dependencias del Poder Legislativo.	...151
<b>3.17</b>	Áreas de apoyo técnico.	...153
<b>3.18</b>	El personal de apoyo de los legisladores.	...155
<b>3.19</b>	Funciones de los asesores.	...161
<b>3.20</b>	Número de asesores por legislador.	...162
<b>3.21</b>	Requisitos para ser asesor en el Poder Legislativo.	...167
<b>3.22</b>	Ámbito de Competencia de la Legislatura del Estado de México	...169
<b>3.23</b>	Número de leyes aprobadas por Legislatura.	...173
	Estadística simple por número de decretos.	
	<b>3.23.1</b> (Tasa de aprobación por total de decretos aprobados).	
	<b>3.23.1.1</b> LVI Legislatura 2006-2009.	...174
	<b>3.23.1.2</b> LVII Legislatura 2009-2012.	...175
	<b>3.23.1.3</b> LVIII Legislatura 2012-2015.	...175
	<b>3.23.2</b> (Tasa de aprobación respecto a las iniciativas presentadas).	
	<b>3.23.2.1</b> Del Poder Ejecutivo.	...176
	<b>3.23.2.2</b> Iniciativas grupos parlamentarios.	...176
	<b>3.23.2.3</b> Iniciativas ciudadanas.	...177
<b>3.24</b>	Resumen.	...177
<b>3.25</b>	Conclusiones del Capítulo.	...181

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **4. Los deberes del Legislador y mejoras al Proceso Legislativo.**

<b>4.1</b>	Deber ético del legislador.	...185
<b>4.2</b>	Ética y responsividad del legislador	...186
<b>4.3</b>	Diez mandamientos del legislador.	...188
<b>4.4</b>	Deber técnico.	...190
	<b>4.4.1</b> La técnica legislativa.	...191

<b>4.5</b>	<b>Legislar bien.</b>	<b>...198</b>
<b>4.6</b>	<b>Análisis del funcionamiento del proceso legislativo en el Estado de México.</b>	<b>...201</b>
<b>4.7</b>	<b>El legislar en contexto social actual del Estado de México y sus dificultades.</b>	<b>...204</b>
<b>4.8</b>	<b>La complejidad del ordenamiento jurídico.</b>	<b>...208</b>
<b>4.9</b>	<b>La pluralidad de las fuentes normativas.</b>	<b>...211</b>
<b>4.10</b>	<b>La responsabilidad política y administrativa en el legislar.</b>	<b>...213</b>
<b>4.11</b>	<b>Cómo determina el legislador que una ley es útil.</b>	<b>...215</b>
<b>4.12</b>	<b>La racionalidad legislativa necesaria en el Poder Legislativo.</b>	<b>...219</b>
<b>4.13</b>	<b>Referéndum y participación ciudadana.</b>	<b>...223</b>
<b>4.14</b>	<b>El Diputado como gestor, un deber ciudadano confrontado con el deber legislativo.</b>	<b>...230</b>
<b>4.15</b>	<b>Opinión mediática respecto a los legisladores en el Estado.</b>	<b>...234</b>
<b>4.16</b>	<b>Producción legislativa del Ejecutivo.</b>	<b>...236</b>
<b>4.17</b>	<b>Propuestas de mejora al marco jurídico del Poder Legislativo del Estado de México.</b>	<b>...239</b>
<b>4.18</b>	<b>Fortalecimiento de las áreas de apoyo de los legisladores.</b>	<b>...242</b>
<b>4.19</b>	<b>Cuerpo Institucional de asesores legislativos.</b>	<b>...244</b>
<b>4.20</b>	<b>Integración del cuerpo institucional de asesores.</b>	<b>...248</b>
<b>4.21</b>	<b>Duración del cuerpo institucional de asesores.</b>	<b>...249</b>
<b>4.22</b>	<b>La legística o la automatización de la redacción legislativa.</b>	<b>...250</b>
<b>4.23</b>	<b>Conclusiones del Capítulo.</b>	<b>...254</b>
	<b>Conclusiones generales.</b>	<b>...257</b>
	<b>Propuestas.</b>	<b>...261</b>
	<b>Fuentes de información.</b>	<b>...266</b>
	<b>Anexos</b>	



**“El Poder Legislativo es el corazón del Estado; el Poder Ejecutivo es el cerebro que da movimiento a todas las partes. El cerebro puede ser golpeado por parálisis y el individuo vivir todavía...pero apenas el corazón haya cesado de funcionar el animal queda muerto”**

**Juan Jacobo Rousseau**

## **Introducción**

El poder en México se ejerce a través de tres funciones constitucionalmente establecidas, por un lado las ejecutivas, las legislativas y por otra parte las judiciales, lo cual conlleva la existencia de una estructura de poder. Esta estructura se conforma por la integración de elementos diversos “independientes”, o, en términos más adecuados, interdependientes, dotados de facultades y atribuciones.

Partiendo de una visión muy general, el proceso legislativo está constituido por una serie de trámites que se sustancian al interior del Poder Legislativo. Su fin, es la creación, reforma o adición de disposiciones que, al menos en la lógica, supondrían el cumplimiento o la satisfacción de las necesidades de la población para producirle beneficios de diversa índole.

El logro del objetivo planteado en el párrafo que antecede guarda relación estrecha con el concepto de *utilidad*, que se define comúnmente como la propiedad, por la cual una cosa o acción adquiere la condición de valor *útil* para cubrir las necesidades humanas.

En este sentido, si un producto legislativo, sea un nuevo ordenamiento o decreto de reforma, adición o derogación, tiene la propiedad de satisfacer las necesidades humanas, entonces podrá considerársele útil. Sin embargo, desde un punto de vista social, si esta satisfacción alcanza a la mayoría, puede considerarse como relevante, ya que entonces su importancia será significativa.



En esta tesitura, considero que la legislación, precisamente, debe ser relevante y producir beneficios para la mayoría; empero, la ausencia de un proceso legislativo eficaz gesta leyes de poca calidad, en ocasiones inútiles y sin contenido, que no se expiden en beneficio de los sectores mayoritarios de la población y no precisamente atiende a los sectores vulnerables.

Entonces, el proceso legislativo, al no cumplir cabalmente sus objetivos, adquiere la calidad de ineficaz, porque en su desarrollo no recoge las auténticas expresiones y demandas del pueblo, quien en muy pocas ocasiones interviene directamente en la discusión de los asuntos trascendentales. Además, en estas circunstancias también está latente la posibilidad de que el proceso se realice de forma improvisada –como ocurre en la dispensa de trámite<sup>1</sup>– sin un sustento técnico que lo respalde.

Por lo tanto, y desde el uso metodológico de la reflexión hipotética-deductiva, soportada en el análisis de tres corrientes teórico jurídicas, será interés del presente estudio alcanzar una aproximación de la misma manera teórica, que permita determinar que la relevancia social del proceso legislativo depende directamente de la eficacia con que este se realice, y que a su vez implica ineludiblemente la participación activa de la sociedad. Este último aspecto está encaminado al logro de la felicidad social, relacionada con la democracia y a su vez con la formalidad jurídica del proceso, materializada en un decreto o acuerdo Legislativo y con su utilidad.

Así, el propósito de este estudio será analizar si el proceso legislativo que se lleva a cabo actualmente en el Poder Legislativo del Estado de México es eficaz, a partir de las perspectivas propuestas por el positivismo, el utilitarismo y finalmente por el perspectivismo jurídico.

---



## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **UTILIDAD, VALIDEZ, EFICACIA Y RELEVANCIA SOCIAL DEL PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO**

#### **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

A partir de la idea de que, la Ley emitida por el Poder Legislativo es por excelencia el documento a través del cual se plasma la voluntad soberana de un pueblo con la finalidad de auto regularse y que sirve para regir la convivencia social de sus integrantes, entonces se advierte su relevancia, porque en ella deban estar reflejados los intereses y aspiraciones de la comunidad en general.

De acuerdo con lo dicho anteriormente y desde un punto de vista deontológico, las leyes deben cubrir las expectativas de la sociedad regulando a sus gobiernos y proporcionando satisfacción y bienestar a sus habitantes.

Para lograr el cometido que se ha señalado, los ciudadanos deben estar involucrados en la República y participar de manera más sustancial en las decisiones del gobierno. Ideas que a pesar de ser necesarias dadas la complejidad actual de la sociedad, han sido expuestas desde siglos anteriores por diversos autores, tal y como se observará más adelante.

Siguiendo este orden de ideas y en el caso particular del Estado de México, en el que el de la voz forma parte, considero que la elaboración de la Ley en el Estado de México no es la excepción y esta debe responder a los intereses de los ciudadanos y aún más, tratándose de leyes y ordenamientos de contenido social en materias tan sensibles como alimentación, empleo, salud, educación, vivienda, asistencia social, patrimonio y en general, en el bienestar social de los distintos sectores sociales de que se compone esta porción de la Federación.

Por esto es que la elaboración de la norma requiere de un mecanismo formal, lógico y articulado a través del cual se garantice que los productos

elaborados, llámense normas, decretos, acuerdos, o simples determinaciones legislativas, estén debidamente sustentados, tanto en lo técnico como en lo sustancial, entendiéndose por este último término que la materia específica a la que estén encaminados cubran y resuelvan las necesidades y demandas sociales y que a la vez produzca certeza tanto para el orden constitucional como particularmente para cada uno de los destinatarios a los que se dirija, buscando la consolidación del llamado “Estado de Derecho”, o lo que de forma más contemporánea se conoce como “Estado Social de Derecho”.

Este mecanismo lleva por nombre “proceso legislativo” y es seguido en los parlamentos y congresos por los llamados “representantes populares” para lograr sus objetivos bajo el supuesto que los legisladores en esa calidad velarán y garantizarán que las aspiraciones populares estén reflejadas en los distintos cuerpos normativos.

Para tal efecto, considero que una de las características que debe tener este proceso legislativo es la de la eficacia y esto se traduce en que todos los actos que son inherentes a él deben ser desahogados y agotados en beneficio de la sociedad para que el producto acabado, sea una reforma o la Ley misma cumpla con sus objetivos.

En este sentido y de acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua (2015), la eficacia, tiene la connotación siguiente:

Eficaz. Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

De tal suerte que, desde mi óptica, el proceso legislativo debe producir leyes que sean útiles y beneficien en general y por lo menos a los sectores mayoritarios de la sociedad.

En este tenor, considero que en la elaboración de la ley se debe realizar un trabajo más analítico profundo y serio que sea resultado de estudios y análisis previos con objeto que estas determinaciones legislativas remedien los problemas

sociales que aquejan al país, y en este caso particular a los habitantes del Estado de México.

No obstante, actualmente se observa que la elaboración de la Ley en beneficio de los intereses de la sociedad no está garantizada, por lo cual se presenta una problemática en el proceso legislativo, que desde mi punto de vista tiene como causas, entre otras, las siguientes:

A). Falta de representatividad efectiva y existencia de Diputados de representación proporcional, ya que los representantes populares en el sistema político actual responden a los intereses de los partidos políticos y no de los habitantes, porque estos institutos políticos son quienes los postulan y en el desarrollo de su función legislativa les marcan la pauta como los lineamientos para emitir su voto a favor o en contra de alguna propuesta legislativa.

Lo anterior atenta contra el principio de democracia que debe prevalecer en todo estado de Derecho en virtud que los Diputados, una vez que han tomado posesión en su encargo ya no responden a los intereses de los ciudadanos y de la sociedad en general, sino a los intereses de los propios partidos políticos y en su caso, responden a los intereses del gobernante en turno cuando existe una mayoría política afín a un partido político en específico.

En este sentido, y de manera previa, considero que los legisladores una vez que son designados como tales, no deben representar a un partido político en la Legislatura, para que actúen con independencia de intereses políticos a la hora de emitir su votación en la Asamblea.

B). No existen criterios específicos y técnicos para determinar la procedencia o no de una propuesta de Ley.

Ante ello, se debe preguntar quién decide y valida técnicamente la procedencia o improcedencia de una propuesta de Ley o reforma cuando se trata de normas eminentemente sociales, ya que a la fecha institucionalmente no existe

un órgano que lo determine ya que todas las decisiones parlamentarias emanan por lo regular de la Presidencia de la Junta de Coordinación Política en lo general.

Lo anterior se presenta por que en el consenso parlamentario se presenta una serie de “negociaciones” de tipo político, a efecto de lograr el voto a favor o no de una propuesta legislativa predominando el aspecto político más que el aspecto social.

C). Falta de preparación profesional y académica de los integrantes del Cuerpo Legislativo.

Esto sucede porque en la Constitución Política Federal, en la local y en la propia Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México no se establecen requisitos y condiciones profesionales y académicas para que los legisladores ocupen dichos cargos, adicionalmente a que, su personal de apoyo y de manera legal tampoco debe cubrir ningún tipo de perfil académico o profesional.

D). Preponderancia de propuestas del titular del Poder Ejecutivo quien se convierte en el gran Legislador siendo el Legislativo una especie de “notario” de las iniciativas del Ejecutivo.

Actualmente la mayoría de las iniciativas de Ley son propuestas por el titular del Ejecutivo a las cuales los parlamentarios otorgan una preferencia para su procedencia y discusión y aprobación, pero no se analiza en el fondo la utilidad y si las leyes que son expedidas responderían a las necesidades de los sectores más desprotegidos y vulnerables, es decir a la sociedad en su conjunto.

El titular del Ejecutivo Estatal tiene el “hilo de la madeja” para proponer reformas o enmiendas en los ordenamientos que él considera deben modificarse, pero generalmente, el beneficiario de la norma, este es el ciudadano, no participa en el proceso de elaboración de la norma o de la reforma propuesta, lo que lo hace inseguro frente a las opiniones del gobernante, lo cual ha provocado que en materias como el trabajo, la vivencia, la seguridad social, las medidas legislativas

atiendan a las necesidades del Gobierno y no de los trabajadores, caso específico, la reforma efectuada en el año 2007 a la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios en la que unilateralmente se estableció un límite al monto de pago de días de trabajo por indemnización que ocurra al servidor público despedido sin causa alguna.

E). Asimismo, Las leyes en muchas ocasiones se aprueban a manera de “*fast track*”<sup>2</sup>, es decir, sin un trabajo y análisis previo respecto de los beneficios o perjuicios sociales de las propuestas de Ley, además que existen en mucha medida leyes que incluso permiten al Ejecutivo desplegar más facultades que las señaladas en la propia Ley a través de los reglamentos que emita el Ejecutivo.

Ahora bien, en el proceso de elaboración de la Ley no siempre se realiza un estudio social o un análisis para detectar las necesidades de los habitantes quienes a su vez no participan en el proceso de elaboración de la Ley y no se les consulta si las medidas propuestas son convenientes a sus intereses. Lo cual los deja en ese estado de indefensión y desprotección frente a los “intereses” del Estado.

Es así que en el proceso legislativo y en especial en las propuestas de Ley o reforma en normas de contenido social como seguridad social, trabajo, vivienda, salud, entre otras, el pueblo no participa directamente en el proceso y no se lleva a cabo una discusión con la participación de estos destinatarios de la norma a través de consultas, foros u otros mecanismos que convaliden las reformas realizadas al marco jurídico.

De manera general, las negociaciones políticas, las prebendas, los privilegios económicos de los parlamentarios han provocado que exista desorden, descuido e ineficacia en los procesos legislativos llevados a cabo, ya que, como

---

<sup>2</sup> Traducido como “camino rápido”, en <http://www.linguee.es/ingles-espanol/traduccion/fast+track.html>. Respecto al empleo de este sustantivo, puede consultarse el análisis contenido en el artículo “Diputados prevén una aprobación Fast Track”, fechada el 13 de Septiembre de 2007 en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/154151.html>.

se ha dicho, en la mayoría de las ocasiones el Legislativo se convierte en el notario del Ejecutivo para dar “fe y legalidad” a sus determinaciones.

Ante esta situación, considero se deben buscar las medidas legales para corregir estos problemas, lo cual implica una seria y profunda reforma a la integración de los cuerpos legislativos, pero más aún conlleva a una reorientación en el proceso de elaboración de la ley, a través de un proceso legislativo eficaz, que permita que los ordenamientos sean útiles y se elaboren rígidamente de manera formal y adecuada, para beneficio de la sociedad.

De esta forma, el poder legislativo debe ser el auténtico mediador en las relaciones entre el Poder y los ciudadanos, pero esta actividad la debe realizar a través de un adecuado proceso, en el cual se reconozcan y recojan los intereses de las partes, evitando con ello, un panorama desfavorable a los intereses de la sociedad, tal como aconteció en los últimos días de Septiembre de 2012, respecto a la propuesta de iniciativa preferente enviada al Poder Legislativo Federal por el presidente Felipe Calderón en materia laboral y que entre otras cosas pretende establecer contratos a “prueba” y pago de servicios por hora, lo cual, desde este particular punto de vista resulta en perjuicio para el trabajador, pues se pierde certeza laboral, siendo un acto legislativo en el cual no se otorgó participación al trabajador en la discusión, sino que se privilegió el interés del patrón o empresario por encima del ciudadano.

Es obvio que las políticas de índole nacional inciden en las políticas de cada una de las entidades porque se considera a la Federación como la pauta a seguir en cuanto a diseño de gobierno se refiere. En realidad las entidades federativas no gozan y no hacen uso de su “soberanía” estatal que la propia Carta Magna les reconoce. Por lo que, a pesar de que no es tema central de este trabajo de investigación, merece la pena mencionar para que los posibles interesados en esta problemática reflexionen en torno a estas afirmaciones.

Sin embargo, como es el caso del escenario nacional, en el Estado de México aún no se toma en cuenta la opinión de los ciudadanos en el proceso de



elaboración de la Ley, lo cual es indispensable en los tiempos que vivimos puesto que, los ciudadanos son la finalidad del Estado y el Derecho Social es precisamente el instrumento a través del cual los grupos más vulnerables pueden reivindicarse para que su papel esté equilibrado y no sufran de más aislamientos, privaciones e inaccesso a acceso a oportunidades y condiciones indispensables para el bienestar y desarrollo humano, tales como seguridad laboral, vivienda, salud, entre otros.

Así que, el proceso legislativo debe responder en primer lugar a las inquietudes que plantea la sociedad y no a los intereses del Gobierno, caso ejemplificativo ocurrió entre los años 2009 a 2012 en el ámbito nacional con la Ley del Impuesto al Depósito en Efectivo, “Ley del IDE”, norma que resultó en perjuicio de los pequeños y medianos comerciantes y de las personas que disponían dinero en efectivo y que al contar con una cantidad mayor a \$16,000.00 tuvieron que buscar medios alternativos de resguardarlo para evitar ingresarlo a una institución bancaria ya que eran sujetos al cobro de un impuesto. No obstante, estar expuestos al fenómeno de la delincuencia, resultando privilegiados con esta Ley los grandes capitalistas que realizan transferencias electrónicas millonarias sin tener que comprobar el origen de sus recursos. Sin embargo, el Legislador en su momento no analizó las consecuencias de su actuar, las cuales hubiesen sido importante analizar detalladamente.

Ante este panorama resulta necesario que el Poder Legislativo en el Estado de México y también a nivel Federal sea el instrumento conciliador que recoja las inquietudes y expresiones auténticas del pueblo, pues en esencia en este poder están los representantes populares debiendo el Poder Ejecutivo limitar su actividad a administrar los recursos y cumplir la Ley en todos sus ámbitos, destacándose que el Legislador debe precisamente “legislar bien”, que aún y cuando esta expresión pueda resultar polivalente, considero para efectos de esta investigación que este legislar bien aplica en el sentido de que el actuar de los Legislador debe ser pertinente a las demandas sociales.

Lo expuesto anteriormente puede sintetizarse en que en el proceso legislativo existen deficiencias de tipo funcional y orgánico y más aún de tipo electoral que se analizarán en el presente trabajo a partir de elementos teóricos que más adelante se expresarán.

Así es que, acerca del tema se encuentra un sinfín de problemas que deben ser abordados por la ciencia para buscar las soluciones que permitan ese equilibrio que interesa al derecho social.

## **1.2 EL PROBLEMA DE LA ELABORACIÓN DE LA LEY DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL POSITIVISTA**

### **1.2.1 EL POSITIVISMO JURÍDICO**

Una vez que se ha establecido que la importancia del legislar no radica en el ¿cuánto? sino en el ¿qué?, se abordará el problema de la elaboración de la Ley a partir de un punto de vista jurídico y eminentemente de corte formal positivista.

Lo anterior, con el fin de poder determinar si el Legislador en el Estado de México cumple de manera eficaz con sus atribuciones al participar en un proceso establecido en las normas jurídicas aunque este se realice aún en contra de los intereses de los ciudadanos.

No debe perderse de vista que el tema central que conforma esta investigación se circunscribe a la eficacia del proceso legislativo, en el sentido de que este cumpla con los objetivos para los cuales existe.

El tema es apasionante y no deja de ser complejo, pues en los sistemas de gobiernos actuales la razón de existir es el ciudadano, las mayorías, a quienes deben encaminarse todos los esfuerzos dejando atrás la visión unitaria de que deben sostenerse los privilegios de los monarcas, figura que no es posible tolerar en los actuales escenarios de los Estados Constitucionales.

De esta forma, se analiza el proceso legislativo a partir de la corriente del positivismo jurídico.

El positivismo jurídico, como corriente de pensamiento que se difunde a partir de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, parte en gran medida de las ideas desarrolladas por Kelsen (2002). Empero, existen autores contemporáneos identificados con esta postura teórica como Norberto Bobbio (1999), quien desarrolla la *Teoría de la Norma Jurídica* a través de la cual realiza un análisis eminentemente positivista de estas, esto es, a partir de su formal elaboración, aplicando una serie de criterios diversos para valorarlas.

En este sentido, este autor señala que las normas pueden ser válidas y sin embargo injustas o reprochables desde el punto de vista moral, lo que implica con ello el examen de su eficacia (Bobbio, 1999).

Según el positivismo, si el proceso legislativo está dispuesto en la ley respectiva es válido y eficaz sin importar sus fallas ni carencias, aunque considere situaciones injustas como pudieran ser la discusión de asuntos públicos en privado, la resolución inmediata y urgente de un proyecto o la cabida de negociaciones de tipo político, que no abonan a resolver los problemas de la sociedad. Desde aquí, se nota que el Positivismo no es el instrumento ideal para considerar un análisis integral de las normas que expide el Poder Legislativo.

Abundo, de acuerdo con esta corriente de pensamiento jurídico, existen normas que por el solo hecho de derivarse de un proceso legislativo, –por caso la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México– son válidas y por ende adecuadas, sin importar su contenido y al mismo tiempo, deben ser observadas, otorgándoseles un tratamiento de normas eficaces. No obstante, como ya se ha aseverado, la validez no implica el mero acto de creación, sino también la procuración de su relevancia y utilidad, lo que conlleva asimismo su eficacia.

A este respecto, cabe preguntarse: ¿cuál es el objeto del proceso legislativo?

Para responder este cuestionamiento debe recordarse que, por regla general, muchas de las actividades generadas por el hombre requieren de cierta técnica y preparación. En este sentido, la elaboración de una ley no es tarea menor que pueda prepararse fortuitamente sin análisis previo, cual si fuera una actividad cotidiana natural del ser humano. Antes bien, el acto legislativo implica el trazo previo de metas por cumplir y mecanismos para lograrlas.

Cierto es que los hechos desencadenan situaciones que el legislador debe tomar en cuenta para elaborar una ley y quizá regular una conducta o limitar alguna otra, pero también es cierto que ese proceso de integración de conductas, hechos, valores, costumbres, ideas y demás aspectos que alimentan la ley deben observar ciertas etapas y reglas formales.

Formalmente, el proceso legislativo abarca al menos una serie de fases: el análisis previo, la iniciativa, la discusión, la aprobación, sanción e inicio de vigencia. De todas estas, parte fundamental son el análisis y la discusión en los que precisamente deben ponderarse las circunstancias a favor y en contra y los elementos que sustentan o no al proyecto legislativo, actividades que deben ser integrales y estar debidamente respaldadas desde un punto de vista técnico, de modo que la ley creada esté debidamente fortalecida y no carezca de fundamentos legales, teóricos y aun metodológicos.

En este sentido se genera otra problemática: si bien las normas referentes al proceso legislativo tienen como participantes activos a los legisladores, la etapa de discusión no incluye obligadamente la intervención de la sociedad ni de representantes de colegios, cámaras, asociaciones y demás sectores sociales que puedan aportar puntos de vista idóneos y especializados a los legisladores para que el producto final cuente con mayores elementos y un mayor consenso, que a su vez implique su aceptación social sin manifestaciones contrarias. Este hecho implica, a nuestro parecer, una importante debilidad en el proceso.

Por ello, considero que con la participación directa de diversos sectores y sus opiniones habría una mayor aceptación de la legislación. En consecuencia, al existir un mayor número posible de personas que aprueben la norma o reforma expedida, se lograrían, además, una mayor democracia, legitimidad y eficacia.

En este sentido, hay autores que abordan el tema de la eficacia (Rodríguez, 2011), afirmando que en el Derecho existen cuestiones que se consideran como dogmas, verbigracia, afirmar que si no existiera el Derecho reinaría el caos, el desorden o la anarquía. Esta concepción ha provocado que nazcan infinidad de mecanismos de ajuste para demostrar la utilidad, bondad y eficacia de la acción o del instrumento jurídico.

Precisamente, la doctrina positivista considera la necesidad de formular leyes para armonizar los intereses sociales; sin embargo, esto no siempre sucede, puesto que la importancia de una ley radica en su eficacia, esto es, en que sea observada, pero que además contemple beneficios para la sociedad.

Ahora bien, generalmente las legislaturas pueden considerarse productivas por expedir un sinnúmero de ordenamientos durante el período en que funcionan, pero si estas actividades no sirven a los ciudadanos, el producto no tiene relevancia social y mucho menos será útil a los intereses de la población.

Por su parte, y en relación con esta problemática, (Rodríguez, 1999) expone que en el ámbito del Derecho el positivismo jurídico afirma categóricamente que la validez y la vigencia del Derecho dependen de que este haya sido dictado por el Estado, y no de que la conciencia individual o la opinión pública lo hayan admitido o elaborado.

En este tenor, para el positivismo jurídico lo importante es la voluntad del Estado, en lugar de la razón. Lo que debe considerarse es la voluntad, la voluntad condicionada.

Desde esta visión, el Derecho es un medio de control social, un mero instrumento del Estado, aplicado por quienes se convierten en colaboradores de la voluntad del Estado, ya que éste es el único derecho existente, es decir, el Derecho Positivo.

Al positivismo no le interesa el contenido de la ley, sino su base jurídica, su fuente, su modo de formación, estima que es la autoridad quien hace la ley, y que la ley es voluntad.

En este sentido, Rodríguez opina: “Si el derecho es lo que determina la autoridad competente, el poder soberano puede imponer todo contenido jurídico, incluso el absolutamente inmoral” (Rodríguez, 1999,152). Y precisamente en este aspecto radica una de las causas del problema planteado, en la imposición del Derecho por parte del Gobernante. Desde este punto de vista positivista, se analiza al Derecho como un instrumento de control y dominación, más que como armonizador de las condiciones sociales.

Pero, ¿el solo hecho de crearse estas medidas siguiendo el proceso establecido en la ley valida el contenido de las normas o su efectividad?

Para responder a la pregunta planteada se debe partir de dos visiones:

a). Desde un contexto positivista es posible afirmar que si se observan las disposiciones legales que contemplan el origen, discusión y aprobación de un proyecto o iniciativa de ley, se tendría implícitamente una eficacia, ya que se llega al resultado planeado para crear esa disposición legislativa.

No obstante lo anterior, considero que esta postura es muy limitada para los efectos generales de bienestar, ya que se logra un resultado, pero no se cumple tal vez con un objetivo. Esto implica que, dado el cuestionamiento a los representantes populares, existan políticas populistas que privilegien el número de ordenamientos expedidos antes que su calidad.

b). Desde un punto de vista jurídico y realista, debe verificarse si la ley o decreto que se creó atañe o no a lo que la sociedad requiere.

Sin embargo, antes de estar en posibilidad de medir el alcance de las disposiciones debe privilegiarse, desde el proceso mismo de creación, la participación más directa de los actores sociales, esto es, del pueblo, quien resiente los efectos de las disposiciones creadas por el Poder Legislativo.

En suma, el Proceso Legislativo, como una norma jurídica establecida y desde un punto de vista positivista, puede ser sujeto a valoración a partir de sus tres elementos o criterios de valoración, a saber, la justicia, la validez y la eficacia.

No obstante, aunque la vertiente positivista nos permite abordar el problema de la eficacia del Derecho creado o legislado, esta postura teórica nos resulta insuficiente para el análisis y búsqueda de respuesta de los problemas planteados, puesto no contempla que el proceso de legislación debe estar revestido previamente de componentes necesarios como la participación social, para que pueda considerarse efectivamente relevante y socialmente útil.

### **1.2.2 FORMALISMO JURÍDICO**

Otra corriente de pensamiento en el ámbito del Derecho es el formalismo jurídico y precisamente encuentra sus antecedentes en el iuspositivismo. Autores como Hans Kelsen y el mismo Norberto Bobbio, desarrollaron de manera más avanzada esta corriente de pensamiento jurídico.

Así que, el iuspositivismo es tan antiguo como el derecho mismo, aunque alcanzó su mayor desarrollo teórico jurídico a partir de los escritos del filósofo inglés Jeremy Bentham.

Esta corriente concibe la validez del derecho por su disposición por una autoridad competente, no obstante el verdadero pilar del iuspositivismo es el austríaco Hans Kelsen, quien elabora y aporta la *Teoría pura del Derecho*.

Según Bobbio seguidor de Kelsen, el formalismo jurídico sostiene que un acto justo es aquel que es conforme a la ley, e injusto aquel que está en desacuerdo con ella, como corriente adherida al positivismo indica que todos los aspectos de la convivencia de los hombres deben constar en textos legales a fin de que sean considerados justos (Lerma, 2009).

En otro sentido, ello significa un ataque a la teoría filosófica del naturalismo, en razón de que actos que sean en apariencia injustos dejarían de serlo por el hecho de encontrarse positivados en textos legales.

De igual forma, Norberto Bobbio señala que la legalidad es un criterio para distinguir los actos jurídicos de los actos no jurídicos, sin que sirva para formular un juicio acerca de su justicia e injusticia. Cabe destacar que la posición que adopta Bobbio en torno al positivismo es más moderada que la de Hans Kelsen, sin embargo, es considerado uno de los máximos representantes del positivismo jurídico italiano (Lerma, 2009).

El formalismo jurídico es una clase de iuspositivismo que expone que el Derecho Legislado es un sistema lógico, y que goza de la propiedad de la *plenitud hermética*, por esta razón no tiene lagunas. Desde este punto de vista se afirma que la única interpretación válida del texto legal será la literal. Por lo que el Derecho es un sistema cerrado, sin contradicciones internas. Así la interpretación y aplicación textual de la ley es la única aceptable.

Además, según el formalismo jurídico la validez de la norma no depende de sus contenidos sino de la forma como fue elaborada, es decir, del respeto al procedimiento. Así mismo, el juez se encuentra sujeto al tenor literal de la ley, de manera que no hay campo para la interpretación. Una visión bastante optimista



del Derecho como ciencia, donde todos los supuestos de hecho pueden ser contemplados por la ley.

Esta corriente intenta definir qué es el derecho, esgrimiendo que su característica no es la de prescribir lo que cada uno debe hacer, sino simplemente el modo según el cual cada uno debe actuar si quiere lograr sus propios objetivos, y por tanto, pertenece a la función del derecho, no ya establecer el contenido de la relación ínter subjetiva, sino la forma que esta debe tomar para que tenga ciertas consecuencias.

De lo anterior se deduce que el formalismo jurídico, como puede ser deducido de su denominación otorga preeminencia a la forma en la cual se genera la Ley, sin importar sus alcances, estableciendo que al cumplirse los términos del procedimiento previsto, se logra con el objetivo, pero esta postura no se detiene en analizar el beneficio e impacto social que tiene, por un lado el resultado de este proceso y por otro lado, la efectividad que tendrán los ordenamientos expedidos.

De esta manera, al afirmarse que la Legislatura del Estado de México es productiva porque en un periodo legislativo emite un número determinado de ordenamientos cumple con sus objetivos, también implica que realiza su “trabajo”. Sin embargo, a partir de mi óptica no es posible determinar si este trabajo es útil y eficaz y para beneficio de los ciudadanos, de modo que el análisis teórico de la problemática planteada no es completo y en consecuencia esta corriente no abona una solución al problema en estudio.

Por lo expuesto, procedo a analizar otro punto de vista de corte positivista, con el afán de analizar las deficiencias y debilidades que el Proceso Legislativo muestra en la realidad actual del Estado de México.

### 1.2.3 TEORÍA DE LA NORMA JURÍDICA

Desde un punto de vista estrictamente normativo, el derecho es toda aquella prescripción que el Estado impone, por lo cual se asume que esta determinación estatal toma fuerza por ese simple hecho con independencia del contenido que tenga la norma.

Esto no implica que ese contenido carezca de importancia para la sociedad, sino por el contrario, la relevancia radica precisamente en que los resultados de este procedimiento sean en beneficio de la sociedad.

En efecto, los autores positivistas proclamaron que el derecho es el conjunto de prescripciones susceptibles de ser impuestas coactivamente en una sociedad determinada. Y en este sentido, en toda sociedad ordenada constitucionalmente hay un poder político (Legislativo) encargado de esas funciones y, que crea el instrumento denominado "Derecho" el cual resulta ser la norma que tiene detrás la fuerza estatal. Con tales argumentos los positivistas desvincularon lo jurídico de cualquier referencia al contenido de las leyes. Para ellos fue preciso separar completamente el derecho de la moral.

Estos juristas concluyeron que la justicia no tenía un carácter objetivo. Sino que lo único objetivo, real y perceptible era la existencia de leyes estatales, a través de la fuerza creadora y coercitiva en su observancia.

Para la mentalidad positivista la juricidad quedó vinculada a un requisito que podemos llamar procedimental, todas las normas elaboradas según los procedimientos legislativos previstos en un Estado determinado serán derecho, con independencia de su contenido. Esto supone reducir el derecho a la fuerza.

El derecho, por tanto, se presenta como la fuerza organizada del Estado. Y el Estado posee el monopolio de la fuerza.

Norberto Bobbio (1999) acoge algunos postulados y principios positivistas identificando al positivismo jurídico como teoría del derecho positivo, que vincula la existencia del derecho a la formación del Estado y que entiende que todo derecho es producto de la actividad del Estado, en primordial sentido.

No obstante para él, el positivismo jurídico es algo más que un método que se caracteriza por la idea de la supremacía del derecho producido por el Estado y por la idea de que las leyes tienen mayor valor como fuentes del derecho creado.

Para Bobbio, existe también como una determinada ideología como tal, que se resume en que todo derecho positivo es justo por el solo hecho de ser derecho positivo, sin importar su contenido, esto es al margen de su mayor o menor justicia de acuerdo con el sistema moral con que se lo enjuicie, es siempre un instrumento idóneo para obtener ciertos fines como el orden, la paz y la seguridad jurídica.

De acuerdo con Montoya (2005), este autor italiano observa que justicia y validez cumplen, a propósito de la norma jurídica, una función similar a la que cumplen legalidad y legitimidad respecto del poder, de tal forma que: "... del mismo modo que un poder puede ser legítimo sin ser legal y legal sin ser legítimo, también una norma puede ser justa sin ser válida y válida sin ser justa..." (Montoya, 2005:91-93).

Montoya (2005) afirma que el binomio compuesto por "efectividad" y "eficacia" también es introducido por Bobbio en su modelo, según el cual, la efectividad es predicable del poder y la eficacia es predicable de la norma, lo cual permite sostener que el poder efectivo es el poder que consigue obtener el resultado propuesto, mientras que norma eficaz es aquella observada o cumplida, por lo que, la eficacia de la norma depende de la efectividad del poder y esta depende del hecho de que las normas sean eficaces (Montoya, 2005).

Así las cosas, considerando la eficacia como requisito del derecho, se tiene que la eficacia vale como alternativa de la validez si se considera el largo plazo,

pues la eficacia termina convalidando la norma. Ahora bien, si de lo que se trata es de establecer la justicia de una norma, puede afirmarse que (en la larga duración) la eficacia es una prueba o argumento a su favor.

De otro lado, si se considera la efectividad como requisito del poder, puede afirmarse que (de nuevo en el largo plazo) el poder efectivo puede ser una alternativa frente al poder legal en cuanto la efectividad se convierte en fuente de una nueva legalidad.

Pero Bobbio parece tener un mayor cuidado con el uso de los términos legitimidad y efectividad, ya que, el hecho de que aquel poder cuya legitimidad está en discusión sea habitualmente obedecido, es una prueba, solamente, de su legitimidad, no necesariamente de su efectividad (Montoya, 2005).

De lo expuesto se deduce que Bobbio se centra en el hecho de que la norma si es cumplida es eficaz, pero elimina la referencia al contenido de la norma, por lo cual subyace el interés común de los ciudadanos al puro cumplimiento y observancia de la norma.

Por lo tanto, esta Teoría de la Norma propuesta por Bobbio resulta insuficiente para proponer una probable resolución de los problemas planteados puesto que al formar parte de la corriente positivista deja de lado nuevamente la relevancia social que debe tener la norma al ser útil y proporcionar la felicidad a la mayoría de la sociedad.

Así, es posible afirmar que el positivismo y sus corrientes que derivan no son el medio idóneo para analizar al derecho en su aspecto social puesto que separa otros elementos que no dejan de ser necesarios

### 1.3 EL DERECHO Y EL PROCESO LEGISLATIVO

No es propósito de la presente investigación profundizar en torno a la definición del término “Derecho”, tema que ha sido objeto de reflexión constante por parte de diversos teóricos, y es que, como es sabido, el problema para llegar a la precisión del término implica aspectos filosóficos, propiamente normativos y axiológicos que dependen de las características y dinámica propias del Estado en que el concepto se desarrolla y aplica.

No obstante, las normas jurídicas derivadas del proceso legislativo forman parte del sistema que se conoce hoy en día como Derecho, por lo cual se considera importante vincular estos temas.

La norma jurídica como un mandato general dirigido a los miembros de una colectividad, lleva implícita su carácter de obligatoriedad e imperatividad, aspectos que para algunos autores como Kelsen y Bobbio determinan su eficacia. De esta manera, uno de los fundamentos existenciales de la norma jurídica es que esta sea observada y cumplida por sus destinatarios, dando paso al “Estado de Derecho”.

Bajo esta pretendida eficacia jurídica, se articulan mecanismos que se activan cuando la norma no se cumple, por lo cual la fuerza del Estado se impone a la voluntad del ciudadano, sancionando su conducta contraria. Esta eficacia se considera entonces obligatoria, porque implica un deber de comportamiento a quienes se dirige y se sanciona por su incumplimiento.

No obstante, el presente estudio no se enfoca en la eficacia de la norma ya producida y creada, sino en la eficacia del proceso que ocurre antes de ésta que integre al “Derecho”; esto es, nos concentramos en la determinación de la eficacia lograda en el transcurso previo a la creación de la norma en el trámite legislativo.

Precisamente, y como se ha dicho anteriormente, por eficacia debemos entender, la capacidad de lograr el efecto que desea o se espera.<sup>3</sup>

Más, en este sentido, ¿cuál es el efecto deseado por el Proceso Legislativo? Creo por una parte, generar, crear leyes. Sin embargo, para la Sociología Jurídica, el Derecho –del cual el proceso legislativo como conjunto de disposiciones forma parte– se crea a partir de los hechos sociales, que son su fuente, su origen.

Estos hechos se generan en las distintas actividades realizadas por el hombre, en determinados lugares y en diversos momentos. De ahí que el proceso legislativo deba nutrirse de los hechos acontecidos en la realidad social, con sus diversas manifestaciones. Ello hace obligatorio para el Estado el aceptarlos, adoptarlos y reconocerlos bajo disposiciones normativas en nuevos ordenamientos, como en los casos de la economía de mercados, nuevas formas de organización social, productiva y de consumo. Ejemplo de ello es el fenómeno socio-económico de la globalización.

En los estados constitucionales contemporáneos predomina, como parte fundamental de su estructura, un poder regulador, quien utiliza el proceso legislativo como el instrumento que media la relación entre el Estado y sus órganos, además de precisar las actividades, limitaciones, posibilidades y prohibiciones de sus habitantes dentro de un territorio determinado.

Por ello, esta institución legislativa constitucional y fundamental debe equilibrar dichas relaciones utilizando al proceso legislativo, a efecto de que exista una armonía entre los derechos de unos y de otros, evitando así que se presenten conflictos sociales que incluso puedan atentar contra el Estado de Derecho. De estas razones deviene la vital importancia del proceso aquí analizado.

---

<sup>3</sup> Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Voz. Eficacia. En <http://lema.rae.es/drae/?val=eficacia>

Ricardo Guastini refiere, aspectos sobre las normas de producción jurídica (Iniciativa, 2000) y señala la Legislación como acto “institucional” refiriendo que “legislar” es una cosa distinta que el mero “formular leyes”. Formular una norma es un acto “bruto”, legislar-introducir las normas formuladas en el ordenamiento jurídico- es un acto “institucional”, o más bien una secuencia de actos institucionales, gobernados por normas (jurídicas) constitutivas.

Este autor, respecto del proceso legislativo, refiere lo siguiente:

“Las normas sobre la producción jurídica confieren el acto “bruto” de prescribir- realizado por ciertos sujetos determinados de conformidad con ciertos, no menos determinados, procedimientos- adquiriendo la etiqueta “institucional” de legislación.” (Iniciativa, 2000,170)

Respecto a la existencia y validez de las normas jurídicas Guastini refiere:

“Una norma jurídica viene a existir-o bien: una norma adquiere existencia jurídica-cuando es creada de conformidad con (al menos) algunas normas sobre la producción jurídica. Quiero subrayar que la emanación conforme con algunas normas sobre la producción jurídica (no con todas) es condición suficiente para la existencia jurídica de una norma: es condición suficiente porque esa norma entra a formar parte del ordenamiento jurídico (existencia jurídica significa precisamente pertenencia a un determinado ordenamiento). La conformidad con todas las normas jurídicas sobre la producción jurídica es condición necesaria de validez, pero no de existencia jurídica. Existencia y validez deben ser cuidadosamente distinguidas” (Iniciativa, 2000, 174).

Se dice que es válida una norma que sea conforme con todas las normas secundarias que gobiernan su creación y predeterminan su contenido normativo. En muchos ordenamientos jurídicos, sin embargo, una norma es considerada “existente”-aunque sea (eventualmente) inválida-, a condición de que emane de un órgano *prima facie* competente, el cual haya operado de conformidad con algunas normas procedimentales (no necesariamente con todas).

Naturalmente-y es entonces ésta la razón fundamental para distinguir entre validez y eficacia-que la mera existencia (jurídica) no está privada de efectos (jurídicos). Por el contrario, en muchos ordenamientos europeos las leyes existentes (aunque inválidas) deben ser aplicadas por los tribunales, hasta que su invalidez no sea positivamente “declarada” por la corte constitucional” (Iniciativa, 2000).

En relación con la invalidez formal y material, Guastini también señala que los juristas suelen distinguir entre validez “formal” y validez “material”. La primera tiene que ver con que, la observancia de las normas que confieren un poder normativo, sea de las normas que disciplinan el ejercicio de tal poder. La validez material supone la observancia de las normas que determinan el ámbito de competencia y el contenido de la normación futura.

Poco más o menos la misma distinción puede ser aplicada también a la invalidez. Se dirá inválida por razones “formales” una ley que no haya sido emanada del órgano competente y según los procedimientos debidos. Se dirá inválida por razones “materiales” (o sustanciales) una ley que contraste con la Constitución por su objeto (la materia disciplinaria) o por su contenido (el modo en que esa materia es disciplinada).

Ahora bien, mientras la invalidez material es una forma “débil” de invalidez, que no produce la inexistencia de la ley, la invalidez formal, por lo general, es una invalidez de tipo “fuerte” que, por regla, comporta nada menos que la inexistencia de la ley. En línea de principio, la invalidez material puede ser reconocida solo por una corte constitucional (siempre que la corte exista), mientras que la invalidez formal puede ser reconocida por cualquier juez.

Se podría decir también de esta forma: “Una ley materialmente inválida es *anulable* (por una corte constitucional), mientras que una ley formalmente inválida es decididamente nula (de modo que la nulidad puede ser reconocida por cualquier juez)” (Iniciativa, 2000, 176-177).



## **1.4 EL PROBLEMA DE LA ELABORACIÓN DE LA LEY DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL UTILITARISMO**

### **1.4.1 BENTHAM Y EL UTILITARISMO**

Jeremías Bentham (1999), considerado padre del utilitarismo, creía que un acto moralmente bueno es aquel que concede a las personas el logro de su fin, esto es, la felicidad y, al contrario, un acto moralmente malo es el que aleja al individuo o al grupo social de su único y verdadero objetivo de existir, que no es otro que el placer.

El punto de vista de este autor clásico funda el utilitarismo clásico, según el cual una acción es buena cuando sirve para alcanzar la felicidad, entendiendo esta como una suma de placeres. Así que, la bondad moral de un acto humano depende de su posibilidad para producir la mayor felicidad posible o de suprimir más infelicidad en un momento determinado.

En consecuencia señala este autor, una persona es moralmente buena si trata de proporcionar placer o de beneficiar a otras o de suprimir el dolor o el sufrimiento de las mismas y es mayormente buena o mala en la medida que esa conducta busque proporcionar la mayor felicidad al mayor número de personas o, por el contrario, involucre un número menor y reducido de personas que sufren.

Desde esta teoría, en el axioma “La mayor felicidad para el mayor número como la medida de lo justo o injusto”, Bentham (1991), fundamenta todo en el pensamiento ético e incluso su teoría político – económica, definiendo a el hombre como un ser que anhela la felicidad y existe en razón de la misma. De tal manera que la motivación básica de sus actos es la búsqueda del placer y la supresión de dolores y sufrimientos; se da para el hombre una ley universal o principio que lo ubica como un ente para el placer, así como se da para los cuerpos una ley de gravedad.

La tendencia hacia la felicidad es inherente al hombre, por lo que constituye algo moralmente bueno. Por lo que a partir de esta óptica, la felicidad es la medida de lo bueno y consecuentemente, su búsqueda es un verdadero deber moral. No cumplir con este deber equivale a no buscar el fin específico, para el cual existe el hombre y, por lo tanto, a pervertir la naturaleza de este. Todo individuo, opina Bentham, debe ejercitarse al máximo para lograr el mayor placer, pero también el beneficio de los otros seres humanos, pues su máxima moral implica “la mayor felicidad para el mayor número” (Bentham, 1991).

El jurista inglés, lo explica de la manera siguiente:

“La naturaleza ha situado a la humanidad bajo el gobierno de dos dueños soberanos: el dolor y el placer.

Sólo ellos nos indican lo que debemos hacer y determinan lo que haremos. Por un lado, la medida de lo correcto y lo incorrecto y, por otro lado, la cadena de causas y efectos están atadas a su trono. Nos gobiernan en todo lo que hacemos, en todo lo que decimos y ni todo lo que pensamos: todos los esfuerzos que podamos hacer para librarnos de esta sujeción, sólo servirán para demostrarla y confirmarla. Un hombre podrá abjurar con palabras de su imperio, pero en realidad permanecerá igualmente sujeto a él. El principio de la utilidad reconoce esta sujeción y la asume para el establecimiento de este sistema, cuyo objeto es erigir la construcción de la felicidad por medio de la razón y la ley. Los sistemas que intentan cuestionarlo tratan con sonidos en vez de sentidos, con caprichos en vez de razón, con oscuridad en vez de luz. Pero ya basta de metáfora y de declamación: no es con estos medios como la ciencia de la moral avanzará.

El principio de la utilidad es la base del presente trabajo; por tanto, es conveniente dar al comienzo una explicación determinante y explícita de lo que significa. Por principio de la utilidad se entiende el principio que aprueba o desaprueba cualquier acción, sea cual sea, según la tendencia que se considere que tenga a aumentar o disminuir la felicidad de las partes de cuyo interés se trata; o lo que viene a ser lo mismo en otras palabras, a fomentar o combatir esa felicidad. Digo cualquier acción, sea

la que sea. y por lo tanto no se trata sólo de cualquier acción de un individuo privado sino también de cualquier medida de gobierno.

Por utilidad se entiende la propiedad de cualquier objeto por la que tiende a producir beneficio, ventaja, placer, bien o felicidad (todo lo cual en este caso es lo mismo) o (lo que también es lo mismo) a prevenir el perjuicio, el dolor, el mal o la infelicidad de aquel cuyo interés se considera; si es la comunidad en general, la felicidad de la comunidad; si es un individuo particular, la felicidad de ese individuo (...). Respecto de una acción que es conforme al principio de la utilidad, siempre se puede decir, o bien que se debe realizar o al menos que no es una acción que se debe dejar de realizar. También se puede decir que es correcto que se realice o, al menos, que no es incorrecto que se realice; que es una acción correcta o, al menos, que no es una acción incorrecta. Interpretadas de esta manera, las palabras 'debe', 'correcto' e 'incorrecto' y otras de esta índole tienen un significado, mientras que de otra forma no tienen ninguno" (Bentham, 1991, 41-47).

El pensador Inglés nacido en Spitalfields Inglaterra en 1748, fue uno de los visionarios constructores del utilitarismo y del principio de felicidad para el mayor número. Bentham pasó su vida criticando la ley existente y sugiriendo formas para mejorarla. Esto, sin embargo, era solo su punto de partida para una crítica radical de la sociedad, cuyo objetivo era poner a prueba la utilidad de las instituciones existentes.

Él era un crítico combativo de las doctrinas políticas establecidas como derecho natural y el contractualismo, y la primera en producir una justificación utilitaria de la democracia.

Bentham afirmó que la legislación debe estar inspirada por los principios utilitaristas derivados del empirismo: conseguir la mayor utilidad para la sociedad; es decir, para cada uno de los integrantes de la sociedad, ya que no existe una utilidad general.

De este primer aspecto se resalta una afirmación. Bentham se refiere de manera particular a cada miembro, es decir, se entendería que la utilidad busca el beneficio personal, sin referirse al beneficio de toda la colectividad, sin embargo no puede dejarse de lado que mientras exista un mayor número de beneficiados, se logrará la relevancia social de esta utilidad.

Se acota lo anterior, porque pareciera que Bentham no pretende referirse al mayor bienestar social sino individual, pero desde mi punto de vista tanto el beneficio social como el particular están estrechamente ligados porque uno conllevaría necesariamente al otro.

Aclarado ello, Bentham defendió la necesidad de codificaciones y reformas legislativas que establecieran una ordenación más racional -desde su peculiar óptica de la racionalidad- que la propia del *common law*. Pero la finalidad utilitaria no es una característica del concepto de derecho de Bentham.

Para él, el derecho está formado por el conjunto de mandatos del poder soberano. El que manda y consigue que los demás obedezcan es el soberano; sus leyes, si son efectivas, son derecho. Significativamente, no da mayores explicaciones de por qué el derecho ha de identificarse sin más con un mandato imperativo; debía de parecerle algo tan obvio que no requería mayor justificación. Estos imperativos pueden ser enjuiciados desde la escala de la utilidad, pero ese juicio no afecta nada a la juridicidad de los mandatos. Al respecto, Bentham distingue entre el derecho existente y la crítica moral censoria.

Señala que la moral es necesaria para mejorar la calidad de la legislación, pero no implica que la ley inútil deje de ser derecho. Dicho de otra forma: el derecho rechazable desde la crítica moral sigue siendo derecho si es efectivamente obedecido y aplicado.

Aunque rechazó de manera rotunda la existencia de derechos naturales y el contrato social, opinaba que estos conceptos eran meras fantasías cuya

defensa sólo podía ser perjudicial para el orden jurídico, por lo que, derecho sólo es el que de hecho existe. Es decir, el derecho positivo procede del Estado.

Es a partir de los escritos de este autor (Bentham,2006), que las ciencias positivas humanas comienzan a desarrollarse fuera de la matriz ética común, puesto que la moral, construida como teoría de la acción (praxiología), sirve de base al derecho y la política.

Con esto se pretende adjuntar un carácter moral al Derecho, ya que desde el punto de vista del utilitarismo el orden jurídico no puede existir sin los principios morales que la sociedad aporta.

Además de lo anterior, las verdades primarias del utilitarismo se apoyan en una realidad “radical”: la consideración del placer y el dolor, a partir de los cuales surge la aritmética moral determinada por la acción racional y libre del agente (siempre y necesariamente siempre un sujeto individual), que considera la relación entre los medios de que dispone y los fines que pretende alcanzar.

Esto es, a partir del gozo y sufrimiento de las personas, se puede dimensionar al Derecho vinculándolo con la rectitud y el error de la propia sociedad y que son precisamente las conductas que las normas jurídicas deben comprender dentro de su contenido. A decir de Bentham, el interés, en el más amplio sentido del término, es la causa eficiente de la acción y la tarea del “deontólogo”, es conseguir la alianza entre el interés y el deber, previo un exacto conocimiento de los placeres y penas.

En este marco, el principio de utilidad viene a ser un axioma que rige la teoría de la acción humana como una suerte de principio formal de validez universal, que ofrece por sí mismo un criterio rigurosamente científico, a diferencia de sus dos grandes rivales: el ascetismo y el esteticismo (o principio de simpatía y antipatía). De este modo, legislar se convertiría en un asunto de observación y cálculo y la utilidad que racionaliza y reconduce al orden en los modos heterogéneos de comportamiento.

Por su parte, el famoso principio de la mayor felicidad para el mayor número no pertenece al ámbito de la Deontología, sino que está dirigido al legislador, en calidad de principio normativo que ha de orientar su actividad en busca de la conciliación de los intereses individuales y el interés general, sirviendo para rechazar los intereses “particulares”, esto es, parciales o de fracción, que se interponen entre aquéllos sin causa justificada.

Igual que Hobbes, Bentham concibe la ley como expresión de la voluntad del soberano criticando las concepciones al respecto de Montesquieu y Rousseau. Así pues, la idea de las leyes previas al Derecho, pues derechos y obligaciones son “hijos de la ley” y deben estar subordinados a ella.

Para él, la norma jurídica es tal porque emana, bajo la forma de un mandato, de la autoridad que posee la más grande fuerza material en una sociedad dada, y no hay límites jurídicos a la voluntad del soberano, sino un criterio moral para medir la “calidad” de la norma, esto es, el principio de utilidad, con independencia de su validez y eficacia (Bentham, 2006).

En los párrafos anteriores se plasma el contenido de la teoría de Bentham en relación con los Legisladores y su actividad, señalando que los hacedores de la ley deben ser observadores analíticos y calculadores para realmente recoger las aspiraciones propias de los ciudadanos y conciliarlos con el interés general, además que la norma debe medirse o valorarse precisamente por su contenido moral que viene a constituir el principio de utilidad y que tiene a la validez y eficacia de las normas como meras partes complementarias.

