



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO**



FACULTAD DE DERECHO

**“TEORIA DE SISTEMAS DE NIKLAS LUHMANN COMO BASE PARA
GENERAR UN PROYECTO DE GUIA TÉCNICA PARA LA
ELABORACIÓN Y REDACCIÓN DE LEYES EN EL ESTADO DE
MÉXICO”**

**TRABAJO TERMINAL DE GRADO
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO PARLAMENTARIO**

PRESENTA:

LIC. BRENDA TERESA ARCE RIOS

TUTOR ACADÉMICO:

DR. EN D. GUSTAVO AGUILERA IZAGUIRRE

TUTORES ADJUNTOS:

**DR. EN D. NAZARIO TOLA REYES
DR. EN C. P. RAÚL H. ARENAS VALDEZ**

TOLUCA, MÉXICO

FEBRERO 2019

Ciudad Universitaria, a 22 de Enero de 2019

**DRA. ANGÉLICA GARCÍA MARBELLA
COORDINADORA DE ESTUDIOS AVANZADOS DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UAEM
PRESENTE**

Sirva este medio para dirigirme a usted, a fin de hacer de su conocimiento que he concluido con la dirección del trabajo de investigación de Tesis de Grado cuyo título es **“Teoría de sistemas de Niklas Luhmann como base para generar un proyecto de guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México”**, que para obtener el grado de Maestra en Derecho Parlamentario, realizó la **Licenciada en Derecho Brenda Teresa Arce Ríos**, bajo mi tutoría académica.

Por lo que me es grato referir que éste trabajo reúne los elementos teórico-metodológicos adecuados para contribuir al análisis y discusión de problemáticas relacionadas con la propuesta de una guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México.

Por lo anterior me es grato emitir mi **VOTO APROBATORIO**, a fin de que la **Licenciada Brenda Teresa Arce Ríos**, continúe con los trámites correspondientes para la obtención del grado.

Sin otro particular, me reitero a sus órdenes y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE


**Dr. EN D. GUSTAVO AGUILERA IZAGUIRRE
TUTOR**

Ciudad Universitaria, a 22 de Enero de 2019

**DRA. ANGÉLICA GARCÍA MARBELLA
COORDINADORA DE ESTUDIOS AVANZADOS DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UAEM
PRESENTE**

Sirva este medio para dirigirme a usted, a fin de hacer de su conocimiento que he concluido con la revisión del trabajo de investigación de Tesis de Grado cuyo título es **“Teoría de sistemas de Niklas Luhmann como base para generar un proyecto de guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México”**, que para obtener el grado de Maestra en Derecho Parlamentario, me presentó la **Licenciada en Derecho Brenda Teresa Arce Ríos**, bajo la tutoría académica del **Dr. en D. Gustavo Aguilera Izaguirre**.

Por lo que me es grato referir que éste trabajo reúne los elementos teórico-metodológicos adecuados para contribuir al análisis y discusión de problemáticas relacionadas con la propuesta de una guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México.

Por lo anterior me es grato emitir mi **VOTO APROBATORIO**, a fin de que la **Licenciada Brenda Teresa Arce Ríos**, continúe con los trámites correspondientes para la obtención del grado.

Sin otro particular, me reitero a sus órdenes y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

**Dr. EN C. P. RAÚL HORACIO ARENAS VALDÉS
TUTOR ADJUNTO**

Ciudad Universitaria, a 22 de Enero de 2019

**DRA. ANGÉLICA GARCÍA MARBELLA
COORDINADORA DE ESTUDIOS AVANZADOS DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UAEM
PRESENTE**

Sirva este medio para dirigirme a usted, a fin de hacer de su conocimiento que he concluido con la revisión del trabajo de investigación de Tesis de Grado cuyo título es **“Teoría de sistemas de Niklas Luhmann como base para generar un proyecto de guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México”**, que para obtener el grado de Maestra en Derecho Parlamentario, me presentó la **Licenciada en Derecho Brenda Teresa Arce Ríos**, bajo la tutoría académica del **Dr. en D. Gustavo Aguilera Izaguirre**.

Por lo que me es grato referir que éste trabajo reúne los elementos teórico-metodológicos adecuados para contribuir al análisis y discusión de problemáticas relacionadas con la propuesta de una guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México.

Por lo anterior me es grato emitir mi **VOTO APROBATORIO**, a fin de que la **Licenciada Brenda Teresa Arce Ríos**, continúe con los trámites correspondientes para la obtención del grado.

Sin otro particular, me reitero a sus órdenes y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE



**DR. EN D. NAZARIO TOLA REYES
TUTOR ADJUNTO**



Febrero 06, 2019

CEA/081/2019

**BRENDA TERESA ARCE RÍOS
PRESENTE.**

Sirva el presente, para comunicarle que una vez realizado el análisis del expediente académico relacionado con el proceso para obtener el grado de Maestría en Derecho Parlamentario, con fundamento en lo establecido por el artículo 52 y demás relativos del Reglamento de los Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México, publicado en la Gaceta Universitaria del mes de Mayo de 2008, me permito otorgar a Usted la autorización necesaria para que proceda a impresión del trabajo del tesis denominado: **“Teoría de sistemas de Niklas Luhmann como base para generar un proyecto de guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México”**, y con oportunidad presente los diez ejemplares requeridos para estar en posibilidad de programar la fecha en que deberá llevarse a cabo su examen para obtener el grado en comento.

No habiendo otro asunto que tratar por el momento, le reitero la seguridad de mi consideración y estima.

ATENTAMENTE

Patria, Ciencia y Trabajo

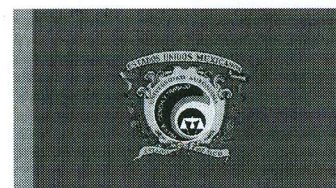
“2019, Año 75 Aniversario de la Autonomía ICLA-UAEM”


Dra. en D. Irma Leticia Cisneros Basurto
Coordinadora de Estudios Avanzados



ILCB/ccj*

Cerro de Coatepec S/N,
Ciudad Universitaria, C.P. 50110,
Toluca, Edo. de México.
Tel: (722) 214 43 00 y 2 14 43 72
<http://derecho.uaemex.mx>



DEDICATORIAS

A Jehová Dios:

Por darme la oportunidad de conocerlo, tener vida, salud y bendiciones.

A mi esposo Justino Reséndiz Gutiérrez:

Por ser el complemento perfecto, mi apoyo y fuerza para seguir adelante, sus palabras perseverantes y confianza en mi capacidad logran alentarme, así mismo por tenerme paciencia, dándome toda su comprensión y amor.

A mis padres Teresa Ríos y José Luis Arce:

Por guiarme a lo largo de mi vida en el ámbito personal y profesional; y formarme en valores y principios que son el resultado de la persona que ahora soy, gracias a su amor y apoyo.

A mis suegros Ma. Elena Gutiérrez y Justino Reséndiz:

Por tener todo su apoyo, amor y comprensión, desde el momento en que forme parte de la familia como una hija.

A demás familia y amigos:

Pepito y Clarita por su amor incondicional, y a familiares y amigos por motivarme siempre a seguir adelante y cumplir con mis metas.

A mis profesores de la UAEM:

Por sus enseñanzas y desarrollo de habilidades en el desarrollo de las materias, en especial al Dr. Gustavo Aguilera Izaguirre por brindarme apoyo y guiarme en el camino de la investigación, así mismo, al Dr. Raúl Arenas Valdés y al Dr. Nazario Tola Reyes por ser parte de mi preparación profesional y brindarme sus conocimientos.

A la H. Facultad de Derecho de la UAEM:

Por ser la institución que me ha formado como profesionista en los grados que he logrado.

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

1. TÍTULO DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

“TEORÍA DE SISTEMAS DE NIKLAS LUHMAN COMO BASE PARA GENERAR UN PROYECTO DE GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN Y REDACCIÓN DE LEYES EN EL ESTADO DE MÉXICO”

1.1 PALABRAS CLAVE

Teoría de sistemas de Niklas Luhmann, proceso, procedimiento legislativo, guía técnica, iniciativa de ley, elaboración de ley, redacción de ley y ley.

2. CONTEXTO DEL TEMA

La iniciativa de leyes es una de las facultades que todos como ciudadanos tenemos derecho, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 35 fracción VII, indica que son derechos del ciudadano iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la propia Constitución y la Ley del Congreso, asimismo, el artículo 71 Constitucional establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete a las Legislaturas de los Estados y 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. Esto derivado de la reforma política reglamentaria de la modificación constitucional en agosto del año 2012, la ciudadanía tendrá el derecho de promover leyes o decretos cuando represente al menos 0.13% de la lista nominal de electores y podrán presentar iniciativas respecto de los temas de competencia del Congreso de la Unión.

En el territorio del Estado de México también se contempla este tema, la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece en su artículo 51 el derecho de iniciar leyes y decretos entre ellos, al Gobernador del Estado, a los

Diputados, al Tribunal Superior de Justicia, a los Ayuntamientos, a los ciudadanos del Estado y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos. También, el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México establece en su artículo 70 que las iniciativas de ley o decreto que sean presentadas a la Legislatura, pasarán desde luego a la comisión o a las comisiones legislativas correspondientes, esto con el fin de evaluar la iniciativa, sin embargo, debería existir un instrumento que establezca el mecanismo formal y técnico para la elaboración y redacción de leyes y presentarlas como iniciativas.

Al tener la ciudadanía el alcance de presentar iniciativas de leyes e incluso al interior de los poderes del Estado, cabría preguntarnos si existe un ordenamiento o herramienta que facilite la elaboración y redacción de leyes, a lo que la respuesta es no, y de allí que se proponga una guía técnica para la elaboración y redacción de leyes que esté al alcance de los interesados.

Ahora bien, desde la perspectiva teórica de Niklas Luhmann, jurista y socialista alemán, establece en su teoría de los sistemas, a la sociedad como un sistema, el cual es constituido únicamente por la comunicación, es decir, el sistema social reproduce la comunicación tal y como los sistemas vivos reproducen la vida y los sistemas psíquicos reproducen la conciencia; sin embargo, el individuo como un ente social carece de medios para intervenir sobre el sistema social por lo que un régimen se mantiene gracias a su distinción con el entorno. Asimismo en la clasificación de Luhmann dentro del sistema social se encuentran los siguientes subsistemas: político, económico, científico, artístico, religioso, mediático, educativo, familiar y posteriormente el jurídico, así que podemos integrar al proceso legislativo en un sistema jurídico-social en el procedimiento de Iniciativa, toda vez que aún no se cuenta con alguna perspectiva teórica a la hora de elaborar alguna propuesta o la propia ley para los participantes directos en el mismo.

3. PLANTEAMIENTO, FORMULACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

A. Planteamiento de la problemática

El poder legislativo en nuestra entidad, es uno de los más importantes del poder público, en el cual, se discuten muchos temas de índole económico, político y social, se aprueban algunas leyes y se practican las funciones de todos y cada uno de sus miembros, entre otras atribuciones propias; igualmente, desde la perspectiva deontológica, es un órgano comprometido en velar por los intereses de la ciudadanía y el buen gobierno, por ello, es el único facultado para aprobar las iniciativas de leyes, reformas, cambios en el Congreso etc., asimismo, igualmente desde el deber ser, se sujeta a lo que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en este orden jurídico, ninguna de los anteriores establece la existencia de un muy importante tema en el proceso legislativo, me refiero específicamente la iniciativa de leyes, toda vez que no establece el método técnico ni las herramientas necesarias para la elaboración y redacción de leyes, y esta situación legal, ofrece la opción de proponer la existencia de un cuerpo jurídico que coadyuve a dar certeza plena a los procesos y procedimientos inherentes a la tan importante función social del poder legislativo estatal.

B. Formulación de la problemática

Mientras que el poder legislativo del Estado de México en su legislación aplicable no se establecen las técnicas para la elaboración y redacción de leyes es muy importante que se contemple este aspecto, ya que de esta manera existirán menos confusiones y/o lagunas de ley, lo que asumiría un mejor entendimiento por parte de

la ciudadanía, además, derivado de la reforma política respecto a la participación ciudadana, la técnica legislativa ha adoptado un papel muy importante como parte del Derecho Parlamentario; el proceso legislativo que tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes y como “el conjunto de conocimientos jurídicos, lingüísticos e interdisciplinarios”¹, considero que es un trascendente y propio del estudio del Derecho, ya que aquellos quienes tienen una relación directa con el proceso legislativo, en este caso la primera etapa denominada iniciativa de leyes, considera el preámbulo para una correcta y eficaz elaboración de ley o decreto.

C. Sistematización de la problemática

Derivado de que no existen lineamientos o alguna otra herramienta para la elaboración y redacción de leyes, es necesario considerar alguna la puesta en vigencia de una guía técnica que permita a los ciudadanos, diputados e integrantes facultados para la iniciativa de leyes, y en general, a todos los en el proceso respectivo a elaborar y redactar las mismas de acuerdo con sus características e interpretaciones a fin de que sean más claras y precisas para su adecuada comprensión, interpretación y aplicación para obtener los efectos esperados, esto es muy importante, toda vez, que ocasionalmente se ponen en vigencia leyes que ofrecen las oportunidades para fortalecer en ellas la buena redacción o elementos descriptivos y es difícil su comprensión por lo tanto se mantienen las lagunas de ley como uno de los principales errores en el derecho y esto se debe evitar en el congreso o en este caso la cámara de diputados del Estado de México.

4. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Espacial: la presente investigación se encuentra dentro del ámbito Estatal, Legislatura Local.

¹ Muñoz, Hugo Alfonso. Manual Centroamericano de Técnica Legislativa, Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Modernización Legislativa, Marzo 2000. p.p. 5

Legislativa: El presente trabajo de investigación pretende consolidar una propuesta de Guía Técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México con base en la Teoría de Sistemas de Niklas Luhmann.

Temporal: 2010 a Época Actual.

Teórica: Las Comisiones Legislativas como órgano legislativo, así como las etapas del proceso legislativo.

Material: el presente tema de investigación, se encuentra ubicado en el Derecho político, parlamentario y derecho constitucional.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Por las anteriores descripciones, es conveniente integrar una propuesta para la creación de una guía técnica para la elaboración y redacción de leyes, toda vez que esta forma, se contará con un instrumento útil y efectivo tanto para los ciudadanos como para los miembros de la legislatura al momento de promover alguna iniciativa de ley, y sería de beneficio para todos aquellos que tienen una observancia general e interpretación de leyes bajo algún caso concreto.

El problema es que actualmente existen lagunas de ley y se buscan oportunidades de mejora en la ley respectiva y como lo establecía el estudioso Hans Kelsen es una de las problemáticas más importantes que se dan en todas las épocas, asimismo es imposible que una norma o una ley contenga todo lo que específicamente se puede dar en un caso, pero si podemos delimitarlo y mejorar su redacción para que de esta manera quede claro el alcance y límites que se pueden dar en competencias y en atribuciones en dichas materias.

En adición, este tema de investigación es relevante para sustentar una tesis de maestría, toda vez que, desde teoría, se puede completar una propuesta operativa

para todos aquellos que tienen impacto en el proceso legislativo, y que de alguna manera las leyes quedarían elaboradas y redactadas de un modo uniforme y claro al alcance de la ciudadanía, lográndose con ello el efecto social esperado.

6. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- a) ¿Cuáles son los antecedentes del proceso legislativo local?
- b) ¿A qué se refiere la teoría de sistemas de Niklas Luhmann?
- c) ¿Cuáles es el ordenamiento jurídico aplicable al proceso legislativo?
- d) ¿Es necesario para la ciudadanía y miembros de la Legislatura contar alguna guía técnica para la elaboración y redacción de leyes?

7. OBJETIVOS

7.1 OBJETIVO GENERAL

Integrar una propuesta para poner en vigencia una Guía técnica para la elaboración y redacción de leyes por lo que es susceptible de alcanzarse y de medir su efectividad.

7.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Realizar un estudio retrospectivo que permita analizar el proceso legislativo.
- Analizar la teoría de sistemas de Niklas Luhmann respecto al proceso legislativo y su impacto a una guía técnica para la elaboración y redacción de leyes.

- Conocer cuáles son los ordenamientos jurídicos que van directo al proceso legislativo desde una metodología deductiva.
- Alcanzar un resultado en el que se demuestre la importancia de contar con alguna Guía técnica para la elaboración y redacción de leyes.

8. POSIBLE HIPÓTESIS

Con fundamento en la fracción VII del artículo 35 y las fracciones III y IV del artículo 71 Constitucionales, fracciones IV y V del artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, los ciudadanos, las Legislaturas de los Estados y diputados entre otros, tienen la facultad de iniciar leyes, por lo que es necesario alguna guía técnica con los elementos necesarios, en la que se expliquen los aspectos a considerar para la elaboración e iniciativas de las mismas, de allí que se proponga la guía técnica para la elaboración y redacción de leyes, que sea de utilidad tanto para la ciudadanía así como a los integrantes de la Legislatura del Estado de México, y el propio Ejecutivo.

De acuerdo con el Dr. Jorge Olvera García en el que establece que una tesis de tipo correlacional es aquella que especifica las relaciones entre dos o más variables, en términos de asociación o covarianza.

9. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

En el trabajo a elaborar tendrá el carácter de investigación documental y práctica, apoyando su desarrollo a través de la siguiente metodología:

Método Lógico: Inferencia, es el razonamiento que partiendo de bases conocidas, evidentes o comprobadas, nos lleva a conocer la posibilidad o existencia de algo. Sacar consecuencia o deducir una cosa de otra. Se aplica en el momento en que enseña a pensar y expresarse correctamente y con validez científica, es

indispensable para encontrar la verdad en cualquier ciencia y para enseñarla es esencial para crear, interpretar y aplicar algo.

Este método es importante en la presente investigación, de este modo, se busca el razonamiento partiendo de los estudios y conocimientos adquiridos.

Método Deductivo: Es aquel método el cual funciona partiendo de un estudio o idea general, para llegar a una idea particular o concreta.

En este caso parte en general del Derecho Parlamentario, la teoría de sistemas, para estudiar el proceso legislativo, la Técnica Legislativa y a su vez la Guía Técnica para la elaboración y redacción de leyes.

Método Histórico: Es el relativo o perteneciente a la historia. Historia es la narración y exposición verdadera de los acontecimientos pasados y cosas memorables. Se aplica este método a la investigación en estudio del Derecho constitucional y la evaluación de las instituciones jurídicas, así como los ordenamientos jurídicos y antecedentes.

Determinante el método histórico, ya que a través de éste se estudian los antecedentes, fuentes y doctrinas de la materia y del tema de investigación específicamente, por lo que hace a mi trabajo de investigación antecedentes del Poder Legislativo del Estado de México, la Teoría de los Sistemas y el proceso legislativo.

Para la realización de la presente investigación, se analizará la documentación correspondiente, en este caso, Teorías, Lineamientos, Investigaciones, Bibliografía, etc.

Método Analítico: Es el que procede por medio del análisis; análisis es distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o

elementos, se aplica al analizar una ley, artículo por artículo; o un estudio analítico de los elementos de una definición o concepto jurídico que forme parte del cuerpo doctrinario de la ciencia del Derecho.

Se analiza diferente legislación, bibliografía, teorías e investigaciones para llegar a elaborar una propuesta de Guía Técnica para la Elaboración y Redacción de leyes.