A partir de lo señalado en las líneas que anteceden se encuentran y fundamentan parte de las razones teóricas que animaron esta investigación, puesto que el Derecho no es sólo el conjunto de normas positivas y formales que deben ser expedidas mecánicamente por el Legislador, sino que previamente antes de su existencia se debe dimensionar su pertinencia social y se debe hacer partícipe directo al pueblo para que manifieste lo que le hace feliz y en la medida

que ese placer sea generalizado, la ley obtenida por el proceso legislativo dispuesto y una vez que éste sea complementado, será eficaz y estará dotado de relevancia social.

Con razón se afirma que:

“Los fines del Derecho, según Bentham, son cuatro: proveer a la subsistencia, promover la abundancia, garantizar la seguridad y favorecer la igualdad. De todos ellos, la seguridad ocupa sin duda el rango más elevado; es una “criatura exclusiva de la ley”, que afecta no sólo al presente, sino también a las expectativas de futuro, y está en relación directa con la propiedad, que es, desde un punto de vista psicológico, una “base de esperanza”. Por tanto, caso de conflicto entre seguridad e igualdad, es prioritaria la primera. Sin embargo, es preciso revisar la clásica interpretación de la teoría benthamita de la igualdad, puesto que no se trata de una simple defensa del “individualismo posesivo” (Macpherson) o del *status* social y económico vigente (El Shakankiri), sino de una doctrina compleja y llena de matices; así, Bentham, aunque rechaza la igualdad abstracta conducente al despotismo, propugna una *equality of power* que tiende a la democracia representativa y al sufragio universal y., además, establece el conocido principio “cada uno cuenta por uno y nadie más que por uno”, que impone (de acuerdo con Hart) que, en las medidas exigibles para el bienestar general, se otorgue la misma importancia a la igual felicidad de todos; de este modo, hay una relación directa entre igualdad y mayor felicidad” (Bentham, 2006,47).

Por esta y otras razones, Bentham es considerado como el padre del Derecho Parlamentario (Quej, 2008).

Ahora bien, según Bentham (1991), todo acto humano, norma o institución deben ser juzgados conforme a la utilidad que aportan, esto es, según el placer o el sufrimiento que producen a las personas. Proponía formalizar el análisis de las cuestiones políticas, sociales y económicas midiendo la utilidad de cada acción o decisión. Así, se fundamentaría una nueva ética basada en el goce de la vida y no

en el sacrificio ni el sufrimiento. Para él, el objetivo último es lograr “la mayor felicidad para el mayor número” (Bentham, 1991).

Lo anterior nos dirige hacia el razonamiento de que, las normas deben proporcionar una utilidad para las personas, deben procurarles un goce, y no solamente en el ámbito material, sino en esferas más amplias, donde les produzcan una sensación de bienestar, satisfacción e incluso alegría.

Partiendo de esta idea de utilidad, la ley debe proporcionar mayor felicidad al mayor número de individuos; la utilidad se encamina al logro de ella. Empero, en este momento se presenta una dificultad ante el concepto de felicidad, pues constituye un término subjetivo y relativo: lo que para unos es felicidad, para otros puede no serlo.

En este sentido y para Rodríguez, el utilitarismo jurídico “sostiene que el fundamento del vínculo jurídico está en la utilidad. Afirma que los juicios son verdaderos cuando fomentamos nuestra actitud y perfección, y que la verdad depende de la eficacia” (Rodríguez, 1999, 172).

Por tales razones, se aduce que, al buscarse la felicidad, el producto legislativo debe ser necesariamente útil y a la vez eficaz, y no solo un mero enunciado hipotético que prevea posibles situaciones.

Ante este panorama, se advierte que la visión utilitarista que analiza de forma única al proceso legislativo está también acotada e incompleta, puesto que no clarifica de manera específica los conceptos “utilidad” “felicidad” “placer” o “sufrimiento”. Así, si se entiende por utilidad al logro de la felicidad, surge un problema aún más profundo en sentido filosófico: definir lo que es “felicidad”; este concepto amplio pero limitado a la vez relativiza las aspiraciones de cada persona en lo real o subjetivo, y no permite estar en posibilidad de valorar si se accede o no a ella.

Como algunos “Principios de Legislación”, Bentham sostiene:



La felicidad pública debe ser el objeto del legislador: y la utilidad general el principio del razonamiento en legislación. Conocer el bien, de la comunidad de cuyos intereses se trata, constituye la ciencia hallar los medios de realizar este bien, constituye el arte.

...

Para darle toda la eficacia que debería tener, esto es, para hacer de la base de una razón común, son necesarias tres condiciones.

La primera es formarse de esta palabra *utilidad* nociones claras y precisas, que puedan ser exactamente las mismas para todos los que se sirven de ella. La segunda es establecer la *unidad* y la soberanía de este principio, excluyendo rigurosamente todo lo que no es él: no basta subscribir á él en general; es necesario además no admitir excepción alguna.

La tercera es hallar los procedimientos de una aritmética moral, por la cual se puede llegar a resultados uniformes.

...

La naturaleza ha puesto al hombre bajo el imperio del *placer* y del *dolor*: á ellos debemos todas nuestras ideas de ellos nos vienen todos nuestros juicios y todas las determinaciones de nuestra vida. El que pretende substraerse de esta sujeción no sabe lo que dice, y en el momento mismo en que se priva del mayor deleite y abraza las penas mas vivas, su objeto único es buscar el *placer* y evitar el *dolor*. Estos sentimientos eternos é irresistibles, deben ser el grande estudio del moralista y del legislador. El *principio de la utilidad* lo subordina todo á estos dos móviles.

*Utilidad*, es un término abstracto que expresa la propiedad ó la tendencia de una cosa a preservar de algún mal o procurar algún bien: *mal*, es pena, dolor, ó causa del dolor: *bien*, es *placer*, ó causa de placer. Lo conforme á la utilidad ó al interés de un individuo es lo que es propio para aumentar la suma total de su bien' estar lo conforme la utilidad ó al interés de una comunidad, es lo que es propio para aumentar la suma total del bien estar de los individuos que la componen. *Un principio* es una primera idea de que un hombre hace la base de sus razonamientos, y bajo de una imagen sensible, es el punto fijo á que se ata el primer eslabón de una cadena.

...

La lógica de la utilidad consiste en partir del cálculo ó de la comparación de las penas y de los placeres en todas las operaciones del juicio, y en no comprender en ellas alguna otra idea.

*Soy partidario del principio de la utilidad* cuando mido mi aprobación ó desaprobación de un acto privado ó público por su tendencia a producir penas ó placeres cuando me sirvo de las *voces justo injusto, moral, inmoral, bueno, malo*, como de términos colectivos que expresan ideas de ciertas penas y de ciertos placeres, sin darles otro algun sentido: bien entendido que torno estas palabras *pena y placer* en su significacion vulgar, sin inventar definiciones arbitrarias para excluir ciertos placeres, ó para negar la existencia de ciertas penas. (Bentham, 2004, 1-6)

No obstante todo lo comentado anteriormente en este tema, la búsqueda de la utilidad y el utilitarismo en el Proceso Legislativo puede resultar significativa si se concibe a la utilidad como el logro de la felicidad, en la que está implícito necesariamente el mayor placer para la sociedad, antes que el dolor o sufrimiento, sólo si con ello se pretende aseverar que los sectores de la sociedad deben resultar beneficiados en lo sustancial con las leyes expedidas por los legisladores.

## 1.5 LA ELABORACIÓN DE LA LEY DESDE EL PERSPECTIVISMO JURÍDICO

Según Witker (1997), Miguel Reale considera:

a). Dondequiera que haya un elemento jurídico hay siempre necesariamente un hecho subyacente (económico, geográfico-demográfico, de carácter técnico) un valor que confiere determinada significación a ese hecho, inclinado o determinado a la acción de los hombres, en el sentido de alcanzar o perseverar cierta finalidad u objetivo y, finalmente, una regla o norma que representa la relación o medida que integra uno de aquéllos elementos en el otro; el hecho en el valor.

- b). Dichos elementos o factores (hecho, norma valor) no existen separados unos de otros, sino que coexisten en una unidad concreta.
- c). Más aún, esos elementos o factores no sólo se exigen recíprocamente, sino que actúan como los elementos de un proceso (el derecho es una realidad histórica cultural) de tal modo que la vida del derecho resulta de la integración dinámica y dialéctica de los elementos que la integran (Witker,1997,173).

Este último párrafo me permite aseverar que el Derecho, a contrario sentido de cómo lo consideran los positivistas, no es solo norma, sino implica hechos y valores que se encuentran insertos o que flotan en la propia sociedad, de ahí que la norma jurídica deba tener una relación con estos otros dos aspectos para que su realidad sea palpable.

El Derecho no sólo son normas, sino que implica tomar en cuenta todos los aspectos de la sociedad que interaccionan en su conjunto, no es sólo reglas de comportamiento creadas a partir de supuestos, sino que, de alguna forma subyace a las circunstancias políticas, económicas y sociales del momento histórico en que el derecho es producido.

De forma tal, que la norma jurídica emanada del Proceso Legislativo no sólo es texto creado por el legislador, sino que es producto de los factores influyentes de la sociedad.

No obstante, para complementar las ideas previas expuestas anteriormente se analiza en seguida una teoría que considero supera la visión unitaria del Derecho positivista como un conjunto de normas impuestas por la autoridad sin contenido moral, antes incorpora otros elementos de valoración de la norma que pueden resultar de mucho beneficio para tratar los temas a que se refiere el presente trabajo; es así que en adelante se plasmarán algunas ideas del perspectivismo jurídico concebido por uno de los autores mexicanos más prolifos del siglo pasado, Eduardo García Máynez.

### 1.5.1 ÓPTICA DE GARCÍA MÁYNEZ

En otro punto de vista que vas más allá de las perspectivas positivista y utilitarista, nos encontramos frente al estudio elaborado por García Máynez (1959), quien concibió el perspectivismo jurídico. En dicha obra presenta una definición del Derecho como formalmente válido, intrínsecamente válido y derecho positivo eficaz.

A decir de este autor, pueden existir normas válidas pero injustas, aunque sean positivas; su falta de justicia no impide su existencia ni las invalida, puesto que desde el punto de vista del positivista la norma existe, y por eso solo hecho es vigente, lo cual le otorga implícitamente su validez.

En otras palabras, García Máynez considera que la norma puede ser justa o injusta desde un punto de vista moral, pero al haber sido expedida en términos de las disposiciones legislativas vigentes, encuentra justificación, y en consecuencia se considera válida independientemente de si logra o no sus objetivos.

Este pensador sostuvo el perspectivismo del Derecho, caracterizando tres actitudes típicas adoptadas por los autores en su afán por saber qué es el Derecho: la del jurista dogmático, la del sociólogo y la del filósofo jurista. Para la primera solo son jurídicas las reglas de comportamiento que el Estado crea y reconoce; la segunda piensa que no hay más derecho que el realmente vivido; mientras que la última niega la posibilidad de un derecho injusto. Es la validez de la forma en la primera, en la siguiente, la positividad y en la tercera, el valor objetivo de las diversas normas. Estas posiciones no se excluyen, pero tampoco se implican recíprocamente. De ahí que se consideren las tres posturas típicas en torno a lo jurídico: derecho formalmente válido, derecho intrínsecamente válido y derecho positivo (García Máynez, 1959).

Este autor realiza una fundamentada crítica al positivismo, al considerarlo como un derecho vacío, sin contenido, purista, sin ingredientes metodológicos, sociales, morales y políticos.

Por lo que, desde este punto de vista, que es más integral que el Positivismo, el derecho no es solamente un conjunto de normas vigentes que regulan la conducta del hombre en sociedad, sino es un producto social que nace de las diferentes necesidades e intereses de los factores reales de la sociedad y que le dan contenido, que se enriquece con la realidad y que busca ese reconocimiento normativo de las demandas ciudadanas.

En esta tesitura, Filangieri, (2003, 2006) afirma:

Es cierto que, no sé por qué cuál fatal destino, no son siempre admitidos los literatos a discutir los grandes intereses del Estado en presencia de los Príncipes. No les es permitido penetrar en aquel respetable congreso donde preside el Soberano para fijar la suerte de los ciudadanos; y el filósofo libre no puede hacer otra cosa que confiar su alma a algunos escritos, intérpretes mudos de sus sentimientos. (Filangieri, 2003-2006, 5).

Lo anterior se refiere precisamente a que, desde un punto de vista perspectivista, no cabe aceptar que las decisiones legislativas sean propias y exclusivas de los “representantes populares”, sino que debe considerarse que ellos son quienes, por nosotros, emiten el voto correspondiente. Por ello, efectivamente, estos representantes deben provenir de los sectores sociales, deben ser extraídos realmente del pueblo, porque a él se deben y porque a él deben proteger.

Además, el derecho debe nutrirse también de las relaciones con la propia sociedad. Así, si el proceso legislativo es el medio generador de las leyes predominante en el sistema jurídico mexicano, entonces este proceso no debe ser válido si no recoge las expresiones de la sociedad. Respecto a ello, lo que acontece en el Estado de México es que las medidas legislativas emanan en su mayoría del titular del Ejecutivo, y no precisamente contienen la voluntad del

pueblo, lo cual resultaría necesario procurar si se pretende tener una visión perspectivista del derecho. En ello también interviene su eficacia, su respeto y observancia, puesto que de nada sirve promulgar un contenido si éste no se dirige a velar por el beneficio del sector social más vulnerable.

Así que la tarea de legislar requiere de una técnica especial y conocimientos específicos, tanto de las necesidades sociales, como de las formas para la creación de la ley. El legislador debe servir y no servirse de la sociedad, debe palpar oportunamente las necesidades de la población para que no exista una desconexión entre el texto de la norma y la realidad, lo que impacta tanto en la eficacia y en la relevancia, como en la utilidad del instrumento jurídico.

Por su parte Rodríguez Prats (1986, 45) refiere que en otros casos la promulgación de leyes puede también ser impulsada por afanes populistas de un gobierno que se siente débil y que espera obtener el apoyo de grupos numerosos o políticamente fuertes.

Es decir, también existen medidas legislativas que persiguen lograr una simpatía popular para el gobernante, pero que en realidad no remedian efectivamente la problemática imperante, por lo que carecen de contenido. Amén de ello, se considera que la validez de estas leyes radica en el solo hecho de ser expedidas, situación que desde un punto de vista positivista es adecuada, pero desde una óptica perspectivista es incompleta.

Según Rodríguez Prats (1986), Novoa define las características que debe tener un sistema moderno de normatividad social, que son las siguientes:

“Reformulación de todas las reglas socialmente obligatorias para alcanzar como metas mínimas:

Un Sistema Legal nuevo, que exprese adecuadamente las necesidades sociales del momento;

Integración de todos sus preceptos en un ordenamiento sistemático único, bien articulado y coherente;

Flexibilidad de sus preceptos para que puedan irse poniendo a tono con nuevas necesidades sociales, tan pronto como éstas se vayan presentado;

Estar compuesto por un número reducido de preceptos, claros, ordenados y precisos” (Rodríguez Prats, 1986, 45).

Por lo dicho, el legislador en ningún caso puede abstraerse de detectar las necesidades sociales para que su función tenga relevancia, ya que como lo afirmó Filangieri (2003-2006):

Si la conservación y la tranquilidad de los ciudadanos es pues el objeto único y universal de la legislación, examinemos (...). Los medios de la existencia se reducen a dos clases; a los que tienen por objeto las necesidades indispensables de la vida, y a los que ponen al ciudadano en estado de gozar de cierta especie de felicidad (...).

No entiendo por bienestar y comodidad pública las riquezas exorbitantes de algunas clases de ciudadanos, y mucho menos el estado de aquellos que sumergidos en el ocio pueden fomentar impunemente este vicio destructor de la sociedad. Las riquezas exorbitantes de algunos ciudadanos, y el ocio de otros varios, suponen la infelicidad y la miseria de la mayor parte (Filangieri, 2003-2006, 52-54).

Comparto esta última visión del autor, ya que los beneficios deben alcanzar a todos y no solo a unos cuantos; la salud, el empleo, la seguridad, entre otros bienes, deben ser accesibles a la comunidad entera, debido a que precisamente el objeto del gobierno es velar por sus ciudadanos y lograr con ello mayor relevancia.

En lo que se refiere a la integración de la ley y de acuerdo con Sagüés (2004):

“La programación de un método *legistente* varía (...) según los modelos de creación de normas, vale decir, de los mecanismos políticos de producción de normas. En este terreno, puede diferenciarse un modelo magistral, cuando el gobernante emite la ley sin tomar en cuenta la opinión del súbdito” (Sagüés, 2004, 154).

Lo expuesto se traduce en que en la relación legisladores-ciudadanos existen casos (como el del Estado de México) en los que los legisladores no toman en cuenta las opiniones de los ciudadanos, situación que consideramos inadecuada, porque el mismo pueblo debe ser partícipe directo de las decisiones legislativas, ya que al final son los destinatarios de estos ordenamientos jurídicos.

En este sentido, de acuerdo con García Máynez (1959), existe una serie de criterios para validar la existencia de una norma jurídica, lo que implica que debe someterse al análisis de tres elementos: validez, justicia y eficacia.

No obstante lo comentado en los párrafos de este apartado, me atrevo a considerar que para que la visión del perspectivismo sea aún más completa, hace faltaría añadir otro elemento, y esto es que la norma cumpla con la condición de utilidad, entendiéndose por ésta el logro de la satisfacción de sus necesidades básicas, que están contempladas en el conjunto de los derechos sociales de todos los ciudadanos mexicanos, en la Constitución, en los que están implícitos necesariamente, el mayor placer, antes que el dolor o sufrimiento, para la mayor cantidad de individuos.

Es así que, para que el Proceso Legislativo sea relevantemente social, se requiere que se cumplan las formalidades esenciales establecidas, pero también que estas reglas contengan las aspiraciones populares y que además no sean declaraciones de buena voluntad, sino que, resuelvan la problemática que le aquejan a la sociedad.

## **1.6 EFICACIA Y RELEVANCIA SOCIAL**

Uno de los hilos conductores que animan el propósito de esta investigación se centra en la proposición de que, la relevancia de una Ley esté en función de la forma en que el Proceso que dé origen a la Ley se realice.



Esta relevancia entendida, como el beneficio logrado para las mayorías abarcando también idealmente a las minorías, que en este caso será el lograr la armonía social y la satisfacción general y utilidad en el sentido de lograr la felicidad.

Pero, al parecer los legisladores han perdido la esencia de lo que constituye un auténtico representante y se advierte que su trabajo no se inspira en las demandas ciudadanas sino en los grupos de privilegio y poder que determinan las relaciones políticas en el Estado.

De ahí que, se ha advertido que es muy frecuente relacionar las expresiones “legislar” con “formular leyes”, por lo cual existe la mala costumbre de valorar el trabajo que realizan nuestros legisladores dependiendo del número de leyes que aprueban.

Con lo anterior, se presume que una Legislatura debe medir su productividad no por el número de trabajos producidos, sino por el beneficio social e impacto que estos ordenamientos realmente generan. A esto es lo que para efectos del presente trabajo hemos denominado “relevancia social”.

Es precisamente la relevancia social uno de los objetivos que debe alcanzar la legislación expedida. Una legislación adecuada, útil y en específico relevante, existirá en la medida en que el trabajo realizado por los legisladores a través del Proceso Legislativo sea eficaz.

Pero, ¿cuál es el origen fáctico, real, de las medidas legislativas? En el Estado de México regularmente la mayoría de ellas proviene del Palacio de Gobierno del Poder Ejecutivo.

En efecto, más de un tercio de las propuestas de ley son elaboradas y suscritas por el Gobernador del Estado de México. Tal es el caso de las propuestas en materia de trabajo y seguridad social que en últimas fechas se han aprobado en la entidad.

A partir de lo expresado anteriormente, es necesario resaltar que el Estado de México es una de las entidades más pobladas de nuestro país y también, por ende, en la que más demandas sociales se requiere atender. En efecto, se trata de un estado compuesto por un mosaico social diverso que abarca grandes grupos marginados y vulnerables, además de la zona del Valle de México, en donde el crecimiento industrial y poblacional implica consecuentemente atención especial al empleo, habitación y vivienda.

En la entidad la migración de personas es muy frecuente, y al mismo tiempo, el territorio mexiquense es también asiento de un elevado número de grandes compañías industriales. De ahí deviene la importancia de que el Poder Legislativo del Estado de México elabore productos legislativos que resulten en beneficio de su población en primer término, y no del bienestar del Estado como institución, puesto que los ciudadanos son el elemento principal del Gobierno, y a ellos deben estar dirigidos todos los esfuerzos posibles de quienes los representan.

De acuerdo a todas las consideraciones expuestas en este capítulo inicial es posible concluir a manera de resumen lo siguiente:

Que el Proceso Legislativo del Estado de México tiene en la actualidad una serie de deficiencias que no permiten su eficacia, entendida como el obtener productos legislativos que aseguren mejores condiciones sociales para las mayorías ya que se reduce al mero cumplimiento de los trámites formales dispuesto por la Ley y que se realizan de manera mecánica sin que se busque en esencia el beneficio del pueblo.

Por esta razón las posturas positivistas son acotadas para resolver la problemática, puesto que su visión se centra en el Proceso Legislativo formal independientemente del contenido del ordenamiento correspondiente, por lo que, estas posturas son acotadas e incompletas.

A pesar de lo anterior, la teoría perspectivista de García Máynez nos permite un manejo más amplio del problema ya que aborda el fenómeno del Derecho a partir de la justicia, validez y eficacia de los ordenamientos, pero esta teoría es rebasada y merece ser complementada porque a pesar de que se deben seguir los trámites formales que impone el positivismo, también es necesario retomar el aspecto de utilidad y relevancia que toda disposición normativa debe tener, tema que además en franca vinculación con la participación ciudadana que requieren de nuevos mecanismos e instrumentos que materialicen las demandas de los ciudadanos de manera más directa y que sean tomadas sus opiniones.

## **1.7 LA EFICACIA Y RELEVANCIA SOCIAL DE LA NORMA JURIDICA EN EL ESTADO DE MÉXICO**

Antes de entrar a determinar la importancia que reviste, el que, el proceso legislativo logre el objetivo por el cual existe y que es hacer una norma útil y que beneficie a la mayoría de la población del Estado de México, es necesario resaltar nuevamente la importancia que tiene el Derecho Parlamentario en el mundo jurídico, ya que según Bernardo Bátiz, este incide directamente al Proceso Legislativo porque conlleva principios a partir de unas causas determinantes en los siguientes términos:

El derecho parlamentario, al igual que el resto de los seres, tiene principios; tiene una causa eficiente, una causa material, una formal y una causa final que le dan sentido” “la causa material es el conjunto de preceptos o normas jurídicas que regulan la función parlamentaria o legislativa. La causa formal la identificamos con las características de las normas, que pueden ser constitucionales, ordinarias, consuetudinarias o finalmente particulares, derivadas estas últimas de acuerdos parlamentarios tomados en forma circunstancial para resolver un caso concreto o un problema pasajero de la vida y trabajos de un Parlamento, o para actualizar los reglamentos. Finalmente introduce las dos últimas modalidades del causar aristotélico (Rivas Prats, 2008, 7-8).

De lo anterior se advierte la relación entre el Derecho Parlamentario y el Proceso Legislativo puesto que éste es la parte material que da origen a la norma, pero que también derivan de otra causa que para el caso es la necesidad social a regular y los problemas ciudadanos por resolver.

En efecto, según el autor en cita:

“la causa eficiente del derecho parlamentario se vincula con el autor de la norma, es decir el legislador, ya sea del diario llamado ordinario o del Constituyente”....; “la causa final o finalidad del derecho parlamentario es que a través del cumplimiento de sus normas se alcance el resultado que se busca, la formación de buenas leyes y la toma de decisiones colegiadas, que sirvan para facilitar la convivencia de todos” (Rivas Prats, 2008, 7-8).

A pesar de lo expuesto el hecho de adoptar esta postura conlleva a colocar la legitimidad de la norma, expresada como gobernabilidad, como el último eslabón de la causa final del producir parlamentario, por lo que ésta no se agota con el mero “cumplimiento de las normas”, sino con la satisfacción ciudadana respecto de ellas. De esta manera se afirmará en primera intención que la legitimidad, gobernabilidad o acatamiento de la norma es la causa final del producir legislativo.

Lo anterior quiere decir, ¿la causa final del producir legislativo es contrapuesta a nuestra idea sobre el funcionamiento del poder legislativo?

Es este sentido, debe precisarse que no, porque de acuerdo con Fermín Rivas (2008), en estos tiempos en donde existe una aparente pluralidad política y gobiernos divididos es necesario que los Legisladores tomen decisiones colegiadas que satisfagan la voz de las mayorías, pero que, al mismo tiempo, den cabida, entiendan y atiendan la posición de las minorías, a fin de que la calidad de “buenas leyes” sea el reflejo de que todas las posiciones políticas se han tomado en cuenta y que, en esa medida, sirvan para facilitar la convivencia de todos los sectores (mayoritarios o minoritarios) que integran la sociedad.

Así que, a pesar de que este último punto de vista asocia la finalidad del Derecho Parlamentario con la consideración de las fuerzas políticas, no debe dejarse de lado que esto puede ser riesgoso al caerse en el juego de la negociación política y el cabildeo encerrándonos en el claustro de intereses de las diversas posiciones políticas, por lo que debe tenerse en cuenta que lo principal es decir la primera causa siempre será es el privilegio de las personas en su conjunto como sociedad antes que los partidos políticos, por esa razón y en complemento de esta idea, debe subrayarse que el objetivo de una buena Ley, debe relacionarse con la consideración de las necesidades de las minorías y de las mayorías, antes que a las fuerzas políticas.

No obstante, se encuentra una vinculación muy importante entre las consideraciones doctrinales respecto al Derecho Parlamentario y al Proceso Legislativo, puesto que el primero comprende al segundo, por ser este último una materia esencial de este conjunto de normas jurídicas, pero que es de los más importantes porque es la sustancia de la materia y que se enfoca a la elaboración de productos legislativos útiles y eficaces.

## **1.8 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO**

Derivado de la información obtenida en relación con cada uno de los temas que se han tratado en el presente capítulo, se desprenden diversas conclusiones.

En primer lugar, es de destacarse que las leyes que expida el Poder Legislativo deben cubrir las expectativas de la sociedad regulando a sus gobiernos y proporcionando satisfacción y bienestar a sus habitantes. Además, deben responder a los intereses de los ciudadanos y aún más en temas de incidencia social y en específico, en materias como alimentación, empleo, salud, educación, vivienda, asistencia, patrimonio y en general en el bienestar social de los distintos sectores de la población.

Por lo que, la elaboración de las normas no implica sólo un proceso mecánico de creación, sino requiere de un mecanismo formal, lógico y articulado a través del cual se garantice que los productos elaborados, llámense normas, decretos, acuerdos, o simples determinaciones legislativas estén debidamente sustentados tanto en lo técnico como en esencia, esto es, que la materia específica a la que estén encaminados cubran y resuelvan las necesidades y demandas sociales.

Desde un punto de vista social el Proceso Legislativo es ineficaz a partir de la representación política porque los representantes populares en el sistema político actual responden a los intereses de los partidos políticos y no de los habitantes, son estos institutos políticos quienes los postulan y en el desarrollo de su función legislativa les marcan la pauta y lineamientos para emitir su voto a favor o en contra de alguna propuesta.

Además de lo señalado, dentro de la norma jurídica implícita al Proceso Legislativo del Estado de México, no existen criterios específicos y técnicos que permitan determinar la viabilidad y procedencia o no de una propuesta de Ley. Por lo que, en el Poder Legislativo del Estado de México, por lo general estas decisiones parlamentarias emanan de la Presidencia de la Junta de Coordinación Política y se da trámite la mayoría de las veces a las propuestas enviadas por el Titular del Ejecutivo del Estado.

En el Proceso Legislativo generalmente se recurre al “consenso parlamentario” por el cual se logra el voto a favor o no de un proyecto legislativo producto de las “negociaciones” de tipo político dejando de lado el aspecto social.

Asimismo, preponderan las propuestas del Titular del Poder Ejecutivo quién se convierte en el gran Legislador siendo el Legislativo una especie de “Notario” de las iniciativas del Gobernador del Estado.

Desde un punto de vista teórico, para el Positivismo Jurídico lo importante es la voluntad del Estado, en lugar de la razón. Desde esta visión, el Derecho es

un medio de control social, un mero instrumento del Estado, aplicado por quienes se convierten en colaboradores de la voluntad del Estado, ya que éste es el único derecho existente, es decir, el Derecho Positivo.

Al Positivismo no le interesa el contenido de la ley, sino su base jurídica, su fuente, su modo de formación, estima que es la autoridad quien hace la ley y que la ley es voluntad.

No obstante, el Positivismo Jurídico es una postura teórica que resulta insuficiente para el análisis y búsqueda de respuesta del problema planteado en esta investigación, puesto que no sugiere ni considera necesario que el proceso legislativo este dotado de participación social, para que pueda considerarse efectivamente relevante y socialmente útil.

A la vez, para el formalismo jurídico la validez de la norma no depende de sus contenidos sino de la forma como fue elaborada, es decir, la secuencia y respeto del procedimiento. El formalismo jurídico otorga preeminencia a la forma en la cual se genera la Ley, sin importar sus alcances, estableciendo que, al cumplirse los términos del procedimiento previsto, se logra con el objetivo, pero esta postura no se detiene en analizar el beneficio e impacto social que tiene por un lado el resultado de este proceso y por otro lado, la efectividad que tendrán los ordenamientos expedidos.

Finalmente, desde el punto de vista de la Teoría de la Norma Jurídica, Bobbio se centra en el hecho de que la norma si es cumplida es eficaz, pero elimina la referencia al contenido de la norma, por lo cual subyace el interés común de los ciudadanos al puro cumplimiento y observancia de la norma.

Por lo tanto, esta Teoría de la Norma propuesta por Bobbio resulta insuficiente para proponer una probable resolución de los problemas planteados puesto que al formar parte de la corriente positivista deja de lado nuevamente la relevancia social que debe tener la norma al ser útil y proporcionar la felicidad a la mayoría de la sociedad.

A partir del utilitarismo, Bentham afirmó que la legislación debe estar inspirada por los principios utilitaristas derivados del empirismo, esto es, conseguir la mayor felicidad para la sociedad. Es entendible que Bentham se refiere al beneficio personal, sin embargo no puede dejarse de lado que mientras exista un mayor número de beneficiados, se logrará la relevancia social de esta utilidad.

Se acota lo anterior, porque pareciera que Bentham no pretende referirse al mayor bienestar social sino individual, pero desde mi punto de vista tanto el beneficio social como el particular están estrechamente ligados porque uno conllevaría necesariamente al otro.

Por lo que, la Ley debe proporcionar felicidad individual y colectiva para considerarse eficaz, relevante y socialmente útil.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **FUNCIÓN LEGISLATIVA SOCIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO**

#### **2.1 LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y SU IMPACTO SOCIAL**

A lo largo de este trabajo se ha aducido sobradamente que el trabajo de los legisladores es de suma y capital importancia y que su labor no sólo debe reducirse al mero trámite mecánico de aprobación de las propuestas de ley que se someten a su consideración, sino que, se ha afirmado que la labor es harto compleja porque requiere de un análisis serio y fundamentado en bases sólidas para el bien del propio Estado y de sus habitantes y que no deriven de ocurrencias legislativas elaboradas sin un trabajo previo que determine la necesidad o conveniencia de crear o no un ordenamiento o reforma legal.

Por eso debe reconocerse que los legisladores tienen una tarea primordial y trascendente porque sus determinaciones impactan de manera positiva o negativa en la ciudadanía y frente a su responsabilidad con el electorado. Resaltada esta importancia, es tiempo de hablar de lo que formalmente significa la función legislativa.

Sin embargo, antes de proceder a este tema en particular será necesario distinguir entre lo que se denominan atribuciones y funciones. En este sentido y de acuerdo con Hurtado (2003), atribución es la facultad o poder de una persona por razón de su encargo, función es la actividad particular que corresponde a alguien o a algo.

Por lo que las atribuciones pueden traducirse en el “que se puede hacer” mientras que las funciones son “el qué hacer o qué se debe hacer”, y en este sentido, las funciones son todas aquéllas actividades que realiza un órgano o persona para poder cumplir con sus atribuciones.

Ahora bien, la función legislativa es llevada a cabo por los representantes populares que en nuestro texto constitucional local son denominados Diputados,

término que se expone a continuación de acuerdo con lo considerado por Hurtado (2003):

Etimológicamente la palabra Diputado proviene del participio pasivo de disputar que significa nombrar, destinar, elegir; del latín deputare asignar, destinar” y que “desde el punto de vista doctrinario es “la persona electa mediante sufragio popular, para representar a los electores en una asamblea.

Así las cosas, los Diputados integran una asamblea, reunión o Cámara en la que discuten los asuntos que le competen mediante la realización de una actividad denominada función legislativa.

En tal razón y de acuerdo con este tema Rivas Prats (2008), afirma que el Parlamento es concebido como una institución intermediaria bifronte, cuya función ascendente consiste en acotar el poder del Rey, mientras que la descendente es representar al pueblo en su totalidad.

Aquí se denotan dos características primordiales que tienen los cuerpos legislativos en teoría, por un lado quitarle el absolutismo al monarca y ejercer funciones de representación popular. Estas dos características sin duda son muy importantes y son la razón de existir de las asambleas soberanas, aunque no debe perderse de vista que materialmente su existencia en un primer sentido será el “legislar” sobre los aspectos que el orden constitucional les de participación y aquí es donde se advierte la delicada misión que tienen encomendadas estos cuerpos colegiados legislativos.

Además no debe dejarse tampoco de lado que otro de los aspectos importantes a destacar es precisamente el de la representación popular, la cual es la esencia total y razón de ser de los Diputados. Para eso también existen con ese fin, para estar en ausencia de los titulares o para legitimar mediante su voto, las decisiones de la mayoría, de ahí la trascendencia que implica la alta encomienda de la Representación popular.

Respecto a este tema, Galindo (1983) señala que el Estado, para el cumplimiento de sus fines, realiza una actividad, consistente en actos, operaciones, tareas y servicios, que, a través del tiempo, ha recibido distintas denominaciones, tales como facultades, prerrogativas, derechos del Estado, competencia, servicios públicos, atribuciones y funciones, señalando que se ha comprobado que las dos últimas denominaciones, expresan correctamente la actividad del Estado.

Para este autor, el pensamiento de Aristóteles, Locke y Montesquieu es un referente para estar en posibilidad de precisar constitucionalmente que el Estado de Derecho, realiza tres funciones para cumplir sus fines y una de ellas es:

“...Crear o constituir el orden jurídico, por medio del cual se producen normas generales, abstractas e impersonales y que corresponde a la función legislativa; que rige las relaciones entre el gobernante y los gobernados y de éstos entre sí, señalando las atribuciones y facultades de la autoridad, ya que, en un régimen de Derecho solamente puede actuar fundado en la ley y que ésta es el fundamento de la actividad del Estado, pues sólo en virtud de ella reglamenta, fomenta o substituye la acción de los particulares...” (Galindo, 1983, 299-300).

Concluye este autor que el Estado realiza la función social a través de las funciones legislativa y ejecutiva principalmente; en consecuencia con la actividad de los tres órganos fundamentales del Estado, llamados poderes, realiza la función citada, aunque la judicial se aplique muy poco, puesto que para cumplir con su función social, el Estado crea el orden jurídico que garantice la justa distribución de la riqueza y la justicia social y crea actos jurídicos particulares que concreten en beneficio de las clases sociales de menor capacidad económica.

Según Narciso Sánchez Gómez, el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confía un cúmulo vasto de actividades de diversa índole al Poder Legislativo, las cuales pudieran clasificarse en tres grandes categorías: legislativas, cuando da leyes y decretos; ejecutivas, cuando ejerce su presupuesto, hace nombramientos e investiga, y jurisdiccionales

cuando, en los términos del artículo 110 de la misma Constitución, juzga a un servidor público.

Afirma que en un sentido genérico función legislativa es:

... Aquélla actividad del Estado que se encarga de crear normas jurídicas con carácter general, obligatorio e impersonal, y que tiene por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento del referido ente político, las relaciones de éste con otras entidades soberanas para mantener la independencia en lo externo y la supremacía en lo interno, sus derechos y obligaciones, incluyendo sus relaciones de gobernantes y gobernados; asimismo, tiende a fijar la órbita de acción de los poderes del mismo Estado..." (Sánchez, 2000:13).

Refiere que, para Serra Rojas, la función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política. Añade, "...La función legislativa es la función que se encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal. Sólo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos..." (Sánchez, 2000,13).

En México la función legislativa ordinaria esencialmente es aquella que normalmente realiza el Poder Legislativo Federal a través del Congreso de la Unión integrado por la Cámara de Diputados y Senadores en la órbita Federal, y para los Estados y Municipios, las legislaturas estatales, según lo dispone el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al efecto señala:

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de senadores.

Desde el punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general,

imperativas y coercibles, es decir, de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley. A diferencia de este enfoque, también se ha identificado a la función legislativa teniendo en cuenta el órgano que la realiza, independientemente de la materia o contenido del acto. Este enfoque se le conoce como formal u orgánico. Por ello, todo acto que emane del Poder Legislativo desde el punto de vista formal será una función legislativa.

Sánchez Gómez cita a Serra Rojas para quien, no todos los actos del poder legislativo pueden válidamente llamarse "legislativo", pues hay facultades diversas que caen bajo el campo de la función administrativa, por ejemplo la facultad del Congreso para admitir nuevos estados o territorio (Sánchez, 2000).

Por su parte Jellineck (2000), comenta que la separación de las funciones corresponde a la división del trabajo entre los órganos comentando que existen funciones materiales que nacen de la relación entre la actividad del mismo y sus fines, las cuales son legislación, jurisdicción y administración, precisando que las funciones materiales están distribuidas entre los distintos géneros de órganos relativamente independientes unos de otros y la dirección de una gran parte de las cuestiones que corresponden a una función determinada, caen dentro de la actividad del órgano competente.

Este mismo autor señala que la separación de las funciones corresponde a la separación de los órganos, la cual no puede ser absoluta, de ahí se sigue la oposición entre las funciones formales, que son ejercidas por los órganos legislativo, administrativo y judicial, por lo que según su aspecto formal, las actividades del Estado son divididas en actos formales de legislación, de administración y de justicia (Jellineck, 2000).

De lo expuesto se deduce la importancia constitucional de la función legislativa del Estado, pues es a través de este cómo se logra la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, de normas jurídicas, cuya expresión más evidente clara es la propia Ley, y que se sirve del Proceso Legislativo como instrumento para lograr este cometido.

## 2.2 FUNCIÓN LEGISLATIVA Y PROCESO LEGISLATIVO

Es menester destacar que por los intereses del presente artículo, se soslayan el análisis de las funciones y facultades legislativas del Congreso del Estado en lo que respecta a las materias sustantivas que debe regular, es decir, no se analizarán de manera particular los asuntos que la Legislatura debe atender, por lo que el objeto central de este estudio se centra en el Proceso *per se*, como función y que implica las etapas de formación de la ley.

Si bien, la función legislativa es la actividad desarrollada por el órgano legislativo en ejercicio del poder público, o bien, la actividad desarrollada para crear las normas jurídicas, esto es, las reglas de conducta externa humanas, abstractas, impersonales, generales y obligatorias, utiliza al Proceso Legislativo como medio para llegar a la meta, que en este caso es la Ley misma. Este proceso tiene como etapas: la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

La iniciativa de decreto se refiere al derecho (tema vinculado con la participación), de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, por medio del cual se mande o se prohíba algo para el bien de los gobernados.

Sayeg (1991, 141) refiere que, en el Proceso Legislativo o “formación de leyes”, varios son los sucesos que implica la función legislativa, en donde no sólo concurre el Poder Legislativo, sino también el Ejecutivo y en algunos casos el Poder Judicial.

No obstante, los autores consultados no mencionan más respecto al Proceso Legislativo; es decir, no explican a detalle la relevancia de esta actividad, únicamente enumeran las etapas que lo componen.

Precisamente a mi modo de ver estas etapas son de suma importancia pues son los pasos previos que permiten a los legisladores -al menos

teóricamente- tomar decisiones adecuadas para el bienestar de los gobernados. Sin embargo; ¿Qué significa para los Legisladores el bienestar de los gobernados? Porque, desde nuestro punto de vista, el bien de los gobernados no está relacionado con tener un mayor número de leyes, preceptos o decretos, sino que éstos, resuelvan las problemáticas y desigualdades existentes entre los diferentes estratos sociales y, sean capaces de afianzar las oportunidades de los ciudadanos equitativamente en el desarrollo nacional, acceso a la justicia y en el goce de beneficios como: vivienda, salud, empleo, agua, entre otros, en aras de una mayor calidad de vida. Por ello, se insiste en que el Proceso Legislativo, al menos en su etapa de iniciativa, debe estar altamente nutrido de las demandas y necesidades de la población.

Por otra parte, respecto a la etapa de discusión que forma también parte del Proceso Legislativo, Susana Pedroza (1997, 219) afirma que en ésta se delibera acerca de si las iniciativas deben ser o no aprobadas. Al respecto, podemos cuestionar: ¿cómo se llega a dicha conclusión?, es decir, ¿por qué se aprueban?, ¿se involucran en ello factores técnicos, políticos o sociales?

Evidentemente, se presenta aquí otra arista, la prevalencia política sobre la jurídica, tema digno de análisis, mismo que se tratará brevemente en líneas posteriores de la presente investigación.

Aunque estamos conscientes de que los temas expuestos constituyen materias para una reflexión más amplia. Así que tras lo expuesto en este apartado se concluye que existe una necesaria dependencia entre la función Legislativa, el proceso legislativo y el beneficio social, puesto que la función legislativa no implica solamente generar leyes, sino que éstas redunden en un beneficio para la población.

### **2.2.1 ASPECTOS CONCEPTUALES DEL PROCESO LEGISLATIVO**

En su aspecto teórico y de acuerdo con lo señalado por Paniagua Torres (2003), Jorge Moreno ha definido al proceso legislativo como un fenómeno político

generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicamente denominadas “leyes” o “decretos”.

Además es necesario que dichas demandas hayan provocado un principio de solución, es decir que se hayan formalizado en una iniciativa que reúna las condiciones y características legales o constitucionales.

Por otra parte, el mismo autor define el procedimiento legislativo como la etapa del proceso legislativo que comprende el “conjunto” jurídicamente pre ordenado de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que “el atributo legislativo identifica en la ley”.

De lo expuesto se advierte que esta definición de procedimiento tiene relación con lo que se ha expuesto a lo largo de esta investigación, y es que, el hecho y la demanda social crea la necesidad de regulación y de solución a través de una ley, la cual es el resultado esperado de este proceso.

Pero el resultado no se agota con la existencia de la ley, porque si ésta no remedia la problemática por la cual se creó no tendrá razón de ser, y se caerá en el formalismo jurídico positivista dejando de lado la utilidad, relevancia y beneficio social del ordenamiento en cuestión.

Ahora bien, en este texto, Paniagua resalta que la producción legislativa se desarrolla en dos campos.

- a) En el campo social en el que se generan las demandas; y
- b). En campo formal u orgánico en el que ocurre la secuencia legislativa, abocándose el proceso legislativo a éste último:  
Paniagua (2003,107).

Lo anterior cobra relevancia si se considera que los Diputados deben partir del campo de acción social y no deben legislar premeditadamente desde la oficina o escritorio, deben ser copartícipes y corresponsables con la situación social en la que se desenvuelven y de acuerdo a las circunstancias de quienes representan,



ya que una labor legislativa prediseñada o preconcebida sin el contacto con el grupo social, no tendrá efectos y mucho menos impactos positivos a la población.

De lo expresado en líneas anteriores de este apartado se ratifica que esencialmente el poder radica en el pueblo y a partir de ello puede generar las medias y acciones de tipo legislativo que considere necesarias y que deben retomar los legisladores para materializarlas utilizando el proceso legislativo a efecto de crear leyes que mejoren su calidad de vida.

A este respecto, Ignacio Burgoa señala:

Si el poder público equivale a actividad del imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, esta consiste,... en la elaboración de leyes. El concepto de “ley”, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad. La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean (Burgoa, 1997, 609-727).

De ahí que un órgano llamado “legislativo” puede desempeñar el poder legislativo, 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.

Burgoa concluye sobre este particular:

Que no todo acto del órgano legislativo es una ley, a pesar de que tenga esta denominación. Así, las leyes privativas cuya aplicación prohíbe el artículo 13 constitucional, en sustancia no son sino actos administrativos de dicho órgano, es decir, meros decretos, pues rigen únicamente al caso o casos concretos y particulares que prevén, sin que su imperio normativo se extienda fuera de ellos.

Por ende, aunque una ley privativa se proclame a sí misma "ley", solo tiene esta naturaleza formalmente considerada, sin serlo material, intrínseca o jurídicamente. En otras palabras, las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto inherente al poder o actividad legislativa, pueden emanar no solo del órgano legislativo propiamente dicho, sino también de otros en quienes por excepción o temperamento se deposita constitucionalmente...

Ahora bien, en un régimen federal, como el nuestro, se suele hablar de dos tipos de poderes: el que corresponde a la Federación y el que atañe a las entidades federativas. Esta división es jurídicamente inadmisibles. Lo que sucede es que dentro de dicho régimen opera un sistema de distribución competencial entre las autoridades federales y las de los Estados miembros en lo que concierne al ejercicio de los consabidos poderes, fincado en el principio que enseña que las atribuciones que la Constitución no concede expresamente a las primeras se entienden reservadas a las segundas y que se contiene en el artículo 124 de nuestra Ley Suprema. Conforme a él, y tratándose específicamente del Poder Legislativo, la Constitución las materias sobre las que el Congreso de la Unión tiene la facultad para desempeñarlo, es decir, para elaborar leyes, incumbiendo a las legislaturas locales ejercerlo en las demás. Ambos tipos de órganos legislativos despliegan una misma función dentro de un cuadro competencial diferente, sin que ello implique que existan dos especies de poderes, sino dos clases de entidades, la federal y las locales, en quienes se deposita *ratione materiae*. Claro está que si se confunde, como sucede frecuentemente, el poder con el órgano que lo ejerce, puede incorrectamente hablarse "poder legislativo federal" y "poder legislativo local", locuciones que, según hemos afirmado reiteradamente, entrañan un despropósito jurídico (Burgoa, 1997,609-727).

Por lo expresado, los actos que rigen una determinada conducta específica no siempre revisten el carácter de ley, misma que sólo en sentido estricto emana del Poder Legislativo, las demás disposiciones que expiden los órganos del estado, son normas jurídicas que regulan determinadas situaciones, pero también no todo acto emanado del Poder Legislativo tiene el rango de ley.

En tanto, la ley implica su aceptación y reconocimiento por parte de una sociedad determinada, de ahí su generalidad, por lo que, el Proceso Legislativo tampoco se centra en expedición de leyes, pero es su principal objeto.

### **2.3 PODER Y PROCESO LEGISLATIVO**

El proceso legislativo es una manifestación del Poder Público del cual está dotado uno de los órganos del Estado, el Poder Legislativo.

De ahí que exista una relación estrecha entre el poder y el proceso legislativo pues, quien tiene acceso al primero, podrá presentar propuestas que serán sean reflejadas en el proceso legislativo y que induzcan la elaboración de la ley en términos generales.

Si bien, el proceso legislativo es el medio creador de la Ley por excelencia, no quiere decir que únicamente es su finalidad, ya que existen acuerdos, decretos de reforma, adición, derogación o abrogación de leyes y en su caso reglamentos o disposiciones normativas internas. Aclarado lo anterior y respecto a la pregunta ¿Qué es el poder?, Gilberto Giménez señala que, ni la ciencia política, ni la ciencia jurídica han podido dar una respuesta satisfactoria a esta cuestión. No obstante, refiere que los constitucionalistas suelen ocuparse con frecuencia del vocablo poderes, que son definidos en términos puramente jurídicos como facultades, potestades ilimitadas (soberanía) o limitadas (investiduras, habilitaciones para el ejercicio de determinadas competencias), lo cual da paso a la distinción de poderes constituyentes y poderes constituidos, tópico que para este estudio no es el principal interés (Giménez, 1981).

Por su parte, Elisur Arteaga Nava refiere que el poder es el objeto y fin de una constitución; es considerado como un todo, como una universalidad que comprende todos los vínculos de dominación; añade, que en términos generales, la constitución legaliza, sanciona, regula prevé toda clase de dominación trascendente o importante; de manera preferente, norma el poder político, determina quién manda y quién obedece; establece los términos, las condiciones, los límites personales, territoriales y temporales de su ejercicio y de la obediencia de los particulares (Arteaga, 2003).

Siguiendo lo señalado por Arteaga Nava:

Las leyes, los reglamentos, los estatutos, la tradición, la costumbre y los convencionalismos sociales determinan, expresa o tácitamente quienes son los titulares del poder, la clase, los términos, la forma, los tiempos y grados de su ejercicio; y que es la constitución quien regula preferentemente el poder político que se deposita y es ejercicio formalmente en él y por el gobierno (Arteaga, 2003, 109).

Durante todo el proceso de investigación se afirmará que el Proceso Legislativo es el medio creador de la Ley por excelencia, sin que esto quiera decir que únicamente es su finalidad, ya que existen acuerdos, decretos de reforma, adición, derogación o abrogación de leyes y en su caso reglamentos o disposiciones normativas internas. Aclarado lo anterior se sigue

Por lo tanto, coincido con Sánchez en que el poder:

... es la facultad consubstancial del Estado que le permite dictar normas obligatorias que regulen la convivencia social de los seres humanos en un territorio determinado. Constituye el predominio de las fuerzas que detentan las autoridades públicas sobre los habitantes de un país, población o comunidad específica para mantener el orden, la paz, la tranquilidad y la armonía necesaria para su vida...Revela el imperio de la ley y gobierno sobre los ciudadanos o súbditos del Estado que se debe acatar como un deber que exige el entendimiento social; también se trata

de la fuerza o energía de que están revestidos los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que las ha sido dada por el propio pueblo, como su fundamento de la estructura social, para imponerse, ejercer presión y en su caso sancionar a quienes no acaten el estado de derecho que rige las relaciones entre gobernantes y gobernados o entre estos últimos. (Sánchez, 2002, 326)

Derivado de lo anterior, una muestra clara del poder aterrizado en la ley, es representada por el proceso legislativo al permitir al Poder Legislativo dictar normas para imponerse y regir las relaciones entre gobernados y gobernantes.

## **2.4 PARÁLISIS LEGISLATIVA Y PROCESO LEGISLATIVO**

Aunado a los temas expuestos en el apartado anterior, actualmente se presenta otro fenómeno que considero necesario referir porque conlleva el tema de la producción de leyes o la inactividad legislativa en cuanto a “cantidades” se refiere.

No debe dejarse de lado que las legislaturas subjetivamente suelen ser valoradas a partir del número de productos legislativos que expide, sin embargo desde esta personal óptica, el adecuado trabajo legislativo no significa el mayor número de leyes o decretos de reforma, adición o derogación, aprobados.

Si una Legislatura no trabaja, es improductiva, sí, pero, ¿si expide demasiadas leyes y Decretos será productiva?

La respuesta a la cuestión anterior estaría en el aire sujeta a discusión porque para algunos autores al no existir trabajo legislativo, no habría leyes y decretos, lo cual supone una “parálisis legislativa”, que representa también una problemática compleja que merece ser analizada a partir de varios aspectos.

En primer lugar, esta inactividad puede ser vista desde un punto de su causa funcional en el propio Congreso Legislativo o a partir de un punto de vista de orden normativo en el propio seno del Congreso o más aún por la voluntad

política de los actores que participan en este proceso legislativo y que traen como consecuencia los rezagos que inhiben el avance y desarrollo de la sociedad puesto que las disposiciones jurídicas vigentes o expedidas se tornan anacrónicas o inaplicables en un momento determinado.

Respecto al tema de la parálisis Benito Nacif considera:

Parte del problema con el diagnóstico es la definición misma del término parálisis. Mucho de lo que pasa como parálisis, tras una inspección cuidadosa, puede resultar que realmente no lo es. En una democracia, el respaldo de la mayoría es una condición necesaria para el cambio en las políticas del gobierno. La parálisis sólo ocurre, cuando, a pesar de que la mayoría prefiere claramente un cambio, el status quo prevalece. En México, la única causa institucional de la parálisis es el veto presidencial y no hay evidencia de que se presente en forma regular.” “Por el contrario, dentro de ciertos límites, la parálisis puede contribuir a la estabilidad y al éxito de las políticas públicas (Nacif, 2006,1).

Por tal motivo, señala que la preocupación que se tiene respecto a la parálisis, ha llevado al electorado a la búsqueda de indicadores para medir la capacidad del sistema político y legislativo. Dentro de estos se encuentran: el volumen de legislación producida, la “productividad legislativa” y la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el presidente de la República.

Sin embargo, este autor rotundamente afirma que:

“...la revisión de los datos del proceso legislativo durante las últimas cuatro legislaturas (1991-2003) muestra que las variaciones en el volumen, la productividad y la tasa de aprobación del ejecutivo no son consistentes con la hipótesis de la parálisis”. Y que una caída en el volumen de legislación, la productividad legislativa o en la tasa de aprobación del ejecutivo no estaría reflejando necesariamente anomalías en el funcionamiento de la democracia presidencia mexicana” (Nacif, 2006,2).

El autor afirma que un mayor número de cambios legislativos (volumen) no es igual a un mejor funcionamiento del sistema político. Y argumenta que:

“...una nueva legislación puede generar beneficios sociales netos al reducir costos de transacción o proporcionar bienes públicos. Sin embargo, también es posible que un cambio legislativo deje a la sociedad en su conjunto peor de lo que estaba antes de su promulgación. Tal es el caso de las medidas que protegen intereses especiales imponiendo costos a los consumidores. En otras palabras, hay cambios legislativos socialmente eficientes y cambios legislativos socialmente ineficientes” (Nacif, 2006,3).

De ahí que, con esta evidencia se ratifica que no es el número de decretos, lo que interesa del trabajo legislativo, sino el beneficio que proporcione a la sociedad en conjunto.

Respecto a la “productividad legislativa” comenta que:

“...se asume que un alto porcentaje representa una mayor capacidad de procesar proyectos de cambio legislativo y que la baja productividad sugiere que la legislatura deja sin respuesta a una proporción significativa de las propuestas de cambio”. Y en este sentido cuestiona si el mal funcionamiento de la legislatura se presenta cuando las iniciativas no son dictaminadas, respondiendo que no, toda vez que el crecimiento de número de iniciativa responde a que con el gobierno dividido los partidos de oposición han empezado a competir con el presidente y su partido como fuentes relevantes de los cambios legislativos y que en la práctica, además del ejecutivo, los grupos parlamentarios de los tres principales poderes presentan su propia iniciativa en torno a un mismo asunto” (Nacif, 2006,4).