Método Analógico: Es el que procede por medio de la analogía; analogía equivale a proporción y semejanza, es una relación de semejanza entre las cosas; este método permite aplicar las mismas reglas a las cosas análogas, es decir, semejantes tanto para su conocimiento, como para la solución de los problemas relacionados con ellas.

Método Sintético: Es el que usa la síntesis como procedimiento ordenado para conocer la verdad de las cosas, síntesis es composición de un todo por la reunión de sus partes.

Método Hermenéutico: Con auxilio de la hermenéutica jurídica, es la interpretación de los diferentes ordenamientos jurídicos.

Para efectos de mi trabajo de investigación, es muy importante el método hermenéutico ya que la legislación es parte fundamental del proceso legislativo, Técnica Legislativa, como la interpretación de las leyes, códigos, decretos, etc.

Método Empírico: Consiste en realizar un análisis con aquellos quienes tienen un impacto directo con el tema a desarrollar.

Considero este método al realizar prácticas de campo con quienes tienen relación directa al tema de investigación.

10.- PROPUESTA DE CONTENIDO TEMÁTICO

CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO DEL PROCESO LEGISLATIVO Y SU EFECTIVIDAD OPERATIVA Y SOCIAL

- 1.1 Antecedentes del Derecho Parlamentario
- 1.2 Derecho Parlamentario vs Derecho Legislativo en México
- 1.3 El Proceso Legislativo en la época Independiente
- 1.4 El Proceso Legislativo en el siglo XXI
- 1.5 Antecedentes de la Técnica Legislativa
- 1.6 La Iniciativa de Ley en el siglo XX
- 1.7 La Iniciativa de Ley en nuestros días

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

- 2.1 Derecho
- 2.2 Derecho Parlamentario
- 2.3 Derecho Legislativo
- 2.4 Norma
- 2.5 Ley
- 2.6 Reglamento
- 2.7 Redacción
- 2.8 Elaboración
- 2.9 Técnica Legislativa
- 2.10 Poder Legislativo
- 2.11 Proceso Legislativo
- 2.12 Iniciativa de Ley
- 2.13 Congreso de la Unión
- 2.14 Cámara de Diputados

CAPÍTULO III. MARCO NORMATIVO

- 3.1** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.2** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- 3.3** Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- 3.4** Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México
- 3.5** Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE LA GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN Y REDACCIÓN DE LEYES EN EL ESTADO DE MÉXICO.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

10. FUENTES DE CONSULTA

10.1 Bibliográficas

- Metodología de la Ciencia del Derecho. Teodoro Francisco Sandoval Valdés, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2004.
- Lineamientos para la Investigación Jurídica, José Martínez Pichardo, Ed. Porrúa, México, 2011.
- Metodología de la Investigación Jurídica para la investigación y la elaboración de tesis de licenciatura y posgrado. Jorge Olvera García, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2015.

- Derecho Constitucional Mexicano. “Teoría de la Constitución. Origen y Desarrollo de las Constituciones Mexicanas. Gamas Torruco José, ed. Porrúa; México, 2001.
- Derecho Parlamentario. Berlín Valenzuela Francisco, Fondo de Cultura Económica, 4ª reimpresión, México, 2000.
- Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (coord.), su Publicación y Divulgación, 4ª ed. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, México, 2008.

10.2 Normatividad

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento de la Cámara de Diputados
- Reglamento del Senado de la República
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México
- Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México

10.3 Electrónicas

- Redalyc.com
- biblio.juridicas.com
- unam.com

Y las bibliotecas electrónicas de las Universidades con carreras afines; todas las fuentes de información son importantes e incluir de varias fuentes hace más integral el trabajo de investigación de Tesis

11.- Cronograma

TABLA DE ACTIVIDADES		
ACTIVIDAD	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINO
Registro del protocolo, recolección de información.	7 de Diciembre de 2016	16 de Marzo de 2017
Realización y ajustes al Capítulo I	17 de Marzo de 2017	17 de Julio de 2017
Realización y ajustes al Capítulo II	18 de Julio de 2017	29 de Noviembre de 2017
Realización y ajustes al Capítulo III	30 de Noviembre de 2017	12 de Abril de 2018
Realización y ajustes al Capítulo IV	13 de Abril de 2018	25 de Septiembre de 2018
Trámite para la realización de la evaluación profesional	26 de Septiembre de 2018	*Fecha incierta debido a los trámites administrativos

ÍNDICE

ÍNDICE	1
INTRODUCCIÓN	4
CAPITULO PRIMERO. MARCO HISTÓRICO DEL PROCESO LEGISLATIVO Y SU EFECTIVIDAD OPERATIVA Y SOCIAL EN MÉXICO	6
1.1 Antecedentes del Derecho Parlamentario en México	6
1.2 Antecedentes del Poder Legislativo Mexicano	10
1.3 Antecedentes del Proceso Legislativo en México independiente	13
1.3.1 Constitución Política de la Monarquía Española de 1812	13
1.3.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814	15
1.3.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	17
1.3.4 Bases y leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836	19
1.3.5 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	20
1.4 Antecedentes de la Técnica Legislativa en México	20
1.5 Antecedentes de la Iniciativa de Ley	27
CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DEL PROCESO LEGISLATIVO A TRAVÉS DE LA TEORIA DE SISTEMAS DE NIKLAS LUHMANN	29
2.1 Teoría	29
2.2 Teoría de Sistemas	32

2.3 Algunas Teorías de Sistemas	34
2.3.1 Teoría Cibernética de Norbert Wiener	35
2.3.2 Teoría de la Información de Claude E. Shannon y Warren Weaver	36
2.3.3 Teoría dinámica de Sistemas de Jay W. Forrester	37
2.4 Teorías Sociales	38
2.4.1 Teoría de la Integración de Karl W. Deutsch	38
2.4.2 Teoría de D. Easton	39
2.4.3 Teoría de N. Luhmann	40
2.5 Derecho Legislativo y el Poder Legislativo	41
2.5.1 Proceso Legislativo	43
2.5.2 Iniciativa de Ley	46
2.6 Técnica Legislativa	48
2.7 Elaboración de Leyes	50
2.8 Redacción de Leyes	50
CAPÍTULO TERCERO. MARCO NORMATIVO RELATIVO AL PROCESO LEGISLATIVO: INICIATIVA DE LEY	52
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	52
3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	55
3.3 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México	57
3.4 Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México	61
3.5 Manual de Procedimientos de la Coordinación de Proceso Legislativo	65
3.6 Análisis Comparativo Internacional	69
3.6.1 Costa Rica	70
3.6.2 España	72

3.6.3 Cuadro Comparativo	75
CAPÍTULO CUARTO. MARCO DE JUSTIFICACIÓN Y PROPUESTA DE GUÍA TÉCNICA	79
4.1 Importancia del estudio y análisis de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann respecto al proceso Legislativo	79
4.2 El valor de la Iniciativa de leyes dentro del proceso legislativo y su impacto con la técnica legislativa	81
4.3 Ventajas de una guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México	83
4.4 Propuesta de la guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México	83
CONCLUSIONES	95
FUENTES DE CONSULTA	97

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia se han creado ordenamientos jurídicos que regulan tanto las acciones de los poderes de gobierno como de los ciudadanos. En el ámbito legislativo es muy importante la creación de leyes, pero también el análisis exhaustivo para su elaboración, modificación o abrogación, por lo que es necesario que estén hechas y redactadas de acuerdo a las necesidades y situación de la sociedad actual, según aplique, así como lo establecen las Normas Generales, que sean eficaces y que garanticen su vigencia.

Una buena herramienta para la elaboración y redacción de leyes es la propuesta de una guía técnica, la cual podría definirse como aquel instrumento que otorga las directrices y mecanismos para la adecuada elaboración y redacción de leyes, la cual contenga los elementos esenciales para comprender y establecer los lineamientos para su ejecución, que esté al alcance de la ciudadanía y que otorgue un conocimiento elemental en la materia. En nuestro país, son escasos los estudios y materiales respecto a la elaboración y redacción de leyes, lo que fomenta la espontaneidad y vaguedad al momento de formular iniciativas.

Ahora bien, la Técnica Legislativa juega un papel importante al respecto, ya que tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes y mantiene una relación trascendental con una de las ramas del Derecho más importantes: el Derecho Parlamentario; considero que es un tema interesante, actual y propio del estudio del Derecho, ya que aquellos quienes tienen una relación directa con el proceso legislativo, en este caso la primera etapa denominada: Iniciativa de Leyes, considera el preámbulo para una correcta y eficaz elaboración de leyes.

Desde la perspectiva teórica de Niklas Luhmann, jurista y socialista alemán, establece en su teoría de los sistemas, a la sociedad como un sistema, el cual es constituido únicamente por la comunicación, es decir, el sistema social reproduce la

comunicación tal y como los sistemas vivos reproducen la vida y los sistemas psíquicos reproducen la conciencia.

El individuo como un ente social carece de medios para intervenir sobre el sistema social, por lo que un régimen se mantiene gracias a su distinción con el entorno. Asimismo, en la clasificación de Luhmann dentro del sistema social se encuentran los siguientes subsistemas: político, económico, científico, artístico, religioso, mediático, educativo, familiar y jurídico, así que podemos integrar al proceso legislativo en un sistema jurídico-social en el procedimiento de Iniciativa, toda vez que la elaboración de leyes se enfoca a la ciudadanía, sin embargo, aún no se cuenta con alguna perspectiva teórica práctica a la hora de elaborar alguna propuesta, o la propia ley para los participantes directos en el mismo.