En segundo orden, comenta que los Diputados y Senadores, las legislaturas locales y el Presidente de la República tienen derecho a presentar iniciativas, pero que no todas pueden ser tratadas por igual, ya que en todos los casos hay filtros o mecanismos para regular la agenda de la legislatura.

Señala que las iniciativas no son más que materia prima que las comisiones utilizan para formular dictámenes, pues el trabajo legislativo inicia realmente en las comisiones con la selección de los asuntos que merecen la atención del pleno y que el trabajo de las comisiones es “separar el trigo de la paja” (Nacif, 2006,4-5).

Por último y en relación al indicador de la tasa de aprobación de las iniciativas del ejecutivo, comenta que si existe una relación armoniosa con el Congreso, sus propuestas se traducirán en cambios legislativos y en nuevas políticas públicas, por lo que una tasa alta de aprobación para sus propuestas podría ser una buena señal de una adecuada relación entre poderes. Por el contrario, una tasa de aprobación baja sería señal de conflicto y parálisis (Nacif, 2006,5).

Con esta última afirmación no coincido puesto que es posible presumir que las negociaciones y cabildeos políticos, que por cierto no son del dominio popular, son el instrumento para la aprobación de las iniciativas propuestas en una relación entre poderes.

Además señala que:

“la preservación de tasas de éxito relativamente altas para el presidente de la República no significa que el sistema político sigue funcionando de forma adecuada, ya que esta tasa puede fácilmente ocultar el fracaso del ejecutivo si el presidente se limita a enviar al Congreso aquéllas iniciativas que tienen posibilidades reales de pasar y puede aparecer como exitoso a pesar de no lograr ningún avance sustancial, como el caso del presidente Fox, quien a pesar de su tasa de éxito no había logrado ningún cambio legislativo sustancial en temas que pertenecen a su agenda de reformas estructurales (Nacif, 2006,6).

Por lo tanto, considera que con estos indicadores se está evaluando mal a la democracia con criterios equivocados, porque en una democracia presidencial no se requiere que la legislatura respalde de forma regular al presidente y su



administración para que el sistema funcione normalmente, por el contrario hay un límite en el grado en que el Congreso puede desatenderse del trabajo legislativo y simplemente seguir al ejecutivo, a partir del cual se rompe el equilibrio de poderes, insistiendo en que la parálisis legislativa se da cuando se ejerce el derecho de veto y por tanto es en ocasiones necesaria.

Con lo expuesto anteriormente es posible afirmar que la eficacia legislativa no está en el número y cantidad de productos legislativos expedidos por los legisladores en uso de sus atribuciones y cumpliendo la función constitucional asignada, sino en que estos remedien las necesidades sociales y atiendan los reclamos de la sociedad en su conjunto, logrando la relevancia en el sentido que se ha planteado en esta investigación.

## **2.5 DEMOCRACIA Y PROCESO LEGISLATIVO**

El Estado de México presenta una complejidad distinta respecto de las demás entidades federativas del país. Como entidad es la que cuenta con mayor número de habitantes y en consecuencia afronta más desafíos y debe atender más necesidades sociales.

El número de legisladores que “representan” a una población aproximada de 15, 000,000.00 de habitantes significa en promedio que un legislador debe atender las necesidades legislativas de 200,000 personas en promedio.

No obstante, esta aproximación es realmente subjetiva, puesto que, en el mosaico municipal existen Diputados que representan a millones de electores como el caso de Distritos sobrepoblados como Ecatepec y otros legisladores que representan de entre 5,000 y 40,000 habitantes, lo que varía según la población distrital que corresponde a cada Diputado.

De ahí, que considero que el sistema electoral de representación esté mal diseñado porque, en principio, existen diferentes necesidades que atender y que un solo Diputado no puede cubrir, esto hace que existan Diputados con miles de

compromisos y Diputados con millones de compromisos. Evidentemente de manera teórica se presenta una complejidad, porque, los derechos y obligaciones de los Diputados son iguales sin distinguir entre los Diputados que atienden a un número mayor de personas con los que atienden a minorías.

Por eso los Diputados una vez que tomen protesta de su encargo, deben dedicarse solamente a Legislar y gestionar, pero debe desaparecer la representación Distrital porque si bien son llevados a esa posición por los habitantes de su Distrito, su voluntad debe manifestarse de manera personal y con toda libertad de decisión en la Asamblea. No obstante considero que este tema debe necesariamente ser objeto de mayores reflexiones posteriores que no se abordarán en este trabajo.

Este tema se vincula directamente con la democracia debido a que la determinación personal de un Diputado puede afectar a todo un sector de la población en pequeña o en gran escala.

La figura de la Representación Popular por medio de las Diputaciones ha sido analizada durante diversos períodos de nuestra historia, y por lo regular estos caros han sido destinados a los integrantes de las élites que gobiernan con el fin de asegurar la permanencia del gobernante y la protección de sus intereses.

Respecto al tema de la democracia y los parlamentos Rivas Prats (2008), comenta que Habermas denuncia que los parlamentos funcionaban como espacio para el pacto entre las viejas élites nobles y las nuevas y crecientes élites comerciantes burguesas, deslindándose, desde su inicio, de la intención de representar la totalidad del pueblo.

En consecuencia, el tema que se trata encuentra fundamento en la aspiración ciudadana de que los representantes populares sean unos más que los electores, para asegurarse así que sabrán corresponder a su confianza y representar efectivamente los intereses.

Es precisamente el politólogo Giovanni Sartori quien ha señalado que los buenos hombres no hacen buenos gobernantes. Sin embargo, los sistemas electorales sí tienen incidencia en las decisiones de los votantes y del sistema de partidos.

Los sistemas electorales determinan en mucha medida los impactos gubernamentales y en medidas que se toman en la política, pues, en el caso del México existen dos sistemas de elecciones preponderantes el de mayoría relativa y de representación proporcional, pero en el caso de los legisladores, las responsabilidades no son las mismas frente a los ciudadanos y a la fecha no existe obligación legal que vincule a la responsabilidad de los Diputados para con sus electores.

De manera que, por una parte un mal diseñado sistema electoral recae e impacta negativamente en el proceso legislativo, dado que permite que quienes llegan a ocupar un curul no sean los personajes más idóneos en muchas ocasiones en demérito de la calidad de las leyes expedidas por el Legislativo.

Por lo tanto, si se pretende buscar una mejoría al sistema de elecciones se debe buscar las raíces del problema que, creemos tiene lugar precisamente en la ingeniería constitucional de la cual habla Sartori.

El tema de democracia puede estar vinculado al Proceso Legislativo desde dos aspectos. Por una parte respecto al tema de las elecciones y por la otra referente a la participación ciudadana.

Estos temas se vinculan directamente porque al presentarse una “democracia simulada” que se califica de esta manera porque los cargos de representación popular no provienen del pueblo mismo, sino de los grupos de intereses políticos y económicos dominantes, dejando al pueblo, a la sociedad sin defensa en contra de las medidas y decisiones legislativas que le interesan.

En el caso de la participación ciudadana, comparto la idea de que los representantes populares son solo fiduciarios que cuentan con un mandato para

votar por las decisiones, sin que asuman la titularidad de los intereses del propio pueblo.

Para Fernández (2003), existen diversas teorías en torno al origen del poder; el autor considera que, para muchos, el origen del poder radica en la voluntad humana, mientras que otras teorías de origen sociológico afirman que el poder surge y evoluciona como producto de fuerzas colectivas ajenas al individuo.

Como se advierte, este autor refiere que existe un antagonismo entre quienes sugieren que el poder nace de la voluntad individual y quienes, por otra parte, afirman que el Poder representa grupos dominantes que determinan sus alcances.

Sea de una u otra forma, el proceso legislativo, amén de su naturaleza jurídica, debe considerarse también como un proceso social, lo que implica necesariamente que reciba la influencia directa de factores externos que la misma sociedad impulsa y traduce en demandas y necesidades, tales como la seguridad, la vivienda y la inclusión laboral, entre otros, en esta tesitura, el proceso legislativo se vincula con el tema de la democracia, al contar con la participación de la sociedad en el desarrollo de sus etapas, especialmente en la iniciativa y su discusión.

Según Robert Dahl (2002), Rousseau sostenía que la libertad de los ciudadanos se diluía tras haber votado por sus representantes, dejando con ello a la Democracia Representativa como un ideal, un fracaso. El filósofo francés afirmaba así que la soberanía no puede ser representada, y por tanto el pueblo que cree ser libre incurre en una equivocación; lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento, pero tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a su esclavitud.

Dahl continúa señalando que la democracia se define como el sistema político entre cuyas características se encuentra la disposición para satisfacer entera, o casi enteramente, a todos los ciudadanos. Nosotros compartimos esta definición, pero también la encontramos subjetiva, puesto que no aclara cuál es el

parámetro de referencia para medir la satisfacción social que nos posibilite hablar de dicho término.

Este autor en la obra que se analiza habla de satisfacciones, y más adelante afirma que el gobierno debe responder a las preferencias de sus ciudadanos, quienes, asimismo, deben tener igualdad de oportunidades para formular sus preferencias; manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente, y recibir por parte del gobierno igualdad de trato.

Específicamente, el autor refiere que los regímenes difieren según el número de actores que participan en el control y la discusión de la política del gobierno. Participar, refiere este teórico, es “tener voz en un sistema de debate público.

A este respecto, considero que dentro del marco del proceso legislativo, la iniciativa popular pudiera considerarse como una libertad de expresión, pero también implica un derecho de petición y a su vez conlleva esa participación que el ciudadano debe tener para decidir la política que satisfaga sus intereses, de ahí que resulte importante hacer referencia a la participación de los ciudadanos en forma directa y no sólo a través de sus representantes populares.

De lo anteriormente comentado es posible concebir un acercamiento directo entre los términos democracia y proceso legislativo.

Asimismo, en una verdadera democracia, los representantes populares únicamente tendrían la función de legitimar con su voto las preferencias ciudadanas, pero sin inhibir su acción, de ahí que consideremos también que la participación social en consultas públicas, foros de discusión, reuniones y demás eventos centrados en la etapa de debate legislativo pueda garantizar doblemente la procuración de este aspecto. Pero para que ello ocurra, haría falta que ese proceso fuera en co-gobierno (entre los funcionarios gubernamentales y miembros de la sociedad civil).

En el entender de Dahl, es ideal contar con una “poliarquía” que represente sistemas sustancialmente liberados y popularizados, es decir, muy representativos, a la vez que abiertos al debate público. Este término, la poliarquía, lo utiliza como sustituto de la “Democracia ideal”.

Además, Dahl advierte que, cuando los regímenes hegemónicos y las oligarquías competitivas evolucionan hacia la poliarquía, entonces aumentan las oportunidades de participación y de debate auténticos y, por consiguiente, el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias hay que considerar al ejercer el poder político.

Agrega que los dirigentes políticos y los parlamentos no son una muestra representativa de los distintos estratos sociológicos, ocupacionales y demás agrupamientos de la sociedad, y afirma que en las cámaras legislativas actuales la clase media y las profesiones liberales están “súper-representadas” numéricamente, mientras que los obreros están “sub-representados” (incluso entre los Diputados de los partidos laboristas, socialistas y comunistas), lo mismo ocurre con otras categorías: campesinos y amas de casa, por ejemplo.

De tal modo que en la democracia directa según Dahl, la asamblea de ciudadanos y el plebiscito son dos mecanismos necesarios que aseguran la participación de los gobernados en la toma de decisiones fundamentales, de ahí que consideremos vital esta simbiosis entre democracia y proceso legislativo a través de los diferentes mecanismos, como las consultas públicas en su etapa de discusión.

Todas estas aseveraciones nos llevan a afirmar que la noción democrática del Estado se afianzará en la medida en que se garantice la participación activa de los gobernados en la toma de decisiones fundamentales, como en su injerencia en el proceso legislativo.

De esta manera, si bien los legisladores legitiman con su voto, las aspiraciones ciudadanas son ellos precisamente de dónde deben emanar todas las propuestas de contenido social que se conviertan en Leyes, hablando en un

sentido muy amplio respecto a la actividad de los legisladores, ya que es de sobre conocido según se ha afirmado a lo largo del presente trabajo que no todas las proposiciones y determinaciones de los Diputados se convierten en ley.

De acuerdo con esto se enfatiza que será necesario que todos los ciudadanos cuenten con la posibilidad de determinar su destino en la participación activa en las discusiones legislativas mediante la organización de foros de consulta durante la etapa de discusión en el proceso legislativo o bien una vez aprobada la Ley o Decreto correspondiente manifestar su aceptación o rechazo a través del uso del Referéndum que está contemplado en la legislación del Estado de México.

Por lo que, hechas las reflexiones anteriores, es posible determinar que la ineficacia del proceso legislativo se da cuando no existe una participación ciudadana activa que legitime las aspiraciones de la sociedad y que ocasiona en nuestra opinión, leyes a modo, a favor del gobernante en detrimento de los intereses de los gobernados.

## **2.6 EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL CONTEXTO ACTUAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

Tal como se mencionó anteriormente, los proyectos de iniciativa son generados por lo regular en las áreas jurídicas de todas las dependencias del Poder Ejecutivo, además de sus organismos auxiliares.

Una vez que la Consejería Jurídica tiene conocimiento del proyecto, lo remite a las áreas que aplicarán la norma para efectos de solicitar comentarios respecto a estas propuestas. Cuando se reciben los comentarios de los operadores jurídicos, se analiza si son de considerarse y aplicarse en el documento, las observaciones y sugerencias recibidas. Posteriormente, se integra el documento final, que se somete a revisión de estilo para estar en posibilidad de remitirlo al Secretario General de Gobierno para su refrendo y que este sea el conducto para recabar la firma del titular del Ejecutivo Estatal, una vez que la

iniciativa es suscrita, se devuelve a la Consejería Jurídica para que esta sea el conducto de entrega de la propuesta al Poder Legislativo, a través de la Junta de Coordinación Política o la Secretaría de Asuntos Parlamentarios.

Posteriormente, la iniciativa se somete a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que deberá determinar si la iniciativa se ingresa a la sesión de Pleno para efectos de su análisis, turno a Comisiones o eventual aprobación.

Las iniciativas que se remitan a comisiones se analizan por las mesas técnicas que se encuentran establecidas conforme lo señala el artículo 96 bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

En estas mesas, se realiza un análisis respecto de la viabilidad de las diferentes propuestas de Ley que se encuentran ingresadas en el Poder Legislativo.

En estas mesas técnicas, existe una valoración de las propuestas, sin embargo, creo que aún esa valoración puede resultar subjetiva porque intervienen asesores de diferentes grupos parlamentarios con diferentes ideologías e incluso perfiles profesionales, que si bien enriquecen las discusiones técnicas, se deja de lado el análisis puro del derecho haciéndose valoraciones a partir de la propia ideología política de los integrantes de estas mesas.

Es decir, el trabajo puede hacerse de manera parcial porque si no es interés de un Grupo Parlamentario determinado que un proyecto sea aprobado, se rechaza su viabilidad a partir de criterios ideológico políticos, pero en tales discusiones no se genera un documento formal que sea suscrito por los integrantes sino únicamente se toman en cuenta las sugerencias vertidas producto del cabildeo y negociación parlamentaria realizada.

A partir de la deficiencia normativa en el marco jurídico del Poder Legislativo del Estado puede ser el caso que en las mesas técnicas existan asesores con perfil profesional de psicólogo, sin ser pretensión del suscrito



demeritar dicha profesión, que intervengan en un tema de tipo administrativo, pero que no tenga relación con el área de su especialidad y con el quehacer legislativo.

Lo anterior demerita el trabajo profesional legislativo, puesto que, las convocatorias para el trabajo técnico deben ser con los asesores que tengan el perfil profesional afín al tema que se abordará o que, producto de su experiencia profesional enriquezcan los trabajos de manera adecuada.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que es primordial contar con los tiempos adecuados que permitan desarrollar un trabajo serio y productivo.

Se ha reiterado en diversas ocasiones que el hecho de que el poder legislativo expida numerosos ordenamientos jurídicos o reformas no garantiza un trabajo adecuado, sino que la actividad debe ser eficaz, útil y socialmente relevante.

De los resultados que arroja el contenido de la investigación, es posible aseverar la comprobación de la hipótesis en el sentido que el mayor número de iniciativas presentadas por el Titular del Ejecutivo del Estado son aprobadas en su mayoría, aunque existan igual o mayor número de iniciativas presentadas por los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara de Diputados del Estado de México.

De cualquier modo, se reconoce el avance que el Poder Legislativo del Estado ha tenido al interior. Precisamente, en fecha 1 de julio de 2015, fue aprobado un Decreto de la LVIII Legislatura del Estado de México para crear un vínculo directo entre los Diputados y la ciudadanía, a través de la generación de comisiones de trabajo, en las que podrán participar representantes de la sociedad civil organizada.

De acuerdo con la Dirección de Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de México:

“Al dar lectura al dictamen, la diputada Adriana de Lourdes Hinojosa Céspedes (PAN) mencionó que la adición de un segundo párrafo al Artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal, considera la participación ciudadana como eje central para el diálogo en temas que tengan como fin el beneficio social, por lo que establece que se podrá convocar a representantes de la sociedad civil organizada que se encuentren involucrados en los temas a tratar.

Por otra parte, la diputada María Teresa Garza Martínez (Verde Ecologista) expuso ante el Pleno legislativo el dictamen por el cual se avaló adicionar la Ley Orgánica y el Reglamento del Poder Legislativo de la entidad, para crear la Comisión Legislativa Permanente de Transparencia, Acceso a la Información Pública y de Combate a la Corrupción, conforme la propuesta que hizo en su momento, Enrique Vargas del Villar, en nombre del Grupo Parlamentario del PAN...” En [www.cdDiputados.gob.mx](http://www.cdDiputados.gob.mx), 2 de Julio de 2015.

Esta modificación es de interés para la ciudadanía, que debe tener mayor participación en el Proceso Legislativo, sin embargo los mecanismos deben reforzarse también en el análisis y estudio técnico de las propuestas, mejorando la preparación de los integrantes de las mesas técnicas que fortalezcan el sustento de las iniciativas presentadas en términos del artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

## **2.7 UN PROCESO LEGISLATIVO EFICAZ**

El arte de legislar debe ser completo, lógico, ordenado y razonado, el legislador debe solventar un proceso legislativo adecuado.

Precisamente, a partir de estas características que deben imperar en el proceso legislativo, se sugiere incluir criterios de racionalidad en sus etapas, de acuerdo con lo que considera Santiago (2006).

Según este autor, el proceso legislativo se compone de las fases siguientes:

### **2.7.1 Fase pre legislativa**

Esta fase constituye “el momento propio para dotar a las normas jurídicas de legitimidad y legitimación y a su vez, para abonar el terreno que haga factible su eficacia”. Además, considera que “el objetivo de esta etapa es la construcción de consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica”.

Esta primera fase se integra de otras partes que son la investigación, diagnóstico, proyecto y elaboración de la iniciativa que se relatan a continuación.

### **2.7.1.1 Investigación**

Se trata de los estudios realizados para conocer la realidad social en la cual incidirá la norma, con los respectivos objetivos a conseguir, los medios disponibles y las probables repercusiones de la decisión legislativa. Esta fase incluye la problematización social ante una falta de relación entre una realidad social o económica y su correspondiente respuesta jurídica.

Sin embargo, según Santiago (2006), también puede ser que la necesidad se origine por cuestiones de carácter técnico: lagunas, contradicciones, o incluso, interpretación.

Posterior a la identificación del problema se establecen los medios necesarios para reconocer los aspectos esenciales a legislar, en esta etapa es imprescindible la intervención de órganos técnicos, quienes pueden aportar el marco general de la problemática y sobre todo la preocupación de los sectores en los que vaya a repercutir, para así proponer medidas adecuadas de solución.

Ejemplo de lo anterior en México son los centros de investigación de los parlamentos como el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quienes estarían en aptitud de desarrollar foros y encuestas de opinión con especialistas y sociedad en general, respectivamente, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) o en el caso específico del Estado de México, el Instituto de Estudios Legislativos (INESLE).

Con los estudios de estos órganos, se adquieren los datos necesarios para conocer el sentir de los diversos sectores de la población con respecto a un problema en particular.

Esta fase investigativa merece especial atención por parte de los congresos, puesto que, una buena investigación aporta los elementos necesarios para dar argumentos acerca de la decisión o decisiones tomadas para hacer frente a la problemática planteada y con ello legitimar el trabajo legislativo, sin embargo en la realidad no existe vinculación obligatoria legal con el resultado de estos estudios previos para su incidencia en el trabajo desarrollado en el proceso legislativo.

#### **2.7.1.2 Diagnóstico y proyecto**

Una vez concluida la investigación y al contar con información de la problemática, hay que evaluar la situación en el problema y las alternativas previas posibles, para después elaborar una propuesta de solución al o los problemas, por medio de la cual se identifiquen los objetivos y los instrumentos necesarios para obtener el fin deseado.

Por supuesto que existe coincidencia con lo señalado por Santiago (2006), quien expone que siempre es necesaria la aceptación y legitimidad de los agentes involucrados en los proyectos de solución y de la sociedad en general, lo anterior porque generalmente poseen un conocimiento especializado del problema social a considerar.

En efecto, según Gonzalo Santiago Campos siempre es indispensable el análisis de expertos en la proyección de solución a cualquier tipo de dificultad, con lo cual se pretende acabar con los graves problemas que presentan las normas, desde los más básicos, esto es, de lenguaje (racionalidad comunicativa o lingüística), hasta la fundamentación de la legislación en un discurso ético-moral, (racionalidad ética).

Una vez analizado el proyecto que presenta mayores ventajas para resolver el conflicto en cuestión, debe realizarse un anteproyecto de iniciativa, mismo que será estudiado con mayor detalle al momento de elaborar la iniciativa que será presentada.

En esta etapa debe estructurarse una propuesta con un orden lógico, que defina el objeto de la Ley, los conceptos para su empleo, las disposiciones generales, las orgánicas, los órganos que llevarán a cabo las funciones correspondientes, las atribuciones específicas de las autoridades que aplicarán la Ley, las sanciones y las previsiones transitorias para facilitar el cumplimiento de esta.

Pero además de lo anterior es necesario contar con el estudio y del impacto que se espera genere el proyecto legislativo, a efecto de tener la certeza de que la Ley que se elaborará tendrá efectos positivos a la sociedad.

En la práctica es necesario contar con la anuencia y aprobación de las instituciones o entidades que estarán encargadas de dar cumplimiento a la ley, siendo necesario previo al ingreso del documento a la Legislatura en turno enviar los anteproyectos para contar con los comentarios correspondientes.

Como ejemplo, según lo refiere Santiago (2006), es interesante lo establecido en España con relación a la presentación de los anteproyectos, pues el art. 22 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre de ese año, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, que reformó la Ley 50/1997, añadió la obligación de acompañar a todo anteproyecto con un informe sobre el impacto por razón de género, asimismo de los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del anteproyecto.

Según Santiago (2006), algo que podría ser útil en nuestro país, y así contar con bases firmes para tomar una decisión acerca de la oportunidad, o no, de emitir (reformular o derogar) una ley.

Como se advierte, esta fase procedimental es importante ya que se reúnen los elementos que habrán de dar contenido al proyecto pero que además se entiende contaría ya con la validación de las instituciones que se encargarán de su aplicación, sin embargo el marco legislativo estatal no prevé disposiciones que prevean estos aspectos, lo cual se estima necesario.

### **2.7.1.3 Elaboración de la iniciativa**

Parafraseando a Santiago Campos (2006), una vez transcurridas las dos etapas anteriores se plantea la iniciativa de ley, aunque debe mencionarse que no siempre las dos fases anteriores son llevadas a cabo, ya que puede darse el caso de que la iniciativa sea producto de una cuestión eminentemente técnica, surgida de juristas (jueces, fiscales, abogados, notarios, corredores públicos, profesores, etc.), y debido a ello solamente sea elaborada la iniciativa con base en la experiencia de los expertos que la presentan sin tener un estudio previo, lo cual generalmente suele ocurrir.

Ahora bien, este tercer momento es determinante en la fase prelegislativa, toda vez que ningún proyecto legislativo podrá aspirar a convertirse en derecho positivo si no alcanza el carácter de iniciativa.

En esta fase la iniciativa se genera una vez que se ha decidido cuál de los proyectos presentados resuelve mejor el problema (social, económico, político, ecológico, jurídico, etc.), o bien, modificado el anteproyecto presentado (en caso de ser necesario), es indispensable echar mano de la técnica legislativa, que se ha referido anteriormente, para darle calidad a la iniciativa, sobre todo para alcanzar los niveles de racionalidad comunicativa o lingüística, jurídico-formal, pragmática y teleológica.

En opinión de Santiago (2006), la elaboración de una iniciativa de ley debe poner especial atención en los siguientes aspectos:

- Planteamiento del problema.
- Tener claro quienes va a ser los destinatarios.
- Tomar en cuenta incentivos o reprimendas para el cumplimiento de la norma.
- Determinar el o los objetivos de la ley.
- Manifestar (en el preámbulo o exposición de motivos) el contexto de la elaboración de la ley.
- Establecer definiciones.

A partir de lo anterior se cuenta ya con la iniciativa, la que será remitida o presentada a la Legislatura, por escrito a través del conducto correspondiente, que en el caso de los proyectos gubernamentales en el Estado de México, es con intervención de la Consejería Jurídica. Sin embargo, atendiendo lo dispuesto por el artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, adicionalmente las propuestas pueden ser presentadas por los propios Diputados, Tribunal Superior de Justicia, ayuntamientos, ciudadanos del Estado y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.

De acuerdo con lo expuesto, no siempre se tendrá un estudio previo, incluso cuando los ciudadanos presenten proyectos, sin embargo es imprescindible que el cuerpo legislativo local cuente con un área especializada que analice los proyectos y de estimarlos procedentes los sustente a mayor detalle, lo cual otorgará una mayor eficacia a estas determinaciones legislativas.

## **2. 7.2 Fase legislativa**

En esta fase:

“...la actividad relevante tiene que ver sustancialmente con la elaboración formal de la ley, lo que implica cuestiones lógicas y de técnica legislativa para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo. El objetivo es la construcción de instituciones jurídicas

congruentes y consistentes internamente y con el sistema jurídico al que se integran (racionalidad jurídico-formal)..." (Santiago, 2006,39).

A partir de lo anterior, el trabajo que debe desarrollarse al interior del Poder Legislativo se enfoca en la fortaleza del proyecto, al cual se le realizan las adecuaciones de fondo y de forma necesarias que permitan el tránsito de la propuesta.

Ahora bien, antes de entrar de lleno a las etapas del procedimiento legislativo en México es preciso señalar que tanto la iniciativa, la discusión, la aprobación, así como la publicación de una ley, tienen según Pedroza y Cruz, (Santiago, 2006) un doble carácter: político y técnico y en muchas de las ocasiones no es tan fácil distinguir entre uno u otro, señalando estos autores:

1. Lo estrictamente político contiene las posiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés.
2. Lo técnico se refiere a las características formales que debe tener un texto normativo, como son: el uso del lenguaje, su estructura lógica, brevedad, claridad; y la inserción armónica dentro del sistema jurídico, es decir, de cumplimiento con las reglas de reconocimiento (constitucionalidad y legalidad) (Santiago, 2006,40).

Por lo que, es indiscutible que la Constitución es el documento que marca las reglas jurídicas del juego político y al ocupar la cúspide del ordenamiento jurídico las decisiones políticas deben ser medidas a partir de esta norma suprema.

Es preciso recordar que el derecho constitucional de iniciar leyes establecido en el artículo 71, faculta al presidente de la República, a los legisladores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados para presentar iniciativas, es precisamente este momento a partir del cual se reglamenta constitucionalmente el procedimiento legislativo, por lo que, todo acto hecho con antelación, cualquiera que sea su naturaleza, se enmarca en la etapa prelegislativa.



Visto como: “la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”, (Santiago, 2006) el procedimiento legislativo inicia con la presentación de la iniciativa. De acuerdo con este autor, una iniciativa tiene elementos que pueden ser variables, sin embargo, existen partes que, generalmente, no varían.

Estas partes son: la exposición de motivos, el texto mismo del proyecto de ley y los artículos transitorios. En este sentido, es inevitable mencionar que se debe tener cuidado con la estructura lógica del ordenamiento, tal y como se recomienda en la técnica legislativa a efecto de guardar un orden que permita la fácil comprensión del texto normativo, pero además su aplicación.

Es claro que antes de establecer sanciones se deben precisar las conductas por ejemplo que ameritan una sanción, o bien definir en primer lugar los términos que serán utilizados en el texto antes que la competencia y atribuciones de las autoridades u órganos que se encargarán de la aplicación del cuerpo normativo.

Pues bien, en el primero de los elementos señalados, se encuentra la argumentación jurídica legislativa, sobre todo acerca de los factores que influyeron en la creación de la normatividad, los fines que persigue la ley (racionalidad teleológica), y los posibles beneficios de la misma; también podría mencionarse cuál fue el proceso a través del cual llegó a determinar el contenido de la ley.

Esta fase es una de las más importantes puesto que se plasman en la exposición de motivos las razones por las que debe expedirse la Ley.

Posteriormente se acude al lugar en donde se encuentra asentada la oficina receptora de documentación que en el caso del Estado de México es la Presidencia de la Junta de Coordinación Política o la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, quién deberá de participar la recepción de este proyecto con la Junta de Coordinación mencionada para que se acuerde su presentación ante el

Pleno Legislativo de conformidad con la normatividad jurídica interna del Poder Legislativo.

Una vez presentada la iniciativa ante el Pleno, ésta es remitida (de acuerdo a la materia) a la Comisión correspondiente y éste es el momento procedimental en el que con mayor eficacia puede incidirse en el incremento de la racionalidad de las leyes, a partir de su estudio y análisis.

De acuerdo con Santiago (2006), en esta etapa la argumentación es fundamental, pues se exponen los pro y contra acerca de la iniciativa, se revisa la técnica utilizada (racionalidad comunicativa y lógico-formal), y es el momento en el cual se pueden corregir todos aquellos defectos detectados, para así alcanzar los niveles de racionalidad.

En el “Pleno” o en “comisiones”, la iniciativa es estudiada y debatida y discutida utilizando el recurso de la persuasión, lo cual enriquece el procedimiento de formación de la ley, pues como señala Santiago: “la intención de persuadir al otro es un reconocimiento de que el argumento no se impone mediante el poder, sino por medio del convencimiento y el razonamiento a través de los recursos argumentativos...” (Santiago, 2006,41).

Esto es, la argumentación es una estrategia de persuasión para la obtención de los consensos, que otorguen legitimidad a la aprobación de las iniciativas por parte del cuerpo legislativo.

Los acuerdos a los que llegan los legisladores deben ser producto de la razón a través de una discusión llevada a cabo en un orden establecido por medio de la moderación de un tercero que dirija las reglas de debate, estableciendo los turnos e intervenciones.

Estas discusiones son asentadas en su totalidad en el Diario de Debates el cual es un instrumento en el cual no sólo se registran los debates del Pleno, sino que también incorpora comunicaciones, peticiones, autorizaciones, pues es el órgano de difusión oficial de los trabajos legislativos.

De acuerdo con Santiago, el debate parlamentario se compone generalmente de las características siguientes:

- a) Apertura. Verificada la asistencia de los legisladores se informa que hay quórum y se abre la sesión.
- b) Orientación. Se explicitan en un orden del día, aprobado por la asamblea, los temas que serán tratados. Asimismo se da lectura, y en su caso se aprueba, el acta de la sesión anterior.
- c) Objeto de la sesión. Se emprende la discusión de cada uno de los dictámenes o temas que fueron aprobados en el orden del día.
- d) Conclusión. Se someten a votación las propuestas presentadas en el desarrollo del paso anterior.
- e) Terminación. Se propone el orden del día de la próxima reunión y se da por terminado el encuentro con la fórmula “se levanta la sesión” (2006).

Lo anterior, sin embargo, puede ser distinto por las propias intervenciones de los Diputados, modificándose la estructura que incluso puede llevar a la suspensión de las discusiones y su aplazamiento, en donde tendrá que acudir a la negociación o cabildeo.

La figura del cabildeo no está contemplada de manera formal en ningún ordenamiento de tipo parlamentario en México, pero es parte de la realidad.

El cabildeo según Santiago (2006), puede clasificarse en dos tipos, el técnico, el político. El primero incluye seguimiento y asesoría respecto a los proyectos de ley, en tanto que el cabildeo político lo constituyen entrevistas personales con legisladores y funcionarios o sus colaboradores y subordinados, a fin de sondear sus posturas respecto de asuntos de interés e influir sobre sus decisiones por medio de la información sobre las bondades de la posición que se defiende, o bien respecto de las consecuencias de un curso de acción que no la tome en cuenta.

Este trabajo se realiza de manera oficial en la entidad en las mesas técnicas de trabajo, que está relacionado con las dos partes, pues implica aspectos técnicos y políticos.

Una vez discutido ampliamente el proyecto procederá su aprobación parcial o completa.

Al final, las dos últimas etapas del procedimiento legislativo son la promulgación y publicación. Para Campos:

...se entiende por promulgación el decreto por el cual el jefe de Estado certifica la autenticidad de la ley, de forma tal que nadie puede negar u objetar su existencia ni legalidad con que se formó, con lo cual sanciona con su autoridad el nuevo ordenamiento jurídico, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que se dispone su publicación. Por esta última se entenderá, el medio del que se vale el poder público para dar a conocer una nueva ley o decreto (Santiago, 2006,44).

A partir de la exposición anterior, se refuerza la idea que el legislar implica un ejercicio científico dotado de una metodología que inicia con el planteamiento de un problema, la exposición de una posible tentativa de solución, un estudio profundo y la respuesta correspondiente, que se materializa en un proyecto de ley, sin embargo también, debe existir un seguimiento del impacto y beneficio que este ordenamiento genere a la sociedad, lo cual dará paso a su utilidad y relevancia.

## **2.8 CIENCIA DE LA LEGISLACIÓN, TEORÍA Y TÉCNICA LEGISLATIVA**

Para estar en posibilidades de dimensionar la importancia de la elaboración de la Ley desde un punto de vista integral, es pertinente distinguir y separar el proceso legislativo desde dos puntos de vista, por un lado a partir de la producción de la norma como tal y el contenido de la norma para la sociedad.

Asimismo existen diversos niveles de análisis que implica el proceso legislativo, uno a partir de la teoría de la legislación y el otro respecto a la técnica legislativa. En muchas ocasiones los órganos productores de normas jurídicas no conocen esta última y por ello no hacen uso de la misma y esto a pesar que muchos de los estudios acerca de la ciencia de la legislación se restringen a la técnica legislativa, por lo cual es importante delimitar estos dos niveles referidos.

Por una parte, Santiago Campos hace referencia a lo considerado por Manuel Atienza para quien: "...la ciencia (técnica, doctrina o teoría) de la legislación se ocupa del proceso o actividad cuyo resultado es la producción de normas jurídicas..." (Santiago, 2006,29).

Así, la ciencia de la legislación se interesa, por un lado, en la ley como producto que debe tener ciertos caracteres formales, además de generar determinados efectos en el sistema jurídico y en el sistema social y por otro, en el análisis de lo que sucede con las normas una vez que ha concluido el procedimiento legislativo, es decir, su promulgación.

Ahora bien, la teoría de la legislación pretende dar una explicación general de las leyes y tiene que ver con sus contenidos concretos y finalidades, dejando a un lado los aspectos de coherencia, comprensión, lingüística, entre otros.

Santiago Campos (2006) resalta la relevancia que tiene la teoría de la legislación, de conformidad con lo que expone Gema Marcilla al señalar que:

...la *teoría* de la legislación constituye un discurso de carácter más fundamental que el de la *técnica* legislativa, en el sentido de que aquella no contendría análisis o propuestas inmediatamente encaminados a dar cuenta o a mejorar la calidad de las leyes, sino una concepción de la legislación o, lo que es igual, de la racionalidad legislativa, y también una visión del estatuto y cometido de los estudios sobre la misma, esto es, una concepción de la propia ciencia de la legislación (Santiago, 2006, 27).

Sin embargo, la teoría de la legislación ha sido relegada en cuanto a su estudio, ya que la mayoría de los estudios hechos alrededor de la ciencia de la legislación se refieren a la técnica legislativa, basados en el argumento de falta de calidad técnica en las normas, pues con la técnica legislativa se ha pretendido dotar a la legislación de mayor perfección (técnica).

Con lo anterior, se advierte que la función de legislar debe estar revestida de una teoría y en un técnica, que se conjuntan en lo denominado “Ciencia de la legislación”, muy necesaria en la actividad legislativa del Estado.

## **2.9 EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO**

Durante los últimos lustros, se ha considerado al Poder Legislativo del Estado de México como una de las instituciones de vanguardia en materia legislativa toda vez que ha innovado figuras jurídicas en relación diversos temas legislativos.

Ejemplo de ello es la implementación de los juicios orales en diversas materias, la sistematización de los Códigos Administrativos, la inclusión de la novedosa figura de los medios electrónicos en algunos procedimientos administrativos como las adquisiciones y subastas estatales, la figura de la acción popular y testigos sociales, la inclusión del tipo penal de “feminicidio” y de las más importantes, la sustitución de sistema penal inquisitorio por el nuevo sistema oral, penal y acusatorio, el referéndum, la iniciativa ciudadana y preferente entre otras novedades.

Estos avances considero, se deben a la complejidad social y a la presión ciudadana del Estado de México dada su composición y sus exigencias y características propias, que demandan cada día una mejor calidad de vida y mejores condiciones de habitación, de salud, de educación y trabajo.

En el aspecto legislativo son muchos los retos que debe el Gobierno del Estado de México a través del Congreso local afrontar y para ello hace uso del Proceso Legislativo dispuesto, observando las disposiciones constitucionales que, en relación con este trámite disponen:

Artículo 34.- El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 35.- Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se depositan en ciudadanos electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme a las leyes correspondientes.

Artículo 38.- El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por Diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.

El o los Diputados electos en elecciones extraordinarias concluirán el período de la Legislatura respectiva.

Artículo 46.- La Legislatura del Estado de México se reunirá en sesiones ordinarias tres veces al año, iniciando el primer periodo el 5 de septiembre y concluyendo, a más tardar el 18 de diciembre; el segundo iniciará el 1° de marzo y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril; y el tercero iniciará el 20 de julio, sin que pueda prolongarse más allá del 15 de agosto.

En el año de inicio del período constitucional del Ejecutivo Federal el primer período podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre.

El Gobernador del Estado y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia asistirán al recinto de la Legislatura a la apertura de sesiones ordinarias del primer período.

Excepcionalmente, la Legislatura podrá invitar a los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial a asistir a su recinto con motivo de la celebración de sesiones solemnes.

Artículo 47.- En cualquier tiempo, la Diputación Permanente o el Ejecutivo del Estado por conducto de aquélla, podrán convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias.

Los períodos extraordinarios de sesiones se destinarán exclusivamente para deliberar sobre el asunto o asuntos comprendidos en la convocatoria, y concluirán antes del día de la apertura de sesiones ordinarias, aun cuando no hubieren llegado a terminarse los asuntos que motivaron su reunión, reservando su conclusión para las sesiones ordinarias.

Artículo 50.- Las sesiones serán conducidas por una directiva, cuyos integrantes velarán por el cumplimiento de las normas contenidas en la Ley Orgánica correspondiente sobre el debate y votación de los asuntos. En la segunda sesión del primer período ordinario del ejercicio de la Legislatura y para todo el período constitucional, se integrará un órgano denominado Junta de Coordinación Política, cuya integración y funciones serán determinadas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Como puede apreciarse, la Constitución Política del Estado no refiere temas específicos del trámite legislativo, únicamente dispone las generalidades por las cuales se ejerce el Poder Público, dispone los periodos de trabajo legislativo ordinarios y extraordinarios y señala las formas de integración de Poder Legislativo. Por lo cual, la única referencia al Proceso puede ser lo dispuesto en el artículo 50, en el que se señala que las sesiones de la Asamblea serán conducidas por una Directiva que velarán por el cumplimiento de las normas relativas al proceso legislativo.

Asimismo, los artículos 52 y 53 de la Carta fundamental del Estado también comprenden aspectos referentes al proceso legislativo, al disponer lo siguiente:

Artículo 52.- La Legislatura podrá solicitar del Gobernador del Estado la presencia de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, así como de los directores de los organismos auxiliares. Del Presidente del Tribunal Superior de Justicia podrá solicitar la presencia de los magistrados y de los miembros del Consejo de la Judicatura del Poder



Judicial, cuando sea necesaria para el estudio de iniciativas de ley o decreto, de sus respectivas competencias.

Cuando se trate de iniciativas de los ayuntamientos o se discutan asuntos de su competencia, podrá solicitarse al presidente municipal que concurra él o un integrante del ayuntamiento, para responder a los cuestionamientos que se les planteen. Tratándose de iniciativas que caigan en el ámbito de competencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado, la Legislatura podrá solicitar la presencia de un representante de la misma. Las solicitudes de la Legislatura se harán por conducto de la Junta de Coordinación Política.

El Gobernador del Estado podrá participar en el análisis de los proyectos legislativos que caigan dentro de su ámbito competencial, así como de la discusión del dictamen, ya sea de propia voz, o a través de la voz del representante que designe al efecto. El mismo derecho tendrán las autoridades a quienes la Constitución otorga el derecho de iniciativa.

La ley y el reglamento establecerán las bases bajo las cuales se dará esta participación una vez que haya sido formalmente solicitada por quien tiene derecho a ello.

Artículo 53.- La discusión y aprobación de las resoluciones de la Legislatura se hará con estricta sujeción a su Ley Orgánica. Las iniciativas del Ejecutivo y del Tribunal Superior de Justicia serán turnadas desde luego a las comisiones respectivas con arreglo a ese ordenamiento.

En la discusión de los proyectos de ley de ingresos municipales, como en toda iniciativa de ley, el Ejecutivo tendrá la intervención que le asigna la presente Constitución.

En este sentido, merece especial atención lo señalado en el artículo 56 de la Constitución local debido a que establece de forma unitaria que un solo Proceso Legislativo se seguirá independientemente que se trate de la formación, adición, reforma o abrogación de leyes o Decretos. Sin embargo, no debe perderse de vista que el único procedimiento distinto a la expedición de leyes ordinarias es cuando se proponen cambios en la Constitución del Estado de México. Así, el artículo 56 del ordenamiento constitucional refiere:

Artículo 56.- Para la adición, reforma o derogación del articulado o abrogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites que para su formación.

Es también necesario precisar que, la labor de la Legislatura del Estado de México no se centra únicamente en la expedición de leyes, sino que comprende otro tipo de resoluciones, que podrán ser conforme a lo siguiente:

Artículo 57.- Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.

Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los secretarios, y los acuerdos por los secretarios.

Las iniciativas al Congreso de la Unión se comunicarán también con la firma del Presidente y los secretarios.

Con lo expuesto queda de manifiesto que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México no establece de manera puntual las etapas del Proceso Legislativo que debe seguir la Legislatura, encomendando esta precisión a la respectiva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

Si bien el arte de legislar no debe improvisarse, en todo momento amerita reflexión y revisión constante del marco jurídico en los temas que requieren intervención y acción oportuna del Estado, para que, cuando sea el momento de que la Legislatura reciba el proyecto, sea debidamente valorado por el cuerpo legislativo.

En esta forma, el Proceso Legislativo se convierte en ocasiones en un ejercicio del poder subjetivo que carece de un estudio previo y concienzudo de las propuestas que se elaboran o se reciben, pues no hay parámetro alguno de tipo

científico o técnico para aceptar o rechazar un proyecto legislativo. Así que, de la manera en que el sistema político está diseñado, el aparato legislativo estatal opta por privilegiar las iniciativas de Ley del Poder Ejecutivo derivado de algún interés quizá político en que esa propuesta sea procedente. Por el contrario las propuestas de los ciudadanos no tienen garantías y es difícil pensar que aunque estén debidamente sustentadas y sean razonables, no se les dé el curso procedimental necesario.

Esta última aseveración va en detrimento del fortalecimiento del Estado Democrático participativo puesto que los representantes finalmente deciden por encima de la opinión e intereses de los ciudadanos, no obstante que el problema va más allá y en realidad significa que no se tiene claro el criterio o parámetro bajo el cual se determina la procedencia de una Ley y adicionalmente el problema de la eficacia del Proceso radica en su complejidad técnica puesto que legislar no debe ser una labor solamente en producir y producir normas sino que, éstas sean benéficas y útiles al ciudadano en bien de la sociedad.

Aunado a las consideraciones anteriores, el Proceso Legislativo debe alejarse de la política, debe ser el medio por el cual se fortalezca, a través de la técnica legislativa propiamente la elaboración de la ley. El diseñador de la norma debe contar con las habilidades suficientes para tejer las disposiciones de forma que sean claras, simple y entendibles, pero sobre todo útiles y en beneficio de la sociedad.

## **2.10 EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO**

En el orden legal, el Proceso Legislativo está comprendido en el capítulo VII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, bajo las siguientes disposiciones:

Artículo 78.- El trámite al cual se someterán las iniciativas de ley y decreto, así como las proposiciones que no tengan tal carácter, se ajustará a la normatividad prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

En todo caso, las iniciativas que con carácter preferente presente el Gobernador del Estado en los términos del tercer párrafo del artículo 51 de la Constitución, deberán ser sometidas a discusión y votación de la asamblea, a más tardar, en la última sesión del período ordinario en el que fueren presentadas.

Artículo 79.- Las iniciativas de ley y decreto podrán ser presentadas a la Legislatura por quienes conforme a la Constitución, tengan el derecho para hacerlo.

Artículo 80.- Las iniciativas de ley o decreto, o cualquier otra propuesta dictaminada como notoriamente improcedentes, serán desechadas por acuerdo de la Asamblea.

Artículo 81.- Las iniciativas de ley o decreto deberán cubrir los siguientes requisitos:

I. Presentarse por escrito, firmadas por él o sus autores y serán entregadas a la Presidencia de la Legislatura o de la Diputación Permanente, por conducto de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios.

Las iniciativas de ley o decreto presentadas por los ciudadanos del Estado, hablantes de lengua indígena o discapacitados visuales, que no se presenten escritas en español, se acompañarán de su correspondiente traducción; en caso de que no se exhiba ésta, la Legislatura, por conducto de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, la obtendrá, de manera oficiosa o de traductor adscrito preferentemente a las dependencias públicas.

II. Contener exposición de motivos, en la que se expresará el objeto, utilidad, oportunidad y demás elementos que las sustenten y de ser posible, las consideraciones jurídicas que las fundamenten;

III. Contener proyecto del articulado, en cuanto a la parte formal normativa;

IV. Acreditar fehacientemente la calidad de ciudadano, cuando quien la presente tenga esta condición.

V. Las iniciativas que presente el Gobernador del Estado en los términos del párrafo segundo del artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, deberán observar lo siguiente:

- a). Ser presentadas dentro del lapso correspondiente al primer cuarto del período ordinario de que se trate;
- b). Contener la precisión de tener el carácter de preferentes;
- c). Contener un apartado en el que se expresen las razones que sustentan tal carácter.

De esta primera parte es posible deducir que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado dispone los requisitos que deben contener las iniciativas de ley o decreto que sean presentadas al órgano legislativo, entre los que destacan contener el objeto, utilidad, oportunidad y demás elementos que las sustenten y las consideraciones jurídicas que las fundamenten, esto es deben desglosarse de manera específica en la exposición de motivos estas consideraciones para justificar la procedencia de la propuesta.

Sin embargo, la Ley en estudio no refiere la manera a través de la cual los parlamentarios realizarán la valoración jurídica de estos elementos, ni a quienes se encomendará este análisis, lo cual debe subsanarse a través de una reforma legal correspondiente a esta materia.

De esta forma, el artículo 84 de este ordenamiento únicamente refiere:

Artículo 84.- La comisión o comisiones a las que sean remitidas las iniciativas o asuntos presentados a la Legislatura, harán llegar su dictamen al Presidente dentro de los treinta días hábiles siguientes de haberlas recibido, para el efecto de su presentación a la Asamblea; si esto no fuere posible, deberán solicitar a la Presidencia una prórroga que les será concedida hasta por igual término y por una sola vez, salvo que por acuerdo de la Asamblea se les conceda un plazo mayor. Si en el plazo señalado no presentan el dictamen, el Presidente nombrará una comisión especial para que dictamine en el término improrrogable de 10 días. Cuando las leyes establezcan plazos, las comisiones se sujetarán a ellos.

Las comisiones darán participación a las autoridades a quienes la Constitución otorga el derecho de iniciativa, o a los representantes que éstas designen para tal fin, en el análisis de las iniciativas que hubieren presentado o de las que estén relacionadas con su ámbito competencial, en los términos del reglamento.

Los dictámenes que las comisiones emitan sobre asuntos que no llegue a resolver el Pleno de una Legislatura y las iniciativas que por cualquier motivo no se dictaminen, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura para que determine lo procedente.

De lo anterior se ratifica que existen aspectos que la propia Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México no comprende y que se estima necesario precisar, de acuerdo a lo expuesto en este apartado.

## **2.11 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO**

El trabajo de los Legisladores es de suma y capital importancia y su labor no sólo debe reducirse al mero trámite mecánico de aprobación de las propuestas de ley que se someten a su consideración, sino que, la labor es harto compleja porque requiere de una análisis serio y fundamentado para el bien del propio Estado y de sus habitantes, debiendo evitarse que el legislador lleve a cabo ocurrencias legislativas sin un trabajo previo que determine la necesidad o conveniencia de crear o no un ordenamiento o reforma legal.

Para Sánchez Gómez, la función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

Las Legislaturas subjetivamente suelen ser valoradas a partir del número de productos legislativos que expide, sin embargo desde esta personal óptica, el adecuado trabajo legislativo no significa el mayor número de leyes o decretos de reforma, adición o derogación, aprobados.

Si una Legislatura no trabaja es improductiva, sí, pero, ¿si expide demasiadas leyes y Decretos será productiva?

Personalmente que una Legislatura que expida un número elevado de decretos no necesariamente es más productiva, esto es, el rendimiento debe medirse a partir de los beneficios que los ciudadanos reciban. Por lo que, la eficacia legislativa no está en el número y cantidad de productos legislativos expedidos por los Legisladores en uso de sus atribuciones y cumpliendo la función constitucional asignada, sino en que estos remedien las necesidades sociales y atiendan los reclamos de la sociedad en su conjunto.

Para lograr lo anterior, el Proceso Legislativo debe desarrollarse metódicamente en varias etapas, entre las que destacan la fase prelegislativa y la fase legislativa propiamente, la primera de ellas es importante debido a que, se elabora una investigación de la cual deriva un diagnóstico de la situación y un proyecto de solución que propiamente se configuraría en la iniciativa.

La fase legislativa propiamente es la actividad relevante tiene que ver sustancialmente con la elaboración formal de la ley, lo que implica cuestiones lógicas y de técnica legislativa para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo, contemplando la discusión de los proyectos legislativos por parte de los representantes populares.

Así que, legislar implica un ejercicio científico dotado de una metodología que inicia con el planteamiento de un problema, la exposición de una posible tentativa de solución, un estudio profundo y la alternativa de solución correspondiente, que se materializa en un proyecto de ley, sin dejar de lado el seguimiento del impacto y beneficio que este ordenamiento genere a la sociedad, lo cual dará paso a su utilidad y relevancia.

El legislar implica el uso de la teoría de la legislación y de la técnica legislativa. La técnica legislativa es una de las herramientas que debe hacer utilizar el legislador para darle calidad a las normas que permiten analizar los aspectos de coherencia, comprensión, lingüística, entre otros aspectos. Por otra

parte, la teoría de la legislación pretende dar una explicación general de las leyes y tiene que ver con sus contenidos concretos y finalidades, dejando a un lado los aspectos de la técnica legislativa, sin embargo, la teoría de la legislación ha sido relegada en cuanto a su estudio, ya que la mayoría de los estudios hechos alrededor de la ciencia de la legislación se refieren a la técnica legislativa, basados en el argumento de falta de calidad técnica en las normas, pues con la técnica legislativa se ha pretendido dotar a la legislación de mayor perfección técnica.



## **CAPITULO TERCERO**

### **ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO**

#### **3.1 EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO, GENERALIDADES**

El Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México denominado comúnmente Congreso del Estado, abarca hasta este año la Legislatura Estatal más numerosa del país en cuanto a integración de legisladores.

Su asamblea está integrada por 75 Diputados de los cuales 45 son electos por el principio de mayoría y 30 designados bajo el principio de representación proporcional.

Este cuerpo legislativo ha tenido durante su existencia diversos momentos, pero prácticamente ha imperado la hegemonía de un partido político, que ha dominado el escenario político del también llamado “Congreso Local”.

Así, a partir del nacimiento de la Federación en México con las disposiciones de 1824 y hasta prácticamente el 5 de septiembre de 1975, el Congreso del Estado de México fue “unipartidista” por lo que es en esta última fecha cuando se incorporan cuatro Diputados del Partido Acción Nacional y dos del Partido Popular Socialista (Arana, 2002).

Esto ha permitido también el binomio y relación gubernamental Poder Ejecutivo-Poder Legislativo, que ha asegurado como hasta ahora la aprobación de la mayoría de las iniciativas de ley que ha propuesto el Gobernador del Estado de México, en la Cámara de Diputados.

Durante este trayecto, pocos han sido los momentos difíciles en la Cámara de Diputados del Estado de México en los que se ha obstaculizado el avance legislativo, por lo general, el Partido Revolucionario Institucional ha dominado durante muchos años el panorama legislativo estatal.

Esto porque hasta el año de 1993, producto de una reforma política, seis partidos políticos distintos tuvieron acceso, por la vía del sufragio popular a la representación en la Legislatura del Estado de México, transformando con ello el quehacer legislativo en la Entidad.

En el año 2003 se actualizó la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México con una serie de reformas y adiciones para incluir nuevas formas de organización en su interior convirtiéndose las dependencias de direcciones a secretarías y transformándose la integración de las comisiones en tipo y cantidad. Reformas que dieron paso a una mayor especialización para determinar y especificar las funciones propias que tiene cada comisión legislativa, hecho que se analizará más adelante en esta investigación.

A partir del inicio del nuevo milenio, es decir, del año 2000 a la fecha, el panorama de predominio de un partido político ha prevalecido, es así, que a pesar que ha existido un equilibrio de integrantes de los grupos parlamentarios en dos legislaturas en específico durante los años 2004 a 2009, el factor de la negociación ha sido el punto de encuentro para la marcha del trabajo legislativo, sin que esto signifique que la gobernabilidad del Congreso ha sido imposible.

En las últimas legislaturas, septiembre de 2009 a septiembre de 2012 y septiembre de 2012 a la fecha, el Partido Revolucionario Institucional logró mantener el predominio del Ejecutivo del Estado en relación con el Legislativo en estas relaciones de poder.

No obstante lo anterior, como se ha mencionado, ni el arribo de un mayor número de Diputados llamados de oposición, ha impedido el tránsito de las reformas propuestas por el Titular del Ejecutivo del Estado.

### **3.2 BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO**

Según Graciela Macedo (1999), en fecha 8 de enero de 1824 el Congreso Constituyente de la Federación, expidió la “Ley para establecer las Legislaturas Constituyentes particulares en las Provincias que han sido declaradas Estados de la Federación Mexicana y que no tienen establecidas”.

Por tal motivo, el 15 de febrero de 1824 se eligieron Diputados al Congreso Constituyente del Estado de México, instalándose este cuerpo el 2 de marzo de 1824, expidiéndose en dicha fecha la “Ley Orgánica Provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México”, que pudiera denominarse la Primera Constitución del Estado de México, y que incorporó el principio de la división de poderes y un capítulo relativo al Poder Legislativo.

A partir de este hecho, señala esta autora, el Congreso Constituyente del Estado expidió el Reglamento Interior para el Congreso Constituyente del Estado de México, la Ley sobre arreglo de la Secretaría del Congreso, entre otras disposiciones (Macedo, 1999).

Esta misma autora refiere que el texto del primer Decreto del Congreso Constituyente mencionaba:

3º Siendo la forma de su gobierno republicano representativa popular; y debiendo dividirse aquél en los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, reside el primero en el mismo Congreso.

4ª Ejerciéndolo, organizará el gobierno interior formará la constitución particular del Estado, luego que la general de la nación esté sancionada y publicada: dictará asimismo las leyes que exija su mayor bien y felicidad...” (Macedo, 1998).

La propia Jurista señala que las atribuciones del Congreso Local eran en sus inicios mucho más amplias que las actuales en lo que respecta a la función gubernativa y que, la facultad de iniciativa correspondía a los Diputados, Gobernador y al Tribunal Superior de Justicia” (Macedo, 1999).

No obstante, en el año 1835 se implantó el sistema centralista en México. Con la expedición de las bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente de aquél año se dividió al territorio nacional en departamentos, por lo cual el Estado de México, se convirtió en uno de ellos y en consecuencia desaparece el Congreso del Estado para crearse una Asamblea Departamental con escasas facultades legislativas desapareciendo el Estado Libre, Soberano e Independiente de México (Macedo, 1999).

De acuerdo con Arana (2002), el 31 de marzo de 1857 Don Mariano Riva Palacio convoca a elecciones de 21 Diputados, dando inicio con esta disposición a la tercera época constitucional. El 5 de junio se habrían de celebrar dichas elecciones. Así se inicia esta época, con la Primera Legislatura Constitucional y Constituyente del 21 de junio al 9 de diciembre de 1857, ya que el 27 de noviembre de 1857, Isidro A. Montiel, Pascual Glz. Fuentes, J. Fco. de la Fuente y Teófilo Robredo, presentaron el proyecto de Constitución Política Local, que habría de iniciar a discutirse el primer día útil, sin llevarse a cabo, dado que el 8 de diciembre de ese año se disolvió a causa del golpe de estado que dio Ignacio Comonfort. Sin embargo, hubo otra Primera Legislatura Constitucional y Constituyente para el periodo del 27 de abril de 1861 al 14 de junio de 1862. A partir de ésta, se inicia el conteo de las Legislaturas hasta la actual, que es la LVIII.

A partir de que se retoma el sistema federal y se reimplantan las Legislaturas estatales, el Estado de México por su parte ya tenía antecedentes de contar con su propia Legislatura, la cual como he afirmado a la fecha es la más numerosa del País en cuanto a sus integrantes, debido al número de población que representan, por lo que el compromiso que los Diputados del Estado de

México es significativo al tener diversos retos sociales que resolver en beneficio de los habitantes de la Entidad.

En aquellos entonces territorialmente el Estado de México abarcaba parte de los Estados de Morelos, Hidalgo, Guerrero y Michoacán. Desde esa época como se ha venido afirmando y hasta el año 1975 que el Congreso fue unipartidista lo cual supone que las propuestas de Ley iniciadas por el Titular del Poder Ejecutivo hayan sido aprobadas sin mayores complicaciones y en consecuencia objeciones por parte de los legisladores en el Estado.

Como se advierte, puede aseverarse que en la vida del Estado de México, la Cámara de Diputados ha sido un factor coadyuvante a la política legislativa del titular del Ejecutivo más que un factor de contrapeso o factor de riesgo que paralice el funcionamiento del gobierno.

Lo anterior implica a su vez que en diversas ocasiones las iniciativas de Ley propuestas por el Ejecutivo se aprueben sin mayor trámite de análisis que la instrucción girada por el Gobernador del Estado, para que dichas propuestas sean avaladas por el cuerpo legislativo.

### **3.3 INTEGRACIÓN Y COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL CONGRESO EN EL ESTADO DE MÉXICO**

A partir del año 1996 el Poder Legislativo del Estado de México tuvo una composición política sin precedentes: por primera vez no hubo un partido político con mayoría y hegemonía en la Cámara de Diputados.

Esto provocó al menos en apariencia, que las decisiones al interior del Poder Legislativo sean más equilibradas. No obstante, aunque un grupo parlamentario cuente con mayoría de votos respecto de otros grupos, siempre es utilizado el consenso político para adoptar alguna determinación.

Anteriormente, las iniciativas de ley que presentaba el Ejecutivo Estatal obtenían la aprobación unánime de los Diputados, en virtud de que la fracción mayoritaria formaba parte del partido político gobernante.

Hoy, en el trámite parlamentario y debido a la integración pluripartidista de las asambleas legislativas últimamente se ha requerido de acuerdos y consensos para cumplir con el proceso legislativo de aprobar iniciativas de ley y reformas, que solo se logran mediante el diálogo permanente en el que participen todas las fuerzas políticas representadas en el poder legislativo.

Ahora, el Ejecutivo en esencia ya no tiene el control político total del Legislativo, aunque sigue siendo la fuente de las principales propuestas de Ley e iniciativas, ya que es el ente que conoce de cerca el pulso del desarrollo económico, social y político de la entidad, debido a sus funciones.

Al cambiar las condiciones políticas en la Legislatura del Estado de México existiendo mayor participación de actores políticos de otras expresiones políticas, el trabajo en las comisiones legislativas ha sido más intenso, se debe tener mayor discusión y revisión cuidadosa e integral de las propuestas e iniciativas, obligando se cuente con mayor comunicación entre Diputados y coordinadores de los grupos parlamentarios. Todo ello encaminado a la aprobación de las propuestas de Ley que se encuentran en la agenda legislativa.

Dada la composición actual de las legislaturas en donde sería casi imposible que un partido político cuente con mayoría absoluta de Diputados, se hace necesario que el Poder Legislativo tenga una función receptiva de las demandas sociales.

Si bien en el Estado de México existe el Derecho de iniciativa del ciudadano mexiquense para presentar al Legislativo sus propias propuestas de ley, no existe garantía o mecanismo que asegure que su propuesta será si quiera analizada. Ante esta situación aparece la reflexión respecto a cómo los

legisladores están en posibilidades de determinar si una iniciativa ciudadana es adecuada o no.

La respuesta del legislador para determinar la procedencia o improcedencia de una propuesta de ley debe ser producto de un análisis jurídico, técnico y concienzudo de alta sensibilidad y sobre todo alejado de intereses políticos para dar certeza al ciudadano de que su derecho es respetado.

En este aspecto, deberá reflexionarse si el derecho de iniciativa se asocia a un derecho de petición en el cual una nula respuesta de la autoridad vulnera un derecho reconocido en el texto constitucional y el cual debe ser respetado por toda autoridad.

Lo que se busca, en este sentido, es que el ciudadano tenga certeza de ser escuchado pero además que pueda participar de manera real en las decisiones gubernamentales. No obstante, si no es por esta vía, los Diputados están obligados a interpretar más fielmente el sentir de sus representados, enriquecer el debate y la vida legislativa, y crear leyes más acordes a las necesidades reales.

Pero la integración política de la Cámara de Diputados es factor decisivo para el beneficio de la población, en la medida que los Diputados realmente estén comprometidos con las necesidades reales del pueblo y atiendan a su beneficio, las leyes serán más relevantes y eficaces.

Por el contrario, si la Ley emana de decisiones unipersonales e influidas por un aspecto partidista, se beneficiarán los intereses minoritarios de un grupo o sector específico. De lo cual se advierte necesario reforzar la participación del ciudadano a través de mecanismos democráticos como el referéndum e iniciativa popular como se ha mencionado.

### **3.4 REQUISITOS, FORMACIÓN ACADÉMICA Y TRAYECTORIA PROFESIONAL PARA SER DIPUTADO EN EL ESTADO DE MÉXICO**

Uno de los temas más controvertidos acerca de la función legislativa en el País y específicamente en el Estado de México, tiene que ver con la idoneidad de los actores políticos para tomar decisiones que afectan a la población en general.

En México, los representantes populares no están obligados jurídicamente a cubrir un perfil profesional para desempeñar su función. En esencia, los representantes populares provienen de diversos sectores del pueblo y deben precisamente responder a sus intereses.

Sin embargo, dadas las exigencias y circunstancias de tipo económico, político y social actuales, donde la sociedad requiere que sus representantes tomen decisiones acertadas, para lo cual es necesario conozcan su entorno y se encuentren debidamente informados para resolver las problemáticas que a los gobernados les aquejan.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 55 los requisitos para ser Diputado al Congreso de la Unión, entre los que destacan ser ciudadano mexicano y tener al menos veintiún años, no ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes del día de la elección.

Al respecto y en esta tesitura, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala:

Artículo 40.- Para ser Diputado propietario o suplente se requiere:

I. Ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos;



II. Ser mexiquense con residencia efectiva en su territorio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección;

No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal;

IV. Tener 21 años cumplidos el día de la elección;

V. No ser ministro de algún culto religioso, a menos de que se separe formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos 5 años antes del día de la elección;

VI. No ser Diputado o senador al Congreso de la Unión en ejercicio;

VII. No ser juez, magistrado ni integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, servidor público federal, estatal o municipal; y

VIII. No ser militar o jefe de las fuerzas de seguridad pública del Estado o de los municipios en ejercicio de mando en el territorio del distrito o circunscripción por el que pretenda postularse.

En los casos a que se refieren las dos fracciones anteriores, podrán postularse si se separan del cargo 60 días antes de las elecciones ordinarias y 30 de las extraordinarias.

El Gobernador del Estado, durante todo el período del ejercicio, no podrá ser electo Diputado.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México no dispone requisitos para ser Diputado en el Estado de México. Por lo cual, en teoría los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en la Carta política fundamental del Estado pueden aspirar a ocupar estos cargos de representación popular, por lo que, en consecuencia, no se requiere perfil profesional para realizar esta función, sin embargo la tarea legislativa implica preparación y conocimiento para estructurar normativamente las disposiciones que atiendan un problema en específico.

Por lo tanto, ni en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ni en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México se señalan requisitos académicos o profesionales para ocupar el cargo de Diputado.

Así, es inadecuado pensar que un Diputado sin preparación profesional pueda dirigir los trabajos de una Comisión especializada en Finanzas Públicas, porque no podrá desempeñar adecuadamente su papel y ello no garantiza que la forma de conducir los trabajos pueda realizar aportaciones a la materia que se le tiene encomendada en bien de los gobernados.

Para Diego (2009), además de la preparación académica o profesional, también se prescinde de valores para ocupar estos cargos de representación popular, ya que no se tiene clara la responsabilidad que se asume, al manifestar lo siguiente:

“No en todos los gobiernos y parlamentos contemporáneos existe un perfil básico, con valores bien definidos, de quienes ocupan los cargos públicos, ya sea por oposición o por elección, lo que deja un amplio margen a que cualquier aspirante, aun careciendo de valores, se encuentre en posibilidad de ocupar un cargo creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. En las democracias contemporáneas existe una suerte de fiebre por querer ocupar un cargo público aunque el aspirante carezca no sólo de mínima cultura política sino además de la comprensión sobre la importancia y responsabilidad que ello implica. Porque quienes ocupan los cargos públicos no son necesariamente los más capaces o los más comprometidos con la pluralidad de intereses” (Diego, 2009,22).

Por esas razones afirma que es necesario se reúnan requisitos básicos para desempeñar un papel en la sociedad, y en este caso y considerando que la representación ciudadana implica una alta responsabilidad por los intereses de bienestar que deben preservarse, es mayor el imperativo de la preparación profesional y académica de los legisladores, en este sentido, Diego (2009) afirma:

“La profesionalización de los cargos deliberativos implica la máxima preparación. En todo trabajo es necesario reunir unos requisitos básicos. Por ejemplo, para ofrecer un servicio dental sería absurdo y peligroso que

alguien sin conocimientos especializados realizara un empaste. Asimismo, una persona que no poseyera determinada formación y habilidades médicas sería un loco si pretendiera llevar a cabo una cirugía. De la misma manera, ocupar un cargo de Estado implica poseer una serie de conocimientos básicos: a) Haber estudiado las formas de gobierno así como los principios políticos de cada una de estas; b) Conocer las diversas constituciones para saber cuál es la mejor conforme a la naturaleza del Estado respetando los usos y costumbres así como las maneras de alteración y conservación; c) Ser consciente de las formas de corrupción política y las maneras de combatirla para evitar caer en ella” (Diego, 2009,23).

En este sentido y de acuerdo con este mismo teórico, Weber identificó un nuevo estilo de hacer político que denominó *Spoils System*. La explicación que él mismo ofrece sobre este concepto es la siguiente:

Desde mediados del siglo XIX se desarrolló en Estados Unidos un nuevo estilo de hacer política en el que el patrono que dispone de todos los cargos es el Presidente el cual a consecuencia de la división de poderes, actúa con casi total independencia del parlamento, por lo que es la elección presidencial la que ofrece como premio por la victoria un rico boletín de prebendas y cargos. A través del Spoils System se enfrentan entre sí partidos totalmente desprovistos de convicciones. Son organizaciones, cazadores de cargos, cuyos mutables programas son redactados para cada elección sin tener en cuenta otra cosa que la posibilidad de conquistar votos. Una situación en la que la administración del Estado está en manos de los hombres del partido, sin más cualificación que la de ser leales al partido se encuentra plagada de grandes lacras. Y en efecto, la administración americana se caracterizaba (y se caracteriza) por una corrupción y un despilfarro inigualables, que sólo un país con posibilidades económicas todavía limitadas podía soportar” (Diego, 2009, 28).

En esencia, en México el sistema político que prevalece permite las cuotas de poder de los partidos políticos en relación con las instituciones políticas oficiales

como el Parlamento o el propio Poder Ejecutivo, lo cual desencadena que los legisladores no tengan un voto propio auténtico y razonado a la hora de que se les somete a su consideración algún proyecto de ley y en consecuencia, el voto se realiza en bloque atendiendo las instrucciones de los dirigentes del partido por el cual están postulados.

De acuerdo también con Diego (2009), es un imperativo contar con cierta preparación para ocupar un cargo de representación popular, para que la confianza del ciudadano en sus instituciones y en sus abanderados políticos se mantenga, lo cual expresa de la manera siguiente:

Ocupar un cargo implica tomar decisiones que afectan la vida no de un individuo o grupo de personas sino de toda una colectividad, de ahí la absoluta necesidad de contar con una preparación para asumir responsabilidad tan elevada. Dicha preparación es crucial para el bienestar político de la nación. Los legisladores deben desempeñar sus obligaciones para con el público que les ha elegido siendo esencial mantener la confianza pública que en los últimos años se ha perdido” (Diego, 2009,29).

Como se advierte, es necesaria la preparación de los legisladores porque el criterio profesional les ayudaría a tomar decisiones más sustentadas y racionales, producto de la experiencia y del conocimiento, por lo cual no es superfluo pensar en establecer requisitos constitucionales para que los legisladores acrediten al menos tener preparación profesional de nivel licenciatura, no obstante las posiciones populares encontradas al respecto, sin embargo se coincide con Diego, en que:

La política exige mayor preparación que cualquier área de conocimiento, sencillamente porque es la que gobierna. Carga con la responsabilidad de saber dirigir un Estado, de canalizar el rumbo de un país, de cumplir con todos los intereses de los miembros que lo integran. El legislador tiene el compromiso de velar por el nivel de vida de sus representados, de darles empleo, educación, seguridad, de vigilar que la conducta de los

ciudadanos se ajuste a los marcos legales y a los valores sociales. La política decide qué puede ser conveniente para la comunidad y el político, el legislador, es el arquitecto que traza los planos del Estado, es el estratega que señala las rutas por donde avanzar” (Diego, 2009,34).

De acuerdo con lo anterior, la formación del legislador es un factor indispensable que implica contar con un perfil y la capacidad de realizar esa función para beneficio de una colectividad, a lo cual el autor en análisis refiere:

Quienes aspiren a ocupar un cargo de elección deberán pasar por un proceso de formación a fin de demostrar que poseen aptitudes y conocimientos. De esta forma, quien ocupe un cargo público poseerá verdaderamente el perfil y la capacidad para asumirlo y las decisiones que vaya a tomar durante el ejercicio de la función beneficiarán, no a un grupo de intereses particulares, sino a un gran colectivo de la población (Diego, 2009,34).

Así que, desde un punto de vista profesional, la tendencia de pensamiento será en beneficio de la colectividad y no de grupos específicos, de tal suerte que:

Legislar verdaderamente no es una actividad fácil ni simple, requiere tiempo, dedicación. Un verdadero legislador necesita preparación para realizar con éxito sus múltiples tareas. Necesita espacio para meditar. La reflexión sobre los asuntos públicos, implica concentración si no se quiere caer en la creación de “leyes al vapor” (Diego, 2009,40).

Por lo expuesto se advierte que la actividad de Legislador no puede ser improvisada, se requiere de legisladores con muchas habilidades entre las que se destacan saber y entender las reales necesidades de sus representados, pero también realizar su actividad con ética y profesionalismo que permita contar con legislación adecuada a los intereses ciudadanos y del pueblo mismo. No cabe ya la improvisación, el amiguismo, el compadrazgo para ser Diputado, se requieren evaluar los requisitos que deben contar las personas que aspiren a un cargo

público de esa naturaleza que nos inducen a pensar en la profesionalización de esta actividad en México.

Pero además, desde esta óptica es necesario que las personas que auxilian a los legisladores en el ámbito legislativo cuenten con los perfiles profesionales adecuados para darle a la actividad legislativa la importancia y trascendencia que reviste.

En este sentido, se coincide con Luisa Béjar, cuando refiere:

...una vez trasladada del Ejecutivo al Congreso la responsabilidad de fijar el rumbo de la ley, la presentación de iniciativas por parte de los legisladores ha quedado en buena medida a cargo de sujetos sin una sólida trayectoria profesional pero interesados en construirse de esta manera una reputación personal ante aquellos liderazgos con capacidad de influir en su carrera política. La posibilidad de que sus propuestas de ley sean dictaminadas en comisiones y después aprobadas en el pleno depende, sin embargo, de que el cuerpo directivo de su respectivo grupo parlamentario decida brindarles apoyo. En principio cabría suponer que esta práctica, impulsada desde el diseño institucional del Congreso, ha entregado a la dirigencia nacional de los partidos el control sobre el proceso legislativo al permitirle decidir qué demandas e intereses subnacionales deben ser atendidos o desechados a su paso por este órgano (Béjar, 2012,622).

Lo anterior significa que no en todas las ocasiones prevalece la razón y la lógica en la aprobación de los productos legislativos, en ocasiones, la legislación deriva de intereses políticos incluso de nivel individual que únicamente se generan con la idea de impacto mediático de algún personaje político. Por lo que, se reafirma, es necesario contar con la preparación profesional en los Congresos legislativos del país y en específico y como sugerencia en el Estado de México.

### **3.5 LA COMPOSICIÓN POLÍTICO PARTIDISTA DE LAS ÚLTIMAS TRES LEGISLATURAS ESTATALES**

La preparación y formación de los legisladores es un factor determinante en la vida política de un Estado, no obstante otro elemento que influye en las relaciones políticas y de gobierno de los congresos con los poderes ejecutivos, es precisamente la integración de las asambleas legislativas porque esto determina aún la procedencia o no de diversas propuestas, las cuales pueden ser aprobadas directamente sin consenso o bien con la construcción de los acuerdos necesarios para su aprobación o rechazo.

El gobernante que propone las medidas legislativas es el primer interesado en que estas transiten, por lo cual es su pretensión contar con el apoyo de sus integrantes que le permita asegurar que sus iniciativas serán aprobadas, o bien, de no contar con el respaldo total, buscar el consenso necesario para tales fines, por lo cual a manera expositiva y a efecto de tener los elementos que permitan determinar si la aprobación de las propuestas presentadas por el titular del Ejecutivo del Estado de México al Poder Legislativo ha sido ligera y pronta o ha sido inevitable el consenso político.

Para lo cual, se analiza en el presente la composición de las tres últimas Legislaturas del Estado de México, a partir del año 2006 a la fecha.

#### **3.5.1 LVI LEGISLATURA**

Esta Legislatura funcionó a partir del 05 de Septiembre de 2006 terminando sus funciones el 04 de Septiembre de 2009, la característica de este cuerpo Legislativo en orden de integrantes, fue la siguiente:

- 21 Diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), de los cuales de los cuales 19 fueron de mayoría y 2 de representación proporcional.

- 20 Diputados del Partido Acción Nacional (PAN), 9 de los cuales fueron de mayoría y 11 de representación proporcional.
- 20 Diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de los cuales 16 fueron de mayoría y 4 de representación proporcional.
- 7 Diputados del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), los cuales arribaron por el principio de representación proporcional.
- 4 Diputados del Partido del Trabajo (PT), los cuales los cuales arribaron por el principio de representación proporcional.
- 3 Diputados del Partido Convergencia (PC), los cuales arribaron por el principio de representación proporcional.

Como puede advertirse, esta Legislatura se caracterizó por tener una composición “equilibrada” en cuanto a las tres fuerzas políticas principales, destacándose que por sí solo, el Partido Revolucionario Institucional no lograría las mayorías legislativas en las votaciones acerca de las proposiciones de ley que hiciera el titular de Ejecutivo Estatal afín a este partido político. Por lo cual, fue necesario que esta fracción de Diputados buscara el apoyo de otros Grupos Parlamentarios para que estas iniciativas se aprobaran. Tal es el caso del Partido Verde Ecologista de México y en otras ocasiones negociar y consensar el voto con otras fuerzas políticas.

Esta composición al menos “plural” en lo numérico, tiende a evitar las decisiones absolutistas al interior del Congreso, pero considero que no necesariamente refleja un cuerpo equilibrado, ya que al existir la probabilidad de prebenda o negociación, se rompe con el principio de representación popular para privilegiar el interés gubernamental o de “partidos”.



Por lo anterior y desde este momento se plantea necesario rediseñar el concepto de “grupos parlamentarios” buscando su desaparición porque cada Diputado debe ser capaz de pronunciarse de forma personal y voluntaria respecto de cualquier tema que se le someta a su consideración, sin estar presionado o “alineado” a los intereses que se le imponen como integrante de algún partido político. Por lo tanto creo que la forma de contrarrestar esta situación es dar mayor peso a la participación ciudadana a través de encuestas, foros, consultas o rediseñar el propio referéndum para agilizar los requisitos para su implementación en el Estado de México.

En consecuencia, en esta Legislatura “LVI” los decretos en gran medida fueron aprobados por mayoría y en segundo lugar por unanimidad, no obstante fue necesario el “consenso legislativo” que permitió la continuidad de los trabajos de este cuerpo legislativo.

De acuerdo con el portal electrónico de la LVII Legislatura del Estado de México, el Titular del Ejecutivo del Estado presentó en esa Legislatura un total de 169 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas un número de 145 propuestas, como podrá corroborarse más adelante en este trabajo.

### **3.5.2 LVII LEGISLATURA**

En el caso de la “LVII” Legislatura que funcionó para el período 2009-2012, el voto ciudadano determinó que la integración de este cuerpo legislativo fuera de la manera siguiente:

- 35 Diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quienes todos fueron de mayoría relativa.
- 2 Diputados del Partido Acción Nacional (PAN), por el principio de mayoría relativa, 12 de representación proporcional.

- 8 Diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de los cuales 3 fueron de mayoría y 5 de representación proporcional.
- 5 Diputados del Partido Nueva Alianza (PNA), de los cuales 1 fue por el principio de mayoría y 4 por el principio de representación proporcional.
- 3 Diputados del Partido del Trabajo (PT), los cuales los cuales arribaron por el principio de representación proporcional.
- 3 Diputados del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), los cuales arribaron por el principio de representación proporcional.
- 3 Diputados del Partido Convergencia (PC), los cuales arribaron por el principio de representación proporcional.
- 1 Diputado de representación proporcional del Partido Social Demócrata (PSD).

Como es de apreciarse, esta Legislatura tuvo como característica el predominio de votación del Partido Revolucionario Institucional dada su mayoría de integrantes. Por lo cual puede hablarse de una cierta “governabilidad” que permitió la aprobación fácil de diversas iniciativas de Ley de interés del Poder Ejecutivo y del propio grupo parlamentario que se señala, por lo que se puede inferir innecesario el debate ni existió oposición a las medidas impulsadas por los grupos de poder, tampoco hubo una equilibrio que frenase o limitase diversas decisiones, por lo cual el pueblo y los ciudadanos no estuvieron en posibilidades de hacerse sentir en contra de medidas legislativas que atentaren contra sus intereses, por lo que reafirmo, es necesario se considere que los Diputados no deben atender a los intereses de partidos políticos, sino a los intereses de la población en su conjunto.

Al respecto es destacable mencionar que en este periodo el Titular del Ejecutivo del Estado presentó 270 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas 246 propuestas legislativas, tal y como se precisará en otro apartado de la investigación.

### **3.5.3 LVIII LEGISLATURA**

En el caso de la actual Legislatura que funciona a partir del 05 de Septiembre de 2012 y concluye el 04 de Septiembre de 2015, se tiene la composición política siguiente:

- 39 Diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quienes todos fueron de mayoría relativa.
- 1 Diputados del Partido Acción Nacional (PAN), por el principio de mayoría relativa, 10 de representación proporcional.
- 12 Diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de los cuales 3 son de mayoría y 9 de representación proporcional.
- 5 Diputados del Partido Nueva Alianza (PNA), de los cuales 2 fueron por el principio de mayoría y 3 por el principio de representación proporcional.
- 2 Diputados del Partido del Trabajo (PT), los cuales arribaron por el principio de representación proporcional.
- 4 Diputados del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), los cuales arribaron por el principio de representación proporcional.

- 2 Diputados del Partido Movimiento Ciudadano (PMC) antes Convergencia (PC), los cuales arribaron por el principio de representación proporcional.
- 1 Diputado de representación proporcional del Partido Social Demócrata (PDS).

La integración de la actual Legislatura que está en funciones es muy similar a la anterior, lo cual da la posibilidad a que no exista un freno o contrapeso a las propuestas del titular del Ejecutivo o del grupo político predominante, ello implica que en determinado momento estén en posibilidad de imponer su voluntad para el avance de las propuestas, allanando el camino al Ejecutivo en turno para proponer medidas legislativas y en consecuencia para su aprobación además de asegurar que si una propuesta de Ley de otros grupos parlamentarios o de los propios ciudadanos no conveniente a los intereses gubernamentales o partidistas, no se asegura su procedencia en perjuicio de los intereses ciudadanos y en consecuencia de su beneficio, lo cual desde mi punto de vista llega a convertir las leyes aprobadas en irrelevantes e ineficaces.

En este sentido, el titular del Ejecutivo ha propuesto hasta el 30 de mayo de 2015 un total de 300 iniciativas, de las cuales se le han aprobado un total de 237 propuestas legislativas, como podrá observarse más adelante.

### **3.6 EL PLENO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO**

Se denomina así, la reunión o Asamblea de los 75 Diputados del Estado de México, en la cual se tratarán los asuntos de mayor relevancia que atañen a su función.

De acuerdo al Diccionario de Términos Parlamentarios (2008), el Pleno es:

I. Vocablo que deriva del latín *plenus*; adjetivo completo, lleno. Reunión o junta de una corporación. Con todos sus miembros, dicho de un Cuerpo o junta. Reunión o asamblea general de una institución.

La expresión "en pleno" se utiliza para expresar que en un cuerpo colegiado, cuenta con la concurrencia de todos sus componentes.

II. En el campo del derecho parlamentario recibe el nombre de pleno la reunión a la que asisten los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto por sus reglamentos para la integración del quórum, a fin de que pueda sesionar. Se le considera como "el órgano de decisión de las Cámaras por excelencia y está teñido del tinte democrático que le viene de la forma de elección de sus miembros". Generalmente los trabajos del pleno son conducidos por el presidente y demás funcionarios que integran la Mesa Directiva de las cámaras, de acuerdo con sus estatutos o reglamentos. Al pleno de una asamblea le corresponde conocer de los asuntos más relevantes y quienes lo integran tienen la última palabra en la deliberación y aprobación de los dictámenes y propuestas que les son sometidas por las comisiones o comités para su consideración.  
En:[http://www.Diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.Diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf)

El Pleno es el órgano máximo legislativo porque es el espacio en donde se reúnen -al menos en el papel-, los deseos y voluntades ciudadanas que tienen esperanza en que sus "representantes populares" tomen decisiones en beneficio de ellos.

Es el escenario de las discusiones legislativas y el seno del Congreso en el que las ideas se debaten. No obstante, también ha sido el lugar de espectáculos bochornosos en los cuales se han presentado violencia, agresiones verbales y físicas evidenciadas por la prensa, en donde incluso los legisladores han sido captados en medio del sueño, lo cual denota el bajo nivel de capacidad y cultura de los representantes populares para desdicha y desencanto de los ciudadanos votantes y de la población en general.

Desafortunadamente solo una porción de la ciudadanía ha tomado conciencia del espectáculo inadecuado que en muchas ocasiones se ha apoderado de los legisladores en las discusiones parlamentarias, la cuales en la mayoría de las ocasiones no apuntan a ideas sino a imposiciones para lograr el predominio del poder, por el poder mismo.

Lo anterior presupone un impacto negativo en detrimento del beneficio ciudadano, ya que se arrecia el debate para imponer los intereses partidistas antes que los colectivos, lo cual no asegura la vigencia efectiva de la democracia en el Estado.

Incluso, la propia asistencia de los parlamentarios a una sesión del Pleno es manejable y estos se presentan o dejan de asistir a ellas cuando así son instruidos o el asunto a discutir no es de interés de su propio partido político, lo cual merma su independencia como políticos y más aún como personas, pues siendo Diputados de partido no son libres para tomar las decisiones que ellos pretendan asumir.

Derivado de lo anterior si los Diputados responden a los intereses de los partidos políticos, no existe una auténtica representación considerando que su actuar debe ser libre e independientemente según su propia razón les dicte sin imposiciones de ningún tipo.

A este fenómeno se suma además los “mayoriteos” y los “albazos” o “madruguetes” a la hora que el Presidente de la Asamblea dispone la votación de un asunto, los cuales se refieren al momento en que una votación es manejable y determinada en cuanto a la asistencia de un grupo de legisladores a la hora de votar o derivado de los cabildeos políticos para aprobar o desaprobar una propuesta de Ley o Decreto.

Sin embargo, el Pleno sigue siendo el órgano más importante en la discusión parlamentaria, pero este solo será respetado, desde mi punto de vista, cuando los Diputados privilegien en lo personal el beneficio de la sociedad antes

que el beneficio de los partidos políticos, el Pleno tendrá otra dimensión y tendrá un lugar relevante en sociedad en la que los legisladores sean auténticos representantes de la voluntad popular.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al efecto dispone respecto del Pleno lo siguiente:

Artículo 38.- El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por Diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.

El o los Diputados electos en elecciones extraordinarias concluirán el período de la Legislatura respectiva.

A la vez, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, se señala:

De la Asamblea

Artículo 39.- La Asamblea tendrá competencia plena sobre todos los asuntos y materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución y otras leyes atribuyan al Poder Legislativo.

Artículo 40.- La Asamblea, para el cumplimiento de sus obligaciones se reunirá en sesiones conforme a lo dispuesto por la ley. Las sesiones serán válidas cuando se efectúen con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, entre quienes deberá estar el presidente, o quien legalmente lo supla.

En cualquier momento de las sesiones, los Diputados podrán pedir a la presidencia la verificación del quórum.

Como se advierte el Pleno es el lugar en el cual los Diputados se reúnen para deliberar los asuntos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de

México les encomienda, por lo cual se reafirma es el órgano legislativo más importante en la Entidad.

### **3.7 PERIODO DE SESIONES LEGISLATIVAS**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado prevén la celebración de periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias.

A este respecto, el ordenamiento supremo estatal en los artículos 46 y 47, considera:

Artículo 46.- La Legislatura del Estado de México se reunirá en sesiones ordinarias tres veces al año, iniciando el primer periodo el 5 de septiembre y concluyendo, a más tardar el 18 de diciembre; el segundo iniciará el 1° de marzo y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril; y el tercero iniciará el 20 de julio, sin que pueda prolongarse más allá del 15 de agosto.

En el año de inicio del período constitucional del Ejecutivo Federal el primer período podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre.

El Gobernador del Estado y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia asistirán al recinto de la Legislatura a la apertura de sesiones ordinarias del primer período.

Excepcionalmente, la Legislatura podrá invitar a los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial a asistir a su recinto con motivo de la celebración de sesiones solemnes.

Artículo 47.- En cualquier tiempo, la Diputación Permanente o el Ejecutivo del Estado por conducto de aquélla, podrán convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias.

Los períodos extraordinarios de sesiones se destinarán exclusivamente para deliberar sobre el asunto o asuntos comprendidos en la



convocatoria, y concluirán antes del día de la apertura de sesiones ordinarias, aun cuando no hubieren llegado a terminarse los asuntos que motivaron su reunión, reservando su conclusión para las sesiones ordinarias.

De lo anterior se deduce que el trabajo legislativo está distribuido por periodos a efecto que, durante los recesos se proyecten las iniciativas que resuelvan las necesidades de la población y se organice la agenda de temas por resolver.

No obstante, el trabajo legislativo es intenso y no se interrumpe, la resolución de los problemas ciudadanos debe ser tema permanente de los representantes populares y en consecuencia el análisis de las alternativas de solución debe ser profundo y sustentado que permita formular una propuesta viable que responda a las necesidades ciudadanas.

Por eso, el proceso legislativo asume relevancia ya que desde la fase de iniciativa se idean las alternativas necesarias que correspondan a cada requerimiento social. Sin embargo, en los periodos ordinarios de sesiones se da trato preferencial a las propuestas de Ley del Ejecutivo del Estado.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre Soberano de México por su parte en su artículo 6, ratifica lo señalado en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al disponer:

Artículo 6.- Durante su ejercicio constitucional, la Legislatura tendrá tres períodos de sesiones ordinarias cada año, el primer periodo iniciará el 5 de septiembre y concluirá, a más tardar el 18 de diciembre; el segundo iniciará el 1° de marzo y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril; y el tercero iniciará el 20 de julio, sin que pueda prolongarse más allá del 15 de agosto, pudiendo ser convocada a períodos de sesiones extraordinarias en los términos previstos por la Constitución y la ley.

En el año de inicio del período constitucional del Ejecutivo Federal el primer período podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre.

Se consideran días hábiles para el trabajo legislativo todos los comprendidos dentro de cada período.

No obstante, respecto de este tema también es posible puntualizar que el predominio de los intereses políticos se ve reflejado en el manejo que se le da a los tiempos de sesiones. Esto es, el Presidente del órgano de gobierno que es elegido por la mayoría parlamentaria está en posibilidad de determinar cuándo se debe o no tratar un asunto legislativo y en consecuencia el día que se debe citar a sesión legislativa.

Esto implica que cuando existan asuntos sometidos por el Gobernador del Estado en turno y que requieren de urgente aprobación, se podrá convocar fácilmente a sesiones extraordinarias únicamente para tratar aquél asunto que es de su importancia.

Igualmente sucede cuando en periodo de sesiones ordinarias los grupos parlamentarios minoritarios elaboran una propuesta de Ley, pero, si no es de conveniencia del Gobierno, no se le da entrada o preeminencia para ser discutida, y nuevamente se observa el manejo político, que incluso puede llegar hasta el cabildeo mismo o la negociación política.

Todos estos aspectos lastiman a la auténtica democracia que es débil porque los mecanismos legales le impiden ser efectiva. Las negociaciones son predominantes y no los argumentos, ni las razones, ni que decir del beneficio social que el ciudadano merece.

Por lo que es posible concluir que el sistema político de partidos representados en lo general en las Legislaturas estatales en México impide la coexistencia de una auténtica democracia que los ciudadanos requieren.

De acuerdo con lo anterior, considero que los periodos de sesiones legislativos ya sea ordinario o extraordinarios son puntos clave en la negociación política para la aprobación de las iniciativas que propone el Titular del Ejecutivo

Estatál, ya que en la integración de la mesa directiva mensual, participan Diputados de diversos grupos parlamentarios, lo cual propicia y asegura la procedencia y aprobación más eficaz de las propuestas.

### **3.8 EL TRABAJO EN COMISIONES**

Para Susana Pedroza (1997) las comisiones legislativas tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa, comentando que el número y existencia de las comisiones son determinadas por el Pleno del órgano legislativo que se trate y que su integración se realiza principalmente conforme a tres principios que son la proporcionalidad, la pluralidad y la oportunidad política.

Añade que, en teoría, las comisiones realizan el trabajo técnico legislativo, pero que en su mayoría, las iniciativas del Ejecutivo con ayuda de la mayoría parlamentaria son aprobadas las más de las veces anulando los intentos de los representantes de participar como verdaderos creadores de las normas jurídicas, relegándose a ser legitimadores de decisiones y que trae como consecuencia que en muchos de los casos que las resoluciones se tomen por la simple razón de ser mayoría, sin atender el bien colectivo (Pedroza, 1997).

Lo anterior es coincidente con la postura del de la voz puesto que en su gran mayoría el trabajo técnico de las comisiones es inadvertido frente a las propuestas del Ejecutivo del Estado, las cuales son aprobadas casi íntegramente en su planteamiento original, aunado a que también en mayor medida se discuten las propuestas que emanan de este.

Además el punto de vista de Pedroza nos muestra una lógica de pensamiento que advierte la toma de decisiones por número y no por razón, por lo cual al inicio de las Legislaturas, es importante que los Grupos Parlamentarios sepan acordar la integración de estos órganos internos pues serán importante en gran medida para la adopción o no de decisiones trascendentales de orden

legislativo y por supuesto en temas torales como los aspectos presupuestales y financieros del Estado por ejemplo.

Lo anterior, habida cuenta que uno de los temas fundamentales es el paquete económico que incide en la mayor parte de las actividades estatales, pues a través de la aprobación presupuestal los mandatarios podrán realizar obras sociales en beneficio de sus habitantes.

En lo que se refiere al trabajo legislativo de las comisiones, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone:

Artículo 53.- La discusión y aprobación de las resoluciones de la Legislatura se hará con estricta sujeción a su Ley Orgánica. Las iniciativas del Ejecutivo y del Tribunal Superior de Justicia serán turnadas desde luego a las comisiones respectivas con arreglo a ese ordenamiento.

En la discusión de los proyectos de ley de ingresos municipales, como en toda iniciativa de ley, el Ejecutivo tendrá la intervención que le asigna la presente Constitución.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, determina:

Artículo 41.- En el ejercicio de sus funciones, la Legislatura actuará a través de los siguientes órganos:

IV. Las comisiones y los comités.

Los órganos de la Legislatura serán integrados por Diputados de diversos grupos parlamentarios.

En tratándose de las iniciativas y su relación con las comisiones, la propia Ley Orgánica en mención dispone:

Artículo 57.- Las iniciativas recibidas en los periodos de receso de la Legislatura, serán turnadas por el Presidente de la Diputación

Permanente a las Comisiones de la Diputación Permanente o a las Comisiones o Comités de la Legislatura para su dictamen u opinión.

Artículo 68.- La Legislatura para el ejercicio de sus funciones, contará con comisiones legislativas, especiales, jurisdiccionales y comités. En el reglamento se regulará la organización y funcionamiento de dichos órganos.

Artículo 69.- A más tardar, en la tercera sesión del primer período de sesiones ordinarias, a propuesta de la Junta de Coordinación Política y mediante votación económica, la Asamblea aprobará para todo el ejercicio constitucional, la integración de las comisiones legislativas siguientes:

- Gobernación y Puntos Constitucionales
- Legislación y Administración Municipal
- Procuración y Administración de Justicia
- Planeación y Gasto Público
- Trabajo, Previsión y Seguridad Social
- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
- Desarrollo Urbano
- Planificación Demográfica
- Desarrollo Agropecuario y Forestal
- Protección Ambiental
- Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Minero
- Comunicaciones y Transportes
- Derechos Humanos
- Salud, Asistencia y Bienestar Social
- Seguridad Pública y Tránsito
- Asuntos Electorales
- Patrimonio Estatal y Municipal
- Desarrollo Turístico y Artesanal
- Asuntos Metropolitanos
- Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización
- Asuntos Indígenas
- Protección Civil

Para la Protección e Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad

Desarrollo Social

De Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios

Para la Igualdad de Género

Seguimiento de la operación de proyectos para prestación de servicios

De la Juventud y el Deporte

Finanzas Públicas

Recursos Hidráulicos

Apoyo y Atención al Migrante

Participación Ciudadana

La Asamblea podrá determinar la creación de otras comisiones legislativas, así como fijar el número de sus integrantes, de acuerdo con las necesidades institucionales de la Legislatura.

Artículo 70.- Las comisiones legislativas se integrarán cuando menos por nueve Diputados. Para su organización interna, cada comisión contará con un presidente, un secretario y un prosecretario. Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos; en caso de empate, quien presida tendrá voto de calidad.

Por conducto de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, las comisiones y comités permanentes contarán con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente para la formulación de proyectos de dictamen o de informes, así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones, las Comisiones Legislativas y los Comités Permanentes contarán con un Secretario Técnico, que será designado por su Presidente.

Los Secretarios Técnicos, podrán ser removidos por el presidente de la Comisión Legislativa o Comité Permanente correspondiente.

Artículo 71.- En el caso de que los Diputados no sean miembro de las comisiones o de los comités, podrán integrarse como asociados, con voz pero sin voto. Los Diputados presidirán una sola comisión legislativa.

Artículo 72.- Las comisiones legislativas tendrán como funciones estudiar y analizar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnados de

acuerdo a su ámbito de competencia, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, además de los asuntos que en la Legislatura, en la Diputación Permanente o en la Junta de Coordinación Política les encomienden, con el objeto de elaborar los dictámenes o informes correspondientes, debiendo dar cuenta de ello al Presidente de la Legislatura en los plazos establecidos por la ley y el reglamento.

Para el cumplimiento de esta función el pleno de cada comisión legislativa podrá constituir subcomisiones de trabajo con el objeto de agilizar y especializar la labor conducente a dictaminar las propuestas.

Respecto a la integración de las comisiones legislativas, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, dispone que están conformadas por los Diputados de los distintos grupos parlamentarios, esto con la finalidad de equilibrar políticamente las fuerzas políticas representadas y que los asuntos que sean competencia de las comisiones se aprueben en un ámbito de pluralidad. No obstante, en la integración de las comisiones existe una previa negociación buscándose de igual forma el dominio de un partido político determinado, lo cual influirá en aprobación o no de las diversas propuestas de Ley que se propongan.

Estas comisiones se integran con al menos nueve Diputados y su labor política también predomina debido a la materia que tratan, afirmándose que no todas cuentan con el mismo nivel de atención desafortunadamente.

En este sentido, además del Pleno, el trabajo de las comisiones y comités es importante precisar otros dos órganos en materia legislativa:

Por un lado la Directiva es un órgano legislativo integrado por un presidente, vicepresidentes, secretarios y prosecretarios. Su encargo dura un mes y la mesa tiene que renovarse. Dentro de sus funciones destacan el vigilar el buen

funcionamiento del trabajo legislativo y la aplicación imparcial del reglamento en las sesiones del Pleno.

La Diputación permanente como órgano funciona durante los recesos que tiene la Legislatura. Está integrado por un presidente, un vicepresidente, un secretario y seis miembros más. Su función primordial es representar a la Legislatura ante todas las autoridades y convocar a períodos extraordinarios de sesiones.

Además de los anteriores órganos, destaca dentro del trabajo legislativo en el Poder Legislativo del Estado la existencia de las mesa técnicas, en materia jurídica, cuya integración es plural y su labor se centra en el análisis y debate de las diversas propuestas que están ingresadas en la Legislatura local.

El artículo 96 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo que se analiza entró en vigor el 30 de agosto de 2012, disponiendo lo siguiente:

#### CAPÍTULO II De la Mesa Técnica de la Legislatura

Artículo 96 Bis.- La Junta de Coordinación Política podrá constituir la Mesa Técnica, como un órgano de asesoría y opinión, para facilitar los trabajos de estudio de las iniciativas y de los asuntos turnados a las Comisiones o Comités, que le sean encomendados por la Junta de Coordinación Política. Funcionará de manera colegiada y en su integración, se observará la representación de la pluralidad de la Legislatura y serán miembros de la Mesa Técnica:

- I. Permanentes: La Secretaría de Asuntos Parlamentarios; el Secretario Técnico de la Junta de Coordinación Política; el Coordinador de Enlace Parlamentario o su equivalente que será designado por la Junta de Coordinación Política; los Coordinadores de Asesores de los diferentes grupos parlamentarios o sus equivalentes;
- II. Temporales: Los titulares de las dependencias que integran la Legislatura y los Secretarios Técnicos de las Comisiones o



Comités Legislativos, cuando se requiera un informe o apoyo técnico; e

III. Invitados: Los servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno, representantes de instituciones académicas, asociaciones de profesionistas y organizaciones sociales, previa invitación del Presidente de la Junta de Coordinación Política, cuando se necesite una opinión especializada para el análisis legislativo. La Mesa Técnica será presidida por el titular de la Coordinación de Enlace Parlamentario o su equivalente, quien convocará a reuniones de trabajo, cuantas veces sea necesario, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, anexando la propuesta de orden del día correspondiente. Los acuerdos serán rubricados por sus miembros, y tomados bajo los principios de institucionalidad, profesionalismo, orden, respeto, objetividad y tolerancia, y serán supervisados por la Secretaría de Asuntos Parlamentarios y servirán, en su caso, de apoyo para el cumplimiento de las atribuciones legislativas.

A través de esta disposición se norma lo correspondiente al trabajo especializado que requiera la Legislatura, no obstante es el paso previo a la validación de los acuerdos en cada una de las comisiones legislativas. Lo anterior supone un ámbito aún más específico de trabajo pero desde mi óptica, limitado porque no se establecen los requisitos y perfiles que deben cubrir los miembros de este órgano, además que en la redacción del precepto legal en análisis, se establece la opción para el Presidente de la Junta de Coordinación Política de constituirlo o no hacerlo.

No obstante, esta disposición resulta ambigua pues no se establecen los alcances de las mesas técnicas con relación al trabajo de las comisiones legislativas, además del efecto que tengan los acuerdos que suscriban.

En la práctica no existe evidencia por escrito de los acuerdos que se emiten en la mesa técnica, lo cual supone que las determinaciones que se tomen

al seno de este cuerpo serán no vinculantes para los órganos legislativos, sino solo meramente opiniones.

Ante este escenario, se debe analizar a detalle si es necesario que esta instancia esté conformada por especialistas parlamentarios que cumplan con perfiles idóneos y tengan experiencia en el área, concretamente por lo que hace a la técnica legislativa.

### **3.9 LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

Los grupos parlamentarios se conciben como la expresión de las diferentes ideologías políticas representadas en el Congreso, tradicionalmente el electorado en México es conservador en el sentido de simpatizar con las ideas de partidos políticos establecidos por más años, como el caso del Partido Revolucionario Institucional o el Partido Acción Nacional. Esto es, difícilmente las mayorías dejan de seguir paradigmas y se afilian a partidos de reciente creación, porque no existe confianza en ellos. Ante ello, generalmente prefieren emitir su voto a favor de los partidos tradicionales que han estado en la vida política durante un tiempo mayor respecto a los partidos políticos de reciente creación.

Ahora bien, estos aspectos tienen injerencia en la elaboración de la ley, puesto que los Diputados pertenecen a los partidos políticos, lo cual he señalado es inadecuado porque no se atienden los intereses de los ciudadanos sino finamente de los partidos políticos.

Finalmente aunque la mayoría de los ciudadanos manifiesten con su opinión la desconfianza que tienen respecto a los “políticos”, prefieren votar por los partidos políticos con mayor tiempo de vida que por los partidos y expresiones nuevos.

Así, la integración de la Legislatura atiende a los resultados de las votaciones emitidas en las jornadas electorales y como se refirió en apartados

anteriores, existe mayoría de representantes populares que acceden al cargo vía los partidos políticos tradicionales como el Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, figurando en minoría los ciudadanos representantes de partidos como Nueva Alianza, Partido del Trabajo, Ecologista y Convergencia, entre otros.

Respecto al origen de las agrupaciones de los Diputados, La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México dispone lo siguiente:

#### DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Artículo 67 BIS.- Un Grupo Parlamentario es el conjunto de Diputados integrados según su filiación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Legislatura.

Artículo 67 BIS -1.- Cada Grupo Parlamentario se integrará por lo menos con dos Diputados y solo podrá haber uno por cada partido político que cuente con Diputados en la Legislatura.

Artículo 67 BIS-2.- Previo a la Sesión de Instalación de la Legislatura, cada grupo parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará al Secretario de Asuntos Parlamentarios la documentación siguiente:

- a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;
- b) Nombre del Diputado que haya sido acreditado por la dirigencia de su partido como coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

Artículo 67 BIS-3.- El Secretario de Asuntos Parlamentarios hará publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios en la Gaceta del Gobierno.

Artículo 67 BIS -4.- El coordinador propondrá a la Junta de Coordinación Política el nombre de los Diputados de su Grupo Parlamentario que

integrarán las comisiones legislativas y comités y promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Directiva, participando con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y, cuando ésta sea erigida en Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Artículo 67 BIS -5.- Durante el ejercicio de la Legislatura, cada coordinador del Grupo Parlamentario comunicará a la Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. Con base en las comunicaciones de los coordinadores de los grupos parlamentarios, el Presidente de la Directiva llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones. Dicho número será actualizado en forma permanente y servirá para los cómputos que se realizan por el sistema de voto ponderado.

Artículo 67 BIS -6.- Los grupos parlamentarios proporcionarán información, asesoría y preparación de los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus miembros.

Artículo 67 BIS-7.- De conformidad con la representación y proporcionalidad de cada Grupo Parlamentario, la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá el presupuesto para cada Grupo Parlamentario.

Artículo 67 BIS-8.- Todas las prerrogativas que no sean dietas serán acordadas y ejercidas a través del Grupo Parlamentario.

Artículo 67 BIS -9.- El presupuesto anual de los grupos parlamentarios se incorporará a la cuenta pública del Poder Legislativo, para su acreditación administrativa. De dicho documento se remitirá un ejemplar a la Contraloría del Poder Legislativo y al Órgano Superior de Fiscalización.

Artículo 67 BIS-10.- Los Diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como Diputados sin partido.

Como se advierte, en México los Diputados atienden la línea que le dicten sus institutos, motivados por intereses de tipo eminentemente político, lo cual no es adecuado desde mi punto de vista puesto que no se busca el beneficio social.

Como referencia, y a manera ejemplificativa, la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba, no está dividida en grupos parlamentarios regionales o de cualquier otra naturaleza, sus miembros son representantes del pueblo en su conjunto (Carrillo, 2010).

Relacionado con lo anterior, en el caso cubano existen tres formas de participación política directa e indirecta, y que recaen en la elección popular, la participación en referendos, consultas populares y la iniciativa legislativa popular, pero también en la revocación del mandato (Carrillo, 2010).

Por lo que en México, es necesario que se rompan con algunos paradigmas respecto de la integración del cuerpo legislativo, porque es sabido que no se legisla por "ideología" sino por interés político, lo que limita en muchas de las ocasiones la propia funcionalidad del propio órgano legislativo.

Ahora bien, vinculado al tema de la actividad parlamentaria y el Proceso Legislativo Carrillo (2010) citando a Fernando Cañizares considera:

Los cuerpos deliberativos colegiados realizan la función legislativa valiéndose de procedimientos que pueden ser diferentes, pero que llevan todos la misma finalidad: formalizar la función de modo que las determinaciones legislativas no se promulguen y publiquen sino hasta después de haber sido suficientemente estudiadas, analizadas, discutidas y aprobadas previa y amplia deliberación, para garantizar su mayor efectividad, evitando precipitaciones, acuerdos secretos y demás

vicios de la legislación que suelen ser tan funestos (Carrillo, 2010, 630-641).

Por otra parte, Carrillo cita a Fernández Bulté quien analiza la legalidad socialista donde explica la necesidad de la realización de estudios e investigaciones sobre la eficacia del derecho y divide el mecanismo de regulación jurídica de la sociedad en tres fases:

- a) Creación de la norma en la que cree imprescindible la participación consciente y directa del pueblo y que exista un plan legislativo.
- b) Armonización de cada nueva disposición con el ordenamiento jurídico, lo cual cree que debe atribuirse a un órgano especializado.
- c) Comprobar la eficacia de la norma atribuyendo esa función a más de un organismo o a órganos académicos (Carrillo, 2010).

Con lo expuesto se advierte que la modernización del trabajo legislativo en el Estado de México es un tema que no puede pasar desapercibido, ya que se requiere la profesionalización, la especialización y la modernización e implementación de nuevos mecanismos para mejorar el trabajo parlamentario de manera que sea afín a los intereses de los ciudadanos y que éstos incluso puedan solicitar la revocación del mandato de los representantes que no cumplen con sus responsabilidades amén de sus expectativas.

### **3.10 LA INICIATIVA DE LEY, CONCEPTO**

De acuerdo con Camposeco (2007), la iniciativa, como su propia etimología y nombre lo indican (*initium*, principio de algo; promover o empezar una cosa) consiste en el ejercicio de la facultad o derecho que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad pública exclusiva, así como determinados órganos del Estado, para formular un texto que contenga propuestas normativas y presentarlo ante el Congreso federal, por conducto de alguna de sus Cámaras, con el propósito de promover su acción de jurisdicción constitucional y una vez que se haya seguido y cumplimentado el proceso

constitucional y cada procedimiento reglamentario aplicable, se decreta, en su caso, que se constituye, reforma, deroga o abroga una ley.

Así, el derecho de Iniciativa, es en esencia el ejercicio de un deber político, que se expresa en una petición formal por escrito, ante un órgano legislativo, para que estudie una propuesta normativa y, discutida que sea, pueda ser aprobada como ley. Es el ejercicio directo de un poder político y no una decisión de arbitrio personal del Diputado o senador es una facultad que se ejerce por un mandatario legal a nombre de sus representados.