La iniciativa de ley es una de las facultades que todos como ciudadanos tenemos derecho, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 35 fracción VII, indica que son derechos del ciudadano iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la propia Constitución y la Ley del Congreso, asimismo, el artículo 71 Constitucional establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete a las Legislaturas de los Estados y 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, de allí que la ciudadanía es importante que tenga conocimientos básicos del tema y una guía técnica sería de utilidad tanto para la población como para los expertos en la materia.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO DEL PROCESO LEGISLATIVO Y SU EFECTIVIDAD OPERATIVA Y SOCIAL EN MÉXICO

Líneas preliminares. - El proceso legislativo ha sido objeto de estudio por su importancia en la legislación mexicana y tiene relación con el Derecho Parlamentario, mismo que se estudia en las siguientes líneas desde sus antecedentes, así como su operatividad en el Derecho mexicano; en otro orden de ideas, las principales funciones del derecho legislativo son las de crear, reformar o abrogar leyes, con el objetivo de lograr un orden social a favor de la ciudadanía; en este capítulo se abordarán los antecedentes del Derecho Parlamentario, del Derecho Legislativo y del proceso legislativo en el Estado Mexicano.

1.1 Antecedentes del Derecho Parlamentario en México

En nuestro país es escaso el involucramiento y conocimiento respecto a esta rama del Derecho, con el transcurso del tiempo se ha situado en un punto más importante para su estudio debido a que no solo tiene que ver con la organización, estructura y atribuciones del poder legislativo, sino también su relación con los otros poderes del Estado.

Los antecedentes del derecho parlamentario se remontan en países como España, Francia, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos, no obstante, en México, no es hasta 1987 que se considera como tal el término de Derecho Parlamentario como:

*"...rama del derecho constitucional que estudia y regula la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones del Congreso mexicano, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales..."*¹. Es muy reciente el estudio que se ha realizado a esta rama

¹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. El Congreso de la Unión: integración y regulación, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; México, 1997, p. 32. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/142/5.pdf>

del derecho, anteriormente se consolidaba con el derecho constitucional mexicano.

Por otro lado, la autora Pedroza de la Llave menciona que un sector de la doctrina no está de acuerdo con el término de Derecho Parlamentario en México, debido a que no se maneja un sistema parlamentario en el país:

"...un sector de la doctrina mexicana ha considerado errónea la denominación de derecho parlamentario, cuya afirmación se basa en que México no tiene un sistema parlamentario. Pero, desde 1987, diversos autores mexicanos y latinoamericanos, a pesar de considerar que nuestro sistema de gobierno es presidencial; en artículos, obras, conferencias, congresos, seminarios y cursos nos inclinamos por acoger, para esta disciplina específica del derecho constitucional, la denominación de derecho parlamentario como la más pertinente..."²

El Derecho Parlamentario no solo tiene la función legislativa, sino además regula la organización interna de la institución representativa, de acuerdo al autor Francisco Berlín Valenzuela explica el derecho parlamentario como:

"... el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político..."³

²Ibidem, p. 32

³ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 34

Por otro lado, Susana Pedroza tomando el criterio del autor Lucas Verdú se enfoca en tres aspectos distintos para el estudio y autonomía del Derecho Parlamentario:

“...Didáctico, Sistemático y Formal...”; por lo que estos tres ámbitos son las variantes de enseñanza aprendizaje, es decir, la impartición de cátedras universitarias, cursos, seminarios, producción de obras, etcétera, así como la sistematización orgánica de las figuras, órganos internos, procedimientos y otros que comprenden las instituciones representativas y finalmente cuando se encuentra el contenido del derecho parlamentario en un texto único...⁴”

El Derecho legislativo, de acuerdo a la doctrina se ha ido fortaleciendo con el paso del tiempo, por su relación con el derecho parlamentario, no obstante como se mencionó en líneas anteriores, el estudio de estas ramas son recientes.

Los antecedentes del derecho legislativo se remontan desde el Colonialismo, Época Independiente, hasta la Constitución de Cádiz y a partir del año 1820 a 1824, cómo un periodo conservador, se estudiaron a fondo la Constitución de 1854 y la Constitución de 1917 preceptos que hasta ahora son base en la legislación mexicana, además de los cambios que se han realizado como la nueva reforma política en la que se encuentran las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana en materia legislativa.

El investigador Ochoa Campos define al derecho legislativo como:

“...el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa – en la que colabora el poder Ejecutivo-, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de

⁴ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. El Congreso General Mexicano: Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, PORRUA, México, 2003, p. 41.

observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes...es el que norma la función creadora ordinaria del derecho...⁵

El derecho parlamentario y el derecho legislativo tienen un elemento en común: el poder legislativo, sin embargo, el legislativo se limita únicamente a la funcionalidad del proceso legislativo, así como su estudio y análisis de la estructura organizacional.

El derecho parlamentario no se enfoca únicamente a la organización y funcionamiento político, su estudio es amplio al considerar todos los elementos de la práctica parlamentaria, al respecto menciona el Doctor Francisco Berlín Valenzuela que el Derecho Parlamentario:

"...es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político..."⁶

Por otro lado, el derecho legislativo se enfoca en la función legislativa como la creación, modificación y actualización de la ley, y el Derecho Parlamentario se enfoca en que el procedimiento formal cumpla con todos los requisitos del Parlamento, así como de toda la organización interna de su funcionamiento, y como se mencionó anteriormente incluso entre las relaciones político sociales; sumando que el Derecho parlamentario además de regular tal procedimiento también se encarga de que se apliquen las normas al interior del Congreso, y el derecho legislativo solo se limita a funciones específicas para su atención por ejemplo, la

⁵ OCHOA CAMPOS, Moisés. Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973, p. 60

⁶ BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO (Coord.). Diccionario universal de términos parlamentarios, 2ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p.34

elaboración de leyes, o la organización interna del poder legislativo, presupuestaria, de control etc.

Finalmente, el término "Parlamentario" es todo aquello que trata del parlamento como su nombre lo indica, es decir, del Congreso en su totalidad: desde su organización hasta su propia regulación, y de todos los órganos jurisdiccionales que lo componen, por otro lado, hablar del aspecto "legislador" es meramente todo aquello relacionado específicamente con el proceso legislativo y funciones internas.

1.2 Antecedentes del Poder Legislativo Mexicano

La división de poderes clásica de Montesquieu, ha sido instaurada como la principal de nuestro país: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, siguiendo el modelo de Estados Unidos; habría que consolidar el poder legislativo mexicano en el que se representan los intereses de la población; además es importante analizar los antecedentes generales del poder legislativo mexicano, entre ellos la constitución de Cádiz que fue el ordenamiento que rigió al país, posterior a la independencia de México, y la constitución de 1917 que prevalece hasta nuestros días.

Las Cortes de Cádiz dieron origen a la Constitución de Cádiz en 1812, que "...se constituía por 384 artículos, en los que se incluyeron claramente los primeros bemoles de la división de poderes y el órgano encargado del Poder Legislativo..."⁷

"Las cortes eran conformadas por la reunión de todos los diputados que representaban a la nación, nombrados por la ciudadanía; y se integrarían por representantes electos en razón de un diputado por 70000 almas, y esta renovación se realizaba cada dos años..."⁸

⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México, 2008, p.p. 59-104

⁸ CAMACHO VARGAS, José Luis. Derecho Parlamentario Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2016, p. 35.

En 1821, el primer órgano administrativo fue el Poder Legislativo, mediante el cual se desarrolló una forma parlamentaria de gobierno. Dicho cuerpo se denominó Junta Provisional Gubernativa y comenzó a operar a partir del 22 de septiembre de 1821. De entre sus integrantes fueron seleccionados cinco personajes notables para asumir, como Junta, el Poder Ejecutivo, a la cabeza del cual se encontraba Agustín de Iturbide.

*"...Dicha Junta aprobó el Acta de Independencia, quien asumía las facultades que en España se habían otorgado a las Cortes, es decir, de poder legislativo, así mismo, designó a la regencia y convocó a elecciones para el Congreso Constituyente..."*⁹. El 24 de febrero de 1822 se instaló el primer Congreso mexicano, que tuvo la inmensa responsabilidad de otorgarle al país la emancipación legislativa.

Así mismo, se firmaron los Tratados de Córdoba, en los cuales se estableció un gobierno monárquico constitucional moderado en el que residiría el gobierno del Imperio y el ejercicio de la función legislativa, así como las Cortes, integradas por diputados; desde aquella época ya figuraba el papel del poder legislativo, por lo que se consideraba en sus ordenamientos; por otra parte, en 1822 se instaló oficialmente el Congreso Constituyente, aunque tuvo algunos ajustes desapareció, pero en 1823 se reinstaló de manera formal.

*"Una aprobación por parte del Congreso que adquirió trascendencia histórica fue la del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, constaba de 36 artículos y era el proyecto que edificaba el preámbulo de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 24 de octubre de 1824, la que se integraría de 171 artículos y se distinguiría por ser la primera Constitución del México independiente"*¹⁰.

⁹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. El Primer Congreso Constituyente Mexicano, Scientific Electronic Library Online, México, 2012. Recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140591932012000200010&lng=es&tlng=es

¹⁰ Ibidem, p. 40

En la Constitución de 1824, se reconoció al país en una República representativa, federal y presidencial, además el poder legislativo recaía en el Congreso General de corte bicameral, la cámara de diputados y senadores, en la primera se componía de un diputado por cada ochenta mil almas, con un tiempo de dos años en su cargo y tener 25 años cumplidos al tiempo de la elección y lo que respecta a la segunda se componía de dos legisladores por cada entidad federativa y tener 30 años cumplidos, lo que se buscaba era un equilibrio entre los poderes, así como en la organización interna del poder legislativo.

Posteriormente en 1857, se creó una nueva Constitución, en la que se reconocían derechos políticos, y personales al ser todos iguales ante la ley y de libertad de culto, lo importante es que dejó atrás la sociedad de fueros y privilegios, de allí que un cambio importante que sufrió el país fue el de cambiar de un sistema bicameral a un sistema unicameral en la que desapareció la cámara de senadores debido a la presunción de que ésta se integraba por personas de índole civil, castrense y eclesiástico, por lo que se consideraba clasista. Ahora bien, relativamente fue poco tiempo el que mantuvo este sistema, porque más tarde en 1874, se estableció nuevamente un sistema bicameral de representación.

En 1917, se promulga otra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual nos rige hoy en día, "*...y se mantiene los principios fundamentales de nuestra Carta Magna de 1857, se deposita la soberanía en el pueblo, se reconoce el principio de división de poderes, así como la forma de Estado y de gobierno...*"¹¹

En esta misma constitución se siguió integrando el poder legislativo en un Congreso General Bicameral: una cámara de Diputados y la otra de Senadores.

¹¹ DE LA MADRID H, Miguel. Constitución, Estado de Derecho y Democracia, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2004, p.43.

1.3 Antecedentes del Proceso Legislativo en México independiente

La legislación mexicana es parte fundamental para la regulación de la conducta de la ciudadanía en entorno social, y es importante contemplar estas actividades en un ordenamiento jurídico; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo contempla en un apartado específico: del Poder Legislativo.

Los legisladores como aquellos que se les atribuye meramente la función legislativa, la de crear leyes; como se mencionó anteriormente, el poder legislativo sufrió varios cambios a lo largo del tiempo en el Estado Mexicano y el proceso legislativo no fue la excepción, por lo que a continuación me permito describir algunos acontecimientos históricos del proceso legislativo mexicano.

1.3.1 Constitución Política de la Monarquía Española (1812)

El origen del procedimiento legislativo reincide desde 1812, con la Constitución Política de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz, en donde las Cortes y el Rey contaban con la facultad para iniciar leyes.

“...El Derecho Legislativo que emanó de esa Constitución, establecía:

- a) La potestad de hacer leyes reside en las Cortes con el Rey.*
- b) Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representa la nación, nombrados por los ciudadanos en elección indirecta de tercer grado, uno por cada setenta mil habitantes o fracción.*
- c) En consecuencia, las Cortes eran asambleas representativas, deliberantes, con funciones legislativas y de sistema unicamerista.*
- d) Se autorizaban seis Diputaciones Provinciales para el territorio de la Nueva España.*

e) Los diputados ejercían sus cargos dos años, no podían ser reelectos para el periodo inmediato, eran inviolables por sus opiniones y en ningún caso podían ser reconvenidos por ellas.

f) Las sesiones de las Cortes eran anuales, duraban tres meses consecutivos y daban principio el primero de marzo.

Este Derecho Legislativo, a través del Capítulo VII, del Título II de la Constitución gaditana, consignó las facultades de las Cortes, que eran:

a) La de proponer y decretar leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.

b) La de recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia.

c) La de resolver cualquier duda sobre la sucesión a la corona.

d) La de elegir Regencia o Regente del reino cuando lo previese la Constitución.

e) La de aprobar los tratados.

f) La de fijar los gastos de la administración pública.

g) Entre otras de sus facultades figuraban la de intervenir en las materias de: contribuciones e impuestos, de examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, de aduanas y aranceles, de bienes nacionales, moneda, pesos y medidas, de industria, educación, policía y sanidad, de libertad de imprenta y de responsabilidad de los funcionarios.

La formación de las leyes y su sanción, fue materia del Capítulo VIII, que contenía un verdadero reglamento, por otro lado, el capítulo IX, confería al rey la promulgación solemne de leyes, el capítulo X establecía la diputación permanente de Cortes, primer antecedente en el Derecho Legislativo, de la Comisión Permanente y por último el capítulo XI, se refería a la Cortes extraordinarias, primer antecedente de los periodos

extraordinarios de sesiones del Congreso en el Derecho Legislativo Mexicano...¹²”.

Es así que, desde la Nueva España la constitución ya contemplaba el proceso legislativo y fue base para la estructura y la siguiente legislación de nuestro país, el proceso legislativo se contemplaba en el capítulo VIII, de la formación de las leyes y de la sanción real que abarcaba desde el artículo 132 hasta el 154, y establecía que cada diputado estaba facultado para proponer, ante las Cortes, los proyectos de ley, el cual debía hacerse por escrito y con las razones que servían de fundamento a su propuesta y una vez presentado, debía leerse por segunda vez y someterse a la consideración de las Cortes, y el Rey tenía la sanción de las leyes.

1.3.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Apatzingán, 1814)

En 1824 se funda el Congreso Mexicano y sanciono en Apatzingán en 1824 el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, con el que se inicia el Derecho Legislativo.

Según el artículo segundo del Título primero: De los principios o elementos constitucionales, establecía que “la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad constituye la soberanía”. En el capítulo segundo denominado de las supremas autoridades se establecía en el artículo 44 lo siguiente: “Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso mexicano. Se crearán, además dos corporaciones, una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia, por otro lado, el capítulo III, denominado: Del Supremo congreso, en el artículo 48 establecía que el supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad.

¹² OCHOA CAMPOS, op. cit., p. 18-20

A su vez el artículo 123 establecía que cualquiera de los vocales podría presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, con el único requisito indispensable de que fuera por escrito y con razones fundadas.

"...Artículo 123. Cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde.

Artículo 124. Siempre que se proponga algún proyecto de ley, se repetirá su lectura por tres veces en tres distintas sesiones, votándose en la última si se admite o no a discusión, y fijándose en caso de admitirse, el día en se deba comenzar.

Artículo 125. Abierta la discusión, se tratara e ilustrara la materia en las sesiones que fueren necesarias, hasta que el Congreso declare que está suficientemente discutida.

Artículo 126. Declarado que la materia está suficientemente discutida, se procederá a la votación, que se hará a pluralidad absoluta de votos; concurriendo precisamente más de la mitad de diputados que deben componer el Congreso.

Artículo 127. Si resultare aprobado el proyecto, se extenderá por triplicado en forma de ley. Firmarán el presidente y secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Gobierno, y otro al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la secretaría del Congreso..."¹³

¹³ Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado en: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1814/10/22-octubre-1814-Decreto-Const.-para-la-Libertad-de-la-Amer-Mex.pdf>

Por lo tanto, esta Constitución ya contemplaba el proceso legislativo desde quienes eran los responsables de presentación de las propuestas en las Cortes hasta la promulgación de las mismas.

1.3.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)

Esta Constitución entro en vigor el 4 de octubre de 1824, la cual establecía en el artículo cuarto que la nación mexicana adoptaría para su gobierno la forma de república representativa popular federal, por su parte el artículo sexto señalaba que se dividiera el Supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; así mismo el Congreso general establecía un sistema bicameral con una cámara de diputados y otra de senadores, además dio a los diputados el carácter de representantes del pueblo y a los senadores el de representantes de los Estados.

Algunos de los aspectos a los que se refería respecto a las funciones y facultades del Congreso general son los siguientes:

Funciones económicas de ambas Cámaras y prerrogativas de sus individuos	Facultades del Congreso general
✓ Cada cámara calificaría las elecciones de sus respectivos miembros y resolverían las dudas que ocurrieran sobre ellas	✓ Toda resolución del Congreso general tendría carácter de ley o decreto y ser firmados por el Presidente.
✓ Mantendrían comunicación entre sí y con el poder ejecutivo.	✓ Sostenimiento de igualdad proporcional en obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley.
✓ Cualquier diputado o senador podría hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su	✓ Las leyes y decretos que emane del Congreso general su objeto principal

respectiva cámara.	era sostener la independencia nacional, conservar la paz y el orden público, mantener la unión federal e intervenir en materias hacendaria, de comercio, guerra etc.
--------------------	--

Según establecía la sección sexta denominada De la Formación de las Leyes, podría iniciar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de las que eran tema de contribuciones o impuestos que su origen era únicamente en la cámara de diputados.

Los proyectos de ley podrían presentarse por los miembros del Congreso, el Ejecutivo y la Legislatura; y a través de dos sesiones debían ser considerados y leídos, una vez analizado el proyecto, la cámara consideraba si era admitido o no a discusión y de ser así se turnaba a la comisión correspondiente y entonces se procedía a la votación correspondiente; ahora bien, las votaciones eran de tres tipos: nominal, que era usado para la aprobación de leyes y decretos; económica, usado para otros asuntos generales y observancia universal; y por cédula, para elección o presentación de personas. Las votaciones eran a través de mayoría absoluta o bien, dos terceras partes en casos urgentes o excepcionales; asimismo, para el caso de formación de una ley o decreto era necesario contar, en cada cámara, con la presencia de la mayoría absoluta de todos los miembros que la integraban.

Artículo 111. El Presidente para publicar las leyes y decretos usará de la formula siguiente: "El presidente de los Estados- unidos mexicanos a los habitantes de la Republica: Sabed: que el Congreso general ha decretado lo siguiente (aquí el testo). Por tanto mando se impriman, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento."¹⁴

¹⁴ Ibidem. p. 23

En la última etapa del proceso, la promulgación era una facultad para el Titular del Ejecutivo, es decir, el Presidente quien debía atender a la siguiente fórmula para promulgar leyes o decretos.

1.3.4 Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana (1835)

Si bien es cierto en la mayoría de las épocas, la facultad para iniciar leyes en todas las materias le correspondía al supremo poder ya sea Ejecutivo y a los diputados con la exclusión de la Suprema Corte de Justicia, quien solo en lo relativo participaba en la administración de su materia. Además, las juntas departamentales podían presentar iniciativas en materia de impuestos, educación pública, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

Cabe destacar, que los ciudadanos no tenían directamente el derecho de iniciar leyes, sin embargo, podían dirigir sus proyectos a algún diputado, quien los podría hacer suyos si quería; también podían enviar sus proyectos a los ayuntamientos de las capitales, los cuales, de calificarlos útiles, podían remitirlos a la respectiva junta departamental, y en caso de ser aprobados por ésta, eran elevados a iniciativa.

Además, en esta época se da el Supremo Poder Conservador como árbitro entre los tres poderes clásicos, ya que el artículo cuarto de estas bases constitucionales establecía: El ejercicio del supremo Poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecería, además, un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones¹⁵.