### **3.11 DERECHO DE INICIATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO**

Teóricamente y de acuerdo con Paniagua “la iniciativa contiene la proposición razonada que formula un legislador, grupo de legisladores, la legislatura de alguna entidad federativa, el titular del Poder Ejecutivo, para crear una nueva ley, modificar abrogar o derogar alguna de las existentes” (Paniagua, 2003, 110).

Proveniente del latín (*initiātus*, part. pas. de *initiāre*, e-ivo), el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2012), refiere que la iniciativa es:

1. Que da principio a algo.
2. Derecho de hacer una propuesta.
3. Acto de ejercerlo.
4. Acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar. Tomar la iniciativa.
5. Cualidad personal que inclina a esta acción.
6. Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica. ([www.rae.es/rae.html](http://www.rae.es/rae.html))

Para García Máynez, iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del Estado, someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley (Gamboa, 2011,4).

Arteaga Nava (1999) señala que una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto. (Arteaga, 1999,173)

A las definiciones anteriores, le falta considerar la propuesta ciudadana que en el caso del Estado de México, está dispuesta en el propio texto constitucional, y que le permite al ciudadano proponer alguna medida legislativa, buscando su bienestar.

Asimismo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la iniciativa ciudadana en el artículo 71, fracción IV, que establece:

#### Sección II

##### De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

Cabe hacer notar que esta iniciativa ciudadana a nivel federal no estaba considerada, sin embargo a partir del 10 de agosto del año 2012 se contempló en el País que los ciudadanos puedan iniciar leyes, sin embargo, con un requisito a cumplir que es el que esta iniciativa sea presentada por lo menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

Ahora bien, el texto constitucional en el Estado de México refiere:

Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

I. Al Gobernador del Estado;

II. A los Diputados;

III. Al Tribunal Superior de Justicia;



IV. A los ayuntamientos;

V. A los ciudadanos del Estado;

VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.

El Gobernador del Estado tendrá derecho a presentar hasta tres iniciativas de carácter preferente al inicio del periodo ordinario de sesiones, debiendo sustentar las razones por las cuales les otorga dicho carácter.

Las iniciativas con carácter preferente deberán ser sometidas a discusión y votación de la asamblea, a más tardar, en la última sesión del periodo ordinario en el que fueren presentadas. La ley establecerá los mecanismos aplicables para dar cumplimiento a lo previsto por el presente artículo.

No podrán incluirse como iniciativas preferentes las que modifiquen disposiciones en materia electoral, las relacionadas con la creación de impuestos o las referidas en el artículo 61 fracción XXX de esta Constitución.

Con relación a lo dispuesto en el texto constitucional, lo ideal sería que esta proposición se ejerza, en escala de orden, en la forma que se ha enunciado, es decir comenzando por los legisladores, y aún más siendo más pretencioso, que se privilegie al ciudadano. Sin embargo, realmente en la práctica, es el Ejecutivo del Estado quien formula y propone la mayoría de las propuestas de Ley o Decreto en la Entidad.

Por lo cual aquí se denota el privilegio del Poder Ejecutivo para ejercer este derecho subyugándose el poder ciudadano que desde mi punto de vista debe enmarcarse como derecho capital, es decir, aún por encima del Ejecutivo del Estado cuando se refiera a propuestas de tipo social.

Situación que no solo acontece en el Estado de México, ya que la Carta Magna condiciona la presentación de una iniciativa de ley a un número determinado de ciudadanos y no a sólo uno en particular, contrario a lo dispuesto para esta entidad federativa, por lo que no obstante este reconocimiento, debe

contarse con los mecanismos que garanticen el análisis de las propuestas presentadas por los ciudadanos.

### **3.12 INICIATIVA CIUDADANA**

En el Estado de México, la iniciativa ciudadana o también llamada popular, como mecanismo de democracia participativa fue establecida en el texto constitucional a partir de las reformas de 1995, figura motivada por la falta de interés y participación que los ciudadanos del Estado en los asuntos públicos fundamentales.

El texto constitucional reconoce este mecanismo por el cual los ciudadanos pueden presentar propuestas legislativas, pero, a la vez, es necesario reflexionar si esa potestad es suficiente para la participación del ciudadano en la vida democrática del Estado.

La Ley aunque permita y reconozca esta participación debe ir más allá al comprender las posibilidades de que las propuestas ciudadanas sean escuchadas y se traduzcan en legislación benéfica y relevante.

En el territorio mexicano, esta iniciativa popular figura en las Constituciones de los Estados de Aguascalientes, Colima, Durango, Michoacán, Puebla, Veracruz, Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Morelos, Tabasco, Yucatán, Coahuila, Guerrero, Nayarit, Tamaulipas y Zacatecas y Distrito Federal (Gamboa, 2012).

Como se advirtió anteriormente, en el contexto nacional esta figura fue implementada en la Carta Magna producto de la “Reforma Política” publicada el 09 de agosto de 2013.

En este sentido Córdova Avelar refiere:

La figura de la iniciativa popular aprobada hace unos días en nuestro país precisamente pretende acercar a los ciudadanos con el poder público facilitándoles su participación en la construcción de la agenda pública y, en ese sentido, del quehacer e instituciones públicas. Puede contribuir a reducir la desidentificación de los ciudadanos con sus representantes y la pérdida de confianza e interés en el modelo tradicional de democracia representativa, incrementando así la legitimidad de nuestro sistema político. Esperamos que así sea.

Bajo este marco, la iniciativa popular es una forma de democracia directa o pura que, al complementarse con la democracia representativa existente, forma en sinergia la democracia participativa o semidirecta” (Análisis, 2013).

Como se puede notar, estos mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones se han vuelto más recurrentes y necesarios para el avance de la democracia, no obstante, aún existe un desinterés generalizado de las ciudadanas y ciudadanos por tomar conciencia y ser activos ante este tipo de figuras.

Así que, desde que esta figura es implantada en el Estado de México, poco ha sido utilizada, siendo un factor al parecer inexistente y ambiguo al cual no se recurre, pero que desde nuestro punto de vista es muy importante para lograr esta eficacia en el Proceso Legislativo que nos conduzca a la relevancia pretendida de la cual se ha hablado a lo largo de esta investigación.

### **3.13 INICIATIVA PREFERENTE**

En el país, la iniciativa llamada “preferente” se implementó como un mecanismo para lograr que el proceso legislativo no se vea detenido por factores de índole político que obstaculicen las reformas que el Titular del Poder Ejecutivo proponga.

Un dato curioso es que este trámite preferencial en el caso del Estado de México figuró con anterioridad respecto de su aprobación por parte del Congreso de la Unión.

En el Estado de México, el 31 de agosto de 2010, la LVII Legislatura del Estado de México, expidió el decreto número 124, por el cual se adicionan tres párrafos al artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a iniciativa precisamente, del Gobernador Constitucional del Estado.

En esta reforma se incluyó el tratamiento preferencial por parte de la Legislatura del Estado respecto a las propuestas del Gobernador del Estado, de forma tal que, esta disposición constitucional local señala en su texto vigente:

Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

- I. Al Gobernador del Estado;
- II. A los Diputados;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia;
- IV. A los ayuntamientos;
- V. A los ciudadanos del Estado;
- VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.

El Gobernador del Estado tendrá derecho a presentar hasta tres iniciativas de carácter preferente al inicio del periodo ordinario de sesiones, debiendo sustentar las razones por las cuales les otorga dicho carácter.

Las iniciativas con carácter preferente deberán ser sometidas a discusión y votación de la asamblea, a más tardar, en la última sesión del periodo ordinario en el que fueren presentadas. La ley establecerá los mecanismos aplicables para dar cumplimiento a lo previsto por el presente artículo.

No podrán incluirse como iniciativas preferentes las que modifiquen disposiciones en materia electoral, las relacionadas con la creación de impuestos o las referidas en el artículo 61 fracción XXX de esta Constitución.

En la exposición de motivos del decreto por el que se incluyó esta modalidad de iniciativa en el contexto estatal se estableció que los fenómenos de cambio político, recomposición de mayorías y minorías en los órganos legislativos, modificaron las condiciones de los arreglos parlamentarios, así de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Además, el autor de la iniciativa señaló que, dada la pluralidad política, se revelaron conflictos producto de los disensos que tienen lugar en el ámbito parlamentario, los cuales, con frecuencia dan lugar a condiciones adversas para administrar los procesos de toma de decisiones.

También se expuso que uno de estos problemas que se presentan dada la composición plural del Poder Legislativo es la parálisis legislativa que impiden que las propuestas de ley necesarias se resuelvan y en ocasiones son bloqueadas por parte de órganos legislativos adversos que optan por privilegiar intereses políticos de grupo.

Por último, en el artículo segundo transitorio de este decreto se señaló que la Legislatura contaría con un plazo de noventa días hábiles para establecer los mecanismos aplicables en la legislación secundaria para dar cumplimiento a lo establecido en dicha determinación legislativa.

Lo anterior implicó reformas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y en el Reglamento del Poder Legislativo publicados en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 3 de marzo de 2011, para comprender en estos ordenamientos, la utilización por parte del Gobernador del Estado de la iniciativa preferente, en el siguiente sentido:

Artículo 47.- Son atribuciones del Presidente de la Legislatura:

IX. Someter a discusión los dictámenes que presenten las comisiones y, en su caso, las iniciativas que, con carácter de preferente, hubiere presentado el Gobernador del Estado y que no hubieren sido

dictaminadas por las comisiones respectivas dentro del plazo constitucional:

Artículo 62 BIS.- La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integrará con los miembros de la Junta de Coordinación Política y el Presidente y un Secretario de la Directiva, con la finalidad de desarrollar ordenadamente el trabajo de la Legislatura.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos deberá sesionar de forma previa a cada sesión del Pleno de la Legislatura y a sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de las comisiones legislativas, cuando exista un asunto de su competencia con voz pero sin voto. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos estará sujeta a las siguientes reglas:

1.- ...

2.- ...

El derecho a presentar iniciativas preferentes posibilita al Titular del Ejecutivo del Estado a someter a consideración de la Legislatura hasta tres iniciativas por cada periodo ordinario de sesiones con ese carácter lo que le permite decidir los proyectos de mayor trascendencia para su programa de gobierno. Asimismo, según la exposición de motivos, la iniciativa con carácter preferente evitará que los asuntos más trascendentes para la administración pública estatal sean rechazados sin haberse debatido previamente.

...

...

...

Artículo 78.- El trámite al cual se someterán las iniciativas de ley y decreto, así como las proposiciones que no tengan tal carácter, se ajustará a la normatividad prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

En todo caso, las iniciativas que con carácter preferente presente el Gobernador del Estado en los términos del tercer párrafo del artículo 51 de la Constitución, deberán ser sometidas a discusión y votación de la

asamblea, a más tardar, en la última sesión del período ordinario en el que fueren presentadas.

Artículo 81.- Las iniciativas de ley o decreto deberán cubrir los siguientes requisitos:

I. a IV. ...

V. Las iniciativas que presente el Gobernador del Estado en los términos del párrafo segundo del artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, deberán observar lo siguiente:

- a). Ser presentadas dentro del lapso correspondiente al primer cuarto del período ordinario de que se trate;
- b). Contener la precisión de tener el carácter de preferentes;
- c). Contener un apartado en el que se expresen las razones que sustentan tal carácter.

Artículo 82.- Ninguna iniciativa podrá discutirse sin que primero pase a las comisiones correspondientes, a excepción de aquellas cuyo trámite se hubiese dispensado y las que, con carácter de preferente, hubiere presentado el Gobernador del Estado en el período de sesiones ordinario de que se trate, y que no hubieren sido dictaminadas antes de la penúltima sesión del Pleno dentro de dicho período. Estas últimas serán incorporadas en el orden del día para su discusión y votación en los términos de lo dispuesto por el numeral 2, párrafo segundo, del artículo 62 BIS de la presente ley.

Asimismo, derivado de la implementación de la iniciativa con carácter preferente, surgió la necesidad de realizar modificaciones en el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, conforme se plasma de la forma siguiente:

Artículo 42.- Las sesiones de régimen deliberante se sujetarán en lo aplicable al siguiente procedimiento:

I. a V. ...

VI. Dictámenes emitidos por las comisiones y, en su caso, iniciativas con carácter preferente, presentadas por el Gobernador del Estado, que no hubieren sido dictaminadas por las comisiones dentro del plazo legal respectivo;

Artículo 66.- Antes de la clausura de los períodos ordinarios, la secretaría dará cuenta de los asuntos que hubiera en cartera, y serán resueltos los dictámenes de las iniciativas que con carácter de preferente hubiere presentado el Gobernador del Estado o, en su caso, las propias iniciativas, y los demás asuntos que hayan sido dictaminados y aquellos que sean declarados de obvia o urgente resolución. El resto de los asuntos en cartera serán remitidos a la Diputación Permanente para que continúe su trámite.

...

...

Artículo 71.- Cuando las iniciativas no cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución o los señalados en la ley, serán devueltas por el presidente a su autor, previniéndole para que complemente dichos requisitos y no podrán volver a presentarse antes de los treinta días posteriores al acuerdo respectivo. En caso de persistir las deficiencias sólo podrán presentarse hasta el siguiente período. Las iniciativas que el Gobernador del Estado presentare con carácter de preferente fuera del plazo a que se refiere el artículo 81 fracción V, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, se considerarán como presentadas sin tal carácter.

Si las iniciativas carecen del apartado previsto por el inciso c) de la fracción citada, el Presidente solicitará de inmediata a su autor que subsane la omisión dentro del plazo de 48 horas y ordenará que las iniciativas se turnen a comisiones una vez recibida la información. Si la omisión no es subsanada dentro del plazo citado, podrá presentarlas nuevamente dentro del mismo período de sesiones con el carácter de preferente, si aún se encontrare dentro del plazo a que se refiere el artículo 81 fracción V, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. Si dicho plazo hubiere



transcurrido sin que la omisión hubiere sido subsanada, las iniciativas se tendrán por presentadas sin el carácter de preferente.

Artículo 77.- Cuando las comisiones consideren que no existen los elementos suficientes para dictaminar sobre un asunto, o que no es oportuna la emisión del dictamen, podrán acordar se remita a reserva o sea devuelta la iniciativa, informando de ello a la Asamblea para la discusión en su caso.

Tratándose de las iniciativas que el Gobernador del Estado hubiere presentado con carácter de preferente, las comisiones podrán solicitar, por conducto del Presidente de la Legislatura, la información adicional que requieran. Si, a juicio de las comisiones, aun con la información adicional no existen los elementos suficientes para emitir su dictamen, las iniciativas serán turnadas al Presidente de la Legislatura para su discusión en el Pleno.

Artículo 82.- Cuando algún dictamen sea desaprobatorio, se hará del conocimiento del Presidente de la Legislatura, del Diputado presentante y, en su caso, del Gobernador del Estado tratándose de las iniciativas que hubiere presentado con carácter de preferentes, quienes, conociendo el sentido del dictamen, podrán retirarlo o solicitar al primero que sea sometido a la consideración de la Asamblea.

Artículo 83.- Cuando un dictamen desaprobatorio sea sometido a la consideración de la Asamblea, ésta determinará si se desecha la iniciativa o se devuelve el dictamen a comisiones para que amplíen su estudio. Si nuevamente resultara desaprobatorio el dictamen, se someterá a discusión, resolviendo la Asamblea en definitiva. Tratándose del dictamen de las iniciativas que el Gobernador del Estado, hubiere enviado con carácter de preferente, podrá devolverse a comisiones si aún no se ha realizado la penúltima sesión del Pleno. En caso contrario, el Pleno podrá discutirlo y resolver en definitiva.

Artículo 86.- Las iniciativas rechazadas por la Asamblea para su discusión o en las que sea ratificado el dictamen desaprobatorio, no podrán volver a presentarse, sino hasta el siguiente período ordinario; si

en éste también fueren rechazadas, no podrán presentarse nuevamente durante el ejercicio de la Legislatura. La Asamblea no podrá rechazar la discusión de las iniciativas presentadas con carácter de preferente, pero no dictaminadas en tiempo. Si después de discutidas, dichas iniciativas no fueren aprobadas por la Asamblea, no podrán volver a presentarse sino hasta el siguiente período ordinario.

Artículo 88.- Previo a la discusión, el presidente tomará las providencias necesarias para que copia de los dictámenes sean entregadas a los Diputados. Lo mismo aplicará en el caso de las iniciativas que, con carácter de preferente, hubieren sido presentadas por el Gobernador del Estado, pero no dictaminadas en tiempo.

Al efecto considero que esta figura refuerza el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo en este sistema Republicano y Representativo tomando en cuenta que la mayoría de las iniciativas son propuestas por los Titulares de los Poderes Ejecutivos en su mayoría.

Además se prevé la intervención y participación directa de los funcionarios estatales que envíe el Titular de Ejecutivo del Estado para el desahogo y trámite de ciertos asuntos del Estado. Al efecto el artículo 52 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México dispone:

Artículo 52.- La Legislatura podrá solicitar del Gobernador del Estado la presencia de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, así como de los directores de los organismos auxiliares. Del Presidente del Tribunal Superior de Justicia podrá solicitar la presencia de los magistrados y de los miembros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, cuando sea necesaria para el estudio de iniciativas de ley o decreto, de sus respectivas competencias.

Cuando se trate de iniciativas de los ayuntamientos o se discutan asuntos de su competencia, podrá solicitarse al presidente municipal que concurra él o un integrante del ayuntamiento, para responder a los cuestionamientos que se les planteen. Tratándose de iniciativas que caigan en el ámbito de competencia de la Comisión Estatal de Derechos

Humanos del Estado, la Legislatura podrá solicitar la presencia de un representante de la misma. Las solicitudes de la Legislatura se harán por conducto de la Junta de Coordinación Política.

El Gobernador del Estado podrá participar en el análisis de los proyectos legislativos que caigan dentro de su ámbito competencial, así como de la discusión del dictamen, ya sea de propia voz, o a través de la voz del representante que designe al efecto. El mismo derecho tendrán las autoridades a quienes la Constitución otorga el derecho de iniciativa.

La ley y el reglamento establecerán las bases bajo las cuales se dará esta participación una vez que haya sido formalmente solicitada por quien tiene derecho a ello.

Respecto a la presentación y procedencia de las iniciativas de Ley en relación con la preferencia a que se refiere este apartado, el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, señala:

Artículo 69.- Las iniciativas que no provengan de los Diputados, serán leídas por uno de los secretarios, sin perjuicio de que puedan darle lectura los dos, o incluso los prosecretarios, siempre que sea recomendable por la extensión de aquéllas.

Artículo 70.- Las iniciativas de ley o decreto que sean presentadas a la Legislatura, pasarán desde luego a la comisión o a las comisiones legislativas correspondientes.

Artículo 71.- Cuando las iniciativas no cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución o los señalados en la ley, serán devueltas por el presidente a su autor, previniéndole para que complemente dichos requisitos y no podrán volver a presentarse antes de los treinta días posteriores al acuerdo respectivo. En caso de persistir las deficiencias sólo podrán presentarse hasta el siguiente período.

Las iniciativas que el Gobernador del Estado presentare con carácter de preferente fuera del plazo a que se refiere el artículo 81 fracción V, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, se considerarán como presentadas sin tal carácter.

Si las iniciativas carecen del apartado previsto por el inciso c) de la fracción citada, el Presidente solicitará de inmediata a su autor que subsane la omisión dentro del plazo de 48 horas y ordenará que las iniciativas se turnen a comisiones una vez recibida la información. Si la omisión no es subsanada dentro del plazo citado, podrá presentarlas nuevamente dentro del mismo período de sesiones con el carácter de preferente, si aún se encontrare dentro del plazo a que se refiere el artículo 81 fracción V, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. Si dicho plazo hubiere transcurrido sin que la omisión hubiere sido subsanada, las iniciativas se tendrán por presentadas sin el carácter de preferente.

En el ámbito federal, y de acuerdo con la exposición de motivos de esta reforma que se implementó, esta figura es para que el Ejecutivo garantice que alguna propuesta no será paralizada para bien de la ciudadanía, sin embargo, considero es un control más que tendrá el Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.

Lo anterior deriva de la determinación del cuerpo legislativo como se aprecia en el texto siguiente:

“la iniciativa preferente es un medio, una vía, para que el Ejecutivo tenga garantía constitucional de que el Congreso habrá de pronunciarse sobre las iniciativas de reforma legal que aquél señale al momento de presentarlas; el carácter de preferente no prejuzga ni condiciona la decisión que adopte el Poder Legislativo; solamente asegura la atención del asunto en un plazo predeterminado en la propia norma constitucional.” (Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, en: Gaceta Parlamentaria del Senado, miércoles 27 de abril de 2011, Segundo Periodo Ordinario, No. de Gaceta: 255. Versión electrónica en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8424&lg=61>)

Es decir, con esta figura legislativa recientemente implementada se otorga al Poder Ejecutivo otra facilidad más para proponer actos legislativos, pues, basta que plasme sus consideraciones por las cuales plantea la preferencia de una iniciativa para que ésta sea aprobada, confirmando con ello un predominio visible, respecto de los representantes populares.

No obstante, debe analizarse si lejos de otorgar un predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, la figura de la iniciativa preferente surge con el objeto de que, asuntos considerados por el Presidente como prioritarios tengan el mismo tratamiento en el Congreso para su aprobación y a través de los límites previstos tanto para la presentación de proyectos como para su aprobación por el Congreso no se vean afectados ante la falta de consenso por no contar con el Ejecutivo con la mayoría suficiente en el Congreso.

Así que, el derecho a iniciar leyes o decretos se encuentra regulado a través del artículo 71 Constitucional, otorgando competencia para ello al Presidente de la República, a los legisladores del Congreso de la Unión (Diputados y Senadores) y a las Legislaturas de los Estados, y en el inciso ñ) fracción V Base Primera del artículo 122 en el caso específico de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Desde la Constitución de 1824 el titular del Ejecutivo Federal siempre ha contado con este derecho, sin embargo, el hecho de otorgar prioridad a las iniciativas que éste presente nunca se ha observado, máxime que el titular del Poder Ejecutivo contó con el respaldo del Congreso debido al apoyo de la mayoría que prevaleció durante el periodo que gobernó el partido hegemónico, sin embargo, a partir de 1997 fecha en la que pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y la que desde entonces no ha vuelto a recuperar, las iniciativas presentadas por este se han estado viendo bloqueadas o retrasadas ante la falta de consenso por parte de los legisladores de los diversos grupos parlamentarios.

Como justificación a la creación de la figura de “iniciativa preferentes”, los legisladores de diversos grupos parlamentarios han tenido la inquietud de establecer un mecanismo que permita al Ejecutivo presentar iniciativas que dada su importancia y relevancia, puedan ser tratadas de manera prioritaria a través de un proceso legislativo expedito por contar con plazos fijos para su aprobación.

Asimismo, prevén que dicho carácter se limite a un determinado número de iniciativas, que éstas deban ser presentadas al inicio de cada periodo sesiones ordinarias y se acoten las materias a las que a las que no se les pueda dar dicho trámite. Este mecanismo es la llamada iniciativa para trámite preferente.

### **3.14 LA DISPENSA LEGISLATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO**

Cuando los legisladores en el Estado de México consideren que un asunto es de obvia resolución, pueden determinar se proceda a su votación sin mayor trámite para que no se analice en reuniones de comisiones, de conformidad a lo establecido en el artículo 55 de la Constitución local que literalmente señala:

Artículo 55.- La Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, antes de la votación de algún asunto, podrán dispensar trámites legislativos previstos en su Ley Orgánica, cuando se considere de urgente o de obvia resolución el asunto correspondiente.

En este tenor, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México dispone:

Artículo 82.- Ninguna iniciativa podrá discutirse sin que primero pase a las comisiones correspondientes, a excepción de aquellas cuyo trámite se hubiese dispensado y las que, con carácter de preferente, hubiere presentado el Gobernador del Estado en el período de sesiones ordinario de que se trate, y que no hubieren sido dictaminadas antes de la penúltima sesión del Pleno dentro de dicho período. Estas últimas serán incorporadas en el orden del día para su discusión y votación en los

términos de lo dispuesto por el numeral 2, párrafo segundo, del artículo 62 BIS de la presente ley.

Artículo 83.- Tratándose de asuntos calificados como urgentes o de obvia resolución, la Legislatura o la Diputación Permanente podrá acordar la dispensa de trámites, excepto el de votación.

Sin embargo, la dispensa legislativa es una figura susceptible de ser utilizada políticamente como artimaña por el Grupo Parlamentario dominante para imponer su voluntad sobre las otras expresiones políticas, por lo cual este mecanismo contenido en la Ley atenta contra la democracia desde mi punto de vista ya que puede ser utilizado incluso en contra del beneficio social y provocar que una propuesta de ley se apruebe sin un mayor análisis y discusión.

Lo anterior otorga al legislador la posibilidad de realizar acuerdos y negociaciones con relación a ciertos temas que pueden aprobarse o detenerse según los intereses y coyuntura política que prive en un momento determinado, quizá la urgencia debiera establecerse en función de algún tipo de riesgo que represente atender alguna contingencia provocada por desastre o siniestro que obviamente requiera la dispensa del trámite de discusión legislativa.

En este sentido, considero debe precisarse esta situación de “urgente” o de “obvia resolución” pues esta disposición resulta amplia y permite el manejo político sobre un asunto legislativo en particular.

### **3.15 DERECHO DE VETO LEGISLATIVO DEL EJECUTIVO**

A lo largo de esta investigación se ha afirmado que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de México tiene constitucionalmente las posibilidades de ser un “gran Legislador” ya que tiene Derecho a presentar iniciativas ordinarias y de carácter preferente, lo cual le dota la posibilidad de regular la actividad del Estado en todos sus ámbitos. A las facultades anteriores se suma el Derecho que tiene a observar

mediante el veto, las decisiones de la Legislatura, de acuerdo a lo señalado por la propia norma constitucional estatal, de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 60.- Cuando un proyecto de ley o decreto sea devuelto a la Legislatura con observaciones del Gobernador y no se apruebe con arreglo al artículo anterior, no podrá ser sometido nuevamente a discusión sino hasta el siguiente período ordinario de sesiones.

Teóricamente, el derecho de veto se refiere a la objeción total o parcial de una ley o decreto. Su finalidad es, primero que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, segundo, evitar la precipitación en el proceso legislativo ordinario y tercero, que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso (Pedroza, 1997).

En este caso, si el proyecto de ley o decreto ha sido desechado total o parcialmente por el Presidente de la República, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen, que nuevamente lo discutirá y lo aprobará con el voto de las dos terceras partes del número total de votos, y pasará de nuevo a la Cámara revisora, que lo tendrá que aprobar también por las dos terceras partes del total de número de votos. Si este es el caso, el proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para que lo promulgue inmediatamente (Pedroza, 1997).

De lo expuesto, es posible advertir que además de ser quien monopoliza el proceso legislativo, el Gobernador tiene la posibilidad de vetar determinaciones expedidas por el legislador, lo cual reafirma que no existe un auténtico equilibrio entre los poderes estatales, por lo cual el Ejecutivo del Estado tiene más posibilidades de ser el ente que más propuestas presenta ante la Legislatura del Estado y en consecuencia impone su voluntad legislativa en la entidad.



### 3.16 DEPENDENCIAS DEL PODER LEGISLATIVO

Si bien es cierto que el papel de las Legislaturas es general leyes, elaborar leyes, también es cierto que para lograr ese cometido material, también se requiere el apoyo de otras instancias que acerquen los elementos necesarios para que los legisladores cumplan esa función y además desarrollen otras atribuciones que por Ley, le están encomendadas.

Al efecto, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México señala:

#### TITULO TERCERO

De la Organización Interna del Poder Legislativo

#### CAPÍTULO I

De las Dependencias y Órganos Técnicos

Artículo 94.- Para el ejercicio de sus funciones, la Legislatura contará con las dependencias siguientes:

- I. Órgano Superior de Fiscalización;
- II. Secretaría de Asuntos Parlamentarios;
- III. Contraloría;
- IV. Secretaría de Administración y Finanzas;
- V. Dirección General de Comunicación Social;
- VI. Instituto de Estudios Legislativos.
- VII. Unidad de Información.

Asimismo, podrá disponer la creación de otras que sean necesarias.

Es el caso de la atribución de fiscalización, en la cual se requiere de procedimientos y técnicas especiales para una adecuada labor. En el caso del Estado de México, el Órgano Superior de Fiscalización es el ente encargado de revisar de manera documental administrativa y contable la erogación de los recursos de que disponen las distintas áreas de gobierno para el cumplimiento de sus metas.

Y precisamente también revisa los programas y metas que se asignan los entes públicos, por lo que su función es trascendente para el Estado de México y para el Poder Legislativo.

Otra de las áreas que se requieren para que la Legislatura cumpla con sus atribuciones es la Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Dicha Secretaría se encarga de elaborar materialmente los documentos legislativos, como lo son los Decretos, los artículos y disposiciones legales, los dictámenes y demás archivos magnéticos o físicos que son analizados por los Diputados.

Además brinda el apoyo logístico de programación de los diversos actos que se llevaran a cabo por la Legislatura o por las comisiones de trabajo. Lleva el registro de las votaciones, de las asistencias, del archivo legislativo, entre otras funciones primordiales.

Los apoyos de tipo logístico y material para las Sesiones del Pleno, para los trabajos y reuniones de Comisiones, transporte, alimentación, y demás insumos son proporcionados por la Secretaría de Administración y Finanzas, la cual elabora nóminas, autoriza y expide pagos, lleva contabilidad, contrata bienes y servicios en apoyo a los legisladores.

Políticamente esta dependencia únicamente acata las instrucciones del Presidente de la Junta de Coordinación Política o de los Diputados en particular, sin embargo directamente no tiene una injerencia en el aspecto legislativo.

Por otra parte, la Contraloría del Poder Legislativo como otra dependencia recomienda, sugiere, vigila el cumplimiento de las metas y programas así como de la actuación de los servidores públicos del Poder Legislativo buscando la observancia de la Ley en todo procedimiento administrativo inherente a la Institución, buscando preservar la legalidad en todo acto de autoridad.

Existe también una Dirección General de Comunicación Social la cual publicita los eventos de los Diputados en Sesión o en lo individual como lo es el

trabajo de gestión y apoyo social de los Diputados, pero que de igual forma su actividad no tiene incidencia en el aspecto legislativo.

A su vez, el Poder Legislativo del Estado de México cuenta en su estructura con un Instituto de Estudios Legislativos que se encarga de proporcionar asistencia técnica en materia legislativa, debiendo realizar una actividad de investigación para proporcionarle a los Diputados mayores elementos que les permitan tomar decisiones adecuadas, sin embargo presupuestalmente esta área es muy limitada y no se le otorga la relevancia que debe revestir, ya que precisamente una buena Ley debe estar soportada por un trabajo previo en técnica legislativa para que el ordenamiento legal sea coherente y esté debidamente sustentado.

En este sentido considero que la dependencia que más injerencia tiene respecto de las atribuciones legislativas es la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, la cual presta un servicio técnico especializado a los Diputados, pero que en la realidad desde mi punto de vista merece especial atención para reforzar sus actuaciones, porque mientras se privilegie el aspecto político más que el técnico, las leyes no serán eficaces.

Es tan trascendente la labor de esta dependencia que debería estar dotada de elementos humanos más capacitados y con más herramientas para realizar su función y darle la importancia que amerita derivado de la labor de investigación que tiene asignada, sin embargo los proyectos legislativos generalmente no están soportados en los estudios de esta Dependencia, lo cual es necesario atendiendo a la falta de profesionalización del Poder Legislativo.

### **3.17 ÁREAS DE APOYO TÉCNICO**

Dentro de la estructura interna del Poder Legislativo del Estado de México se encuentra la Secretaría de Asuntos Parlamentarios como área encargada de brindar apoyo técnico al legislador para la elaboración de la Ley.

Esta dependencia realiza el trabajo sustancial del Poder Legislativo, apoya los trámites de los legisladores en el Pleno y en las comisiones y les brinda las facilidades para el tratamiento de los asuntos sometidos a su consideración.

No obstante, este apoyo técnico puede apreciarse limitado debido a que cabe la posibilidad que los acuerdos políticos se encuentran por encima de la técnica legislativa, lo cual desde mi punto de vista merma la calidad de las leyes en busca del beneficio social.

Los intereses que mueven a los legisladores a promover leyes, debería de contemplarse la participación ciudadana en las Legislaturas buscando exista un equilibrio entre los intereses sociales y políticos.

En este sentido, habrá circunstancias en que se pondere más el interés social que el político, aunque el estudioso de la ciencia política alegue que la política es el principal motor e impulsor de cada cambio social.

En otra visión, las leyes son perfectibles y siempre cambian de acuerdo con las circunstancias económicas del momento social. De ahí la necesidad de los gobernantes de adaptar la legislación a su interés y de acuerdo a las condiciones presentes.

Respecto a quien decide legislar, es evidente que el principal impulsor de muchas medidas de tipo legislativo es el titular del Poder Ejecutivo quien recibe las propuestas de los propios secretarios de su gabinete respecto de las necesidades de su cargo.

Estas propuestas también tienen diferentes motivos, unos son para adecuar el funcionamiento sustantivo de las áreas y dependencias gubernamentales, otros por interés político recayendo por supuesto en el aspecto social, caso de ello son los programas de apoyo que esconden detrás de sí en ocasiones un trasfondo político electoral.

Los legisladores tienen el derecho de presentar iniciativas de Ley pero su procedencia depende mucho también de la materia que pretendan abordar pero también del grupo parlamentario a que pertenezca. Por ese motivo el solo hecho de presentar la iniciativa no le asegura su aprobación, quizá la presentación en el Pleno está asegurada, pero su discusión en Comisiones no lo está.

Como se señaló anteriormente, las Comisiones Legislativas son las áreas de trabajo en donde se debería analizar la procedencia o no de las propuestas de Ley; pero definitivamente influyen diversos factores para que este trabajo se lleve a cabo. Por una parte, la convocatoria a reunión que depende del Presidente de cada Comisión pero está sujeta a la propia indicación que el Presidente de la Junta de Coordinación Política dé a sus correligionarios. Esto es, el trabajo en comisiones no es “ordinario” en el sentido que exista un tiempo determinado y temas a los cuales darles seguimiento, sino que el Presidente en conjunto con las áreas técnicas del Ejecutivo Estatal determinan la preminencia y manera de desahogar la agenda legislativa que habrá de aprobarse.

En este sentido, las áreas técnicas de apoyo no son los factores decisivos que determinan el destino de una propuesta legislativa; sino más bien las decisiones políticas determinan la producción legislativa en el Estado de México.

### **3.18 EL PERSONAL DE APOYO A LOS LEGISLADORES**

No existe norma jurídica en Poder Legislativo del Estado de México que determine el número, cualidades, requisitos y perfiles profesionales que deben cubrir los asesores de los legisladores en el Estado, esto genera improvisación y en consecuencia no existe competencia y competitividad profesional en esa función.

Por lo tanto, desde mi punto de vista es necesario que esta actividad esté debidamente normada para que no exista amplio margen de operación política en detrimento de los intereses de la ciudadanía del Estado de México.

La función de asesor jurídico es trascendental, se requiere contar con habilidades e necesaria especialmente en el ámbito legislativo.

El ingreso de los asesores de los Diputados al Poder Legislativo no está limitado a contar con algún perfil profesional. Esto parece sumamente interesante porque el asesor es quien debe orientar al legislador para el ejercicio de su función.

Por supuesto que habrá legisladores que de manera personal recurran a profesionistas que entiendan de alguna disciplina del conocimiento, pero al no existir un parámetro de referencia para ocupar esta función, es posible que personas sin experiencia y sin trayectoria profesional ocupen el cargo de asesor y obedezcan a su inclusión laboral por motivos de interés personal o de tipo político, incluso como “pago de favores” y es obvio que las posturas ideológicas del asesor generalmente atenderán los intereses del legislador haciendo la labor cuestionable.

Si la labor de los asesores fuera institucional alejada de cuestiones e intereses políticos, se lograría una mayor objetividad en esa actividad, puesto que los legisladores recibirían las asesorías y opiniones del personal de apoyo de manera independiente y profesional sin que los asesores estén influidos por las órdenes de los Diputados, esto en beneficio de la calidad legislativa.

Lo anterior no interferiría con la labor de ayudantía con la que podrían contar con los legisladores para su apoyo logístico con dos personas que los asistieran de manera personal pero que no realicen ninguna actividad de asesoría jurídica y legal.

Como se ha advertido, cuando se forma un proyecto de ley, se deben realizar análisis minuciosos de diversa índole como lo es el ámbito normativo para que no se contravengan otras normas o para que la legislación que se propone no exceda al ámbito de atribuciones de alguna autoridad o restrinja o vulnere la de otras dependencias o áreas de la administración pública o del Gobierno en sí.

Además de cuestiones de otro orden como lo es la estructura que debe tener un ordenamiento, pero además las reglas de la gramática que hagan comprensible y lógico su entendimiento.

Por ese motivo la labor de asesor es importante en los congresos y no debe ser improvisada, sino que debe tener un alto sentido de responsabilidad por las diversas materias que implica y que redundarán en beneficios para los ciudadanos que aspiran del apoyo de sus legisladores en su actividad tan esencial para el Estado.

En este caso, se requiere dotar de técnica legislativa a las diferentes instancias que participan del Proceso Legislativo, esto es, la técnica legislativa, como refiere Santiago (2006,29), quien propone, para dotar a las leyes de cierto carácter científico, los elementos metodológicos siguientes:

1. Racionalidad lingüística, vinculada con la claridad.
  - A. Aspectos estilísticos como son la brevedad y la construcción gramatical de los enunciados.
  - B. Aspectos ortográficos (uso de mayúsculas, abreviaturas, siglas, guiones, paréntesis, comillas, signos de puntuación, etc.)
  - C. Aspectos léxico-semánticos (uso del lenguaje común, del léxico jurídico, latinismos, tecnicismos jurídicos y neologismos).
2. Racionalidad jurídico-formal (su incorporación armónica en el sistema jurídico).

Por lo tanto, la técnica legislativa no sólo es útil para quienes elaboran leyes en sentido formal y material, sino también para aquellos que lo hacen, tan solo, en uno de dichos sentidos.

De ahí la importancia que los asesores que auxilian al legislador en su labor estén preparados y cumplan un perfil, lo cual a la fecha no es exigencia, ni requisito para desempeñar la labor de asesor de esta delicada tarea.

Así, considero esencial que los asesores cuenten con los conocimientos necesarios y perfil profesional adecuado que permita profesionalizar la función legislativa en el Estado de México.

Reafirmando que, la labor legislativa no puede improvisarse y es una delicada función que no puede desarrollarse con ocurrencia y sin sustento técnico y científico.

Derivado de lo expuesto, es necesario que los ordenamientos jurídicos que rigen internamente al Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México prevean este requisito profesional para el análisis jurídico adecuado de las propuestas de Ley recibidas por la Legislatura, además que las personas que elaboran los proyectos estén debidamente capacitados de igual forma.

De acuerdo con Héctor Díaz Santana (2015):

En el proceso de Reforma del Estado poco se habla sobre los cuerpos de asesoría de los Diputados, sin embargo, representa una de las prioridades para el funcionamiento del Poder Legislativo. El tener cuerpos eficaces de asesoría parlamentaria es un pilar fundamental, que repercute directamente en la eficacia de las leyes; contribuye a la construcción de una institución sólida que garantice un debate con calidad, con facultades de control de los actos del Ejecutivo; y sobre todo, un órgano con autoridad moral suficiente que transmita confianza y credibilidad al ciudadano.



Como puede advertirse y de acuerdo con lo que se ha señalado en el curso de la presente investigación, la calidad de la norma mejoraría con el cuerpo de asesoría parlamentaria dotado de profesionales eficientes que otorguen mayor credibilidad a la institución legislativa.

Al respecto, también es deseable que el ingreso y designación de este cuerpo institucional atienda aspectos profesionales y éticos, ya que en la realidad actual, el personal que auxilia a los legisladores no siempre cuenta con los conocimientos y herramientas profesionales que otorguen calidad al debate y a la discusión de los proyectos legislativos, Díaz (2015), lo refiere de la manera siguiente:

Los asesores parlamentarios en México los nombran las comisiones, previo proceso de negociación de los parlamentarios, generalmente son personas que tienen amistad con los Diputados por haberlos auxiliado en la campaña o haber trabajado en otra responsabilidad pública. Los asesores al tomar su cargo, inician un proceso de aprendizaje y de recopilación de datos, posteriormente trabajan en su comisión con lo que lograron aprender y finalmente al despedirse por la conclusión de su ejercicio, se llevan toda la información acumulada, con el fin de que su sucesor empiece de cero y transite por el mismo sendero. No es difícil imaginar, que pueda existir cierta parcialidad partidista por su procedencia, ello fractura la institucionalidad y la eficacia de su función. En agosto de 1999, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, integró el servicio civil de carrera para la asesoría parlamentaria, sin embargo, a la fecha poco se ha hecho al respecto.

Así, la labor de los legisladores sigue en cuestión ante la falta de preparación propia y de su personal, cuando la delicada tarea y responsabilidad que la Constitución Política les asigna, coincidiendo con Díaz cuando manifiesta:

Por lo anterior es fácil percibir que en México no existen asesores parlamentarios profesionales y permanentes, que puedan suministrar información de primera calidad, que reflejen la realidad nacional y que

permitan a los legisladores contar con insumos de primer orden para el desarrollo eficaz de su función. Por sólo citar un ejemplo de la situación que prevalece, referiré los servicios de biblioteca, de los que sustancialmente depende la información que se les proporciona a los Diputados. La biblioteca de la Cámara de Diputados contiene un poco más de 80,000 volúmenes, por su parte las de EEUU, Inglaterra, Alemania y Francia, cuentan con millones de volúmenes, de hecho la de EEUU es la biblioteca más grande del mundo. Si mencionamos a las llamadas nuevas democracias, las bibliotecas parlamentarias de Argentina, Brasil, Colombia y Chile, poseen respectivamente, dos millones de volúmenes, 500,000, 360,000 y 130,000.

Es fácil percibir que existe un largo trecho por recorrer. El proceso de reforma del Poder Legislativo no sólo se circunscribe al aspecto político, sino a su estructura orgánica interna. Esta transfiguración forzosamente deberá dejar en el pasado los métodos que la convirtieron en una dependencia de segundo orden. La equidad que debe existir en un Estado democrático entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, no debe circunscribirse solamente al ámbito político, se requieren equilibrios técnicos, bajo principios de institucionalidad, eficacia, imparcialidad partidista, rapidez, objetividad y profesionalismo.

La profesionalización de los asesores del Poder Legislativo, no es sólo una responsabilidad política, sino una exigencia para el proceso de transformación que vive el parlamento mexicano. Ese es su gran reto y de ello dependerá sustancialmente su consolidación. Para los tiempos actuales no hay cabida a los parlamentos del pasado, cambiar es una necesidad apremiante, solamente necesitamos saber, cuándo se dará el primer paso.

Al respecto, (Martino, 1977) sostiene:

Cada grupo pide, exige soluciones para los problemas que se presentan cotidianamente, y cuando estas soluciones se plasman normativamente y no llegan a satisfacer las expectativas de sus propulsores, o tocan otros intereses, es contra nosotros que se dirige la crítica. Por un lado se pide la satisfacción urgente de las apetencias particularidades de cada grupo,

por otro, se quiere (al mismo tiempo) la producción de normas generales que contemplen todos los intereses y que además resuelvan todos los casos particulares. Lo primero, la contemplación de intereses de grupo y generales es una compatibilización más de tipo político que jurídico y es bien sabido que no se puede al mismo tiempo satisfacer a todos. Lo segundo, la norma general que solucione todos los casos particulares es más un deseo teórico que una posibilidad práctica, dado que no hay ningún principio general (no sólo en materia normativa jurídica) que pueda resolver todos los supuestos particulares.

El derecho, en particular el derecho legislado, no es más que una parte (y es un cada comunidad donde puede resolverse «qué» parte) de la situación social general, por ello los problemas que le son inherentes deben preverse y resolverse dentro de una perspectiva social más amplia.

Como es de advertirse, es necesaria la profesionalización del Poder Legislativo tanto de los legisladores como de sus asesores para dotar un mayor nivel de debate, de discusión y análisis que encaminen a la utilidad y eficacia de los cuerpos normativos y que la ley no sea solo producto del proceso legislativo o de meramente legislar.

### **3.19 FUNCIONES DE LOS ASESORES**

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México no prevé disposición que precise las funciones que realizan los asesores de los Diputados del Estado de México, en este sentido considero saludable para la actividad legislativa que dentro de la norma jurídica se establezcan los requisitos para desarrollar esta actividad, lo anterior porque este personal que no precisa de ningún perfil profesional para desarrollar su actividad ni se inmiscuye en la totalidad de los temas legislativos, realiza en muchas ocasiones labores múltiples como lo es el auxilio personal o de gestión al legislador que impide una

objetividad plena en el ámbito legislativo, por lo que es difícil que se logre eficacia en el proceso legislativo.

La tarea de legislar apela a la científicidad cada vez más, puesto que para elaborar un producto legislativo que aspire a ser útil y eficiente se requiere identificar sensiblemente los problemas cotidianos presentes pero además el diagnóstico real de las necesidades ciudadanas por atender. Una vez identificado el problema, se debe analizar y proponer las alternativas que permitan resolver la problemática existente.

No es posible legislar por mera ocurrencia o por estimarse necesario, la actividad legislativa debe ocuparse de las prioridades, del bienestar de la gente y de su felicidad. Es importante que los sujetos que están involucrados en el ámbito legislativo tengan conocimiento de la ciencia para que ésta les allane el camino que les permita obtener la felicidad.

En términos generales, precisar en un ordenamiento jurídico y de manera específica las funciones de los asesores es difícil pero, si se debe crear una normatividad para que los asesores cuenten con los parámetros de revisión que debe darse a todo proyecto de Ley o Decreto jurídico.

Lo anterior porque debe cuidarse todo aspecto en la Ley como es la redacción, la finalidad, la justificación y el impacto que se lograría con su expedición para que el proceso legislativo no sólo se traduzca en un Derecho positivo emanado de la voluntad de los ciudadanos a través de los legisladores.

### **3.20 NÚMERO DE ASESORES POR LEGISLADOR**

No existe norma jurídica que determine y precise el número de personas que auxilian técnicamente a los legisladores para el desarrollo de su función legislativa. La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México no establece la cantidad de personas que pueden ser contratadas para

auxiliar al Legislador estatal en este aspecto; el Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México tampoco regula este aspecto.

Se tiene conocimiento que los legisladores del Estado de México cuentan dentro del presupuesto de egresos anual con una asignación mensual individual de \$50,000.00 pesos para la contratación de asesores; ellos podrán determinar el número de personas que lo auxilien, pueden ser dos o cinco o solamente uno.

Esto podría dificultar el trabajo ya que, la carga de trabajo del Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales ni tendrá la misma dinámica que el Presidente de la Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, además de que la preparación, perfil y aptitud profesional será distinta.

Por tal motivo y desde este punto de vista es deseable que de manera institucional y propiamente para el trabajo legislativo exista un cuerpo de asesores que estén adscritos a los legisladores por razones de especialidad profesional y que realicen su trabajo de manera institucional asegurando con ello una labor independiente y eficaz.

El ingreso de los profesionales que se propone debe ser por concurso y competencia de habilidades, lo cual permite que los ordenamientos jurídicos sean de mayor calidad pero que también sean debidamente valorados por la institución legislativa, ya que las propuestas nacen en el seno del Poder Ejecutivo y además desde ahí son defendidas a ultranza sin que exista un contrapeso efectivo por parte del Poder Legislativo.

Jurídicamente, el apoyo al interior del Poder Legislativo recae en la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, pero este apoyo es limitado porque a pesar de que a esta dependencia están adscritos los Secretarios Técnicos de cada una de las comisiones, finalmente estas personas dependen de cada Diputado y no tienen asignadas funciones específicas, por lo que pueden estar realizando tareas que incluso nada tiene que ver con el trabajo legislativo.

De ahí la importancia de que, además que se le fijen políticas de ingreso y de que formen parte de manera institucional del Poder Legislativo, se les fijen tareas y funciones específicas que por norma deban realizar, independientemente de que se regule su situación de tipo laboral en lo que se refiere a pagos, prestaciones, seguridad social, permanencia, ascenso entre otros aspectos, lo cual consideramos fortalecería al Poder Legislativo de manera sustancial para el trabajo legislativo.

En otros congresos como el Perú, Argentina y Chile si existen requisitos para ser asesores y desarrollar este trabajo, considerando que su labor es esencial y preponderante, de tal forma que en este trabajo se coincide con (Garabito,2006) cuando señala que, para fortalecer al Congreso la instauración del servicio de carrera es determinante, en virtud de que el apoyo calificado y suficiente que requiere la complicada labor de los legisladores resulta un elemento necesario para que ejerzan sus facultades adecuadamente, además que consideran que la profesionalización y permanencia de los cuerpos de asesores técnicos de apoyo, puede ser un camino para la profesionalización y consecuente mejoramiento del trabajo parlamentario.

De ahí que estos autores señalan que al desarrollar el Estatuto de la Cámara de Diputados se consideró necesario consolidar una transformación de largo alcance y funcionalidad, lo que propició el diseño de formas novedosas que contribuyeran a profesionalizar la función pública y dotarla de certidumbre jurídica, así que, en los considerandos del proyecto de estatuto se señaló que los cuerpos que integrarían la función legislativa y la función administrativa de la Cámara de Diputados serían producto de un esfuerzo orientado a “Consolidar un sistema de persona que responda a sus necesidades; Contar con apoyo eficiente, oportuno y de calidad para el desarrollo de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros, e impulsar los avances que en los últimos años ha venido realizando la cámara, para lograr estructuras profesionales y técnicamente eficaces para desarrollar sus funciones” (Garabito, 2006).

Asimismo abunda al respecto:

“En la argumentación del proyecto del Estatuto de la Cámara de Diputados presentado por la Conferencia, se señalaban que los fines del servicio de carrera consistían en “formar a funcionarios de alta calidad que provean a los servicios que se prestan en la cámara” y asimismo garantizar que su desempeño se realice bajo los principios de:

Legalidad;

Objetividad;

Productividad, y

Valores éticos de la función pública como son:

lealtad;

probidad;

imparcialidad;

integridad;

responsabilidad;

respeto, y

vocación de servicio.

Los fines del servicio consisten en:

a) Formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara;

b) Proveer a los servicios que se prestan en la Cámara de personal calificado;

c) Garantizar que el desempeño de los funcionarios del servicio se realice bajo los principios de legalidad, disposición y compromiso institucional, y

d) Garantizar a los funcionarios de los cuerpos del servicio su permanencia, promoción y ascenso, en tanto cumplan con las disposiciones del presente Estatuto y demás ordenamientos aplicables”

(Garabito, 2006).

Este autor concluye que, si bien la división de poderes en los últimos años se ha visto fortalecida, al avanzar el Poder Judicial de la Federación en su autonomía y cesar la intervención directa del Presidente de la República al interior de las cámaras, no es posible afirmar que actualmente exista un pleno equilibrio de poderes, en virtud de que aún continúa la preeminencia del Ejecutivo especialmente sobre el Congreso, la cual puede apreciarse en las estructuras con

que cuenta el Ejecutivo, que marcan una considerable diferencia en las capacidades de operación, y son el medio para influir determinantemente en las decisiones de los legisladores, ya que éstas, en contraste con los órganos de las cámaras, cuentan con los recursos suficientes para generar proyectos de ley viables, así como a los argumentos técnicos para hacerlos prosperar, sin que los legisladores, en la mayoría de los casos, cuenten con información que les permita rebatirlas, enmendarlas o rechazarlas.

Como es de advertirse, la falta de una estructura sólida y especializada es de los principales problemas que enfrentan los Congresos, en virtud de que les impide ejercer sus funciones conforme a lo dispuesto por la Constitución y los coloca en desventaja frente al Poder Ejecutivo. Lo cual incide en las deficiencias que las cámaras presentan en el análisis y procesamiento de información necesaria para debatir las propuestas de ley o decreto.

Por lo que, se está de acuerdo con Garabito y Cervantes (2006) cuando concluyen que en el marco de la Reforma del Estado es posible construir un Congreso fuerte, mediante modificaciones que le permitan ejercer eficazmente sus funciones y que fortalezcan su estructura a través de la profesionalización de los legisladores y de los cuerpos de apoyo, con lo cual se contribuirá para alcanzar el equilibrio entre poderes.

Como puede advertirse, los parlamentos deben contar con personal que apoye de manera profesional la labor legislativa, de ahí que se considera necesario pensar en la implementación de un sistema de servicio de carrera para el personal, que permita un desempeño adecuado de las personas que desarrollan su labor en el Poder Legislativo y que garantice condiciones de acceso, permanencia y desarrollo de manera imparcial, en bien de los ciudadanos que son los destinatarios de las normas expedidas por el Poder Legislativo.



### 3.21 REQUISITOS PARA SER ASESOR EN EL CONGRESO

De manera similar a como se ha comentado en apartados anteriores, no existen requisitos establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México ni por el Reglamento del Poder Legislativo para ejercer la actividad de asesor de Diputado o del Poder Legislativo del Estado.

Esta libertad de trabajo de la actividad de asesoría legislativa no debe confundirse con el carácter democrático del Estado para ocupar cargos públicos, sin embargo la labor asesoría legislativa representa una actividad especializada que no puede improvisarse ni desarrollarse a manera de ocurrencia; por el contrario, esa labor requiere de un compromiso profesional importante que merece atención de expertos en el tema.

Incluso puedo presumir que los expertos asesores que prestan sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado realizan su función aprendiendo de los diversos temas con base en la mecánica propia que les es conocida con la tarea diaria. Esto es, los temas que se preparan para la agenda legislativa del Gobierno derivan de muchos factores, desde una necesidad que requiere ser atendida para la marcha adecuada del Gobierno en turno incluyendo la protección de sus intereses, hasta un proyecto bien definido que se presume va destinado a beneficiar a la población.

En la práctica, la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado es la dependencia encargada de elaborar la agenda legislativa del C. Gobernador del Estado de México y le corresponde dar seguimiento a esta serie de iniciativas planteadas con la misión de que la mayoría de los temas propuestos al Poder Legislativo sea aprobados.

Para ello se requiere de la etapa pre legislativa en donde se requiere detectar la necesidad real de legislar pero también de una aguda sensibilidad para reconocer las aspiraciones sociales,

De acuerdo con Héctor Díaz Santana citado por Pérez (2000:179), los servicios de información y asesoría del órgano legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, ya que son obsoletos para las necesidades actuales, derivado de un estudio realizado concluye que el mayor problema al que se enfrenta la Cámara de Diputados en México era la carencia de infraestructura y asesoría para el trabajo parlamentario. Afirmando que es importante que los parlamentarios estén en condiciones aptas para emitir juicio de valor con fuerza de ley en los que tomen decisiones sensatas en beneficio y en representación de la sociedad.

También Santana afirma que derivado de la transformación que ha sufrido el Poder Legislativo, la aprobación de las iniciativas ya no es como el pasado, en donde el Legislativo aprobaba automáticamente las iniciativas del Ejecutivo como en el pasado. Es interesante destacar que en este estudio realizado por Díaz Santana, la llave para la democracia depende de una legislatura eficaz.