Posteriormente el 30 de diciembre de 1836 se promulgaron las seis leyes restantes, y se estableció el centralismo conservador dado por la Constitución de las Siete Leyes.

¹⁵ GAMBOA MONTEJANO, Claudia. Nacimiento y Evolución de las Constituciones Locales, tomando como referencia a todas las constituciones del México independiente, que antecedieron a la Constitución Federal Actual, Congreso de la Unión LIX Legislatura, México, 2012, p.p. 24-26

1.3.5 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)

"...Transcurridas algunas décadas, los proyectos de ley podrían efectuarse por el Presidente de la Unión, los Diputados del Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados, aun no se concedía la facultad a los ciudadanos para presentar iniciativas, y los proyectos de los diputados continuaban en su lectura por dos sesiones diferentes, una vez leídos de igual manera se procedía al análisis para su respectiva admisión o no, en caso de que si lo fuera se formulaba ya un Dictamen los cuales debían ser por escrito, firmados por todos los de la Comisión, fundados y contener la primera lectura del dictamen de comisión..."¹⁶

Por lo que hace a las reformas de la Constitución, era indispensable la aprobación de dos terceras partes de las personas reunidas en ese momento, para que las reformas, adiciones o derogaciones fueran presentadas y aceptadas siendo autorizadas o aprobadas por las Legislaturas Locales.

A lo largo de la historia en sus diferentes épocas se ha estudiado y considerado el poder legislativo en diferentes ámbitos, por lo que nuestro sistema jurídico también contempla el proceso legislativo en sus diferentes etapas: Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación e Inicio de vigencia; y en conjunto podría conceptualizarse como serie ordenada de actos, (en este caso cada una de las etapas que mencione en líneas anteriores) que deben realizar los órganos del gobierno, facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.

1.4 Antecedentes de la Técnica Legislativa en México

En la Constitución de 1857 se no se abordó el tema de elaboración y redacción de leyes, no obstante, el Reglamento Interior del Congreso de la Unión de aquella

¹⁶ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Sección Primera, Del Poder Legislativo. Recuperado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

época, en la Sección tercera De las leyes, capítulo VIII De la formación de las leyes, se ocupó de algunas reglas en la elaboración de las mismas, que a la letra menciona:

"...Artículo 187. Las leyes serán redactadas con claridad, sencillez y método.

Artículo 188. No se adoptaran otras divisiones en sus partes que estas: primera, en secciones, segunda, las secciones en títulos; tercera, los títulos en capítulos; cuarta, los capítulos en artículos; y quinta, los artículos en párrafos. Todos los artículos de una ley llevaran una sola numeración correlativa.

Artículo 189. Según la extensión de la ley y la diversidad de las materias de que se componga, así se tomaran de estas divisiones las que se crean necesarias y convenientes; pero en ningún caso podrá usarse de una división mayor sin haber antes usado de las menores que se contienen en ellas. Solo se exceptúa la división quinta que se usará cuando fuere preciso..."¹⁷

De acuerdo con lo anterior, las disposiciones tendrían que pertenecer a una estructura bien definida, es decir, agruparse en secciones, luego en títulos y subsecuentes en capítulos, de allí en artículos y los propios artículos en párrafos con números consecutivos y debían unirse de acuerdo a la materia que se tratara según la necesidad que se presentara.

Los antecedentes de la técnica legislativa se ubican en los siglos XVII y XVIII en las escuelas del positivismo jurídico (época de las revoluciones americana y francesa). El fin primordial del Estado era la seguridad jurídica, de ahí la importancia de la

¹⁷ Reglamento Interior del Congreso de la Unión, presentado el 4 de diciembre de 1857, p. 29 Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdíg/Regla_Hist/1857.pdf

corriente codificadora por redactar leyes válidas para los hombres. Por ello, fue necesaria una norma suprema que organizara y derivara la estructura jurídica estatal; que estableciera los procesos y los órganos de creación de las normas inferiores, así como sus contenidos prohibitivos, permisivos y potestativos; esto se perfeccionó en el siglo XX. En Europa surgieron varias instituciones, por ejemplo, el ombudsman quien vigilaba la actuación de las autoridades; El Tribunal de Cuentas revisaba la cuenta pública, y el Tribunal Constitucional juzgaba la constitucionalidad de los actos y de las leyes.

Después de la Segunda Guerra mundial, la explosión reglamentaria originó que se canalizarán esfuerzos para evitar contradicciones, lagunas y oscuridad en el sistema jurídico. De esta forma, la técnica legislativa se encarga de configurar los lineamientos para la emisión de disposiciones jurídicas, pues la curiosidad de localizar en la ley la respuesta a los problemas que padece un país, se encuentra desde la configuración de los primeros documentos normativos como se presenta en las siguientes recopilaciones:

La siguiente recopilación¹⁸ se obtuvo de la colección de Decretos y Órdenes del Primer Congreso Constitucional del Estado de México¹⁹:

<i>TOMO</i>	<i>PERIODO QUE COMPRENDE</i>	<i>IMPRESA</i>	<i>AÑO</i>
<i>1</i>	<p><i>DECRETOS:</i> <i>8 de marzo de 1827-2 de junio de 1827.</i></p> <p><i>ÓRDENES:</i> <i>24 D EFEBRERO DE 1827- 1 DE JUNIO DE 1827.</i></p> <p><i>Contiene ex libris.</i></p> <p><i>La primera edición de esta obra se publicó en</i></p>	<p><i>Imprenta del Gobierno (Toluca)</i></p>	<p><i>1831</i></p>

¹⁸ En el Estado de México, las compilaciones legislativas obedecen a la metodología que se describe. Durante el siglo XIX hubo dos grandes compilaciones completas, y en el siglo XX se dio entrada a las recopilaciones parciales, las que concluyen con una versión electrónica que recoge la legislación de 1824 a 1916 y se destacan las colecciones legislativas tanto completas como de las parciales del siglo XX.

¹⁹ GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *Compilaciones Legislativas del Estado de México; Estudios en torno al Poder Legislativo, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2002*

	<p><i>San Agustín de las Cuevas, Tlalpan, en la imprenta del Gobierno en 1827. La edición de relevancia consta de 109 páginas.</i></p> <p><i>*Esta obra es la 2ª edición de la colección de D. y O. del P.C.C. del Edo. De México, y todo es igual.</i></p>		
2	<p>DECRETOS:</p> <p>23 de agosto de 1827-16 de octubre de 1827.</p> <p>Contiene el Reglamento de la Sría. Del Gobierno del Edo. (Arts. 1º a 76).</p> <p>ÓRDENES:</p> <p>1º de agosto de 1827-16 de octubre de 1827.</p> <p>Esta obra es la 2ª edición de la Colección de D. y O. del P.C.C. del Edo. de México, y todo es igual.</p>	Imprenta del Gobierno (Toluca)	1831
3 Lomo Encuad. B.N. 1 Portada original.	<p>DECRETOS:</p> <p>11 de diciembre de 1827- 1º de junio de 1828.</p> <p>ÓRDENES:</p> <p>20 de diciembre de 1827- 2 de junio de 1828.</p> <p>Primera edición de esta obra se publicó en San Agustín de las Cuevas, Tlalpan.</p>	Imprenta del Gobierno (Tlalpan)	1828
4 y 5 Empastados juntos	<p>(4)</p> <p>DECRETOS:</p> <p>21 de agosto de 1828- 16 de octubre de 1828.</p> <p>Contiene Reglamento Interior y Plan de la Sría. Del Consejo del Estado.</p> <p>ÓRDENES:</p> <p>15 de agosto de 1828- 16 de octubre de 1828 (1ª edición).</p>	Imprenta del Gobierno (Tlalpan)	1829
	<p>(5)</p> <p>DECRETOS:</p> <p>10 de marzo de 1829- 2 de junio de 1829</p> <p>ÓRDENES:</p> <p>26 de febrero de 1829- 2 de junio de 1829.</p> <p>Contiene fe de erratas,</p>		

	<i>Reglamento para el Establecimiento de la Oficina de Redacción en el Congreso del Estado y Reglamento para la Tesorería Gral. del Estado.</i>		
6 y 7 <i>Empastados juntos. Portada original. Tomo VI y VII. Encuad. Por B.N.</i>	(6) <i>DECRETOS: 12 de agosto de 1829-15 de octubre de 1829. ÓRDENES: 25 de julio de 1829-16 de octubre de 1829 (1ª edición).</i>	<i>Imprenta del Gobierno (Toluca)</i>	1831
	(7) <i>DECRETOS: 9 de septiembre 1830-1º de febrero de 1831. ÓRDENES: 16 de febrero de 1831-21 de diciembre de 1831</i>		
8	(8) <i>DECRETOS: 6 de marzo de 1832- 16 de octubre de 1832 ÓRDENES: 1º de marzo de 1832-4 de julio de 1832 (1ª edición)</i>	<i>Oficina del ciudadano Alejandro Valdés, Impresor del Estado, a cargo de Juan Matute (Toluca)</i>	1832

*Recopilaciones Legislativas parciales del Estado de México²⁰

AÑO	TÍTULO	PERIODO
1871	<i>Extracto y Análisis de los Decretos del Estado de México.</i>	<i>2 de marzo de 1849- Julio 1862.</i>
1870	<i>Código Civil del Estado de México. Libro Primero.</i>	

²⁰ VALENCIA ESCAMILLA, Laura. Poder legislativo del Estado de México, Transformación e Institucionalización: Estudios en torno al Poder Legislativo, México, 2002, p.p. 205-239.

1876	<i>Colección de Leyes y Disposiciones relativas al ramo de Hacienda, mandada formar por el C. Lic. Dionisio Villarelo Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, encargado del Ejecutivo por ministerio de ley.</i>	9 de febrero de 1850.
1884	<i>Código de Procedimientos Judicial en Materia Civil.</i>	9 de septiembre de 1884.
1923	<i>Monografía del Estado de México</i>	13 de Agosto de 1521-1923
1965	<i>Legislación Impositiva del Estado de México</i>	
1974	<i>Compilación de Leyes del Estado de México, editada en 1974 con motivo del sesquicentenario de su fundación por acuerdo del gobernador constitucional Carlos Hank González.</i>	1917-1974
1975	<i>Compilación de leyes del Estado de México</i>	
1975	<i>Legislación Penal del Estado de México</i>	15 años desde que se erigió el Estado de México como entidad federativa.
1991	<i>El Estado del Valle de México</i>	1824-1917
1994	<i>El Primer siglo de la Hacienda Pública del Estado de México</i>	1824-1923
1998	<i>Legislaturas y Legisladores del Estado de México</i>	Desde el siglo XIX.
2004	<i>Diagnóstico del Flujo documental del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. Historia del Poder Judicial en México: Desde el mundo prehispánico hasta la época contemporánea.</i>	
2004	<i>La Legislación minera en el Estado de México</i>	1824-1883
	<i>Panorámica Legislativa del Estado de México</i>	1824-1978

2007	<i>La vida, el trabajo y la propiedad en el Estado de México: Los primeros juicios de amparo en la segunda mitad del siglo XIX.</i>	
	<i>Código Financiero del Estado de México y Municipios</i>	

En nuestro país, desde que se consolidaba su independencia de España, se encontraba una multiplicidad de leyes las cuales contaban con una estructura normativa, es decir, con ciertos elementos derivados de la técnica legislativa, por ejemplo el encabezamiento, Nombre del rey y sus títulos; dirección, autoridad a la que se dirigía; exposición de motivos, causas o razones que originaron a la norma; disposición o mandato, clausula penal o sanción eventual incumplimiento, data como lugar y fecha de expedición, firma del soberano, rubrica, refrendo del secretario, sello real y rubrica de los consejeros de Indias, etcétera, para que se identificaran todos los elementos de la ley.

En la producción de estas disposiciones en la Nueva España, no se contó con experiencia parlamentaria, debido a que los gobernados no participaban en los debates o discusiones públicas que efectuaban las autoridades de donde provenían los ordenamientos citados. En lo subsecuente, se emitió la convocatoria por la Regencia de España, con el fin de evitar diputados representantes a las Cortes Constituyentes, para que reunidos en Cádiz discutieran la carta que oficialmente se llamaría Constitución Política de la Monarquía Española, que tradicionalmente se le ubica como la Constitución de Cádiz.

Como se ha mencionado, al momento de que el legislador produce la disposición jurídica se enfrenta a cuestiones políticas y técnico-jurídicas, mismas que han de ser consideradas y atendidas al momento de legislar para que de acuerdo a las necesidades que se presenten se logre una adecuada creación de normas.

1.5 Antecedentes de la Iniciativa de Ley

En el Estado Mexicano, la iniciativa de ley se consideró desde la Constitución de Cádiz y sucesivamente en los demás ordenamientos jurídicos en los que se establecían quienes eran las figuras facultadas para presentar iniciativas, aun en aquel tiempo todavía no se consideraba la participación ciudadana.

Si bien es cierto, la iniciativa es la primera fase del proceso legislativo, y así se ha mantenido desde el inicio en la época independiente de México, actualmente de acuerdo al artículo 71 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los facultados para iniciar leyes son el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

Regresando a los antecedentes, en los textos constitucionales que regularon el estado mexicano durante el siglo XIX, haré referencia a lo que menciona el autor Felipe Tena Ramírez:

A partir de la época independiente Morelos a través de los lineamientos de los Sentimientos de la Nación, dio a conocer a los diputados las pautas respecto al proceso legislativo y se estableció tres poderes para el gobierno del México independiente: el supremo Congreso mexicano, el supremo gobierno y el supremo tribunal de justicia, en los que cada uno de ellos se distribuían diferentes atribuciones respecto a la competencia de cada uno.

Una vez constituida la asamblea se acordaron las bases constitucionales y la expedición del proyecto para una nueva Constitución, el congreso inició la discusión del proyecto de la Constitución misma que fue publicada el 5 de abril de 1824, en ella se consolidó el país en una república representativa, federal y popular y en este caso, los poderes del gobierno subyacían en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Lo que ha impactado son cambios respecto a los cuerpos legislativos, y en reglas de elaboración de las leyes; asimismo, los sujetos que participan en el proceso legislativo en cuanto a las lecturas que deben hacerse, debate para sus discusiones, mayoría o no en su aprobación y finalmente quien y como ha de sancionarlo y publicarlo.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DEL PROCESO LEGISLATIVO A TRAVÉS DE LA TEORIA DE SISTEMAS DE NIKLAS LUHMANN

Líneas preliminares. - Es importante conocer algunos términos que se relacionan con el proyecto de una guía en técnica legislativa y que se sustentan en teorías las cuales siempre han sido parte de estudio y criterio para los estudiosos en la materia. Del proceso legislativo se hará énfasis a lo que compete a la Iniciativa, la cual en la actualidad tiene un impacto con la ciudadanía ya que se observa la participación que forjan las nuevas generaciones tanto de la representación social, como de aquellos que tienen el interés en el conocimiento de la legislación que comprende diferentes aspectos del ámbito social.

2.1 Teoría

Al escuchar el término teoría, se podría pensar en un criterio que se tiene sobre un aspecto, ya sea estudiado o que sea meramente una hipótesis, pero que tiene el fundamento para determinarlo de esa manera; desde el punto de vista etimológico, deriva del griego "theós" que significa dios o divinidad por lo que se relaciona con algo divino, superior, ideal, no cuestionable digno de ser venerado y hasta temido. Ahora bien, para emplear este término sin duda, tiene que ver con los estudios que se han realizado respecto a determinados asuntos, que no tiene que ver con la divinidad pero que es digno de estudiar.

"...De cualquier modo, varios estudiosos han propuesto algunas definiciones de teoría, entre ellos Hernández, Fernández y Basptista quienes han realizado un concentrado de las diferentes definiciones que se han mantenido:

- a) *Una serie de ideas que una persona tiene respecto de algo*

- b) *Conjunto de ideas no comprobables e incomprensibles, a veces vistas como desvinculadas de la vida cotidiana*
- c) *Cualquier clase de conceptualización (ej. Teoría social)*
- d) *Escuela de pensamiento (ej. teoría de Freud, de Skinner, de Weber)*
- e) *Esquema conceptual...*²¹

Es por ello que se plantea una teoría como algo intermedio, es decir no es tan cierta como una ley, pero es más cierta que una hipótesis, por lo que se visualiza como aquella en la que no existen pruebas contundentes.

Una de las definiciones científicas más sofisticada es la del autor Kerlinger en su obra "Investigación del Comportamiento", la define como:

*"...Una teoría es un conjunto de constructos (conceptos) interrelacionados, definiciones y proposiciones que presentan un punto de vista sistemático de los fenómenos mediante la especificación de relaciones entre variables, con el propósito de explicar y predecir los fenómenos... y de esta manera permiten al investigador hacer predicciones de ciertas variables a partir de otras..."*²². El autor considera que una teoría es científica si tiene una base empírica firme.

Por otro lado, Morín, Ciurana y Motta señalan que una teoría:

*"...no es el conocimiento, pero permite el conocimiento. Una teoría no es una llegada, es la posibilidad de una partida. Una teoría no es una solución, es la posibilidad de tratar un problema..."*²³

²¹ BONDARENKO PISEMSKAYA, Natalia. El concepto de teoría: de las teorías intradisciplinarias a las transdisciplinarias, Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales, no. 15, Universidad de los Andes, 2009, p. 467

²² N. KERLINGER, Fred. Investigación del comportamiento: Métodos de investigación en ciencias sociales, McGRAW-HILL/INTERAMERICANA, México, 2005, p.p 10,11.

²³ MORIN, E., CIURANA, E. y MOTTA, R. Educar en la era planetaria, Gredisa, Barcelona, 2003, p. 25.

De acuerdo a las definiciones anteriores, considero que la última es una definición meramente cualitativa, es decir, se enfoca en el cómo, para el estudio de determinado aspecto.

Es muy interesante la ideología que maneja Einstein en cuanto a la definición de este término ya que afirmaba que la teoría no se obtenía de la experiencia, en contra posición de lo que afirmaban otros autores; y por su parte Rosalvina afirma que no hay reglas para inducir teorías, ya sean correctas o incorrectas, y las concibe como un acto de reflexión, por lo que sería difícil pensar que exista una guía o una serie de pasos para realizar o concretar una teoría, sin embargo, el autor Martínez, en su obra "La investigación cualitativa etnográfica en educación" establece que sí se pueden recurrir a otras teorías para la construcción de una teoría.

Y el autor Rafael De Pina, la define como: *"...Conocimiento especulativo; serie de leyes que sirven para relacionar determinado orden de fenómeno; hipótesis cuyas consecuencias se aplican a una determinada rama de la ciencia..."*²⁴

Para elaborar una investigación es importante sustentarlo en alguna teoría, en la que se desempeñan diferentes funciones entre ellas:

*"...la de explicar, sistematizar, predecir e incrementar el conocimiento sobre un hecho real, y de allí se deriva su utilidad, la cual consiste, precisamente, en descubrir, explicar, predecir el fenómeno, organizar el conocimiento, simplemente, interpretarlo..."*²⁵

Derivado de las acepciones anteriores y de las funciones que tienen las teorías, están serán generalmente ideologías del investigador de acuerdo a las circunstancias, valores y entorno en el que se desenvuelva y claro, del tema del que

²⁴ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, editorial Porrúa, México, 1977, p. 354

²⁵ BONDARENKO PISEMSKAYA, Natalia, op. cit.p. 468.

se trata, ya sean ciencias sociales, científicas, de salud, etcétera, por lo que una teoría nunca será verdaderamente cierta por eso el nombre de "teoría" un supuesto y el grado de comprobación radica en aceptarla o rechazarla por una comunidad experta o científica de acuerdo a los aspectos y criterios que se manejen.