Finalmente Díaz afirma que una profunda reforma técnico-legislativa que debe sustentarse en la voluntad política de los legisladores, es incluir un sistema de información y asesoría permanente, eficaz, con personal especializado en temas parlamentarios, además de que, se debe tener un grupo de asesores legislativos que realicen su función permanentemente con una formación técnica especializada y que puedan aconsejar a los Diputados y proporcionarles los insumos que les permitan tener un conocimiento profundo de lo tema que son sometidos a su consideración (Pérez, 2000).

Derivado de lo anterior, se hace manifiesta la necesidad de mejorar la institución legislativa en México y en consecuencia en el Estado de México, para dotarlas de mayores elementos que permitan dotarlas de eficacia en beneficio de los ciudadanos.

### **3.22 ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO**

En el curso de esta investigación se ha manifestado que la Legislatura del Estado de México es una de las de mayor importancia en la República, tanto por la población a la que representan como por la infraestructura administrativa de la cual se compone.

La Legislatura del Estado de México cuenta con cerca de cincuenta facultades establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, lo cual le da amplitud para legislar en diversas materias, precisándose que también cuenta con diversas facultades respecto a la designación de funcionarios, nombramiento de miembros de los ayuntamientos, resolver licencias del Gobernador, magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Estado de México.

Esencialmente ciertas fracciones de esta disposición constitucional refieren las facultades de la Legislatura para expedir leyes en diversos ámbitos de la administración pública resaltando además de cumplir con las obligaciones que el Congreso de la Unión le determine.

En este sentido, las facultades y obligaciones de la Legislatura son amplias y se contienen en cincuenta fracciones (véase anexo), entre las que destacan en materia legislativa:

- I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno;
- III. Expedir su Ley Orgánica y todas las normas necesarias para el debido funcionamiento de sus órganos y dependencias;
- IV. Cumplir con las obligaciones de carácter legislativo que le fueren impuestas por las leyes de la Unión, expidiendo al efecto las leyes locales necesarias;

VI. Recibir la declaratoria a que se refiere el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e iniciar el Juicio Político correspondiente;

VII. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión;

VIII. Excitar a los poderes de la Unión, para que cumplan con el deber de proteger al Estado en caso de invasión o violencia exterior, de sublevación o trastorno interior, a que se refiere la Constitución General de la República;

X. Conocer y resolver sobre las modificaciones a la Constitución General de la República que el Congreso de la Unión le remita;

XXVII. Legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el desarrollo del Municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables;

XXX. Expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal a iniciativa del Ejecutivo, tanto la Ley de Ingresos del Estado, que establezca las contribuciones de los habitantes como el presupuesto de egresos que distribuya el gasto público y disponer las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación. Si cumplidos los plazos a que se refiere el párrafo anterior no se hubiere aprobado los ordenamientos jurídico financieros referidos, seguirán en vigor hasta el 31 de enero del ejercicio fiscal inmediato siguiente los expedidos para el ejercicio fiscal inmediato anterior al de las iniciativas en discusión.

En el caso de la Ley de Ingresos del Estado, sólo seguirán vigentes aquellos rubros que no se hayan visto afectados por la entrada en vigor de los ordenamientos legales correspondientes de carácter federal. En el caso del Presupuesto de Egresos, la extensión de su vigencia se entenderá referida únicamente a lo relativo al gasto corriente. Si llegado el 31 de enero no se hubiese aprobado la Ley de Ingresos del Estado o el Presupuesto de Egresos correspondientes al ejercicio fiscal en transcurso, o ambos, se turnará al Pleno de la Legislatura para su votación la iniciativa que en su momento hubiese mandado el Titular del Ejecutivo. La Legislatura al expedir el Presupuesto de Egresos, aprobará la retribución mínima y máxima que corresponda a cada nivel de empleo,

cargo o comisión. Las remuneraciones de los servidores públicos deberán sujetarse a lo previsto en el artículo 147 de esta Constitución y en caso de que por cualquier circunstancia se omita establecer ésta, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto inmediato anterior. Cuando se trate de la creación de un nuevo empleo, cuya remuneración no se hubiere fijado, se le asignará la prevista para alguno similar. La retribución estará sujeta a las modificaciones que, en su caso, sean convenidas conforme a la legislación de la materia. La Legislatura examinará, discutirá y aprobará las asignaciones presupuestales multianuales que el Ejecutivo proponga en el proyecto de presupuesto de egresos, las cuales deberán estar destinadas a programas y proyectos de obra pública, de conformidad con los requisitos establecidos en el marco legal aplicable. La Legislatura aprobará proyectos para la prestación de servicios conforme a la ley de la materia y las asignaciones presupuestales que cubran los gastos correspondientes a dichos proyectos durante los ejercicios fiscales en que estén vigentes los mismos. Asimismo, aprobará las adjudicaciones directas de dichos proyectos, conforme a las excepciones previstas por la legislación aplicable. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los Organismos Autónomos, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estos presupuestos deberán observar el mismo procedimiento para la aprobación del presupuesto del Estado.

XXXI. Expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal, la Ley de Ingresos de los Municipios, cuya iniciativa será turnada por el Ejecutivo del Estado. Si cumplido el plazo que corresponda no se hubiere aprobado el ordenamiento jurídico financiero referido, seguirá en vigor hasta el 31 de enero del ejercicio fiscal inmediato siguiente el expedido para el ejercicio fiscal inmediato anterior al de la iniciativa en discusión, únicamente respecto de aquellos rubros que no se hayan visto afectados por la entrada en vigor de los ordenamientos legales correspondientes de carácter federal. Si llegado el 31 de enero no se hubiese aprobado la Ley de Ingresos de los Municipios correspondiente al ejercicio fiscal en transcurso, se turnará al Pleno de la Legislatura para

su votación la iniciativa que en su momento hubiese mandado el Titular del Ejecutivo.

XL. Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación, otras entidades y los municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito estatal;

XLI. Crear organismos descentralizados;

XLIV. Expedir las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III, IV y V del artículo 115 de la Constitución Federal así como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esa Constitución;

XLV. Expedir las normas que regulen el procedimiento y condiciones para que el Gobierno del Estado asuma una función o servicio público municipal, cuando al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;

XLVI. Expedir las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Así como, emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resuelvan los conflictos que se presenten entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos a que se refieren las fracciones XLIV y XLV de este artículo;

XLVIII. Legislar en materia de participación ciudadana;

XLIX. Convocar a consultas populares en los términos de esta Constitución y de la ley en la materia;

Este artículo constitucional refiere amplias facultades que se contienen como he mencionado en cincuenta fracciones, de forma que el número de decretos que expide este cuerpo legislativo es considerable, mayor de 300 en promedio por cada Legislatura, como se podrán advertir en otro apartado de esta investigación.

La responsabilidad jurídica del Poder Legislativo del Estado de México implica también autorizaciones para los ayuntamientos a efecto que puedan contratar créditos o financiamientos para proyectos diversos, además de permitir que éstos también puedan concesionar servicios o dar en comodato o arrendamiento los bienes inmuebles de su propiedad.

Así que, las facultades de la legislatura no sólo implican expedición de ordenamientos legislativos, pero sí debe entenderse como instrumentos jurídicos que norman alguna determinada actividad gubernamental.

De manera propia, considero que la labor que implica mayor uso de la técnica legislativa es respecto de la expedición de leyes y respecto de los decretos también requieren de una adecuada técnica legislativa.

### **3.23 NÚMERO DE LEYES APROBADAS POR LEGISLATURAS LVI-LVIII**

A lo largo de este trabajo, he mencionado que una legislatura generalmente suele ser valorada de acuerdo con la productividad de Decretos que expida, sin embargo también se ha reiterado que no es el número sino la calidad de los mismos lo que otorga beneficio a la ciudadanía.

Así que no es la cantidad sino la respuesta a los problemas que aquejan a la sociedad la que debe tomarse en cuenta para calificar el trabajo de los Diputados, sin embargo se incluye en esta trabajo un apartado en el que se plasma el número de Decretos expedidos por el Poder Legislativo del Estado por cada Legislatura a partir del año 2003, para tener únicamente una referencia del trabajo legislativo, desde la consideración que no todas sus determinaciones constituyen leyes o reformas al marco normativo de la entidad. Lo anterior, porque se ha comentado que las facultades de la Legislatura son amplias, pero que, sin embargo de manera mediática los ciudadanos podríamos pensar que una Legislatura trabaja más cuando expide mayor número de Decretos, lo cual es ajeno a la realidad.

No obstante, antes de dar paso a la exposición respecto a la cantidad de propuestas que han sido aprobadas por la Legislatura del Estado de México a partir del año 2003, es preciso reflexionar cuál es la razón de que algunas iniciativas sean aprobadas y otras no, quién realiza la valoración y a partir de qué elementos.

En este sentido, el trabajo para determinar lo anterior no es o no debe ser del Poder Ejecutivo, sino de la Legislatura en todo caso, pero debe señalarse a partir de qué criterio y bajo que consideraciones.

En este trabajo, también es importante precisar cuál ha sido el resultado del trabajo legislativo en la Entidad, para estar en posibilidad de advertir la tendencia respecto a las propuestas del titular del Ejecutivo Estatal, de los legisladores y de los propios ciudadanos.

A partir de lo anterior, se precisa lo siguiente:

### **3.23.1 ESTADÍSTICA SIMPLE POR NÚMERO DE DECRETOS**

#### **(TASA DE APROBACIÓN POR TOTAL DE DECRETOS APROBADOS)**

##### **LVI LEGISLATURA, 2006-2009**

##### **Decretos expedidos: 314**

- 145 derivados de solicitud del Ejecutivo, lo cual representa 46% respecto del total.
- 135 derivados de iniciativas de los Legisladores, lo cual representa un 42% del total de los decretos.
- 2 derivados de iniciativas ciudadanas lo cual representa un 0.6% de los 314 decretos.



- 32 diversos, derivados de propuesta del (Poder Judicial, Ayuntamientos IEEM, CODHEM, TEEM), lo cual representa un 10% de los 314 decretos.

## **LVII LEGISLATURA, 2009-2012**

### **Decretos expedidos: 527**

- 246 del Ejecutivo derivados de solicitud del Ejecutivo, lo cual representa 46% de los 527 decretos.
- 233 derivados de iniciativas de los Legisladores, lo cual representa un del Legislativo, representa 44% del total.
- 5 derivados de iniciativas ciudadanas lo cual representa un 0.9% de los 527 decretos.
- 43 derivados de propuesta diversas del (Poder Judicial, Ayuntamientos, IEEM, CODHEM, TEEM), que representa 8.1% de los 527 decretos.

## **LVIII LEGISLATURA, 2012-2015**

### **Decretos expedidos: 436\***

- 237 del Ejecutivo derivados de solicitud del Ejecutivo, lo cual representa 54% del total de decretos.
- 156 derivados de iniciativas de los Legisladores, lo cual representa un 39% del total de decretos.
- 1 derivados de iniciativas ciudadanas lo cual representa un 0.2% de los 436 decretos.

- 42 derivados de propuesta diversas del (Poder Judicial, Ayuntamientos, IEEM, CODHEM, TEEM), que representa 6.8% de la totalidad de los decretos.

\* al 30 de mayo de 2015.

### **3.23.2 TASA DE APROBACIÓN RESPECTO A LAS INICIATIVAS PRESENTADAS DEL PODER EJECUTIVO**

En la LVI Legislatura se aprobó un **85%** de sus propuestas presentadas, esto es, el Gobernador del Estado presentó 169 iniciativas, lo que representa un 100%, de lo cual le fueron aprobadas 145 de sus propuestas.

En la LVII Legislatura se aprobó un **91%** de sus propuestas presentadas, esto es, el Gobernador del Estado presentó 270 iniciativas, lo que representa un 100%, de lo cual le fueron aprobadas 246 propuestas.

En la LVIII Legislatura se aprobó un **79%** de sus propuestas presentadas, esto es, el Gobernador del Estado ha presentado al 30 de mayo de 2015, 300 iniciativas, lo que representa un 100%, de lo cual le fueron aprobadas 237 propuestas.

### **INICIATIVAS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

En la LVI Legislatura se aprobó un **57%** de sus propuestas presentadas, esto es, los legisladores presentaron 235 iniciativas, lo que representa un 100%, de lo cual le fueron aprobadas 135 propuestas.

En la LVII Legislatura se aprobó un **51%** de sus propuestas presentadas, esto es, los legisladores presentaron 452 iniciativas, lo que representa un 100%, de lo cual le fueron aprobadas 233 propuestas.

En la LVIII Legislatura se aprobó un **35%** de sus propuestas presentadas, esto es, los legisladores han presentado 445 iniciativas, lo que representa un 100%, de lo cual le fueron aprobadas 156 propuestas.

### **INICIATIVAS CIUDADANAS**

En la LVI Legislatura se aprobó un **1.5%** de sus propuestas presentadas, esto es, los ciudadanos presentaron 130 iniciativas, lo que representa un 100%, de lo cual le fueron aprobadas 2 propuestas.

En la LVII Legislatura se aprobó un **16%** de sus propuestas presentadas, esto es, los ciudadanos presentaron 31 iniciativas, lo que representa un 100%, de lo cual le fueron aprobadas 5 propuestas.

En la LVIII Legislatura se aprobó un **20%** de sus propuestas presentadas, esto es, los ciudadanos presentaron 5 iniciativas, lo que representa un 100%, de lo cual le fue aprobada 1 propuesta.

### **3.24 RESUMEN**

#### **LVI LEGISLATURA**

En funciones del 05 de septiembre de 2006 al 04 de septiembre de 2009.

Número de decretos aprobados: 314

Iniciativas totales presentadas: 1,029

- Número de iniciativas presentadas por el Titular del Ejecutivo del Estado de México: 169
- Número de iniciativas propuestas por el Gobernador, que fueron aprobadas: 145
- Número de iniciativas presentadas por los Grupos Parlamentarios: 235

- Número de iniciativas propuestas por los grupos Parlamentarios, que fueron aprobadas. 135
- Número de iniciativas ciudadanas presentadas. 130
- Número de iniciativas ciudadanas que fueron aprobadas: 2
- Iniciativas presentadas por el Tribunal Superior de Justicia: 6
- Iniciativas aprobadas al Tribunal Superior de Justicia: 6
- Iniciativas presentadas por el IEEM: 1
- Iniciativas aprobadas al IEEM: 1
- Iniciativas presentadas por CODHEM: 3
- Iniciativas aprobadas a la CODHEM: 3
- Iniciativas presentadas por el TEEM: 1
- Iniciativas aprobadas al TEEM: 1
- Iniciativas presentadas por los Ayuntamiento de la Entidad: 484
- Iniciativas aprobadas a los Ayuntamientos 484, pero sólo 21 en dictamen\*. (\*es decir, se juntaron varios asuntos en un solo Dictamen).
- Integración de Diputados de mayoría y de representación proporcional por grupo parlamentario en la "LVI" Legislatura del Estado de México.

PRI	21
PAN	20
PRD	20
PVEM	7
PT	4
CONVERGENCIA	3

### **LVII LEGISLATURA**

En funciones del 05 de septiembre de 2009 al 04 de septiembre de 2012.

Número de decretos aprobados: 527

Iniciativas totales presentadas: 1,238

- Número de iniciativas presentadas por el Titular del Ejecutivo del Estado de México: 270
  - Número de iniciativas propuestas por el Gobernador, que fueron aprobadas: 246
  - Número de iniciativas presentadas por los Grupos Parlamentarios: 452
  - Número de iniciativas propuestas por Los Grupos Parlamentarios, que fueron aprobadas: 233
  - Número de iniciativas ciudadanas presentadas por ciudadanos del Estado de México: 31
  - Número de iniciativas propuestas por los ciudadanos, que fueron aprobadas: 5
  - Iniciativas presentadas por el Tribunal Superior de Justicia: 22
  - Iniciativas aprobadas al Tribunal Superior de Justicia: 22
  - Iniciativas presentadas por el IEEM: 1
  - Iniciativas aprobadas al IEEM: 1
  - Iniciativas presentadas por CODHEM: 2
  - Iniciativas aprobadas a CODHEM: 2
  - Iniciativas presentadas por los Ayuntamientos: 460
  - Iniciativas aprobadas a los Ayuntamientos: 460, pero sólo 18 en dictamen\*.  
(\*es decir, se juntaron varios asuntos en un solo Dictamen).
- 
- Integración de Diputados de mayoría y de representación proporcional por grupo parlamentario en la “LVII” Legislatura del Estado de México.

PRI	39
PAN	12
PRD	8
NUEVA ALIANZA	6
PVEM	3
PT	3

CONVERGENCIA	3
PSD	1

## LVIII LEGISLATURA

En funciones del 05 de septiembre de 2012 al 04 de septiembre de 2015.

Número de decretos aprobados al 30 de mayo de 2015: 436

Número total de iniciativas presentadas al 30 mayo de 2015: 1,200, al 30 de mayo de 2015.

- Número de iniciativas presentadas por el Titular del Ejecutivo del Estado de México: 300 al 30 de mayo de 2015.
- Número de iniciativas propuestas por el Gobernador, que fueron aprobadas: 237.
- Número de iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios: 445 al 30 de mayo de 2015.
- Número de iniciativas propuestas por los grupos parlamentarios, que fueron aprobadas: 156 al 30 de mayo de 2015.
- Número de iniciativas ciudadanas presentadas por ciudadanos del Estado de México: 5, al 30 de mayo de 2015.
- Número de iniciativas propuestas por los ciudadanos, que fueron aprobadas: 1, al 30 de mayo de 2015.
- Iniciativas presentadas por el Tribunal Superior de Justicia: 8, al 30 de mayo de 2015.
- Iniciativas aprobadas al Tribunal Superior de Justicia: 8, al 30 de mayo de 2015.
- Iniciativas presentadas por el IEEM: 1
- Iniciativas aprobadas por el IEEM: 1
- Iniciativas presentadas por los Ayuntamientos: 441
- Iniciativas aprobadas a los Ayuntamientos: 441 pero sólo 33 en dictamen\*.  
(\*es decir, se juntaron varios asuntos en un solo Dictamen).

- Integración de Diputados de mayoría y de representación proporcional por grupo parlamentario en la “LVIII” Legislatura del Estado de México.

PRI	39
PAN	11
PRD	12
NUEVA ALIANZA	5
PVEM	4
PT	2
CONVERGENCIA	2

Así, aunque interesante resulta conocer la cantidad de Decretos expedidos por cada Legislatura, se ratifica que, al margen del número que se obtenga cada periodo legislativo, serán las normas jurídicas que beneficien a la población las que determinen la utilidad y relevancia que socialmente implica el proceso legislativo.

### **3.25 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO**

El Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México denominado comúnmente “Congreso del Estado”, abarca hasta este año la Legislatura Estatal más numerosa del País en cuanto a integración de legisladores.

Su asamblea está integrada por 75 Diputados de los cuales 45 son electos por el principio de mayoría y 30 designados bajo el principio de representación proporcional.

Es hasta el año de 1993, cuando, producto de una reforma política, seis partidos políticos distintos tuvieron acceso, por la vía del sufragio popular a la

representación en la Legislatura del Estado de México, transformando con ello el quehacer legislativo en la entidad.

No obstante, el predominio que ha tendido un partido político en la Cámara de Diputados del Estado, en los años 2004 al 2009 hubo un equilibrio de integrantes de los grupos parlamentarios, por lo que, el factor de la negociación ha sido el punto de encuentro para la marcha del trabajo legislativo, sin que esto signifique que la gobernabilidad del Congreso haya sido imposible, creemos en parte, por la negociación política.

Si bien en el Estado de México existe el Derecho de iniciativa del ciudadano mexiquense para presentar al Legislativo sus propias propuestas de ley, no existe garantía o mecanismo que asegure que su propuesta será si quiera analizada. Ante esta situación aparece la reflexión respecto a cómo los legisladores están en posibilidades de determinar si una iniciativa ciudadana es adecuada o no.

Por lo que, la respuesta del legislador para determinar la procedencia o improcedencia de una propuesta de ley debe ser producto de un análisis jurídico, técnico y concienzudo de alta sensibilidad y sobre todo alejado de intereses políticos para dar certeza al ciudadano de que su derecho es respetado.

En este aspecto, deberá reflexionarse si el derecho de iniciativa se asocia a un derecho de petición en el cual una nula respuesta de la autoridad vulnera un derecho reconocido en el texto constitucional y el cual debe ser respetado por toda autoridad.

En México, los representantes populares no están obligados jurídicamente a cubrir un perfil profesional para desempeñar su función. En esencia, los representantes populares provienen de diversos sectores del pueblo y deben precisamente responder a sus intereses.



Sin embargo, dadas las exigencias y circunstancias de tipo económico, político y social actuales, donde la sociedad requiere que sus representantes tomen decisiones acertadas, para lo cual es necesario conozcan su entorno y se encuentren debidamente informados para resolver las problemáticas que a los gobernados les aquejan

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México no dispone requisitos para ser Diputado en el Estado de México, por lo cual, en teoría los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en la Carta política fundamental del Estado pueden aspirar a ocupar estos cargos de representación popular, por lo que en consecuencia no se requiere perfil profesional para realizar esta función, sin embargo la tarea legislativa implica preparación y conocimiento para estructurar normativamente las disposiciones que atiendan un problema en específico

No existe norma jurídica en Poder Legislativo del Estado de México que determine el número, cualidades, requisitos y perfiles profesionales que deben cubrir los asesores de los Legisladores en el Estado, esto genera improvisación y en consecuencia no existe competencia y competitividad profesional en esa función.

Por lo tanto desde mi punto de vista es necesario que esta actividad esté debidamente normada para que no exista amplio margen de operación política en detrimento de los intereses de la ciudadanía del Estado de México.

La función de asesor jurídico es trascendental, se requiere contar con habilidades e necesaria especialmente en el ámbito legislativo. El ingreso de los asesores de los Diputados al Poder Legislativo no está limitado a contar con algún perfil profesional. Esto parece sumamente interesante porque el asesor es quien debe orientar al legislador para el ejercicio de su función.

Del resultado del análisis de la expedición de Decretos en la Legislatura del Estado de México, a partir del año 2006, el Ejecutivo del Estado ha tenido el

predominio, ya que se le han aprobado desde un 46% hasta un 54% de la totalidad de los Decretos expedidos, lo cual marca una tendencia de dominio de sus propuestas, respecto de los propios Diputados y de los ciudadanos, siendo la tasa más alta respecto sus proyectos presentados correlativamente que han ido desde el 79% al 91%.

## CAPÍTULO CUARTO

### 4. LOS DEBERES DEL LEGISLADOR Y MEJORAS AL PROCESO LEGISLATIVO

La actividad legislativa implica una alta responsabilidad. Responder a la confianza de las personas que ejercieron su derecho activo al voto, para designar a sus representantes populares.

En este sentido considero que el Legislador en ningún momento puede eludir esta responsabilidad, que desde mi particular punto de vista comprende dos circunstancias:

a). Una interna que, como persona integrante de una comunidad tiene el deber de ser corresponsal en sus actos, es decir responder personalmente frente a sus electores, y esta responsabilidad o deber se centró en su conducta, a la cual nos referiremos como deber ético.

b). Otra institucional y en un sentido profesional que se refiere a su legislador, este aspecto es de orden técnico, y considero conlleva el método y la forma correcta de realizar su trabajo basado en una lógica que otorgue certeza, por lo que a este aspecto se enfocará el deber técnico resumido en la técnica legislativa.

Aspectos que se enuncian enseguida.

#### 4.1 DEBER ÉTICO DEL LEGISLADOR

La actividad legislativa en México está siendo cuestionada hoy en día en el País, por los privilegios de los cuales los medios de comunicación han referido que los legisladores cuentan y que en tal sentido desvirtúan su misión.

Al margen de lo anterior, es imprescindible considerar que los legisladores representan a la sociedad y que por tanto, su actuar debe ser ejemplar y apegarse a las normas morales y sociales que la propia colectividad determina.

Así que, además de representar y velar por los intereses de sus electores, su conducta debe estar imbuida de valores universales en bien de la ciudadanía. En este sentido, se da paso a diversas opiniones que refuerzan las ideas expresadas.

## **4.2. ETICA Y RESPOSIVIDAD DEL LEGISLADOR**

De acuerdo con Oscar Diego Bautista (2009,7):

“Actualmente, hay un desvío de los objetivos originales de la política. Pareciera que los intereses de políticos, legisladores, jueces y funcionarios no son los intereses de los ciudadanos y lo que se busca es su voto para llegar al poder, legitimarse y mantenerse en él” (Diego, 2009,7).

De ahí que, son muy variadas las voces académicas que se han detenido a analizar el perfil que deben cubrir las personas que ocupen el cargo de legisladores, ya que consideran que la relevancia de su actividad se refleja en el beneficio social y en el del propio Estado.

Precisamente, Oscar Diego es uno de los académicos interesados en el tema cuando señala:

“es fundamental que quienes deliberan sobre los asuntos de un Estado, es decir que ocupan un cargo de representación popular posean un comportamiento noble” (Diego, 2009,12).

Agrega que es necesario:

“...establecer un filtro basado en educación y ética para despertar la conciencia y posteriormente, lograr la interiorización de los valores de servicio público...” y de esta manera “...el legislador podrá actuar comprometido con la comunidad a la que representa...” y añade...”...ya que son los valores los que impiden o motivan a actuar a toda persona, y la ética es la disciplina que los muestra...” Por lo que la ética orientada al legislador tiene como eje el dotar de cualidades a fin de formarlo en el espíritu de lo público para comprender así la misión encomendada: servir a la sociedad a la que se representa mirando siempre por el beneficio del Estado. De esta manera todas las tareas y actividades que realizan los legisladores han de estar orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política (Diego, 2009,12).

Además de las cualidades de tipo técnico que los legisladores deben cubrir para legislar, no debe dejarse de lado el aspecto conductual, de forma tal, que los actos que realice estén revestidos de la ética necesaria en bien de las personas, lo anterior porque su deber es resolver la problemática de la sociedad y su cargo se debe a ellos, Diego, lo expone de la manera siguiente:

“La excelencia de los asuntos en el ámbito legislativo sólo se alcanzará y mantendrá si se cuenta con legisladores con sólidos criterios de conducta ética...” “Todo representante popular debe tener conciencia de que, por encima de cualquier otro interés, su función estará encaminada a la resolución de problemáticas y necesidades de la comunidad que integra el Estado. El Legislador debe deliberar únicamente en razón de su comunidad, se debe a ella, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con esta.” “Nunca hay que olvidar que están ahí para servir a la comunidad y no servirse de ella”. En palabras de Aristóteles, “El objetivo que debe perseguir un buen legislador es estudiar la manera en que un Estado, una raza de hombre o

alguna otra comunidad debe participar de la vida buena y de la felicidad que les sea posible” (Política, 1325 a) (Diego, 2009,13).

Asimismo, se retoma de nueva cuenta la aseveración realizada en capítulos anteriores de la presente investigación en el sentido de que los legisladores deben velar por los intereses comunes y no partidistas, a efecto de satisfacer a la comunidad, lo cual reafirma Diego, en la forma siguiente:

“La política tiene por fin satisfacer la pluralidad de intereses ciudadanos sin inclinarse por intereses particulares o de grupos.” “El bien plural es el bien de todas las personas en tanto son miembros del Estado y corresponde trazar los mecanismos para lograr la satisfacción de la pluralidad de intereses a los legisladores” (Bautista 2009, 19-20).

De lo expuesto se advierte que el Legislador debe ser consciente antes de todo del interés público y del bien de la colectividad como un compromiso personal porque a ella se debe y frente a ella debe responder.

### **4.3 DIEZ MANDAMIENTOS DEL LEGISLADOR**

Aunado a las ideas anteriores, es necesario delimitar una serie de pautas que el Legislador puede tomar en cuenta para realizar su trabajo, por lo que a modo de sugerencia, los Legisladores pueden imbuirse de ideas que los concienticen acerca de su delicada labor en bien de la sociedad.

En tal sentido, Raigosa (2000) en su ensayo “Órganos Legislativos y Órganos Judiciales, Algunos elementos para el análisis de cuestiones de Técnica Legislativa”, propone una interesante argumentación plagada de principios y valores con los que el parlamentario se debiera conducir y los denomina “Los Diez Mandamientos del Legislador” y que se transcriben de acuerdo a lo siguiente:

- Primero: Respetarás la Constitución sobre todas las cosas.
- Segundo: No matarás los valores fundamentales del orden jurídico.
- Tercero: Honrarás los intereses de los padres de la ley, para que la ley pueda servir a esos intereses con flexibilidad por el resto de su vida, y las vidas de sus descendientes.
- Cuarto: No hurtarás la aplicabilidad de la ley, incorporando medios legales inadecuados a los fines perseguidos.
- Quinto: No cometerás contradicciones.
- Sexto: Te abstendrás de caer en imprevisiones innecesarias.
- Séptimo: No desearás las ambigüedades.
- Octavo: Te abstendrás de cometer vaguedades, sin contar con una buena justificación.
- Noveno: Te guardarás de cometer repeticiones y legalismos, y evitarás la verborrea, en la medida de lo posible.
- Décimo: Recuerda las reglas de interpretación de las leyes, para que los tribunales no tomen la palabra del legislador en vano.

El décimo mandamiento prescribe al legislador que tome en cuenta el dinamismo del derecho. En realidad, tanto el primer mandamiento como, el décimo se refieren específicamente a las relaciones entre órganos, pero hay diferencias importantes. Por una parte, el primer mandamiento atiende a la relación entre el legislador ordinario y el legislador constituyente, y, por otra, entre el legislador ordinario y el órgano contralor de la constitucionalidad, de manera que le advierte al legislador ordinario sobre la necesidad de adecuarse a los contenidos de la norma fundamental porque, en caso de no hacerlo se ve en peligro de que su acto, su legislación, desaparezca del mundo jurídico por acción judicial. En cambio, el décimo mandamiento le propone al legislador que al elaborar la ley atienda a la manera en que los jueces la aplican, a esas relaciones que se han venido comentando entre estos órganos, a los principios que efectivamente guían la acción de los jueces, a la diferente perspectiva desde la cual los jueces se acercan al derecho, no como “política” sino como “norma o principio (Raigosa, 2000, 200-203).

El orden de estos mandamientos atiende a la siguiente razón: se privilegia la Constitución como el elemento normativo fundamental de todo orden jurídico. Los mandamientos segundo a noveno se sustentan en cinco racionalidades o formas de comportarse racionalmente conforme a cinco diferentes criterios que fueron señalados por el profesor Atienza, de manera que se cubren los aspectos de legitimidad, eficiencia, eficacia, sistematicidad y comunicabilidad que pueden exigirse a toda norma. Finalmente, el décimo mandamiento prescribe tomar en cuenta el punto de vista judicial para elaborar buenas leyes.

Raigosa, considera que el hecho de la participación del legislador en la creación y aplicación del orden jurídico, le obliga a comportarse siguiendo ciertas reglas que favorecen el desarrollo adecuado del derecho y las relaciones con los demás órganos normativos, debido a que está inserto en un sistema normativo.

Con lo anterior, es posible concluir que la función formal del Poder Legislativo en México consiste en crear y perfeccionar el marco jurídico que rijan las relaciones entre los ciudadanos y habitantes de un Estado, pero que a través de las facultades que le otorga la Constitución Federal realiza actos de contenido material o facultades, que permiten el cumplimiento de los fines del propio Estado.

#### **4.4 DEBER TÉCNICO**

Además del deber ético, los legisladores tienen la obligación de realizar su trabajo de forma adecuada, aunque esto no está determinado de manera precisa en ningún ordenamiento legal, sin embargo su cargo implica tanta responsabilidad que emplear una mala frase en algún cuerpo normativo puede llegar a afectar algún interés esfera personal de algún individuo.



Por ello, su labor debe ser comparada con la de un cirujano quien debe realizar su trabajo concienzudamente y con sumo cuidado, debe reflexionar si la redacción de la ley que propone, beneficiará o perjudicará algún sector social.

De esta manera, su trabajo es trascendente y debe estar preparado para ello, por lo que, en este apartado se expresa la herramienta de la cual se puede auxiliar el Legislador para beneficio de la colectividad.

#### **4.4.1 LA TÉCNICA LEGISLATIVA**

De acuerdo con Muro (2007), posterior a la Constitución de 1917 comienza la atención sobre los estudios de técnica legislativa, por lo que hoy, surge la necesidad de abocarse sobre la materia al contarse con un Congreso de la Unión más dinámico y no simplemente como ratificador de iniciativas presidenciales.

Este autor enlaza la importancia de que existan cambios trascendentales como lo es una nueva cultura política y una democracia más participativa que representativa ya que debe fomentarse la solidaridad y el patriotismo para que los ciudadanos no violen la ley y trabajen por el bien común de la sociedad.

Lo anterior es importante porque la ley debe atender estos aspectos es decir, implica un sistema que partiendo de su debida elaboración redundará en beneficio al bien común del ciudadano y en ese momento se justificará su existencia. Para este autor, el desarrollo del país no depende de una mayor creación de riquezas, sino como se distribuya con justicia el bien común.

Por ello la importancia de la técnica legislativa ya que la elaboración de la ley tiene ciertas fases como la identificación del problema, su diagnóstico y efectos posibles los objetivos que se persiguen y su inserción al orden constitucional, entre otros aspectos (Muro, 2007).

Para Pablo Salvador Coderch (2004) la técnica legislativa persigue mejorar y homogeneizar la calidad de las leyes y otras disposiciones jurídicas en dos aspectos fundamentales: su composición o estructura formal y su redacción o lenguaje.

La técnica legislativa para él, formula propuestas de organización o reorganización de sistemas de composición y redacción de los anteproyectos y proyectos de disposiciones jurídicas, propuestas que se articulan en manuales de procedimientos o en catálogos de directrices y en cuestionarios pero además, en voz de este autor, presupone el marco cultural de la lengua natural en la que se formulan las leyes y demás disposiciones jurídicas, pero además, se incardina en un determinado sistema legal, judicial y administrativo.

Como dato, este mismo autor refiere que existen dos sistemas para la formulación de legislación. Por una parte el modelo anglo americano proveniente del *common law* en el cual, esta tarea se basa en el principio de profesionalización y su concentración en un organismo único y especializado. Para el caso señala, el modelo de redacción concentrada se ilustra con el ejemplo de la legislación federal estadounidense.

Por otra parte, el modelo continental europeo del *civil law*, de redacción difusa o ministerial, en el que la tarea de redacción de los proyectos de ley se atribuye al departamento o sección departamental del ministerio competente por razón de la materia (Coderch, 2004, 4).

Podemos decir, que este modelo aplica para el caso del Estado de México cuando se trata de iniciativas que propone el titular del Ejecutivo Estatal.

A partir de estas circunstancias, es posible conceptualizar a la técnica legislativa como el conjunto de saberes encaminados a mejorar la composición y

redacción de las leyes- de la dogmática jurídica -o ciencia de la interpretación de las leyes-.

Existe la idea general de que el Gobierno procura los beneficios para el pueblo, no obstante, Pablo Salvador Coderch (2004) señala que la doctrina normativa –dominante en Europa durante el segundo tercio del siglo XX- ha sido justamente criticada por confundir los buenos deseos con la realidad, asume sin más que basta la intervención pública para conseguir su sanación, esto es, supone que el poder legislativo, el gobierno, la burocracia y el sistema judicial son intrínsecamente benéficos. Incorre así, en lo que el economista Harold Demsetz denominó la falacia del Nirvana: compara el mundo real con el cielo de los ideales y da por resuelto el problema por el procedimiento de suponer la intervención de agentes públicos dotados de los atributos de la divinidad

De acuerdo con Coderch (2004), Mancur Olson en un libro clásico publicado en 1965, ya había mostrado cómo la idea de que los intereses difusos de la colectividad gozaban de la protección automática y benéfica de derecho por obra y gracia del funcionamiento de los mecanismos de la representación política era poco menos que una ingenuidad: los grupos reducidos de intereses muy concretos tenían a su alcance, mucho más cerca y a menor coste que los grupos muy amplios y difusos, los instrumentos que precisaban para su defensa efectiva.

Sin embargo, estas consideraciones tienen implicaciones filosóficas que habrán de analizarse puesto que el Gobierno no cuenta en todas las ocasiones con los elementos o insumos necesarios para atender la totalidad de las demandas sociales, las cuales requieren en gran medida de los recursos económicos que estén disponibles en el momento que se presenta la necesidad por atender.

Para Minor Molina y Roldán Xolpa (2006) la técnica legislativa es el estudio de las reglas, fórmulas o métodos, destinados a mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como del uso del lenguaje de

tales instrumentos. De acuerdo con estos autores, los estudios de la técnica legislativa son una consecuencia directa de la crisis del estado de bienestar en una de sus facetas: la crisis de la legislación.

Desde este punto de vista, estos autores consideran que se degradó el nivel de calidad en la producción normativa como consecuencia de la masificación y aceleración de la tarea legislativa, que dan lugar a problemas de inconsistencias, redundancias, defectuosa redacción de las normas que las hacen incomprensibles o inviables.

Desde luego que esta idea es compartida en este trabajo puesto que el elaborar una Ley implica no solo el conocimiento de un problema que debe atenderse, sino que se deben de tomar en cuenta diversos factores de orden político, económico, social y técnico que permita a los destinatarios de la norma precisamente a ese estado de bienestar y felicidad, desde un punto de vista utilitarista.

De igual forma, estos autores definen a la técnica legislativa como un “conjunto de reglas, fórmulas o métodos, destinados a mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como al correcto uso del lenguaje y; técnicas aplicables sobre un proyecto normativo, a partir de la justificación o exposición de motivos de la norma y hasta la redacción de sus disposiciones finales” (Minor Molina, 2006,8).

Adicionalmente, Pablo Salvador Coderch (2004) refiere lo siguiente:

Mas en la medida en que las agencias reguladoras dispongan de claras ventajas relativas –comparadas con las del gobierno y del legislador que resuelven sobre su financiación- para conocer los costes de su propio funcionamiento, la aportación de Niskanen sigue siendo un instrumento poderoso de control de las directivas básicas de teoría de la legislación y técnica legislativa que ponen el acento en la contrastación de la

necesidad de nueva legislación o de modificar las regulaciones preexistentes. Así, una de las reglas más básicas de los catálogos de directrices de técnica legislativa, es la que pregunta sobre la necesidad y alternativas de la regulación propuesta, por lo que los borradores de anteproyectos de ley estarán formados por el anteproyecto propiamente dicho, la fundamentación o exposición de motivos y la portada.

En este sentido, dice Coderch, que en la fundamentación, se explicitarán:

- Los objetivos y necesidad del proyecto y de sus disposiciones.
- Los supuestos materiales que condicionan su aplicación y las fuentes de conocimiento sobre ellos.
- Si existen o no otras soluciones posibles y, en particular, si la realización de la tarea puede realizarse directamente por los particulares.

Asimismo, señala que en el proceso, debe plantearse lo siguiente:

- A. Problema y objetivo.
- B. Solución.
- C. Alternativas.
- D. Costes para el erario público.
- E. Otros costes.

Derivado de lo anterior, siguiendo la plantilla del denominado “*Cuestionario Azul*” (*Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes*) aprobado por acuerdo del gobierno federal alemán de 11 de diciembre de 1984, propone un formulario de 10 preguntas que se debe tener al inicio de un trabajo legislativo, las cuales son:

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?
2. ¿Qué alternativas hay?
3. ¿Debe actuar la Federación?
4. ¿Es necesario realizar una ley?
5. ¿Hay que actuar ahora?

6. ¿El alcance de la regulación es adecuado?
7. ¿Se puede limitar su vigencia?
8. ¿La regulación es clara y está orientada al ciudadano?
9. ¿La regulación es practicable?
10. ¿Existe una relación adecuada entre costes y beneficios?

Derivado de lo expuesto, Pablo Salvador Coderch (2004), estima que la doctrina normativa, que concibe la legislación y la regulación como actividades que tienden necesariamente a la consecución del interés público, así como su némesis -la doctrina de la inevitable captura del regulador por el regulado- deberían ceder terreno a análisis teóricos sistemáticos y empíricamente contrastables y, en particular, a los llevados a cabo por la teoría económica de la regulación, esto es, que los legisladores deben tomar en cuenta no sólo las realidades o necesidades actuales, sino ponderar diversos aspectos que implican la labora normativa y uno de ellos es el económico.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que los legisladores deben entender el contexto de un tema específico para prever aspectos incluso del pasado porque evidentemente existen temas pendientes en los gobiernos que deben atenderse y en consecuencia que la legislación sea para normas aquéllas situaciones del pasado, pero también del presente e incluso del futuro que resuelvan diversas problemáticas.

Además considera que la realidad de la participación de los grupos de intereses ciudadanos en la elaboración de las leyes y demás disposiciones jurídicas debería ser tomada en consideración por la técnica legislativa del siglo XXI.

El proceso de elaboración de leyes y disposiciones jurídicas debería igualmente tener en cuenta los eventuales procesos de negociación que tienen lugar en el seno de cada poder del Estado, así como entre los distintos poderes públicos. Así la idea de negociación debería ser asumida como un modo de contrarrestar el monopolio estatal de la coerción.

La negociación que eventualmente tiene lugar en el marco de los procesos de elaboración de leyes y disposiciones jurídicas debería estar legalmente sujeta a estrictas exigencias de transparencia, así como a las cautelas precisas para neutralizar los conflictos de intereses (Coderch, 2004,25).

Pero además no debe dejarse de lado el punto de vista de la profesionalización de esta actividad, que estará sustentada por la técnica legislativa.

En opinión de Thalía Pedroza y Miguel Carbonell (2000), es evidente que los estudios de técnica legislativa han estado prácticamente ausentes de las preocupaciones de la doctrina nacional. Para ellos, es a partir de 1997 cuando los Diputados empiezan a tomar plena conciencia de las posibilidades que tienen para ejercer controles de todo tipo sobre el Ejecutivo. Es entonces cuando se observa un número creciente de iniciativas a cargo de los propios Diputados (sobre todo los de oposición) y un debate parlamentario mucho más acucioso y responsable.

Así, las leyes deben de contar con una serie de atributos técnicos (en el sentido de “calidad” legislativa). Estos autores citan a Manuel Atienza para quien debe distinguirse entre técnica o técnicas legislativas y teorías de la legislación, las teorías de la legislación enfocadas a aquellos análisis más bien de conjunto, de tipo explicativo y de carácter básico, mientras que las técnicas legislativas tienen un carácter mucho más sectorial, no pretenden explicar un fenómeno, sino indicar cómo conseguir ciertos objetivos a partir de determinados conocimientos y, en consecuencia, utilizan o aplican saberes que, por tanto, cabe considerar como más básicos (Pedroza, Carbonell, 2000,10).

Por lo que, conforme se ha señalado en este y otros apartados de la presente investigación, es primordial reflexionar si es necesario seguir una técnica para desarrollar un instrumento legal.

Gonzalo Santiago Campos (2006), señala por su parte que la labor legislativa está muy cuestionada hoy día, pues desde muy diversas trincheras se le ataca: desde la actividad gubernamental –entiéndase Ejecutivo– se le considera el artífice de todos los tropiezos estatales; los juzgadores la acometen señalando la deficiencia que presentan las normas; lo que trae como consecuencia la mala opinión de la sociedad con respecto al trabajo desarrollado por la función legislativa.

Pero no solo los legisladores son cuestionados acerca de su quehacer, también la ley es objeto de múltiples discusiones, hasta el punto de que se ha convertido en un lugar común hablar de la “crisis de la ley”.

Para Liborio Hierro, los motivos prácticos y teóricos de ésta, se pueden resumir en cuatro: “a) la diversificación de la ley y la competencia entre los diversos tipos de leyes; b) la aparición de normas no legales de carácter paralegal en los procesos de integración regional de los estados; c) la expansión de la fuerza normativa de las constituciones, y d) la expansión de la fuerza normativa de los principios” (Santiago, 2006, 307).

Con base en todas las consideraciones anteriores se reafirma que la técnica legislativa debe estar presente en todos los trabajos legislativos que aspiren a contar con calidad, pero no sólo en cuanto a la redacción o incluso estructura sino al contenido y fondo de las necesidades, y la correspondiente viabilidad, pero estos aspectos deben ser analizados de forma profesional, sistemática y metodológica por parte de profesionales que lo realicen.

#### **4.5 LEGISLAR BIEN**

El proceso legislativo debe responder en primer lugar a las inquietudes que plantea la sociedad, y no a los intereses del Gobierno del Estado. Pongamos un ejemplo en



el ámbito nacional: en el año 2007 se expidió la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, “Ley del IDE”, que desde nuestra opinión resulta en perjuicio de los pequeños y medianos comerciantes, así como de las personas que, al disponer de una cantidad en efectivo mayor a \$15,000.00 pesos, tienen que buscar medios alternativos a un banco para resguardarla y evitar el pago de un impuesto. Estos ciudadanos están además, y como resultado de la expedición de la Ley del IDE, mayormente expuestos al fenómeno de la delincuencia, de tal suerte que sólo resulta privilegiados con esta ley los grandes capitalistas que realizan transferencias electrónicas millonarias sin tener que comprobar el origen de sus recursos.

Ante este panorama, resulta necesario que el Poder Legislativo, a través del Proceso, sea el gran conciliador que recoja las inquietudes y expresiones de la voluntad de su pueblo. Así, el legislador debe “legislar bien”, expresión que aun cuando pueda resultar sujeta a mayor reflexión, refiere *grosso modo* a que su actuar debe ser regular y pertinente para las demandas sociales. En este sentido, “legislar bien” es:

Hacerlo según es debido, con razón, perfecta o acertadamente, de buena manera, felizmente, de manera propia o adecuada para algún fin, es decir, implica: (...) dictar preceptos en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los ciudadanos (...), es entonces una cualidad de ese acto, un mérito que siempre debería estar presente (Bichachi- Chaponick, 2012).

Como se advierte, “legislar bien” es trascendental y necesario para el bien de la sociedad, en todos los aspectos debe privilegiarse el sentir colectivo y considerar los beneficios que se producirán, no sólo es el acudir a una sesión y levantar la mano asintiendo una propuesta, se debe realizar un trabajo completo, con bases firmes y con conocimiento sustentado que permita proyectar el futuro de los ciudadanos, por lo que, se ratifica ser Legislador implica tener experiencia pero también tener la técnica necesaria para el logro de la labor legislativa.

En consecuencia, ¿cómo se podría determinar si la acción de legislar cumple con estas cualidades, cuando no existe una forma de verificar que los objetivos se alcancen en el tiempo que se propone?

De acuerdo con el texto “Legislar bien”, la actividad correspondiente a “legislar” puede ser vista como una obligación, un derecho, una necesidad y también una aspiración. Al respecto, se precisa lo siguiente:

Como obligación, en cuanto a que quien ha sido elegido por el ciudadano para representarlo tiene el deber de hacerlo a través del dictado de actos y de normas acordes a lo que necesitan quienes lo eligieron. Por esta razón, el legislar no debe constreñirse al mero acto de dictar o promulgar leyes, sino debe atender primordialmente a la problemática planteada por los ciudadanos, cuidando y privilegiando sus intereses, y sobre todo resolviendo las demandas que expresa cada sector que confió en su representante popular.

Como un derecho, en cuanto a que el ciudadano tiene la posibilidad de elegir a quienes deliberen y gobiernen para que en su representación lo hagan respetando y satisfaciendo sus necesidades y requerimientos (Bichachi – Chaponick, 2012).

Aquí se encuentra otra vinculación entre democracia, proceso legislativo y legisladores. El elector es precisamente el titular del derecho para obligar a sus representantes a vigilar sus intereses.

Así, de acuerdo con el documento citado, cuando nos referimos al término “legislar bien”, nos enfocamos en:

“... todo lo que tiene que ver con la excelencia del producto que se pretende brindar al ciudadano. Y para ello, para lograr esa excelencia, se necesitan herramientas idóneas: reglas claras de redacción,

conocimientos de técnica legislativa, bancos de datos con información oportuna, veraz y precisa, asesoramiento adecuado” (Bichachi – Chaponick 2012).

De acuerdo con las reflexiones de este apartado, se ratifica lo dicho: para las Legislaturas no debe importar la cantidad, sino la calidad; no la abundancia, sino la pertinencia, no las minorías, las mayorías; no el continente, sino el contenido de la ley.

#### **4.6 ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO**

El trabajo legislativo en el Poder Legislativo del Estado de México sigue el procedimiento ordinario establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y en el Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México.

A la fecha, la mayoría o casi todas las iniciativas de Ley que envía el Titular del Ejecutivo del Estado son aprobadas por el Poder Legislativo del Estado. En este sentido, el Ejecutivo en el Estado dispone dentro de su estructura orgánica con una Dependencia con rango de Secretaría de Estado denominada Consejería Jurídica, la cual se creó por decreto de la LVIII Legislatura del Estado de México que reformó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, área que se encarga de representar jurídicamente al Titular del Ejecutivo, así como elaborar los proyectos de Ley que serán sometidos por el Gobernador a consideración de la Legislatura del Estado.

En dicha dependencia existen profesionales del derecho y de otras áreas del conocimiento como letras encargados de proyectar las reformas, adiciones o derogaciones del marco jurídico estatal. En efecto, el personal jurídico que labora en

la Consejería Jurídica cuenta con el perfil profesional de la Licenciatura en Derecho, no obstante, se considera necesario fortalecer aún más el área en mención a efecto que se cuente con profesionales especializados en el arte de legislar, ya que como se ha reiterado las decisiones que la soberanía estatal adopte regularán el destino de los gobernados y en tanto que la Legislatura aún no requiere estándares especializados para la pertenencia a sus distintas dependencias, es impostergable que la oficina jurídica del Gobernador, de la cual emanan los proyectos de Ley cuente con alta calidad en los proyectos a partir del uso de la ciencia de la legislación.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, la Consejería Jurídica se encarga de planear, coordinar las actividades en el ámbito jurídico del Gobernador del Estado de México y entre sus atribuciones se encuentran:

Artículo 38 Ter.- La Consejería Jurídica es la Dependencia encargada de planear, programar, dirigir, resolver, controlar y evaluar las funciones del registro civil, del notariado, las relativas a la demarcación y conservación de los límites del Estado y sus municipios, en coordinación con las autoridades competentes, de la función registral, legalizaciones y apostillamiento, de la defensoría pública así como de la especializada para víctimas y ofendidos del delito, de los asuntos religiosos, administración de la publicación del Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", las relativas al reconocimiento, promoción, atención y defensa de los derechos humanos desde el poder Ejecutivo, de información de los ordenamientos legales, coordinarse con los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada Dependencia de la Administración Pública Estatal, en materia jurídica de las dependencias, y demás disposiciones de observancia general en el Estado.

De manera específica, las fracciones III, V, VI, VIII y IX del artículo 38 Ter señalado, disponen como atribuciones de la Consejería Jurídica:

- III. Revisar o elaborar los proyectos de iniciativas de ley o decreto que presente el Gobernador a la Legislatura del Estado, y en caso de que los mismos afecten el Presupuesto de Egresos, se estará a lo que dispone el artículo 288 del Código Financiero del Estado de México y Municipios;
- V. Informar al Gobernador sobre las leyes y reglamentos que sean contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Constitución Política del Estado y proponer las medidas necesarias para su corrección;
- VI. Coordinar la función jurídica de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México, con excepción de la materia fiscal;
- VIII. Elaborar el proyecto de agenda legislativa del Gobernador, atendiendo las propuestas de las dependencias y organismos, y someterla a la consideración del mismo;
- IX. Ser el conducto para presentar ante la Legislatura del Estado las iniciativas de Ley o Decreto del Ejecutivo, así como publicar las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado, distintas de aquellas que se refieran a la materia fiscal;

Como se advierte, la Consejería Jurídica tiene la gran responsabilidad de coordinar la función jurídica del Poder Ejecutivo del Estado, además de elaborar los proyectos de ley o decreto que serán sometidos a consideración de la Legislatura del Estado, de ahí la necesidad de que cuente con especialistas que conozcan la teoría y técnica legislativa para que los proyectos en su aspecto formal sean los adecuados, sin dejar de lado la realidad social que deben revestir en beneficio de los ciudadanos.

Aunque, en el último aspecto que refiere el párrafo anterior, la Legislatura debe acercarse a la sociedad para consultar respecto de la validez de los proyectos, que permitirán una mejor aceptación y en consecuencia mayor validez, eficacia y utilidad.

## **4.7 EL LEGISLAR EN EL CONTEXTO SOCIAL ACTUAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS DIFICULTADES**

Para Ángeles Galiana (1999), tras el advenimiento del llamado Estado Social de Derecho, los poderes públicos, a diferencia del Estado Liberal de Derecho pasan de ser espectadores a ser protagonistas de la vida económica, de modo que el Estado no tiene como única función garantizar el orden público, el cumplimiento o la aplicación de la ley, sino que su intervención en la economía y en la sociedad se basa fundamentalmente en la capacidad de prestar unos servicios públicos adecuados a los administrados.

Y precisamente, uno de los instrumentos que permiten al Estado dotar de servicios públicos a los ciudadanos es el Derecho a través de las disposiciones jurídicas, de ahí la importancia en que éstas sean acorde con las necesidades de la población y que además estén revestidas de una técnica legislativa adecuada.

De esta forma, las normas jurídicas están en relación estrecha con diversos aspectos de la actividad económica, cultural, profesional y demás, por lo que, en este tipo de Estado las normas deben abarcar estas actividades que antes estaban al margen o supeditadas a la sola y espontánea voluntad de los particulares.

En el actual modelo denominado Estado Social vira la concepción tradicional del Derecho solo como conjunto de normas para transformarse en un elemento que asume funciones distributivas.

De lo anterior se advierte, que la transformación de la concepción del Derecho ha afectado la posición del Derecho en la sociedad, reordenándose la relación entre los poderes y la relación legislación-administración, donde el principio de legalidad del Estado liberal resulta atacado por una situación general de desregulación, mediante la ampliación de la potestad reglamentaria de la Administración y de la

potestad legislativa por parte del Ejecutivo, como por la regulación detallada de la Ley en aspectos cada vez más concretos.

Lo anterior significa que la transformación del Estado va haciendo cada vez más complejo el plexo normativo, en donde se multiplican las normas que ya no son solo emitidas por el Poder Legislativo, sino que el Poder Ejecutivo debe realizar un trabajo complementario integrador para regular diversos problemas que día a día aumentan con el tiempo y ello conlleva más actividad legislativa por parte del Titular del Ejecutivo del Estado.

De hecho, el aparato burocrático estatal es laxo y requiere de disposiciones normativas que clarifiquen y en muchos casos delimiten los ámbitos de actuación del Poder Ejecutivo del Estado, incluso más que el Poder Legislativo.

Como resulta evidente, este hecho conllevará la quiebra del clásico principio de división y separación de poderes proclamado por Montesquieu, entendido en sentido estricto, en donde ya no hay coincidencia entre la estructura y función del mismo órgano legislativo, puesto que como señala la autora en análisis, “...la legislación en muchos aspectos se ha convertido también en obra del poder ejecutivo...” (Galiana, 1999).

Por otro lado, Ángeles Galiana señala que la presencia de un poder ejecutivo que se encargue de legislar deteriora el prestigio parlamentario suponiendo el desplazamiento del Estado legislador por el Estado administrativo, abundando en este sentido:

“...La administrativización de la función legislativa coincide, además, con la deslegalización de amplios sectores normativos a través de técnicas diferenciadas (delegación legislativa, decretos ley, etc) de tal manera que la norma estatal escapa a las fronteras legislativas...”

Está claro, por tanto, que el Estado Social de Derecho ha producido un cambio profundo en la actividad legislativa. Las diversas formas de incidencia legislativa sobre la economía y el mercado de trabajo y la presencia creciente de los órganos administrativos en diferentes sectores de la sociedad civil remiten a una nueva configuración del instrumento legislativo, de manera que la ley contemporánea incorpora cada vez más medidas tendientes a regular las relaciones socio-económicas de sus destinatarios..." (Galiana, 1999).

Por lo que, se concuerda con la autora en que la ley debe abarcar todas las posibilidades sociales y adaptarse en lo posible a la nueva condición social contemporánea de un mundo cada vez más global y el órgano legislativo estatal no puede ser ajeno a esta exigencia. De ahí la necesidad de su evolución para estar en posibilidad de perfeccionarse.

Además de lo anterior debe tomarse en cuenta que en la actualidad los consensos con diferentes grupos sociales son necesarios para la aceptación de la Ley, en el Estado actual, el acto de creación legislativa requiere de la intervención de numerosos sujetos sociales particulares, grupos de presión, sindicatos, partidos, lo que conlleva una relación de fuerzas, de forma que las leyes son "pactadas" y que, para conseguir el acuerdo político y social al que aspiran, pueden llegar a ser contradictorias, caóticas u oscuras. De esta manera, la fuerza obligatoria de la ley ya no deriva del Estado, sino del consenso de las partes interesadas.

En opinión de Galiana (1999), no debe perderse también de vista que el Derecho cada vez se usa más como un instrumento para la consecución de objetivos políticos, consecuentemente, los procedimientos para su redacción y promulgación no pueden analizarse únicamente en el sentido discursivo parlamentario de toma de decisiones públicas sino que aparecen, como señala Tuori, otros tipos de procedimientos que se usan cada vez con más frecuencia: el procedimiento estratégico y el instrumental de creación de normas jurídicas. El primero de ellos se



emplea en las decisiones encaminadas a compromisos entre grupos representantes de intereses particulares (un ejemplo, los convenios colectivos de trabajo) ,mientras que el procedimiento instrumental constituye una relación medio-fin.

Sin embargo repetidamente se ha señalado que ni la numerosa cantidad de normas promulgadas, ni la rapidez con la que se legisla, justifica en modo alguno que exista merma de claridad, rigor o de coherencia, toda vez que las contradicciones e imprecisiones de las normas constituyen ataques al principio de seguridad jurídica.

Con lo anterior, se demuestra la importancia de la técnica legislativa que todo ordenamiento debe contener y en este sentido, los órganos legislativos de los estados no deben ser ajenos a esta realidad. En el caso concreto, el Estado de México debe también fortalecerse en sus recursos personales y por supuesto técnicos.

Ahora bien, Galiana explica que la necesaria transparencia del sistema normativo, que es presupuesto básico de la certeza del Derecho se ve suplantada por su creciente opacidad, es decir, el Derecho positivo resulta inaccesible incluso para los propios especialistas, resquebrajando el valor seguridad jurídica al permanecer normas inoperantes por falta de información, situación que puede ser calificada como de "decadencia de la seguridad jurídica". Por este motivo la técnica legislativa ha de encargarse no sólo de los aspectos meramente formales, sino de calidad material, de elaborar leyes susceptibles de ser cumplidas.

Como se advierte, le legislar en la actualidad es hartamente complejo, pues requiere técnica, conocimiento, consenso y especialidad, ya que la propia sociedad requiere soluciones a los problemas que le aquejan teniendo la autoridad al Derecho como elemento que permita remediar dichos males.

## 4.8 LA COMPLEJIDAD DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

De acuerdo con Galiana (1999), los problemas que afectan a los ordenamientos jurídicos no derivan únicamente de la mala calidad de cada norma considerada de forma aislada, sino también de su extraordinaria complejidad y ésta es consecuencia de dos circunstancias: de un lado, la superabundancia de normas o hipertrofia normativa, de otro, la diversidad de fuentes normativas y la proliferación de centros de producción normativa.

Respecto a la hipertrofia normativa señala que la proliferación excesiva de normas es un fenómeno derivado de la naturaleza intervencionista del Estado social de Derecho.

Con relación a este último señalamiento y en concordancia con lo que se ha señalado a lo largo de las líneas de esta investigación, la eficacia del trabajo legislativo no se mide por la cantidad de modificaciones, ni de nuevos ordenamientos aprobados por los cuerpos legislativos, sino por el beneficio social que estos otorguen a la población.

En consecuencia y en coincidencia con Galiana, el fenómeno cuantitativo de sobrenormación que parece imparable, debe ser completado con una mejora en su aspecto cualitativo. De ahí que, autores como Viander (1986) considera que el problema de la excesiva producción normativa es la causa directa de la defectuosidad de las normas, de su imprecisión técnica, de lo que se denomina "crisis de la legislación".

En efecto, ante la complejidad que sufren los destinatarios de la norma para comprender en muchas ocasiones su finalidad, los poderes estatales completan la norma mediante disposiciones jurídicas como son los reglamentos, la jurisprudencia, los criterios, lineamientos y demás disposiciones que hacen más complicado el "entramado jurídico" que dificulta la observancia de la ley.

En este sentido la norma debe ser precisa, clara pero además eficaz, de manera que no exista duda en su aplicación y no devenga la necesidad de su complemento que abona al crecimiento desmedido del orden jurídico.

Pero además, la hipertrofia tiene otros orígenes ya que se entiende que el deber del Legislador es expedir normas y tal parece que entre más normas expida es más productivo, lo cual resulta una falacia.

En coincidencia con (Galiana, 1999) se critica no solamente la urgencia con la que hoy se legisla, sino que la producción legislativa, tal y como afirma Muñoz Machado, ha ido formando poco a poco una masa, cada vez menos inteligible, dentro de la cual los aplicadores de las normas no pueden desenvolverse con facilidad ni discernir cuál es el derecho aplicable a un hecho, relación o situación jurídica determinados.

Por lo tanto, el crecimiento incontrolado y desordenado del material normativo conlleva como consecuencia la inmediata dificultad para conocer cuál es el Derecho aplicable y más aún, cuál es el Derecho vigente.

La extensión de la legislación ha alcanzado ya límites que hacen insuficiente el tradicional medio de información, es decir, la imprenta: aunque se sepa que todas las normas jurídicas son impresas, de hecho se hace cada vez más difícil localizar la norma que interesa. Esta dificultad aumenta la confusión legislativa, porque el primero en sufrir sus consecuencias es el órgano legislativo, el cual, en el momento de dictar una norma no está en condiciones de indicar taxativamente cuáles son las normas anteriores que deroga.

Este trabajo corresponde efectivamente al órgano legislativo, sin embargo, en el caso del Estado de México, la unidad administrativa denominada "LEGISTEL" dependiente de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado

de México realiza el seguimiento de las normas de diferente orden expedidas, para ser publicadas en el portal electrónico, sin embargo esta labor debe ser cuidada desde el Poder Legislativo.

Ante ello, no es suficiente con la promulgación de la norma para que ésta cumpla su función, sino que además debe ser conocida por sus destinatarios, por lo cual ha de ser publicada. Pero no sólo esto, sino que además debe ser "comprensible" o comunicativa.

Sin embargo, la publicación de una ley hoy en día no es garantía de su conocimiento debido a la complejidad de nuestro ordenamiento jurídico en el que se superponen normas sin determinar las derogaciones expresas, se promulgan normas en exceso, produciendo antinomias, redundancias, entre otras, lo que da lugar a que el principio de "*ignorantia iuris non excusat*" deba ser entendido, como afirma, Frosini, según Galiana, "en el sentido de que la ignorancia de las leyes por parte de quien está obligado a cumplirlas no le exime de la aplicación de las consecuencias legales que determina el magistrado, que es quien conoce la ley" (Galiana, 1999).

De ahí que el Derecho proporciona seguridad cuando se puede saber con certeza cuál es la zona de actuación legal de la autoridad, es decir, hasta donde tiene delimitada la autoridad competencia, siendo necesario que la Ley tenga un lenguaje más apto para la comunicación, un lenguaje que no pierda por ello el rigor y la coherencia lógica que, al propio tiempo, debe poseer el lenguaje técnico de los juristas.

Cuando no existe entendimiento y comprensión de la norma se produce menoscabo en la eficacia del ordenamiento jurídico, que provoca el que las normas permanecen *de facto* inoperantes por falta de información, lo cual amenaza el principio de la seguridad jurídica.

Adicionalmente, otro problema radica en que la ley ya no es fruto de la voluntad política representativa de la voluntad general, sino obra de los técnicos de la Administración. Los economistas y científicos expertos desplazan al jurista en el momento de la legislación, pero que si no se aterriza y hace entendible a través de la técnica legislativa, se da paso a su ineficacia.

#### **4.9 LA PLURALIDAD DE FUENTES NORMATIVAS**

Por otra parte, la segunda circunstancia apuntada que da lugar a la complejidad del ordenamiento jurídico es la concurrencia de diversidad de fuentes normativas, así, se puede afirmar que la internacionalización de la vida económica, social y política y los procesos de descentralización política obligan a los Estados a transferir competencias a organizaciones tanto supraestatales como infraestatales.

Pero no solo a estos, sino que se consideran como órganos creadores de normas no únicamente a los legisladores, sino también a todos aquellos operadores jurídicos que actúan en la sociedad a través del Derecho, jueces, funcionarios de la Administración, entre otros.

La ampliación de los sujetos formalmente habilitados o de hecho llamados a participar en el proceso de formación de la norma están en gran parte determinados por el hecho de que la producción legislativa incide directamente en la distribución de rentas y recursos y tiene unos efectos directos e inmediatos en estos planos.

Por lo tanto, Galiano concluye que el aumento creciente de las funciones del Derecho amenazan la caracterización de un Derecho racional y formal, tal y como lo concibió Weber, es decir, como aquél que genera previsibilidad al ordenar la conducta mediante normas generales y abstractas dictadas por órganos pre establecidos por el propio Derecho.

De forma que, mientras en la racionalidad formal la eficacia se mide por el seguimiento del cumplimiento de las normas, la racionalidad práctica tendrá en cuenta para ello el logro de resultados o la consecución de fines.

A partir de lo anterior, se busca la utilidad y eficacia política de la norma tanto en su proceso de gestación como en su resultado. Se considera que el orden jurídico no puede quedar ajeno al sistema de producción e intercambio, a la garantía de mínimos existenciales o a la atención de ciertas necesidades sociales. El Derecho debe asegurar la realización efectiva de los derechos y no únicamente su reconocimiento.

Por eso, la calidad de una norma no depende únicamente de su formalización, sino también y de forma esencial de su capacidad para lograr los objetivos que constituyen su razón de ser. De este modo el contenido regulativo de la norma debe buscarse en estricta conexión con su adecuación a la posterior ejecución y con los efectos que con ella se persiguen.

Se ha aseverado que la técnica legislativa está en crisis porque las leyes son oscuras, frecuentemente ineficaces, su calidad se degrada cada vez más. También, se ha de tener presente que la corrupción de la técnica legislativa se agrava debido al envejecimiento de los grandes códigos del siglo pasado, así como por los numerosos y graves problemas de funcionamiento del proceso legislativo (como por ejemplo la lentitud excesiva para la adopción de textos solamente técnicos, contrastada con la precipitación para la adopción de textos solamente políticos, la ausencia de programación legislativa, entre otros).

Además de lo anterior, las normas técnicas acaban suplantando, o si no al menos complementando, a las normas jurídicas. Un claro ejemplo lo constituye el Derecho del medio ambiente, donde hoy en día la mayor parte de los textos reglamentarios son redactados por ingenieros, con un alto grado de tecnicismo.

Otra de las críticas (Viandier, 1986) es el arcaísmo de la preparación de las leyes en el que no hay estudios de factibilidad, ni evaluación de las incidencias, ni experimentación, ni balance coste-beneficios, como se ha señalado en el curso de esta investigación.

#### **4.10 LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA EN EL LEGISLAR**

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios es omisa respecto de las responsabilidades de los Legisladores. En todo el cuerpo normativo se refiere que son sujetos de responsabilidad, los servidores públicos que incumplan las obligaciones de carácter general que son señaladas en los distintos ordenamientos jurídicos, pero debe desentrañarse si el término de “servidores públicos” aplica para los Diputados bajo la consideración que estos representantes son electos por voto ciudadano, es decir, ocupan cargos de elección popular.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen disposiciones que sujetan a los Diputados en el orden federal al juicio político y juicio de procedencia. En el ámbito local la Constitución particular también menciona a los legisladores como sujetos de responsabilidad política, pero ¿qué es y cómo se configura una responsabilidad política?

Al respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México dispone:

Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los

fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

Asimismo, los artículos 131,132 y 235 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señalan:

Artículo 131.- Los Diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado.

Artículo 132.- Tratándose de los delitos a que se refiere el artículo anterior, la Legislatura erigida en Gran Jurado declarará por mayoría absoluta del número total de sus integrantes si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando la persona haya dejado el cargo, salvo en el caso de prescripción de la acción conforme a la ley penal, los plazos de ésta se interrumpen en tanto el servidor desempeña alguno de los encargos a que se refiere el artículo anterior.

En caso afirmativo, el acusado quedará separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes; si la decisión de éstos fuera condenatoria, el mismo acusado quedará separado definitivamente, y si es absolutoria podrá reasumir su función.



Contra las declaraciones y resoluciones de la Legislatura erigida en Gran Jurado no procede juicio o recurso alguno.

Artículo 135.- Se concede acción popular para denunciar ante la Legislatura los delitos graves del orden común en que incurran los servidores públicos a que se refiere el artículo 131 de esta Constitución.

Como se advierte, el régimen de responsabilidades que sujeta a los legisladores es ambiguo, pues en las disposiciones jurídicas relativas no se enumeran de manera clara y precisa, las conductas que pudieran llevar a un legislador a ser responsable por una omisión al legislar, por lo cual es necesario que los representantes populares sean sancionados al no realizar su trabajo de forma eficaz, es decir, el no legislar responsablemente realizando un análisis completo y exhaustivo a las propuestas que les son sometidas a su consideración debiera ser desde este particular punto de vista una causa de responsabilidad política y administrativa.

#### **4.11 CÓMO DETERMINA EL LEGISLADOR QUE UNA LEY ES ÚTIL**

El tema que se pone a consideración en este apartado es por demás interesante. En efecto, uno de los puntos torales de esta investigación estriba en determinar que impulsa al legislador desde un punto de vista técnico a manifestar su anuencia con el ejercicio del voto para la procedencia de un proyecto legislativo.

Lo anterior, considerando que no existen requisitos profesionales a cubrir para ser legislador o asesor, o parámetros definidos para dictaminar en forma positiva o negativa el destino de un proyecto legislativo.

En este sentido, la tarea de legislar requiere de un contacto y conocimiento de la realidad de la gente y sus problemas, la cual es esencial para proponer las estrategias legislativas que remedien la situación.

Es imprescindible esa interacción gobierno-comunidad, para conciliar intereses y acordar soluciones. A manera de ejemplo, en Campeche existe una Ley de Cooperación de los Particulares para Obras Públicas en el Estado que señala que los ciudadanos tendrán derecho a conocer el importe de las obras y los proyectos relativos, así como el monto de los derechos de cooperación que tendrán que aportar cada uno de ellos y el plazo en que deberán cubrirlo, antes de ser aprobada por las Juntas la realización de las mismas obras, y a presentar por escrito, en un plazo no mayor de ocho días, a partir de la fecha en que la Junta respectiva les dé a conocer los informes relativos, las objeciones que estimaren pertinentes, las que deberán ser tomadas en consideración a discutirse y votarse el caso.

Es decir, se toma en consideración los planteamientos que hacen los beneficiarios de las obras comunitarias que se realizarán. Este esquema de participación ciudadana es deseable a partir de que el ciudadano es escuchado, constituyendo un modelo a seguir para el Estado de México que pudiera contar con un ordenamiento similar que permita detonar el desarrollo y bienestar de los habitantes de una localidad determinada.

Así que, para legislar debe tenerse muy presente la necesidad y problema que se tiene que resolver y las acciones necesarias para su solución, no puede derivar de ideas sin sustento y sin estudio previo, por lo que desde nuestro punto de vista amerita elevar la profesionalización y la especialización de los legisladores y en su caso de su personal auxiliar, sin perder de vista que una de las maneras de arribar a esta profesionalización es que el órgano legislativo estatal cuente con un área institucional especializada en el trabajo de técnica parlamentaria con la correspondiente investigación que ello implica.

Si bien en el Estado de México existe un Instituto de Estudios Legislativos como Dependencia del Poder Legislativo, el resultado de sus investigaciones deberían servir de orientación al legislador para la toma de decisiones, pero con la seguridad que la dirección de este órgano sea imparcial y alejada de todo tinte político.

Otro marco de referencia para determinar la utilidad de una Ley es la participación a través de las consultas populares o los foros de participación. Al respecto, en el Estado de Chihuahua, la Ley Orgánica del Poder Legislativo contempla las consultas populares, en el sentido siguiente:

Art. 75.- Corresponde a la Secretaría de Servicios Parlamentarios y Vinculación Ciudadana:

III.- Realizar las tareas de consulta y atención ciudadana, relaciones públicas y comunicación social del Congreso;

IV.- Llevar los servicios de gestoría social de los Diputados y auxiliar a las comisiones en los procesos de consulta pública para dar contenido a las iniciativas de ley o decreto;

V.- Coordinar la Unidad de Información del Poder Legislativo, apoyándose para el cumplimiento de sus atribuciones en la utilización de un portal oficial de Internet, que contendrá como mínimo lo siguiente:

m) Calendarización de los foros y consultas públicas, así como los medios para la recepción de propuestas;

p) Vínculo a las redes sociales, que permitan la comunicación interactiva con los ciudadanos;

q) Buzón electrónico de quejas y sugerencias, y

X.- Realizar el análisis y verificación de la viabilidad social y económica de los proyectos legislativos; y

## DE LA CONSULTA PÚBLICA

Art. 152.- El Congreso, por acuerdo de la mayoría de sus integrantes o de las comisiones, previo acuerdo en este último caso de la Junta de Coordinación Parlamentaria, podrán convocar a reuniones de audiencia para someter a consulta pública asuntos de su competencia.

Art. 153.- Para los efectos del artículo anterior, el Congreso o las comisiones en su caso acordarán los términos de la convocatoria, la cual deberá cumplir al menos con los siguientes requisitos: objeto y materia de la consulta; ciudadanos, organizaciones y agrupaciones que se invita a participar; fechas y lugares en que habrán de celebrarse las audiencias públicas, así como las bases que regirán su desarrollo.

Art. 154.- Una vez concluida la consulta pública y previo informe que al respecto se presente al Pleno, el Congreso podrá ordenar la publicación de la memoria de la consulta o de las conclusiones en su caso.

En:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/despliegaedo2.php?ordenar=&edo=8&idi=&catTipo=4>

Como se advierte, la Ley Orgánica del Estado de Chihuahua contiene disposiciones importantes en materia de consulta pública, además de la previsión de que el Congreso del Estado por conducto de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios deberá realizar el análisis y verificación de la viabilidad social y económica de los proyectos legislativos.

Esta última disposición es interesante ya que se advierte que debe existir un estudio formal respecto de la viabilidad social y económica de las iniciativas de ley, lo cual favorece su procedencia además que permite al legislador contar con mayores elementos de convicción para el ejercicio de su voto.

#### **4.12 LA RACIONALIDAD LEGISLATIVA NECESARIA EN EL PROCESO LEGISLATIVO**

Para evitar la proliferación excesiva de normas en ocasiones ineficaces e inútiles, es necesario recurrir a la racionalidad, como la forma de aminorar la abundancia estéril de disposiciones jurídicas huecas y sin contenido.

En tal sentido, se requiere utilizar la racionalidad como medio para atenuar la hipertrofia normativa, como podrá advertirse a continuación.

Gonzalo Santiago Campos (2006) considera que la labor legislativa está muy cuestionada hoy día, pues desde muy diversas trincheras se le ataca: desde la actividad gubernamental –entiéndase Ejecutivo- se le considera el artífice de todos los tropiezos estatales.

Los juzgadores le acometen señalando la deficiencia que presentan las normas; lo que trae como consecuencia la mala opinión de la sociedad con respecto al trabajo desarrollado por la función legislativa creándose una mala imagen para los legisladores.

De acuerdo con este autor, no sólo los legisladores son cuestionados acerca de su quehacer, también la ley es objeto de múltiples discusiones, “hasta el punto de que se ha convertido en un lugar común hablar de la crisis de la ley”.

En este sentido, la importancia de la función legislativa del Estado es medular, rige las condiciones para la habitabilidad de los ciudadanos, establece las relaciones a las que se han de sujetar así como las posibilidades, restricciones y limitaciones que tienen las personas en la sociedad.

Por eso la elaboración de la Ley no puede en ningún caso ser improvisada.

En muchas ocasiones, los trabajos legislativos responden a una coyuntura especial momentánea que surge derivado de una problemática urgente, en donde el Estado debe intervenir para atender esa problemática, desatando la necesidad de realizar un proyecto de Ley en el menor tiempo posible pero que quizá tenga deficiencias importantes por no estar debidamente consensada y consultada al menos con las áreas o dependencias que aplicarán la norma.

Generalmente, el trabajo legislativo nace en el seno del Poder Ejecutivo, a partir de que, la administración pública estatal requiere del marco jurídico que le permita actuar en el ámbito de competencia y en el ejercicio de sus atribuciones.

Otro motivo para la elaboración de la Ley deriva de mandato de alguna autoridad, como es el caso de una resolución judicial que si determina que algún texto que es contrario a la Norma jurídica fundamental que es la Constitución Política Federal o algún tratado internacional debe existir modificación.

Adicionalmente, las legislaturas de los Estados deben atender las normas dictadas desde el Congreso de la Unión, en el caso de la expedición de leyes de índole General que distribuyen competencias y ordenan la adecuación o armonización de la legislación interna de cada Entidad, para que sea acorde con la norma en la materia que se trate.

Resulta interesante tocar este punto, ya que, se ha observado en diversas ocasiones que el profesional a quien le es encomendado el trabajo legislativo, replica el contenido de las disposiciones generales, señalando de manera dogmática los deberes de las autoridades que ya fueron establecidos por la Ley General, lo cual convierte a la Ley en inoperante.

Así, se ratifica que el trabajo legislativo en todas sus fases, es sumamente complejo e interesante, puesto que el legislar no es replicar la norma, ni adaptarla a la entidad únicamente, sino implica un trabajo de análisis del contexto social, político

y económico propio de la Entidad para que la norma que expida el Legislador y que sea aplicable para el Estado de México en este caso sea útil.

Además de lo anterior y respecto a los aspectos políticos, el legislar implica diversos intereses en juego que deben ser atendidos de manera que resulten convenientes para la sociedad; al respecto, Santiago Campos cita a Bulygin, Eugenio, para quien:

“...el legislador tiene que ponderar críticamente los intereses en juego para dar preferencia a uno en detrimento de otros. Toda decisión legislativa afecta a un número variable de intereses, que no pueden ser todos satisfechos en igual medida. Siempre habrá que sacrificar intereses menos valiosos, dando preferencia a intereses de mayor gravitación, lo cual implica establecer una escala valorativa entre tales intereses...”  
Santiago (2006,8).

De ahí la importancia del conocimiento en el arte de legislar.

Gonzalo Santiago señala también que el legislar no escapa a los aspectos mínimos de racionalidad que se esperan de los actos humanos, pues como bien señala Matti Sintonen:

La racionalidad no es sólo una noción profundamente enraizada en nuestra imagen de nosotros mismos, sino que también constituye un importante principio en las ciencias humanas. Este principio – denominado Principio de Racionalidad– opera no sólo en la filosofía (incluyendo la ética y la filosofía social), sino también en psicología, sociología, antropología y algunos sectores de la arqueología, historia, educación, literatura y otras áreas de las humanidades y de las ciencias sociales (Santiago (2006,10).

Es así que la creación de normas, como elaboración humana, debe atender a este citado principio de racionalidad, mismo que se refleja en la forma como son argumentadas las leyes, ya en la etapa de investigación y fundamentación (pre legislativa), o bien, en la de confección de las normas (legislativa).

Santiago Campos ubica el tema de la eficacia legislativa de la mano de la racionalidad teleológica que expone Manuel Atienza, al exponer lo siguiente:

“D. Racionalidad teleológica

Quienes cumplen la función de edictores son los portadores de los intereses sociales, particulares o generales, que consiguen convertir sus pretensiones en leyes. En este caso, los destinatarios no son sólo los particulares o los órganos administrativos a quienes están dirigidas las normas, sino también individuos o grupos no ligados al cumplimiento de las leyes. “Por ejemplo, los enfermos de un hospital pueden considerarse también como destinatarios de una ley en materia sanitaria (que se plantea como objetivo mejorar su situación en cuanto enfermos) aunque dicha ley no les atribuya ningún tipo de derecho o de obligación (por ejemplo, una ley que dote de recursos financieros a los hospitales...). ... El sistema jurídico se conceptualiza como medio para alcanzar los fines sociales, pero desde una perspectiva científico-social, y no la del jurista (tradicional). El fin que se busca puede ser variable, sobre todo si se tiene en cuenta que se pretenden cumplir objetivos sociales; por ejemplo, la eficiencia económica, la mejora de las condiciones sanitarias, la reducción del desempleo, entre otros. El valor a través del cual se pretende conseguir los fines sociales es la eficiencia, esto es, aumentar los efectos deseados y disminuir los indeseados... (Santiago, 2006,15-16).

Por ende, puede afirmarse que la actividad legislativa es racional en la medida en que se utilicen los medios más adecuados para evitar que una ley no tenga efectos apreciables y por tanto, sólo contribuya a la contaminación legislativa, o bien que no



produzca los efectos deseados, con independencia de que éstos hayan sido o no declarados e incluso previstos.

De ahí, que nuestra idea previa se refuerza cuando señalamos que no importa el número de disposiciones legales que se dicte, si no producen los efectos deseados, es decir, si no son eficaces y en beneficio de toda la colectividad.

#### **4.13 REFERENDUM Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El Referéndum es un mecanismo de participación ciudadana existente en las Democracias Deliberativas, con la finalidad que los habitantes de un Estado participen en las decisiones de gobierno legislativo, que en el caso del Estado de México, la Constitución Política propia considera en la disposición constitucional siguiente:

Artículo 14.- El Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

Los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el diario oficial del Estado.

La ley reglamentaria correspondiente determinará las normas, términos y procedimiento a que se sujetarán el referéndum Constitucional y el Legislativo.

Artículo 15.- Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior.

Para ello, en este Estado existió la Ley Reglamentaria del artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que fue promulgada en el año 1995, y que tuvo por objeto determinar las normas, los términos y el procedimiento a que se sujetará el referéndum, establecido en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establecía un Consejo Estatal para el Referéndum y normaba el procedimiento correspondiente, sin embargo no se ejerció este derecho desde su creación.

Las disposiciones más sustanciales de este texto legal disponían:

Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, se entiende por referéndum el proceso mediante el cual los ciudadanos de la entidad expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida la Legislatura.

Artículo 3.- El referéndum será constitucional cuando se sometan a la decisión de la ciudadanía las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución Política del Estado y referéndum legislativo cuando se trate de leyes expedidas por la Legislatura.

Artículo 4.- El referéndum constitucional o el legislativo será total cuando se someta a la decisión de la ciudadanía el texto íntegro del articulado y parcial, cuando comprenda una parte del mismo.

Artículo 5.- Quedan exceptuadas del referéndum las disposiciones de carácter tributario o fiscal expedidas por la Legislatura.

Artículo 6.- El Gobernador podrá someter a referéndum las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México o las leyes que expida la Legislatura, conforme a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 7.- Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al titular del Ejecutivo que sean sometidas a referéndum las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado o las leyes aprobadas por la Legislatura, en los términos del presente ordenamiento.

Artículo 15.- El referéndum propuesto por el Gobernador del Estado, se desarrollará conforme a los siguientes términos:

I. Dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en que el titular del Ejecutivo haya recibido el decreto en el que se contenga la reforma o adición a la Constitución Política del Estado o la ley aprobada por la Legislatura, deberá comunicar al Secretario General de Gobierno, su decisión de someterlo a referéndum, para que se integre el Consejo Estatal;

II. La comunicación del Ejecutivo deberá expresar los motivos y las consideraciones que estime pertinentes para sustentar la consulta a la ciudadanía, y si ésta comprende la totalidad o una parte de las disposiciones aprobadas por la Legislatura;

III. El Consejo Estatal se integrará en un plazo no mayor de 10 días naturales a partir de la comunicación a que se refiere la fracción I de este artículo.

IV. El Consejo Estatal convocará a la ciudadanía a la realización del referéndum dentro de los cinco días naturales siguientes a su integración. La convocatoria deberá ser publicada en la Gaceta del Gobierno, al menos en tres ocasiones en los periódicos de mayor circulación y

difundida a través de los medios masivos de comunicación en el Estado;

y

V. En la convocatoria se expresará la fecha en la que se efectuará el referéndum, que será entre treinta y sesenta días después de su publicación en la Gaceta del Gobierno. En todo caso, contendrá las siguientes bases:

- a) La integración de los organismos que se establezcan al efecto y que intervendrán en la realización del referéndum;
- b) La determinación del ámbito territorial en que actuarán dichos organismos;
- c) La fórmula para la ubicación de las casillas en las que los ciudadanos emitirán su decisión;
- d) La especificación del modelo de las boletas para el referéndum, así como de las actas para su escrutinio y cómputo;
- e) Los mecanismos de recepción, escrutinio y cómputo de los votos; y
- f) La declaración de validez de los resultados del referéndum.

Artículo 16.- El referéndum solicitado por ciudadanos de la entidad al Gobernador, se desarrollará conforme a los siguientes términos:

I. Dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en la Gaceta del Gobierno del decreto que contenga la reforma o adición a la Constitución Política del Estado o la ley aprobada por la Legislatura, los peticionarios comunicarán al titular del Ejecutivo la solicitud de referéndum;

II. La comunicación al Ejecutivo deberá expresar las consideraciones y los motivos que los interesados estimen pertinentes para sustentar la consulta a la ciudadanía y si ésta comprende el texto íntegro o una parte de las disposiciones aprobadas por la Legislatura;

III. A la comunicación deberán anexarse los documentos que acrediten el respaldo de, por lo menos, el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado, debidamente identificados;

IV. Una vez cubiertos los requisitos señalados en las fracciones anteriores, el Consejo Estatal para el Referéndum procederá a convocar a referéndum; en caso de no ser procedente, el Consejo deberá fundar y motivar su resolución y contra ésta, no procederá recurso alguno;

V. Aprobada la solicitud por el Consejo Estatal para el Referéndum, éste procederá, dentro de los cinco días naturales siguientes, a convocar a referéndum a la ciudadanía.

La convocatoria deberá ser publicada en la Gaceta del Gobierno, al menos en tres ocasiones en los diarios de mayor circulación y difundida a través de los medios masivos de comunicación en el Estado; y

VI. En la convocatoria se indicará la fecha en la que habrá de efectuarse el referéndum y deberá contener los mismos requisitos a que se refiere la fracción V del artículo 15 de esta ley.

Artículo 17.- El referéndum será válido cuando en él haya participado cuando menos el 20 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado.

Artículo 18.- Se tendrá por aprobada la reforma, adición o ambas a la Constitución del Estado o la expedición de la ley, cuando la mayoría de los ciudadanos que hayan participado en el referéndum, se hubieran expresado en sentido afirmativo.

Como se advierte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México incluía un sistema de participación ciudadana mediante el cual la población podría pronunciarse respecto de las reformas constitucionales y legislativas, que estimen pudiera afectarles, sin embargo, desde 1995 a la fecha no se convocó a ningún referéndum en el Estado de México.

A partir del mes de julio de 2013, en el Estado de México se implementó y amplió de manera más precisa el tema de la participación ciudadana como prerrogativa ciudadana para consultas populares, de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 29.- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

- I. Inscribirse en los registros electorales;
- II. Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si reúnen los requisitos que las normas determinen;
- III. Solicitar el registro de candidatos independientes ante la autoridad electoral cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación aplicable en la materia;
- IV. Desempeñar las funciones electorales que se les asignen;
- V. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y sus municipios;
- VI. Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades;
- VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen tanto la Constitución como las leyes;
- VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia estatal, las que se sujetarán a lo siguiente:
  - 1º. Serán convocadas por la Legislatura, a petición de:
    - a) El Gobernador del Estado;
    - b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Legislatura, o
    - c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad con corte a la fecha que se haga la petición, debiéndose atender los términos que determine la ley.Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de la Legislatura.
  - 2º. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores con corte a la fecha que se haga la consulta, en el respectivo ámbito, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo locales y para las autoridades estatales competentes;

3º. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la particular del Estado; los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución Federal; los principios consagrados en el artículo 3 de esta Constitución; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado y, la seguridad estatal. La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado resolverá, previo a la convocatoria que realice la Legislatura, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4º. El Instituto Electoral del Estado de México tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1º de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5º. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral local;

6º. Las resoluciones del Instituto Electoral Estatal podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en el artículo 13 de esta Constitución, y

7º. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

De lo anterior se deduce que el Estado de México al menos en el papel reconoce la posibilidad de que los ciudadanos puedan interesarse en los asuntos públicos y participen activamente siempre que se reúnan los requisitos constitucionales que la Constitución local refiere, sin embargo, la petición de consulta popular es formulada primordialmente por la Legislatura excitada por el Gobernador del Estado y en el caso de los ciudadanos cuando se cumpla el requisito del número de ciudadanos que lo propongan salvo las excepciones que la propia Constitución establece aún cuando se establece de forma literal un efecto vinculatorio se rebase la votación del 40% de los ciudadanos inscritos en el padrón nominal, figura que tendrá que valorarse y analizarse a partir de su real implementación en la Entidad.

#### **4.14 EL DIPUTADO COMO GESTOR, UN DEBER CIUDADANO CONFRONTADO CON EL DEBER LEGISLATIVO**

En el Estado de México, el Presupuesto de Egresos correspondiente a los ejercicios 2012, 2013 y 2014 incluyen una disposición legal por la cual los Diputados locales pueden realizar una labor de tipo social, alejada de los aspectos legislativos.

En México, la actividad del legislador no se centra únicamente en elaborar y crear leyes; la gente, espera de su apoyo de gestión convirtiendo su imagen de representantes populares como personas que resolverán carencias materiales y de apoyo a sus electores.

No obstante, amparados en estas disposiciones financieras, la actividad principal del Legislador se desubica fácilmente por la ciudadanía quién llega a pensar que su función principal es dotar de cemento, u otro tipo de materiales a las personas para apoyarles en sus necesidades, pero, su actividad esencial es representar las ideas de los ciudadanos en las discusiones de los proyectos de Ley, en la elaboración de iniciativas, que resuelvan sus necesidades pero de forma general, no de manera individualizada, por lo que se reafirma es necesario retomar la importancia de la actividad legislativa desde diversos punto de vista, como lo son desde la propia elaboración a través de la técnica legislativa, de la democracia en cuanto a la representación real y efectiva de los intereses ciudadanos y respecto de su profesionalización.

De ahí la inquietud por conocer si las leyes expedidas son relevantes y eficaces por medio del proceso legislativo que se sigue, el cual está regulado en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y en su propio Reglamento.

No debe olvidarse también que además de la dieta que corresponde a su función legislativa, los legisladores ejercen recursos públicos que les proporciona el



Gobierno del Estado de México a través de una Dependencia del Poder Ejecutivo que es la Secretaría de Finanzas ejerciendo un programa denominado Programa de Apoyo a la Comunidad, el famoso “PAC” que les permite ejercer de manera individual un monto cercano a los dos millones de pesos para apoyo a sus representados, lo cual puede destinarse a fines políticos y no siempre en beneficio de los intereses sociales, este programa está contemplado en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México.

El papel del legislador no debe ser de gestor social su trabajo debe concentrarse en la redacción de leyes útiles y benéficas para la sociedad, deben elaborar trabajos además que sean de calidad, claridad y objetividad, que sean producto de análisis y reflexiones profundas y no sólo de meras especulaciones o ideas preconcebidas respecto de una supuesta necesidad.

Se debe valorar y meditar cada idea de la Ley que se pretende expresar para que atienda a su objeto, para esto se precisa la técnica legislativa, para ordenar la Ley, para redactarla conforme a las reglas de la gramática y la escritura, para ordenarla por partes libros, títulos, capítulos, secciones, o apartados lógicos con una adecuada estructura, trabajo que no puede ser improvisado sino que requiere de un estudio previo, de un conocimiento que el legislador debe tener para desarrollar la idea.

A pesar que los asesores de los Legisladores deben dominar estos conocimientos, se hace necesario que sea el propio legislador quien elabore y redacte las leyes para que sean discutidas por los demás parlamentarios y se generen debates legislativos con argumentos sólidos y fundamentados que den respuesta a las demandas ciudadanas y que además permitan discurrir o coincidir en el aspecto legislativo y esa respuesta a los electores esté sustentada cuando se reciba una iniciativa ciudadana.

Esto brindará certeza a los ciudadanos al permitir que ellos conozcan las razones respecto de cuando una iniciativa no es procedente porque altera o contraviene las disposiciones de orden constitucional o de otro orden pero que además implican el destino de elementos o recursos que no permitirán resolver las necesidades actuales o futuras.

El hecho de contar con el derecho de iniciativa ciudadana no asegura que las propuestas sean valoradas ni atendidas, pues no existe un término o modo establecido para que se dé contestación al particular respecto de su iniciativa formulada.

Considero este tema debe ser sometido a un profundo análisis ya que, al asegurar que se estudió una propuesta de ley, a partir de su viabilidad jurídica, económica y social, se podrá determinar si una iniciativa es o no apta para aprobarse.

Pero cuáles son los parámetros actuales que permiten decidir a los legisladores que un tema será o no será analizado dentro de la agenda legislativa para un periodo determinado.

A la fecha, en el Congreso del Estado de México, existe una figura legal denominada Mesa Técnica como instancia legislativa en la que se analizan los temas que podrían ser sujetas a discusión, pero que sus acuerdos a pesar de dictarlo la ley no se establecen por escrito.

En este tema se han tenido algunos avances, por ejemplo en el año de 2005 se creó al interior de la Legislatura, la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos en la que el Presidente de la Mesa Directiva en conjunto con el Presidente de la Junta de Coordinación Política determinaban los temas que habrían de programarse para una sesión legislativa.

Pero, quizá no se logró eficientar el trabajo legislativo y hubo necesidad de reformar la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México para implementar esta figura de las mesas técnicas que permitan desahogar el trabajo de los legisladores.

El Presidente de la Junta de Coordinación Política considero debe ser el portavoz de los grupos parlamentarios para concertar la labor administrativa del Congreso en cuanto a los requerimientos materiales, humanos o financieros de estos Grupos, pero en esencia considero debe ser el Presidente de la Legislatura quien con apoyo de un cuerpo institucional técnico y una vez analizada la procedencia de las propuestas deban determinar si un asunto deben someterse a consideración del Pleno.

En la actualidad las iniciativas que propone el Poder Ejecutivo son presentadas en su mayoría al Pleno, situación que debe ocurrir con todas las restantes propuestas presentadas al Pleno y su rechazo por falta de elementos debe ser al interior del debate legislativo en comisiones, pero no antes pre valorarlas para determinar su pertinencia y eventual presentación ante el asamblea.

Esto es, el ciudadano debe estar seguro que su iniciativa será presentada a todos los Diputados y de ahí turnarla a estudio y análisis por parte de las comisiones y serán estos grupos de trabajo quienes las rechacen una vez analizada y con las razones argumentativas pertinentes.

Por tanto y una vez que en se han tocado diversos aspectos respecto a la organización y trabajo interno del Poder Legislativo, es dable concluir que se requiere fortalecer el trabajo legislativo en el Estado de México y darle mayor participación y peso a las proposiciones legislativas de los ciudadanos además de profesionalizar más este cuerpo colegiado dotándolo de mayor especialización en congruencia con las demandas actuales de la población y lograr que este Proceso Legislativo sea útil y eficaz.

#### **4.15 OPINIÓN MEDIÁTICA RESPECTO A LOS LEGISLADORES DEL ESTADO**

Se ha afirmado a lo largo de la investigación que la labor de los Diputados actualmente sufre de un desprestigio porque en muchas ocasiones estos personajes públicos han demostrado nula capacidad en la labor legislativa. Todo derivado de la ausencia de requisitos que los ordenamientos constitucionales y legales requieren para ocupar estos cargos.

En México y particularmente en el Estado de México, los legisladores han representado a la sociedad proviniendo de sectores diversos a la actividad pública. Actores, deportistas, líderes sindicales y empresarios, han ocupado en alguna ocasión una curul en el Pleno Legislativo. Sin perjuicio de la participación democrática, considero que este factor ha demeritado la calidad legislativa, porque no existe capacidad de debate y argumentación jurídica de los legisladores que no cuentan con preparación, por lo que ejercen su derecho de voto impulsados por una dinámica propia que en muchas ocasiones no tiene un fundamento sólido y adecuado.

Si bien cuentan con personal de apoyo, no existe forma de conminar al legislador a conocer los proyectos legislativos que se someten a su consideración para que los analicen y valoren conforme a las reglas de la técnica legislativa.

No es casual que la opinión pública y la prensa sistemáticamente revisen el actuar de los legisladores y en variadas ocasiones se critique su labor. En nota periodística suscrita por Jorge Hernández, se refirió lo siguiente:

05 de enero de 2014

\* Consultados algunos Diputados sobre el procedimiento seguido para dictaminar ambas iniciativas de ley, accedieron a comentar bajo la condición de mantener el anonimato, y confirmaron que, efectivamente, nunca fueron convocados a trabajar en comisiones, por lo que seguramente los dictámenes habrían sido elaborados directamente por la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, cuyo titular es Javier Domínguez Morales.

Jorge Hernández.

Toluca, México, 12 de diciembre del 2014. Diez minutos y una semana tomó a los Diputados de la LVIII Legislatura estatal aprobar dos nuevas leyes propuestas ... y otros diez minutos aprobarlas en la sesión ordinaria ...

...como ha sido habitual, durante las comisiones legislativas y la plenaria, se dispensó la lectura de los dictámenes y los correspondientes proyectos de decreto con el argumento de que así se facilitaban el desarrollo de los trabajos...

...Lo cierto es que, también costumbre en esta Legislatura, los supuestos realizadores de las leyes de esta entidad no contaron con los dictámenes del caso, limitándose a mencionar su aprobación sin preocuparse en absoluto por los contenidos de dichas leyes...

...El gobernador presentó a la Legislatura, en la sesión del pasado 4 de diciembre, las iniciativas para crear las leyes Para la Protección de Sujetos que Intervienen en el Procedimiento Penal o de Extinción de Dominio, y la de Administración de Bienes Vinculados al Procedimiento Penal y la Extinción de Dominio, las que fueron turnadas para su calificación a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y Procuración y Administración de Justicia....

...En el transcurso de la semana siguiente, estas comisiones nunca se reunieron sino hasta unas horas antes de que se efectuara la sesión ordinaria...

...Consultados algunos Diputados sobre el procedimiento seguido para dictaminar ambas iniciativas de ley, accedieron a comentar bajo la condición de mantener el anonimato, y confirmaron que, efectivamente, nunca fueron convocados a trabajar en comisiones, por lo que seguramente los dictámenes habrían sido elaborados directamente por la Secretaría de Asuntos Parlamentarios...

...Cuestionados si esto no evadía su responsabilidad de legislar tal como establece la Constitución, señalaron que no ha sido por propia voluntad, sino que así lo han dispuesto en la Junta de Coordinación Política que preside el Diputado Aarón Urbina Bedolla...

...En todo caso, agregaron, cumpliéndose con el trámite y guardando las apariencias, no hay ninguna violación ni a la norma ni al reglamento, porque finalmente corresponde a las comisiones la primera calificación de las iniciativas y posteriormente la definitiva al Pleno...

...

...

Como sea, seguramente que esta Legislatura ha establecido récords de tiempo para aprobar iniciativas. En esta ocasión, una semana entre la recepción de las ya comentadas y diez minutos para leer nada más que el protocolo reglamentario, no el contenido ni menos sus motivos. En: <http://nuestrotiempotoluca.wordpress.com/>

Así, se comprueba que la opinión pública de los legisladores está devaluado por diversos factores, entre ellos la falta de preparación y la falta de participación de los ciudadanos, lo que requiere de un análisis y reforma profunda al interior de la institución legislativa que no puede ser postergada.

#### **4.16 PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DEL EJECUTIVO**

Generalmente, en México y en esta entidad federativa prevalece la circunstancia de que, la mayoría de las iniciativas de Ley o Decreto de reformas o adiciones al marco

jurídico son impulsadas por el titular del Ejecutivo Estatal; esto sucede debido a que la falta de preparación profesional de los legisladores les inhibe a tener iniciativa para generar ideas que resuelvan las problemáticas de los ciudadanos que representan.

Y tal como se advierte, son demasiados los retos que debe asumir el legislador frente a sus electores, a ellos se debe y les debe responder. El trabajo del legislador no debe ser encaminado a que se constituyan en repartidores de materiales, ni gestores, sino a impulsar ordenamientos que permita la distribución obligatoria de insumos a los ciudadanos del Estado para mejorar sus condiciones.

Los temas que el legislador deben ocupar son para beneficiar a la gente, por ejemplo el pensar en una Ley de infraestructura municipal que genere las condiciones para que la obligatoriedad del municipio por brindar servicios públicos a aquéllos predios que se encuentren en situación jurídica regular y ordenar todos los asentamientos humanos, pero que, a la vez proporcionar condiciones de habitabilidad y vivienda a los habitantes del Estado. Tales deben ser las preocupaciones del legislador.

No obstante, ante la falta de iniciativa de los gobernantes, en la práctica muchos ciudadanos conjuntan esfuerzos para solicitar la infraestructura y servicios públicos que beneficien a sus comunidades, pero no reciben el apoyo gubernamental ante lo cual recurren a los representantes populares, Diputados Federales o locales para contar con estos apoyos, pero esto provoca que se politicen este tipo de apoyos, descuiden su labor legislativa y al final exista un manejo electoral con tintes políticos que no es benéfico a los ciudadanos.

La labor del legislador entonces debe ser, crear, las leyes que otorguen las condiciones que obliguen a los gobiernos apoyar a la gente pero además, debiendo identificar los problemas que existen en el territorio del Estado y buscar alternativas de solución a través de trabajo de campo. Es ahí en donde se encontraría la labor adecuada y propia del Legislador.

En relación con el tema, actualmente el Ejecutivo es una especie de palanca que “echa a andar” al Poder Legislativo, el legislador viene a legitimar las pretensiones gubernamentales del Ejecutivo Estatal. En una democracia moderna no cabe el predominio del Poder Ejecutivo respecto del legislativo, la labor del Poder Ejecutivo es administrar los recursos y brindar los elementos materiales y financieros para el buen gobierno, pero la labor legislativa debe imperar precisamente en el Poder Legislativo.

Y el problema no tiene lugar en el Ejecutivo, no reside en él, con el derecho de iniciativa que posee puede requerir los elementos que le permitan cumplir con sus funciones, esto es, el derecho de iniciativa debe ejercerse para solicitar los instrumentos legales necesarios que le permitan resolver las problemáticas de funcionamiento gubernamental, pero en otros temas, las medidas deben ser generadas por los legisladores que provienen del pueblo.

Uno de estos ejemplos son las reformas para la impartición de justicia, que se considera deben emanar del Poder Judicial en esencia, pero que hace suyas el titular del Ejecutivo del Estado para someterlas al Pleno Legislativo.

Temas que perjudican a los ciudadanos y como tal son los casos en que se imponen contribuciones o se restringen libertades o derechos o se implementan requisitos que hacen inaccesible que los ciudadanos obtengan beneficios o participen de medidas benéficas.

Aspectos como el de salud, vivienda, trabajo, régimen de seguridad social y pensiones, así como derechos laborales de cualquier índole constituyen temas sensibles que deben ser reflexionados por los legisladores antes de ser insertos en algún ordenamiento jurídico.



Existen otros tantos temas de trascendencia social como la salud, la vivienda, el trabajo, la educación que son necesidades del pueblo mismo pero que deben ser reconducidas y encauzadas por cada representante popular incluso en lo individual sin que exista presión o línea de los dirigentes de los partidos políticos con vida en el Estado.

#### **4.17 PROPUESTAS DE MEJORA AL MARCO JURÍDICO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO**

Como ha podido observarse, el trabajo legislativo que se desarrolla en el Estado de México debe ser replanteado a partir de la profesionalización de los legisladores, de sus asesores y de la propia institución.

Pues, la tarea legislativa implica, como se ha mencionado en múltiples ocasiones un adecuado y arduo trabajo analítico y profundo, que permita a la ley estar sustentada en las necesidades sociales y aportar soluciones a la problemática que la sociedad plantea. Así que, es necesario revisar la estructura de la Cámara de Diputados del Estado de México con objeto de innovar nuevos esquemas que permitan mejorar el trabajo legislativo estatal.

Por ejemplo, además de la profesionalización, se debe impulsar la labor del Instituto de Estudios Legislativos, ya que la esencia de esta Dependencia es aportar con un grado de cientificidad, propuestas de mejora al marco legislativo a partir de estudios e investigaciones profesionales, pero para ello, el resultado de ese trabajo explorador debe ser vinculante para la Institución y no dejarlo reducido a simple reporte o estadística respecto a un tema en específico.

Además, debe tomarse en cuenta en mayor medida a la sociedad a través de foros o consultas ciudadanas que permitan dar más legitimidad a los proyectos de

ley. Por cierto, estas consultas podrían ser organizadas y coordinadas por el Instituto de Estudios Legislativos.

En este sentido, tendrá que reformarse la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y el Reglamento del Poder Legislativo del Estado, a efecto de otorgarle un espacio a la sociedad para que participe en el proceso legislativo, pero que el resultado de este ejercicio democrático sea vinculante para el legislador.

Por ejemplo, en la Unión Europea (UE) existe lo que podría considerarse como un mecanismo de participación ciudadana incluyente y plural a través de los Libros verde y blanco en los que se busca contar con la opinión de los ciudadanos y las partes interesadas cuando elabora nuevas políticas y proyectos de legislación.

Un apartado específico de la página electrónica de la red Internet en este sistema, informa al ciudadano sobre las consultas públicas que lleva a cabo la UE en el ámbito del empleo, los asuntos sociales y la inclusión. También se muestran las consultas ya finalizadas, las respuestas que se recibieron y el seguimiento posterior.

De acuerdo a la red Internet, en la web "Tu voz en Europa" se encuentra un resumen completo de las consultas públicas realizadas por la Comisión Europea. Además, el interesado puede participar en los debates abiertos sobre todo tipo de temas en el foro "Debate Europe".

Del contenido de ese documento se advierte que lo ideal es hacer partícipe a los destinatarios sobre algún tema de índole social o económica que incide en su vida diaria, como puede ser en asuntos económicos, empleo y asuntos sociales. En este caso "Todos los ciudadanos y organizaciones pueden participar en esta consulta. Se agradecen especialmente las contribuciones de las administraciones y otras autoridades públicas, organizaciones empresariales, interlocutores sociales y

organizaciones no gubernamentales”. En  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=es> 08 de octubre de 2014.

El ejemplo anterior podría ser un mecanismo que legitime las decisiones de los legisladores del Estado de México, considero que las iniciativas que se refieran a temas propios de las Dependencias de la Administración Pública pudieran ser exclusivas del Ejecutivo, porque él conoce la forma de organización que éstas deben tener y cómo deben operar, para realizar sus atribuciones, Por el contrario en medidas como trabajo, vivienda, salud, economía o empleo la voz y opinión de los ciudadanos deben ser innegablemente tomada en cuenta.

Adicional a lo anterior no estaría por demás establecer un mecanismo electrónico en donde las iniciativas primero deban ser difundidas y de fácil acceso a los ciudadanos para que en un tiempo estimado aporten lo que consideren los beneficia y que los legisladores cuenten con mayores elementos para votar por esa propuesta que impacte a los ciudadanos.

De la forma en que actualmente se lleva el Proceso Legislativo en el Estado de México resulta que ni siquiera la totalidad de los Diputados de todos los grupos parlamentarios conocen las propuestas ingresadas al Poder Legislativo del Estado de México y por lo tanto muchas de ellas ni siquiera son conocidas por sus intenciones, pero nada asegura que una de ellas sea útil o benéfica al pueblo.

Es en este orden en dónde se ratifica que el Proceso Legislativo debe transformarse para dejar de ser el trámite productivo de normas en cantidad, para ser el auténtico camino por el cual los ciudadanos pueden obtener los beneficios que la Ley les pudiera conceder cuanto las mayorías así lo avalen,

Por ello el Proceso Legislativo no ha podido ser más transparente, más objetivo y útil porque es manejado más por criterios políticos que jurídicos en la mayoría de las ocasiones, sin tomar en cuenta el beneficio de la gente.

#### **4.18 FORTALECIMIENTO DE LAS ÁREAS DE APOYO DE LOS LEGISLADORES**

El reto de fortalecer el Poder Legislativo del Estado de México implica pensar en diversas medidas tendientes a la profesionalización de los legisladores y del personal que le auxilia.

Es imperioso que exista un mayor análisis y estudio de las propuestas de ley desde su elaboración hasta su aprobación y eventual vigencia. Medularmente, deben establecerse requisitos que deben cumplir las personas que auxilien a los legisladores en el ámbito parlamentario por la trascendente y delicada función que realizan.

En este sentido, el trabajo de análisis y revisión más sustancial debe realizarse en el Poder Legislativo, ya que por más cambios y propuestas de mejora que se realice al marco jurídico, si los efectos y beneficios no son realizables, el proceso legislativo será estéril.

De ahí que, el consenso con las partes interesadas es primordial, si un cambio legislativo será aplicado por los particulares, debe existir voluntad para que la innovación sea observada. Un caso concreto en este sentido se refiere a la Hipoteca Inversa, figura civil implementada en el Código Civil del Estado de México el 7 de mayo de 2013.

El Decreto número 87 de la LVIII Legislatura del Estado de México reformó y adicionó diversas disposiciones del Código Civil del Estado de México a iniciativa del Titular del Ejecutivo Estatal, dentro de las cuales se incluye la aprobación de la figura de Pensión hipotecaria o hipoteca inversa.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado a la Legislatura, con esta modalidad se ofrece al sector demográfico de tercera edad otro instrumento de protección, apoyo y ayuda que le brinda la oportunidad de ser autosuficiente e independiente hasta su fallecimiento, sin que representen de alguna manera una carga económica para sus familiares o para la sociedad.

Esta figura, es un tipo de préstamo hipotecario un tanto particular, dirigido a personas mayores de 60 años o dependientes que sean propietarios de una vivienda.

Los solicitantes, que deberán ser mayores de 60 años recibirán mensualmente una cantidad que se garantizará con una vivienda ya adquirida, permitiendo al propietario acreditado habitarla hasta su fallecimiento.

Los herederos del pensionado podrán optar por pagar el préstamo y recuperar el inmueble, o bien no hacerlo, y la parte acreditante, que podrá ser una institución privada, social, persona física e institución pública, ejecutará la garantía, ya sea aplicándose en plena propiedad en inmueble o procediendo a su venta, satisfaciendo la deuda y, en caso de remanente, entregarlo a los herederos.

Por lo tanto esta figura legal está implementada en el Código Civil del Estado de México, sin embargo está en la voluntad de las instituciones bancarias o sociedades financieras en México o institutos de seguridad social a que tenga brindar productos financieros basados en esta figura legal.

Sin embargo, a pesar de la sensibilidad del Ejecutivo del Estado no hay medio jurídico para obligar a las instituciones de crédito a abrir este esquema en beneficio de los adultos mayores, de ahí la necesidad de que la ley esté siempre consensada con los sectores de la sociedad que están directamente implicados, en este caso con los contratos que permitan iniciar este beneficio a la población.

Por lo que, la ley es un arte, una técnica, una obligación del Estado que debe ser clara, completa y trascendente, que beneficie a la sociedad en su conjunto.

#### **4.19 CUERPO INSTITUCIONAL DE ASESORES LEGISLATIVOS**

A partir de lo anterior deben crearse nuevos mecanismos democráticos al interior de la Legislatura para que todas las voces de los representantes sean escuchadas por igual sin que se debiéndose desterrar los votos en bloque que causan mucho control al interior de la Legislatura.

Deben también buscarse alternativas para el fortalecimiento del Congreso, en que los Diputados no respondan a los intereses partidistas sino al ciudadano. En una democracia efectiva, este debe ser el representante auténtico del pueblo, sin que influyan en sus decisiones.

En una democracia las mayorías ganan, sí, pero cuando existe, pero debe prevalecerse el mayor bienestar para todos en un sentido utilitarista y no el ganar por ganar aun perjudicando los intereses del pueblo.

Pongamos por caso una idea del Ejecutivo Estatal por la que pretende agilizar el proceso para las adopciones en la entidad, se busca agilizar los procedimientos y hacer más accesibles los trámites para que los menores tengan derecho a una vida familiar derivado de diversas circunstancias que les impidieron contar con ese derecho.

Si bien el elaborar un proyecto de ley no implica una tarea difícil e imposible, es necesario ponderar muchos aspectos para su creación.

En primer lugar se debe contar con la sensibilidad para detectar los problemas existentes, plantear estos problemas y formular una posible respuesta ante ellos.

En segundo lugar debe recabarse toda la información disponible con que se cuenta en torno a un tema específico para detectar los puntos que deban atenderse o complementarse de manera que el problema que se visualizó se atienda de forma integral y no se realice un paliativo o remedio parcial que no transforme la realidad actual.

Posteriormente dar paso a la estructura de la ley proponiendo de manera lógica y consecuente las partes que deben conformarla estableciendo el objeto, ámbito de aplicación, los conceptos, temas que habrán de abordarse, las autoridades que habrán de ejecutar el instrumento, los procedimientos, resultados esperados y sanciones por el incumplimiento de las disposiciones dictadas.

Por tal motivo, se considera de especial y relevante importancia que quienes promueven y analizan proyectos de ley cuenten con los conocimientos e información técnica que le permita estudiar las propuestas para que éstas sean lógicas, adecuadas y técnicamente sustentadas que conlleven un beneficio social.

De lo expuesto se asevera nuevamente que existe una necesidad de que la labor de asesoría parlamentaria sea profesional y esté debidamente soportada por el ejercicio constante de elocuencia, claridad y lógica además de razones legales para que pueda considerarse benéfica y útil para la sociedad.

Pero además debe resolver problemas de fondo, pues no basta que esté debidamente ordenada si no contiene respuestas para la sociedad.

En el caso de congresos como el de España existe la figura de letrados parlamentarios que asisten la labor sustantiva de los legisladores, en el caso de otros

Congresos como el argentino o el colombiano, existen también ciertas condicionantes para ocupar tales cargos.

En México por el contrario la labor en muchas de las ocasiones obedece a compromisos de campaña o de cercanía con el legislador y realmente la función legislativa no es dimensionada en tal circunstancia.

Se requiere en el Poder Legislativo del Estado de México de un cuerpo de asesoría institucional que estudie, analice y mejore los proyectos de ley para que la fuerza del Poder Legislativo radique en su seno y no en la figura del Gobernador del Estado para que la legislación esté más soportada y alejada de intereses políticos por encima de beneficios sociales.

Esa es una propuesta que desde esta perspectiva robustecería al Congreso y no lo ubicaría tan vulnerable frente a las demás instituciones.

Diversos estudios del tema consideran viable la profesionalización de la labor legislativa y en México se ha considerado que la reelección inmediata es un paso hacia ésta, pero habrá de verse si no se consolidan los cacicazgos políticos regionales que en mucha medida no permiten las legítimas aspiraciones de otros ciudadanos en el tema de participación política.

El asunto es de especial relevancia porque el ciudadano común requiere de soluciones a sus problemas y no de medidas generadas desde el escritorio de un funcionario público.

El representante popular debe alimentar a los técnicos para que se generen las propuestas legislativas, ya que este es el representante que está conviviendo al menos en apariencia con las necesidades de la gente.



Al crearse un cuerpo institucional se lograría más profesionalismo y eficacia porque el pre estudio legislativo sería más adecuado y más viable desde un punto de vista técnico.

El tránsito de los congresos en el país a la profesionalización debe ser permanente y seguro para que la democracia esté fortalecida.

Considerando que los Diputados locales tienen la posibilidad de contar con asesores para auxiliar su función, pero que no existen disposiciones que normen el ingreso, requisitos, funciones e incluso remuneraciones de los asesores, queda a la libertad del propio representante popular determinar el ingreso al servicio público de los asesores.

En esencia, los asesores no pertenecen al mando privado del legislador, se entiende que al percibir una remuneración con recursos públicos, prestan un servicio público, pero es evidente que no atenderán los intereses de la colectividad, sino del legislador.

Por supuesto que existirán legisladores que contraten personas a su servicio que sean pagadas con dinero propio del legislador, lo cual puede ser posible, pero generalmente, los asesores perciben un salario que proviene de fuentes públicas.

Ante esta circunstancia, se ha referido que el quehacer legislativo debe ser imparcial, alejado de todo interés político, los asesores deben realizar una labor dedicada y exclusiva al análisis de los proyectos legislativos trascendentales para el Estado.

Por lo anterior, se propone crear una estructura profesional propia del Poder Legislativo en el Estado de México la cual cuente con asesores institucionales que estén adscritos a la institución y que no respondan a intereses políticos de los legisladores que los invitan.

Si bien la Secretaría de Asuntos Parlamentarios es la dependencia que apoya la sustanciación del trámite legislativo, carece en su estructura con una área que se encargue de analizar jurídica y técnicamente los proyectos de ley.

Derivado de lo anterior se considera necesario que el Poder Legislativo cuente en su interior con el área técnica que analice con profundidad los proyectos de ley o decreto que les son sometidos a su estudio. Esto permitiría que los asesores aportaran los elementos jurídicos a los legisladores que les permitían tomar decisiones razonadas y sustentadas.

#### **4.20 INTEGRACIÓN DEL CUERPO INSTITUCIONAL DE ASESORES**

A efecto de que, el trabajo técnico y analítico que respecto los proyectos, el número de asesores que integrarían el cuerpo institucional sería compuesto por tres asesores por cada Comisión y Comité Legislativo.

Lo anterior sin perjuicio de que, los asesores intercambien puntos de vista con expertos en temas específicos derivados de la propia materia de la iniciativa en estudio.

Además y si el presupuesto lo permite, los legisladores contarían con personal de apoyo logístico que realizara otro tipo de tareas y que considerablemente permitirían que la labor legislativa no esté descuidada y se realice de manera constante.

Sin perder de vista, que al existir asesores legislativos institucionales, se permitiría lograr desde el punto de vista presupuestal ahorros en el pago de asesores de los Diputados.

#### 4.21 DURACIÓN DEL CUERPO INSTITUCIONAL DE ASESORES

A efecto de evitar algún tipo de centralización en la labor de asistencia legislativa se propone que los asesores que integren el cuerpo institucional de asesores sean designados por un periodo de 6 años, es decir, que la convocatoria para su ingreso y designación sea cada dos años, con la posibilidad de obtener hasta por una vez una reelección y en su caso tener la posibilidad de ascender hasta otra categoría si aprueba los exámenes de calidad que al efecto se establezcan.

Esto permitiría que las personas que ocupen este cargo, sean competitivos y su nombramiento no tenga matices políticos, actualmente cada renovación de Legislatura los presidentes de las comisiones nombran a los secretarios técnicos de cada órgano, no obstante como se ha mencionado generalmente son afines a los partidos políticos a los que pertenecen los Diputados.

En este sentido, en caso que no se institucionalice la labor de asesoría legislativa en el Poder Legislativo del Estado de México se propone que la designación de los secretarios técnicos de cada Comisión derive de un concurso de oposición que los aspirantes deberán sustentar.

Con esta medida, el análisis de los proyectos se realizaría por especialistas lo cual aseguraría un estudio de calidad que otorgue fortaleza al Poder Legislativo. Más aún cuando la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México ha sido reformada en su artículo 44, permitiendo la reelección de los legisladores hasta por cuatro periodos, lo que implica un total de 12 años que pueden ocupar tal cargo, disponiendo lo siguiente:

**Artículo 44.-** La Legislatura del Estado se renovará en su totalidad cada tres años, la ley de la materia determinará la fecha de la elección. Los Diputados podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro

periodos; la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

La Ley establecerá las medidas para que la elección conserve el carácter de libre y auténtica, garantizando la observancia de los principios consagrados en esta Constitución.

#### **4.22 LA LEGÍSTICA O LA AUTOMATIZACION DE LA REDACCIÓN LEGISLATIVA**

Ante el avance de la tecnología y derivado de las exigencias que la sociedad demanda cada día, hacer una buena requiere muchas cualidades como son el conocimiento del Derecho, racionalidad, capacidad de síntesis y claridad de redacción.

Incluso, autores como Antonio A. Martino, (1977) señaló en su tiempo que:

Hay un tipo de contaminación sobre la cual los juristas tenemos conciencia desde hace tiempo y, sin embargo, que yo sepa, no ha sido denunciada con la debida energía. Me refiero a la profusión de leyes, reglamentos, normas administrativas, ordenanzas, etc. que van formando en torno a nuestra vida una trama tan cerrada y asfixiante que hace pensar en el «proceso» kafkiano como una ingenua denuncia de una época libertaria.

No se piense solamente en la perplejidad que lleva al ciudadano saber siquiera cuáles son sus deberes y sus derechos. Por una suerte de recurso a la seguridad y a la corteza, la ley se presume conocida por todos, aun si no existe la más remota posibilidad de que los súbditos la conozcan. Pero se da el caso de que ya ni siquiera los funcionarios o los abogados pueden conocer con certeza cuál es la norma vigente en una determinada materia.

La velocidad de los cambios sociales y políticos y sus consiguientes reclamos de intereses sectoriales, la crisis que en todo el mundo soporta el sistema parlamentario el enorme crecimiento de los organismos burocráticos que dependen del Poder Ejecutivo, la proliferación de entes con capacidad para dictar normas, han transformado el mundo jurídico en una babel donde se interfieren, se sobreponen, se contra disposiciones a punto tal de tornar enrarecido el ambiente, contaminado.

En la mayor parte de los países, en la Argentina desde la década del 30, las leyes han adoptado una fórmula final donde se indica: «quedan derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan a la misma»; y si bien esta fórmula es fruto de la falta de seguridad sobre todas las normas afectadas, ella misma crea una zona de mayor incertidumbre sobre los límites específicos de su aplicabilidad. Resulta así que no se saben bien cuáles son las disposiciones derogadas, total o parcialmente, en qué puntos, etc., o dicho de otra manera, no se sabe bien cuál es el derecho vigente dado que si desconocemos cuáles son las normas derogadas tampoco tenemos en claro cuáles están rigiendo.

No se está diciendo qué jueces y abogados no resuelvan los problemas que se someten a su consideración. No. De hecho lo hacen. Lo que se pretende resaltar es que el ordenamiento jurídico por la gran masa de información que contiene, las superposiciones, contradicciones, redundancias, etc., no permite que ser humano alguno pueda conocerlo en su integridad. Pero, como si esto fuera poco, hay una causa adicional específica, la de los deshechos legislativos, que por el modo particular de funcionamiento de la derogación, especialmente producida según la cláusula «quedan derogadas todas las normas que se opongan a la presente», conduce a la indeterminación del ordenamiento jurídico vigente por no saberse cuáles son las normas que ya no rigen.

Con razón, este autor refiere que hoy, además de la contaminación ambiental, se padece más una contaminación legislativa, entendiéndolo por tal a la profusión de normas, imposibles de manejar por su cantidad, que se sobreponen se contradicen y

dejan vacíos en forma indiscriminada sobre un caso determinado, creando perplejidad sobre cuál es la solución normativa en relación a dicho caso.

Por lo anterior, proponía el uso de nuevas tecnologías electrónicas que pudieran depurar la legislación En materia legislativa creo que se ha dado justamente ese proceso. La cantidad de normas es tan grande que no existe manera de absorberla por parte de los usuarios; se rompe así el equilibrio que permite la incorporación a las pautas de conducta social y por consecuencia la hipertrofia se descontrola. Así como en los procesos de contaminación ambiental los desechos ineliminables constituyen generalmente el detonador, en materia legislativa la imposibilidad de eliminar las normas Inservibles (por derogadas, por contradictorias, por supuestas, etc.) hace de alimentador de la hipertrofia descontrolada que provoca la falta de equilibrio entre la producción legislativa y la función de orientación de las conductas sociales a las que debe atender.

Añadiendo también Martino (1977):

Una de las primeras tareas que pueden ser encaradas en el campo de la informática legislativa consiste en «inventariar» todas las leyes relativas a un determinado tema o asunto y luego de todo un sector de la actividad jurídica, de un área, etc., hasta llegar, si fuera económicamente posible, a la memorización de todas las leyes dictadas en un determinado país a partir de una cierta fecha. Vale decir, determinado un universo de discurso se recoge toda la legislación vigente sobre el mismo, del modo más exhaustivo posible. La tarea, por supuesto, no es simple, pero ha sido encarada y ya funciona con éxito en algunos países (EE.UU., Japón), y se encuentra cerca de su puesta en marcha en muchos otros. Este inventario nos dará idea de «aquello que hay», constituyendo el primer paso insustituible para saber hasta dónde llega el problema de la superabundancia, de la contaminación. Lo que hoy se denomina «el derecho vigente», aun reduciendo esta expresión a las normas legislativas referidas a un tema, un sector o a un área del derecho, es

bastante menos simple de determinar que aquello que los legos, los juristas en general y hasta los especialistas quieren reconocer por espíritu de simplificación.

Teniendo almacenada, y con posibilidad de recuperación muy rápida, «toda» la legislación sobre una tenia (sector o área, etc.) se podrá ver con mayor facilidad la cantidad de disposiciones vigentes, sus contradicciones, sus reiteraciones, sus incompatibilidades, sus lagunas, etc.

Esto, a su vez, constituirá la base para un segundo paso de depuración que será esbozado más adelante.

En general, la informática permite la recuperación de información sobre un determinado tema, pero en el caso de la informática legislativa el dato peculiar consiste en que la recuperación es directamente de normas legislativas. en sentido lato de «leyes». Es decir, no se recupera información acerca de la ley, sino directamente de la ley. Esto marca una diferencia importante que será tomada en cuenta luego.

La problemática en torno al tema restringido de la informática legislativa, a pesar de ser por ello mismo menos vasta que aquella referida a la informática en general, es, no obstante, sumamente compleja e intrincada. Trataré aquí sólo algunos de dichos problemas, agrupados en teóricos, sociales y políticos, para proveer una idea sobre la complejidad, pero no la imposibilidad, de la solución propuesta.

Como se advierte, el legislar es una actividad compleja que requiere del concurso y participación de muchos y variados elementos como la preparación de las personas y el uso de herramientas tecnológicas que permitan la depuración de normas que han proliferado ante la falta de análisis serios respecto de las necesidades legislativas del Estado, por lo que, se ratifica, el legislar no sólo implica la producción de normas y normas, sino que la mejor norma es aquella que beneficia a la población, por lo que, no importa el número de leyes, sino su utilidad.

#### 4.23 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Se concuerda con Humberto Aguilar Coronado quién considera que actualmente, hay un desvío de los objetivos originales de la política. Pareciera que los intereses de políticos, legisladores, jueces y funcionarios no son los intereses de los ciudadanos y lo que se busca es su voto para llegar al poder, legitimarse y mantenerse en él.

Asimismo y en coincidencia con Oscar Diego Bautista, es fundamental que quienes deliberan sobre los asuntos de un Estado, es decir que ocupan un cargo de representación popular posean un comportamiento noble.

Por otra parte y en opinión de Thalía Pedroza y Miguel Carbonell, es evidente que los estudios de técnica legislativa han estado prácticamente ausentes de las preocupaciones de la doctrina nacional. Para ellos, es a partir de 1997 cuando los Diputados empiezan a tomar plena conciencia de las posibilidades que tienen para ejercer controles de todo tipo sobre el Ejecutivo. Es entonces cuando se observa un número creciente de iniciativas a cargo de los propios Diputados (sobre todo los de oposición) y un debate parlamentario mucho más acucioso y responsable.

Por lo tanto, los legisladores deben conocer la técnica legislativa ya que persigue mejorar y homogeneizar la calidad de las leyes y otras disposiciones jurídicas en dos aspectos fundamentales: su composición o estructura formal y su redacción o lenguaje.

Lo anterior considerando que la labor legislativa está muy cuestionada hoy día, pues desde muy diversas trincheras se le ataca: desde la actividad gubernamental –entiéndase Ejecutivo– se le considera el artífice de todos los tropiezos estatales; los juzgadores la acometen señalando la deficiencia que presentan las normas; lo que trae como consecuencia la mala opinión de la sociedad con respecto al trabajo desarrollado por la función legislativa



Ante este panorama, resulta necesario que el Poder Legislativo, a través del Proceso, sea el gran conciliador que recoja las inquietudes y expresiones de la voluntad de su pueblo. Así, el legislador debe “legislar bien”, en el sentido de hacerlo según es debido, con razón, perfecta o acertadamente, de buena manera, felizmente, de manera propia o adecuada para algún fin y para el bien de los ciudadanos.

Se ratifica lo dicho, para las Legislaturas no debe importar la cantidad, sino la calidad, no la abundancia, sino la pertinencia, no las minorías, las mayorías, no el continente, sino el contenido de la ley.

En este aspecto se ha de tener en cuenta que ni la numerosa cantidad de normas promulgadas, ni la rapidez con la que se legisla, justifica en modo alguno que exista merma de claridad, rigor o de coherencia, toda vez que las contradicciones e imprecisiones de las normas constituyen ataques al principio de seguridad jurídica.

Con lo anterior, se demuestra la importancia de la técnica legislativa que todo ordenamiento debe contener y en este sentido, los órganos legislativos de los estados no deben ser ajenos a esta realidad. En el caso concreto, el Estado de México debe también fortalecerse en sus recursos personales y por supuesto técnicos.

En este sentido, la importancia de la función legislativa del Estado es medular, rige las condiciones para la habitabilidad de los ciudadanos, establece las relaciones a las que se han de sujetar así como las posibilidades, restricciones y limitaciones que tienen las personas en la sociedad.

Por eso la elaboración de la Ley no puede en ningún caso ser improvisada.

Se requiere en el Poder Legislativo del Estado de México de un cuerpo de asesoría institucional que estudie, analice y mejore los proyectos de ley para que la fuerza del Poder Legislativo radique en su seno y no en la figura del Gobernador del Estado para que la legislación esté más soportada y alejada de intereses políticos por encima de beneficios sociales.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

Con base en lo expuesto en el capitulo del presente trabajo, se desprenden las siguientes conclusiones.

**Primera.** Las leyes que expida el Poder Legislativo deben cubrir las expectativas de la sociedad regulando a sus gobiernos y proporcionando satisfacción y bienestar a sus habitantes. Además, deben responder a los intereses de los ciudadanos y aún más aspectos sociales y en específico en materias como alimentación, empleo, salud, educación, vivienda, asistencia, patrimonio y en general en el bienestar social de los distintos sectores de la población.

La elaboración de las normas no implica sólo un proceso mecánico de creación, sino requiere de un mecanismo formal, lógico y articulado a través del cual se garantice que los productos elaborados, llámense normas, decretos, acuerdos, o simples determinaciones legislativas, estén debidamente sustentados tanto en lo técnico como en lo sustancial, entendiéndose por este último término que la materia específica a la que estén encaminados cubran y resuelvan las necesidades y demandas sociales.

**Segunda.** La falta de preparación profesional y académica de los integrantes del Cuerpo Legislativo incide en la calidad de los productos legislativos, lo cual tiene lugar porque en la Constitución Política Federal, en la local y en la propia Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México no se establecen requisitos y condiciones profesionales y académicas para que los Legisladores ocupen dichos cargos, adicionalmente a que, su personal de apoyo, legalmente tampoco debe cubrir ningún tipo de perfil académico o profesional.

Asimismo, preponderan las propuestas del Titular del Poder Ejecutivo quién se convierte en el gran Legislador siendo el Legislativo una especie de “Notario” de las iniciativas del Gobernador del Estado.

**Tercera.** El formalismo jurídico, como puede ser deducido de su denominación otorga preeminencia a la forma en la cual se genera la Ley, sin importar sus alcances, estableciendo que, al cumplirse los términos del procedimiento previsto, se logra con el objetivo, pero; esta postura no se detiene en analizar el beneficio e impacto social que tiene por un lado el resultado de este proceso y por otro lado, la efectividad que tendrán los ordenamientos expedidos.

**Cuarta.** El utilitarismo propuesto por Bentham nos permite analizar al Proceso Legislativo como un medio para lograr la felicidad, esto es, a partir del gozo y sufrimiento de las personas, se puede dimensionar al Derecho vinculándolo con la rectitud y el error de la propia sociedad y que son precisamente las conductas que las normas jurídicas deben comprender dentro de su contenido, por lo que, todo acto humano, norma o institución deben ser juzgados conforme a la utilidad que aportan, esto es, según el placer o el sufrimiento que producen a las personas

**Quinta.** Una Legislatura que expida un número elevado de decretos no es más productiva, el rendimiento debe medirse a partir de los beneficios que los ciudadanos reciban. Por lo que, la eficacia legislativa no está en el número y cantidad de productos legislativos expedidos por los Legisladores en uso de sus atribuciones y cumpliendo la función constitucional asignada, sino en que estos remedien las necesidades sociales y atiendan los reclamos de la sociedad en su conjunto.

**Sexta.** El Proceso Legislativo requiere de un desarrollo lógico y secuencias en varias etapas, por un lado la fase pre legislativa y en otro la fase legislativa propiamente, la primera de ellas es importante debido a que, se genera la cual deriva un diagnóstico de la situación y un proyecto de solución que propiamente se configuraría en la iniciativa.

La fase legislativa propiamente es la actividad relevante que tiene que ver sustancialmente con la elaboración formal de la ley, lo que implica cuestiones lógicas y de técnica legislativa para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo, contemplando la discusión de los proyectos legislativos por parte de los representantes populares.

En este sentido, legislar implica un ejercicio científico dotado de una metodología que inicia con el planteamiento de un problema, la exposición de una posible tentativa de solución, un estudio profundo y la respuesta correspondiente, que se materializa en un proyecto de ley, sin embargo también, debe existir un seguimiento del impacto y beneficio que este ordenamiento genere a la sociedad, lo cual dará paso a su utilidad y relevancia.

**Séptima.** El proceso legislativo tiene dependencia de la ciencia de la legislación y de la técnica legislativa, la primera se interesa, por un lado, en la ley como producto que debe tener ciertos caracteres formales, además de generar determinados efectos en el sistema jurídico y en el sistema social y por otro, en el análisis de lo que sucede con las normas una vez que ha concluido el procedimiento legislativo, es decir, su promulgación.

Ahora bien, la teoría de la legislación pretende dar una explicación general de las leyes y tiene que ver con sus contenidos concretos y finalidades, dejando a un lado los aspectos de coherencia, comprensión, lingüística, etc.

**Octava.** Si bien en el Estado de México existe el Derecho de iniciativa del ciudadano mexiquense para presentar al Legislativo sus propias propuestas de ley, no existe garantía o mecanismo que asegure que su propuesta será si quiera analizada. Ante esta situación aparece la reflexión respecto a cómo los legisladores están en posibilidades de determinar si una iniciativa ciudadana es adecuada o no.

**Novena.** Del resultado del análisis de la expedición de Decretos en la Legislatura del Estado de México, a partir del año 2006, el Ejecutivo del Estado ha tenido el predominio, ya que se le han aprobado desde un 46% hasta un 61% de la totalidad de los Decretos expedidos, lo cual marca una tendencia de dominio de sus propuestas, respecto de los propios Diputados y de los ciudadanos, siendo la tasa más alta respecto sus proyectos presentados correlativamente que han ido desde el 81% al 91%.

**Décima.** Resulta necesario que el Poder Legislativo, a través del Proceso, sea el gran conciliador que recoja las inquietudes y expresiones de la voluntad de su pueblo. Así, el legislador debe “legislar bien”, es decir, hacerlo según es debido, con razón, perfecta o acertadamente, de buena manera, felizmente, de manera propia o adecuada para algún fin, es decir, implica, dictar preceptos en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los ciudadanos.

## PROPUESTAS

Sustentado en las ideas anteriormente expuestas y de conformidad con el contenido temático de la presente investigación y a efecto de resolver el problema que se presenta, se propone:

**Primero.** Que se adicione un quinto párrafo al artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México recorriéndose los subsecuentes, para quedar como sigue:

**Artículo 39.-** La Legislatura del Estado se integrará con 45 Diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional.

Derogado

La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se efectuará conforme a las siguientes bases:

I. Se constituirán hasta tres circunscripciones electorales en el Estado, integradas cada una por los distritos electorales que en los términos de la ley de la materia se determinen.

II. Para tener derecho a la asignación de diputaciones de representación proporcional, el partido político de que se trate deberá acreditar la postulación de candidatos propios de mayoría relativa en por lo menos 30 distritos electorales y de haber obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que haya obtenido;

III. Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional, conforme a la fórmula establecida en la ley.

Los Diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendrán iguales derechos y obligaciones.

Cada uno de los Diputados, al tomar protesta de su cargo, representarán a la totalidad de habitantes del Estado de México sin pertenecer ningún partido político, independientemente que estos los hayan postulado.

En ningún caso un Diputados podrá obtener el cargo a través del partido político que por ambos principios representen un porcentaje del total de la Legislatura del Estado que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura del Estado superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Así mismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

**Segundo.** Derogar el Capítulo V del Título Segundo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, el capítulo IV del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y demás disposiciones legales y reglamentarias estatales, que se refieren a la denominación e integración de los Grupos Parlamentarios, toda vez que actualmente al pertenecen a un Grupo Parlamentario, responden a los intereses de estos, esto permitiría que las elecciones para sus cargos en comisiones y comités serían abiertas y no estarían sujetas a negociaciones políticas y por consiguiente sus decisiones en lo individual serían propias sin estar influidas por la posición ideológica partidista.

**Tercero.** Adicionar un segundo párrafo al artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, a efecto de que se analicen las iniciativas presentadas incluidas las ciudadanas y se establezca la obligación de dar contestación a ellas a efecto de que impere la razón y no el interés político, por lo cual el dispositivo legal en mención señalaría lo siguiente:



**Artículo 80.-** Las iniciativas de ley o decreto, o cualquier otra propuesta dictaminada como notoriamente improcedentes, serán desechadas por acuerdo de la Asamblea.

En todo caso, la Secretaría de Asuntos Parlamentarios analizará la viabilidad de los proyectos presentados y deberá expedir un acuerdo debidamente fundado y motivado en un plazo no mayor a 30 días hábiles, en el que se determine la procedencia o improcedencia de las mismas.

**Cuarto.** Que a efecto que exista mayor participación de la sociedad en el Proceso Legislativo y específicamente en temas de relevancia social, adicionar un tercer párrafo y un último párrafo al artículo 52 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a efecto de darle participación al ciudadano dentro de este proceso el artículo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en el sentido siguiente:

**Artículo 52.-** La Legislatura podrá solicitar del Gobernador del Estado la presencia de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, así como de los directores de los organismos auxiliares. Del Presidente del Tribunal Superior de Justicia podrá solicitar la presencia de los magistrados y de los miembros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, cuando sea necesaria para el estudio de iniciativas de ley o decreto, de sus respectivas competencias.

Cuando se trate de iniciativas de los ayuntamientos o se discutan asuntos de su competencia, podrá solicitarse al presidente municipal que concurra él o un integrante del ayuntamiento, para responder a los cuestionamientos que se les planteen. Tratándose de iniciativas que caigan en el ámbito de competencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado, la Legislatura podrá solicitar la presencia de un representante de la misma. Las solicitudes de la Legislatura se harán por conducto de la Junta de Coordinación Política.

El Gobernador del Estado podrá participar en el análisis de los proyectos legislativos que caigan dentro de su ámbito competencial, así como de la discusión del dictamen, ya sea de propia voz, o a través de la voz del

representante que designe al efecto. El mismo derecho tendrán las autoridades y los ciudadanos a quienes la Constitución otorga el derecho de iniciativa.

La ley y el reglamento establecerán las bases bajo las cuales se dará esta participación una vez que haya sido formalmente solicitada por quien tiene derecho a ello.

En toda iniciativa que traten temas de interés social como empleo, salud, trabajo, vivienda, empleo e infraestructura vial y de servicios, se tomará a la sociedad, por lo que la Legislatura deberá convocar a la realización de foros públicos, una vez que se haya turnado la misma a comisiones o comités de trabajo. La ley y el reglamento contendrán las disposiciones necesarias que permitan la realización de este ejercicio democrático en beneficio de la población y en búsqueda de la eficacia de la ley.

**Quinto.** Se adicione un capítulo en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México que prevea la existencia de una Dependencia que se denomine Cuerpo Institucional de Asesores Legislativos, que se encargue de analizar los proyectos de ley de manera técnica, en donde se regulen los perfiles profesionales que deben cubrir, el duración de su cargo, su ingreso y permanencia, lo que permitirá mejorar la calidad técnica de los proyectos de ley para que estos sean útiles y en beneficio de la ciudadanía.

**Sexto.** Hoy en día comienzan a cobrar importancia destacada los estudios sobre la aplicación de los ordenadores en el campo del Derecho. Se considera que la aplicación de técnicas de información automatizada será el futuro de una buena técnica de la legislación mediante la conversión, archivo y transmisión de las palabras de la ley al lenguaje informático. A través del uso de sistemas de automatización informática, la proliferación legislativa probablemente no será eliminada, pero sí al menos racionalizada; para ello es necesario que el órgano legislativo indique claramente a qué normas viejas sustituyen las nuevas y en base a estas últimas se corregirá el programa, generando certeza jurídica, por lo que la

implementación de sistemas informáticos, automatizados permitiría mayor coherencia y unidad en los textos legales.

**Séptimo.** Queda a juicio del lector, reflexionar respecto de la conveniencia de la profesionalización de legisladores tan pretendida, no obstante las consideraciones académicas de que, se rompa con el principio de la representación democrática, por la cual, cualquier ciudadano está en posibilidad de ocupar el cargo de representante popular. Cuestión que a la fecha aún no ha encontrado respuesta, considerando que existen voces a favor y voces en contra de esta medida.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

ARANA Pozos, Ramón  
2002, *Legislaturas y Legisladores del Estado de México*, Instituto de Estudios Legislativos, LIV Legislatura del Estado de México.

ARTEAGA Nava, Elisur,  
1999, *Derecho Constitucional*, Oxford, México.

ARTEAGA Nava, Elisur  
2003, *Derecho Constitucional*, Oxford, 2ª edición, México.

BAUTISTA, Oscar Diego  
2009, *Ética para legislar*, Cuadernos de ética para servidores públicos cuaderno 7 serie, Senado de la República, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales LXI Legislatura, México.

BÉJAR, Algazi Luisa  
2012, *¿Quién legisla en México?* Descentralización y proceso legislativo, Revista Mexicana de Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. 74, núm. 4 (octubre-diciembre; México, D.F.

BENTHAM, Jeremy  
1991, *Introducción a los principios de la moral y la legislación*, Ediciones Península, Barcelona, España.

BENTHAM, Jeremy  
2004, *Tratado de Legislación Civil y Penal*, Tomo I, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, D.F. México.

BENTHAM, Jeremy  
2006, *Tácticas parlamentarias*, Ediciones Mesa Directiva México Senado de la República octubre, LX Legislatura, México.

BOBBIO, Norberto  
1999, *Teoría General del Derecho*. Temis, Colombia.

BURGOA Orihuela, Ignacio  
1997, *Derecho Constitucional Mexicano*, 11ª edición, Porrúa, México.

CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel,

2007, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*. Secretaría de Gobernación, Tercera Edición, México.

VIANDIER, A.

1986, "*La crise de la technique législative*", en *Droits. Revue Française de théorie juridique*, núm. 4, pp. 75-79.

DAHL, Robert

2002, *La Poliarquía. Participación y oposición*, editorial Tecnos, España.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge

2003, *Poder Legislativo*, Porrúa UNAM, México.

FILANGIERI, Cayetano

2003-2006, *La Ciencia de la Legislación*, Instituto de Estudios Legislativos, LIII Legislatura del Estado de México, vol. 1, México.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo

1959, *Ensayos filosófico-jurídicos, 1934/1959*, tomo 3, Biblioteca de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Veracruzana, México.

GALINDO CAMACHO, Miguel

1983, *Teoría del Estado*, Editores Mexicanos Unidos, México.

GAMBOA MONTEJANO, Claudia, VALDÉS ROBLES, Sandra

2011, "*Iniciativa Preferente*" *Estudio Conceptual, Antecedentes, Iniciativas presentadas en la LIX, LX y LXI Legislaturas y Derecho Comparado*, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, México.

GAMBOA MONTEJANO, Claudia

2012, "*Iniciativa Popular*" *Estudio Comparativo de su regulación a nivel Constitucional y de las Leyes en la materia, en el ámbito local*, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, México.

GARABITO MARTÍNEZ Jorge, CERVANTES GÓMEZ Juan Carlos

2006, "*Expediente parlamentario, el fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*", CEDIP Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, número 5, LIX Legislatura 2003-2006.

GIMÉNEZ, Gilberto

1981, *Poder, Estado y Discurso*. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico, UNAM, serie g, estudios doctrinales 47, 1a edición, México.

HURTADO CISNEROS, Mauricio

2003, *Iniciativa*, Revista del Instituto de Estudios Legislativos, México, Año 5, número 18, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México.

INICIATIVA

2000, *Revista del Instituto de Estudios Legislativos*, México, Año 2, número 6, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México.

JELLINECK, Georg

2000, *Teoría General del Estado*, traducción y prólogo de Fernando de los Ríos Urruti, Comares, Granada, España. págs. 587-590

KELSEN, Hans

2002, *“Introducción a la Teoría Pura del Derecho”*, 3ª edición primera reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

MACEDO JAIMES, Guillermina

1998, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho X-1998*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

MACEDO JAIMES, Guillermina

1999, *La Organización Política y Territorial del Estado de México*, LIII Legislatura del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos serie Investigaciones Parlamentarias. México.

MINOR MOLINA, José Rafael, ROLDÁN XOLPA, José

2006, *Manual de Técnica Legislativa*, serie conocer para decidir LIX Legislatura, H. Cámara de Diputados, Porrúa, México.

MURO, Eliseo,

2007, *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica numero 312 UNAM México Primera reimpresión.

NACIF, BENITO

2006, *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, documentos de trabajo, CIDE, Número 1823, México.

PANIAGUA Torres, Flor Renatta,

2003, *Iniciativa*, Revista del Instituto de Estudios Legislativos, México, Año 5, número 18, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México.

RAIGOSA Luís,

2000, *“Órganos legislativos y órganos judiciales. Algunos elementos para el análisis de cuestiones de técnica legislativa”*. Elementos de Técnica legislativa, Coordinadores Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave, UNAM. México.

RODRÍGUEZ, Bartolo,  
1999. *Metodología Jurídica*, México, Oxford.

RODRÍGUEZ Prats, Juan José  
1986. *La Política del Derecho en la crisis del Sistema Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

QUEJ, Roberto.  
2008, *La Técnica Legislativa y el Proceso de Formación de la Ley*. Tesis, Facultad Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

SAGÜÉS, Nestor  
2004, *Teoría de la Constitución*, Editorial Astrea, Argentina.

SANCHEZ Gómez, Narciso  
2000, *1er Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, 2ª edición, México.

SANCHEZ Gómez, Narciso  
2002, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, 2ª edición, México.

SAYEG, Jorge  
1991, *El Poder Legislativo mexicano*, Trillas, México.

PEDROZA de la Llave, Susana  
1997, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

PEDROZA de la Llave Susana Thalía, CARBONELL Miguel, coordinadores,  
2000, *“Elementos de Técnica Legislativa”* Instituto de Investigaciones jurídicas serie Doctrina Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, México, página 9.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

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

Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, edición 2015.

## RECURSOS INFORMÁTICOS Y MEDIOS ELECTRÓNICOS

BAPTISTA, Ricardo

2011, "*Ideas Sobre el Federalismo Hacendario Municipal*", México, disponible en: <http://ierd.prd.org.mx/coy112/aalmac1.htm> consultado el día 20 de septiembre de 2011].

BICHACHI, Diana, CHAPONIK Nora

2012, *¿Qué es y qué entendemos por Legislar Bien?*, *Legislar bien*, en: <http://www.legislarbien.com.ar/home.php?s=quee> consultado el 10 de octubre de 2012

CARRILO GARCIA, Yoel

2010, "*Régimen Político y Calidad de las Leyes en Cuba*", Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado Biblioteca Jurídica Virtual IJUNAM número 128 página 630, México en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/128/art/art3.pdf>

CAVERO, Pérez, Ernesto

Sistemas de información e investigación Parlamentaria

En:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/C9C8EF760F396F30052577EB0002AF22/\\$FILE/3.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/C9C8EF760F396F30052577EB0002AF22/$FILE/3.pdf)

CODERCH, Pablo Salvador

2004, "*La Técnica Legislativa y teorías de la regulación*", Facultad de Derecho Universitat Pompeu Fabra Barcelona abril, en: [www.indret.com](http://www.indret.com)

CÓRDOVA AGUILAR, Enrique,

2013, *Análisis, la Iniciativa Popular permitirá "Legislar" a los Ciudadanos*, en: <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/08/28/la-iniciativa-popular-permitira-legislar-a-los-ciudadanos> consultada el 13 de Septiembre de 2013

DÍAZ SANTANA, Héctor

Opinión

2005, "*¿Quién asesora a los Diputados?*"

en <http://www.cronica.com.mx/notas/2002/16163.html> consultado el día 8 de julio de 2015.

Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Vigésima Segunda edición. 2012 en: <http://www.rae.es/>



DICCIONARIO DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

2008, *Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura*, en: [http://www.Diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.Diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf)

GALIANA SAURA, Ángeles

1999, *La actividad legislativa en el Estado Social de Derecho* (Universidad Rovira i Virgili), *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. núm. 2-1999, marzo, en <http://www.uv.es/cefd/2/galiana.html>.

LERMA GONZÁLEZ, Héctor,

2009, *Positivismo, Jusnaturalismo. Hacia un nuevo paradigma*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. en <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/juspositivismo.pdf>

PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (Compiladores).

2000, *La Cámara de Diputados en México*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura. México.

RODRÍGUEZ, Carlos Salvador

2011, *“Doctorado Interinstitucional de Derecho”*, Seminario Temático, Universidad Antonio Narro, en: <http://www.ceddi.uan.mx/webderecho/descargas/productividad/derechoconstitucional/Rodriguez%20Camarena.pdf> consultado el 15 de octubre de 2012

RIVAS PRATS, Fermín Edgardo

2008, *Principios de Eficacia y Eficiencia Legislativa*, Congreso Virtual Internacional, los Grandes Problemas Nacionales, ponencia, Centro de Documentación, Información y Análisis, “CEDIA”, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Parlamentarios “CEPAL” Universidad Autónoma de Nuevo León, México.

SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo

2006, *Racionalidad y argumentación jurídica legislativa*. Serie Roja. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.

MARTINO A. Antonio

1977, *La Contaminación Legislativa*, Separata del ANUARIO, Sociología y Psicología Jurídicas – Barcelona en:

[http://www.antonioanselmomartino.it/index.php?option=com\\_content&task=view&id=67&Itemid=88](http://www.antonioanselmomartino.it/index.php?option=com_content&task=view&id=67&Itemid=88)

*Los Servicios de Información y Asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente.*

en <http://www.Diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/camdip/servinf.pdf>

MONTOYA BRAND,  
2005, “Derecho y Política en el Pensamiento de Bobbio: Una aproximación” Revista Estudios Políticos No. 26, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquía, Medellín, Colombia, en:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/26/4%20Mario.pdf>  
consultado el 16 de Septiembre de 2013

<http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/pais.formato?pais=Mexico&indice=constituciones>

Who Was Jeremy Bentham?  
2013, *The Bentham Project*, Faculty of Laws, University College London, Bentham House - Endsleigh Gardens, London, en: <http://www.ucl.ac.uk/Bentham-Project/who>,  
consultado el 10 de Septiembre de 2013.

## PORTALES INSTITUCIONALES

Edomexico, Legistel, Gaceta del Gobierno:

[www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/ago314.PDF](http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/ago314.PDF)

Orden Jurídico Nacional:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/despliegaedo2.php?ordenar=&edo=8&idi=&catTipo>

H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos:

<http://www.camaradeDiputados.gob.mx>

H. Senado de la República:

<http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=historia>.

Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

<http://www.cdDiputados.gob.mx>

<http://www.linguee.es/ingles-espanol/traduccion/fast+track.html>

## ANEXOS

Las facultades de la Legislatura del Estado de México se encuentran contenidas en el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, siendo las siguientes:

I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno;

II. Examinar y opinar sobre el Plan de Desarrollo del Estado que le remita el Ejecutivo;

III. Expedir su Ley Orgánica y todas las normas necesarias para el debido funcionamiento de sus órganos y dependencias;

IV. Cumplir con las obligaciones de carácter legislativo que le fueren impuestas por las leyes de la Unión, expidiendo al efecto las leyes locales necesarias;

V. Informar al Congreso de la Unión, en los casos a que se refiere el inciso 3o. de la fracción III del artículo 73 de la Constitución Federal y ratificar en su caso, la resolución que dicte el mismo Congreso, de acuerdo con los incisos 6o. y 7o. de la misma fracción;

VI. Recibir la declaratoria a que se refiere el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e iniciar el Juicio Político correspondiente;

VII. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión;

VIII. Excitar a los poderes de la Unión, para que cumplan con el deber de proteger al Estado en caso de invasión o violencia exterior, de sublevación o trastorno interior, a que se refiere la Constitución General de la República;

IX. Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna ley o acto del Gobierno Federal constituya un ataque a la libertad, a la soberanía del Estado, a su Constitución o a la Constitución Federal, dando vista al Gobernador;

X. Conocer y resolver sobre las modificaciones a la Constitución General de la República que el Congreso de la Unión le remita;

XI. Autorizar facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo, en casos excepcionales, y cuando así lo estime conveniente por las circunstancias especiales en que se encuentre el Estado, por tiempo limitado y previa aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros. En tales casos, se expresarán con toda precisión y claridad las facultades que se otorgan, mismas que no podrán ser las funciones electorales;

XII. Convocar a elecciones ordinarias o extraordinarias de Gobernador, Diputados y miembros de los ayuntamientos. Para el caso de elecciones ordinarias de Gobernador la convocatoria deberá expedirse por lo menos 100 días antes de la fecha de elección y para las de Diputados y miembros de los ayuntamientos 80 días antes;

XIII. Designar a los funcionarios electorales cuyo nombramiento le reserve ésta constitución;

XIV. Constituirse en Colegio Electoral para designar Gobernador interino o sustituto, en los casos que determine la presente Constitución;

XV. Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que hagan el Consejo de la Judicatura y el Gobernador, respectivamente, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de los nombramientos. Si éstos transcurren sin que la Legislatura hubiera resuelto, se entenderán aprobados. En caso de negativa, el Consejo o el Gobernador, según corresponda, podrán

formular una segunda propuesta diversa, y si tampoco es aprobada, el Consejo o el Gobernador quedarán facultados para hacer un tercer nombramiento, que surtirá efectos desde luego. Durante los recesos de la Legislatura, los nombramientos a que se refiere este precepto podrán ser aprobados por la Diputación Permanente;

XVI. Nombrar a los miembros de los ayuntamientos cuya designación le corresponda en los términos de la presente Constitución;

XVII. Resolver sobre las licencias temporales o absolutas de sus miembros, del Gobernador, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando las ausencias excedan del término que establezcan las leyes respectivas. Para los efectos de esta fracción, se consideran temporales las ausencias que excedan de 15, pero no de 60 días. La Legislatura calificará cuando existan los motivos fundados que justifiquen una licencia temporal por un período mayor y que podrá extenderse por el tiempo que dure la causa que la motivó;

XVIII. Conocer y resolver de las solicitudes de destitución de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Superior de Justicia en términos de la presente Constitución;

XIX. Recibir el aviso del Ejecutivo del Estado, cuando salga al extranjero en misiones oficiales.

XX. Nombrar y remover al personal del Poder Legislativo y de sus dependencias en los términos de la Legislación respectiva;

XXI. Recibir la protesta del Gobernador, de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, del Auditor Superior de Fiscalización y del Presidente y miembros del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos; El Gobernador del Estado protestará en los siguientes términos: "Protesto

guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, las leyes que de una y otra emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por su bien y prosperidad; y si no lo hiciere así, que la Nación y el Estado me lo demanden". Los demás servidores públicos, prestarán la protesta en la forma siguiente: Uno de los Secretarios de la Legislatura interrogará: "¿Protesta guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, las leyes que de una y otra emanen y desempeñar leal y patrióticamente con los deberes de su encargo". El servidor público deberá contestar: "Sí, protesto". El Presidente de la Legislatura dirá: " Si no lo hiciere así, la Nación y el Estado se lo demanden";

XXII. Convocar a ejercicio a los Diputados suplentes en los casos de muerte, licencia o inhabilitación de los Diputados propietarios;

XXIII. Aprobar en su caso, los convenios que celebre el Ejecutivo en relación con los límites del Estado;

XXIV. Cambiar la residencia de los Poderes del Estado;

XXV. Fijar los límites de los municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan;

XXVI. Crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico;

XXVII. Legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el desarrollo del Municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables;

XXVIII. Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando se haya sustanciado el procedimiento correspondiente en el que éstos hayan tenido conocimiento de las conductas y hechos que se les imputan y oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan. La Legislatura hará del conocimiento del Ejecutivo dentro de los cinco días siguientes a la resolución, cuando suspenda o declare desaparecido un ayuntamiento, para que dicte las medidas necesarias que procedan para asegurar la vigencia del orden jurídico y la paz social;

XXIX. Designar, de entre los vecinos del municipio que corresponda, a propuesta en terna del Gobernador del Estado:

A). A los concejos municipales que concluirán los períodos en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones. Estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley.

B). Al ayuntamiento provisional cuando no se verifiquen o se declaren nulas las elecciones de un ayuntamiento, que actuará hasta que entre en funciones el electo.

C). A los miembros sustitutos de los ayuntamientos para cubrir las faltas absolutas de los propietarios y suplentes. Los integrantes de los concejos municipales y de los ayuntamientos provisionales, así como los miembros sustitutos de los ayuntamientos, deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los miembros de los ayuntamientos;

XXX. Expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal a iniciativa del Ejecutivo, tanto la Ley de Ingresos del Estado, que establezca las contribuciones de los habitantes como el presupuesto de egresos que distribuya el gasto público y disponer las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación. Si cumplidos los plazos a que se refiere el párrafo anterior no se hubiere aprobado los ordenamientos jurídico financieros referidos, seguirán en vigor hasta el 31 de enero del ejercicio fiscal inmediato siguiente los expedidos para el ejercicio fiscal inmediato anterior al de las iniciativas en discusión.

En el caso de la Ley de Ingresos del Estado, sólo seguirán vigentes aquellos rubros que no se hayan visto afectados por la entrada en vigor de los ordenamientos legales correspondientes de carácter federal. En el caso del Presupuesto de Egresos, la extensión de su vigencia se entenderá referida únicamente a lo relativo al gasto corriente. Si llegado el 31 de enero no se hubiese aprobado la Ley de Ingresos del Estado o el Presupuesto de Egresos correspondientes al ejercicio fiscal en transcurso, o ambos, se turnará al Pleno de la Legislatura para su votación la iniciativa que en su momento hubiese mandado el Titular del Ejecutivo. La Legislatura al expedir el Presupuesto de Egresos, aprobará la retribución mínima y máxima que corresponda a cada nivel de empleo, cargo o comisión. Las remuneraciones de los servidores públicos deberán sujetarse a lo previsto en el artículo 147 de esta Constitución y en caso de que por cualquier circunstancia se omita establecer ésta, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto inmediato anterior. Cuando se trate de la creación de un nuevo empleo, cuya remuneración no se hubiere fijado, se le asignará la prevista para alguno similar. La retribución estará sujeta a las modificaciones que, en su caso, sean convenidas conforme a la legislación de la materia. La Legislatura examinará, discutirá y aprobará las asignaciones presupuestales multianuales que el Ejecutivo proponga en el proyecto de presupuesto de egresos, las cuales deberán estar destinadas a programas y proyectos de obra pública, de conformidad con los requisitos establecidos en el marco



legal aplicable. La Legislatura aprobará proyectos para la prestación de servicios conforme a la ley de la materia y las asignaciones presupuestales que cubran los gastos correspondientes a dichos proyectos durante los ejercicios fiscales en que estén vigentes los mismos. Asimismo, aprobará las adjudicaciones directas de dichos proyectos, conforme a las excepciones previstas por la legislación aplicable. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los Organismos Autónomos, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estos presupuestos deberán observar el mismo procedimiento para la aprobación del presupuesto del Estado.

XXXI. Expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal, la Ley de Ingresos de los Municipios, cuya iniciativa será turnada por el Ejecutivo del Estado. Si cumplido el plazo que corresponda no se hubiere aprobado el ordenamiento jurídico financiero referido, seguirá en vigor hasta el 31 de enero del ejercicio fiscal inmediato siguiente el expedido para el ejercicio fiscal inmediato anterior al de la iniciativa en discusión, únicamente respecto de aquellos rubros que no se hayan visto afectados por la entrada en vigor de los ordenamientos legales correspondientes de carácter federal. Si llegado el 31 de enero no se hubiese aprobado la Ley de Ingresos de los Municipios correspondiente al ejercicio fiscal en transcurso, se turnará al Pleno de la Legislatura para su votación la iniciativa que en su momento hubiese mandado el Titular del Ejecutivo.

XXXII. Recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas del Estado y de los Municipios, del año anterior, mismas que incluirán, en su caso, la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios. Para tal efecto, contará con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización

interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la legislación aplicable. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. El Auditor Superior de Fiscalización será designado y removido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura, a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El Auditor Superior de Fiscalización durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura, y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades;

XXXIII. Revisar, por conducto del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios, así como fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito que incluirán la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios;

XXXIV. Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos del Estado y de los Municipios, que incluyen a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, a través del Órgano Superior de Fiscalización;

XXXV. Determinar por conducto del Órgano Superior de Fiscalización, los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública del Estado y de los Municipios, incluyendo a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, asimismo a través del propio Órgano fincar las responsabilidades resarcitorias que

correspondan y promover en términos de ley, la imposición de otras responsabilidades y sanciones ante las autoridades competentes;

XXXVI. Autorizar los actos jurídicos que impliquen la transmisión del dominio de los bienes inmuebles propiedad del Estado y de los municipios; establecer los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal; o para celebrar actos o convenios que trasciendan al período del Ayuntamiento;

XXXVII. Aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual del Estado y de los municipios, de conformidad con las bases establecidas en las leyes de la materia y dentro de las limitaciones previstas en la Constitución Federal;

XXXVIII. Conceder amnistía por delitos de la competencia de los tribunales del Estado;

XXXIX. Declarar en su caso que ha o no lugar a proceder contra servidores públicos que gocen de fuero constitucional, por delitos graves del orden común y de los que cometan con motivo de sus funciones durante el desempeño de éstas;

XL. Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación, otras entidades y los municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito estatal;

XLI. Crear organismos descentralizados;

XLII. Conceder premios y recompensas por servicios eminentes e importantes prestados a la humanidad, al Estado o a la comunidad; y

XLIII. Aprobar el que uno o más municipios del Estado:

a) Previo acuerdo entre sus ayuntamientos, se coordinen y asocien con uno o más municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

b) Mediante la declaratoria correspondiente integren con el Gobierno del Estado, zonas metropolitanas para la coordinación de los planes, programas y acciones, de estos entre sí o del Estado y sus municipios con planes federales o de entidades federativas colindantes; para lo cual asignará los presupuestos respectivos.

XLIV. Expedir las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III, IV y V del artículo 115 de la Constitución Federal así como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esa Constitución;

XLV. Expedir las normas que regulen el procedimiento y condiciones para que el Gobierno del Estado asuma una función o servicio público municipal, cuando al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;

XLVI. Expedir las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Así como, emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resuelvan los conflictos que se presenten entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos a que se refieren las fracciones XLIV y XLV de este artículo;

XLVII. Aprobar la afectación de los ingresos del Estado y, en su caso, el derecho a percibirlos, derivados de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios u otros conceptos susceptibles de afectación, respecto al cumplimiento de todo tipo de obligaciones que deriven de la contratación de financiamiento o proyectos para prestación de servicios que contraten el Estado y los municipios. Igualmente corresponderá a la Legislatura, a solicitud del Gobernador, la aprobación de la desafectación de esos ingresos o derechos en términos de la legislación aplicable.

XLVIII. Legislar en materia de participación ciudadana;

XLIX. Convocar a consultas populares en los términos de esta Constitución y de la ley en la materia;

L. Las demás que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado le atribuyan.