Para el autor Hawkins una buena teoría debe satisfacer al menos dos criterios:

"...a) describir con precisión una serie de observaciones sobre la base de un modelo con un número restringido de elementos, y b) hacer predicciones definitivas acerca de las observaciones futuras..."²⁶

Considero que es una afirmación un tanto precipitada, ya que muchas teorías importantes no se sustentan en la predicción sino en modelos paradigmáticos y no de manera determinada.

Sin duda que conocer algunas acepciones del vocablo, sus funciones y los elementos de una teoría es de suma importancia para el estudio de un tema específico y aun cuando se trata de resolver alguna interrogante, proponer soluciones e investigar de manera científica.

2.2 Teoría de Sistemas

Para comprender la teoría general de sistemas, es importante mencionar algunas bases, entre ellas, la del biólogo Ludwig Von Bertalanffy quien acuñó este término y determinó en su obra *"teoría general de los sistemas"* que para él la teoría general de sistemas debería constituirse en un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y sociales y ser al mismo tiempo un instrumento básico para la formación y preparación de científicos.

²⁶ HAWKINS, S. A brief history of time, Bantam Books. New York, 1990.

Ahora bien, es necesario primero saber que significan los sistemas, por lo que se identifican como:

"...Conjuntos de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema directo o indirectamente unido de modo más o menos estable y cuyo comportamiento global, persigue, normalmente algún tipo de objetivo..."²⁷

Es una definición general en la que existe la interacción entre varias fases o etapas que concuerdan para lograr un objetivo, es así que un sistema es el todo de un proceso, y a su vez en procedimientos o etapas.

"...Los objetivos de la Teoría General de Sistemas son los siguientes:

- a) Impulsar el desarrollo de una terminología general que permita describir las características, funciones y comportamientos sistemáticos.*
- b) Desarrollar un conjunto de leyes aplicables a todos estos comportamientos y, por último,*
- c) Promover una formalización (matemática) de estas leyes.*

La Teoría de Sistemas según Bertalanffy se divide en dos grandes grupos:

- a) Las perspectivas de sistemas en donde las distinciones conceptuales se concentran en una relación entre el todo (sistema) y sus partes (elementos)*
- b) Las perspectivas de sistemas en donde las distinciones conceptuales se concentran en los procesos de frontera (sistema/ambiente)..."²⁸*

²⁷ MARCELO, Arnold y OSORIO Francisco. Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas. Cinta de Moebio No. 3, Chile, 1998, p. 40

²⁹ *Ibidem*, p. 40

Tal como lo mencione anteriormente un sistema al componerse de partes, éstas mantienen una interrelación en el que existen fases o etapas con una entrada y una salida, porque existen diferentes aspectos que lo componen y cada uno con funciones específicas para que el sistema sea eficaz.

Por último, también se debe entender el término "sistema" como:

"...Una totalidad percibida cuyos elementos se aglomeran porque se afectan recíprocamente a lo largo del tiempo y operan con un propósito común; la palabra deriva del verbo griego sunislánai que originalmente significaba "causar una unión"; como sugiere este origen, la estructura de un sistema incluye la percepción unificadora del observador..."²⁹

Es importante señalar que un sistema será el conjunto de elementos que forman un todo, para que este funcione correctamente, por lo que abarca una variedad de métodos, herramientas y principios, todos orientados a examinar la interrelación de fuerzas que forman parte de un proceso común.

2.3 Algunas Teorías de Sistemas

Existen diversas teorías de sistemas que han sido objeto de estudio, y han destacado algunas de estudiosos en la materia, entre ellas, la teoría de la cibernética de N. Wiener, la teoría de la información de C. Shannon y W. Weaver, la dinámica de sistemas de J. Forrester y la propia teoría de sistemas de Niklas Luhmann.

También existen las teorías de sistemas sociales entre ellas las de los politólogos K. Deutch y D. Easton.

²⁹ SENGE, Peter. La quinta disciplina de la práctica. Ediciones Granica, Buenos Aires/Barcelona, 1992, p.p. 91-99.

2.3.1 Teoría Cibernética de Norbert Wiener

El propósito del matemático estadounidense Norbert Wiener, al fundar la cibernética, fue desarrollar una filosofía general de la tecnología. Por lo que autor buscaba una "...*tierra de nadie entre varios campos establecidos (...), las regiones en los linderos de la ciencia...*".³⁰

La cibernética proviene de la voz griega *kybernetes*, traducida como timonel o gobierno, con lo que la comunicación es asociada con las nociones de control, regulación y dominio; es definida como:

*"...El estudio teórico de los procesos de comunicación y de control en sistemas biológicos, mecánicos y artificiales..."*³¹

La cibernética tiene mucho que ver con la comunicación y con la manera de la transmisión de la información, todo nace entre una comparación con el ser humano y las maquinas, sin embargo, después se vio la interacción entre ambos por lo que surgieron los nuevos recursos tecnológicos, y Wiener concluyó que todo ser, ya sea biológico, artificial o mecánico, puede definirse por la naturaleza de los intercambios de información que sostenga con sus ambientes: todos son entes informacionales; por lo que el propósito de la cibernética en esencia fue la comprensión de los comportamientos de intercambio de información entendida como comunicación.

Ahora bien, al ser la comunicación el intercambio de información como parte fundamental de la teoría cibernética es necesario su estudio dentro del derecho, ya que, el ser humano por su naturaleza es un animal político tal como lo establecía Aristóteles, y tiene la necesidad de reunirse y de comunicarse, es así que la teoría cibernética juega un papel importante dentro del proceso legislativo al momento de la interacción analítica entre los legisladores y la sociedad, aun en la actualidad con

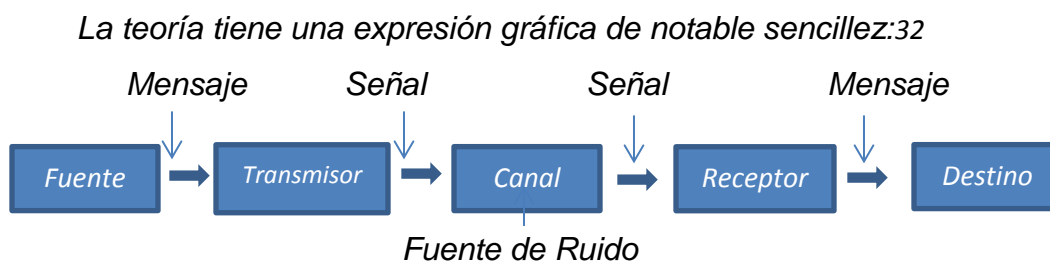
³⁰ Citado por Siles, I. Signo y Pensamiento 50. Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, 2007.p. 88

³¹ *Ibidem*, p.90

los recursos tecnológicos que posibilita en gran medida este intercambio de ideas, con todo, no consideraría que fuera la más completa o aplicable a este tema, ya que sería un enfoque comparativo entre el intercambio de información.

2.3.2 Teoría de la información de Claude E. Shannon y Warren Weaver

Esta teoría tuvo sus inicios en los años cuarenta, en el que también tienen un campo destinado a la comunicación, ambos autores dieron lugar a una obra de referencia duradera denominada Modelo de Shannon y Weaver o como la teoría de la información. Maneja un proceso lineal en la cual se inicia con la fuente y termina con el destino, entre estos se encuentran el transmisor, el canal y el receptor mismos que tiene una relación con el mensaje y la señal:



De acuerdo al esquema anterior que proponen los autores, se entienden los siguientes elementos:

“...Fuente: componente de naturaleza humana o mecánica que determina el tipo de mensaje que se transmitirá y su grado de complejidad.

Transmisor: Recurso técnico que transforma el mensaje originado por la fuente de información en señales apropiadas.

Canal: Medio generalmente físico que transporta las señales en el espacio. Cumple una función simple de mediación y transporte.

³² LÓPEZ PÉREZ, Ricardo. Crítica de la Teoría de la Información. Cinta de Moebio no. 3, Chile, 1998, p.3. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100304>

Ruido: Expresión genérica utilizada para referirse a variadas distorsiones originadas en forma externa al proceso de comunicación.

Receptor: Recurso técnico que transforma las señales recibidas en el mensaje concebido por la fuente de información.

Destino: Componente terminal del proceso de comunicación, al cual está dirigido el mensaje. Este es el elemento decisivo para pronunciarse sobre la fidelidad de la comunicación...³³.

Por lo tanto, la información será todo aquello que se comunique, y que se crea a través del ser con raciocinio, y puede tratarse de lo que sea, así que es una de las que más se destaca en el ámbito de las ciencias sociales, sin embargo, queda muy específica en cuanto al procesamiento de señales tales como compresión de datos, almacenamiento y comunicación y por tanto únicamente para el intercambio de ideas.

2.3.3 Teoría dinámica de sistemas de Jay W. Forrester

Su inicio se remonta a los años cincuenta, y uno de los iniciadores es el ingeniero de sistemas J. Forrester, quien fue uno de los pioneros en la materia, al destacar por sus obras: "Industrial Dynamics", "Urban Dynamics" y "world Dynamics"

"...Hizo evidente que existía un sistema oscilatorio o inestable que estaba determinado internamente la fluctuación...³⁴

Esta teoría estudia las características de realimentación de la información en la actividad industrial "*...con el fin de demostrar como la estructura organizativa, la amplificación (de políticas) y las demoras (en las*

33 *Ibíd*em, p. p. 4-6.

34 WONG CABANILLAS, Francisco. Sistemas Dinámicos, 2017 p. 32 Recuperado en:<http://ctscafe.pe/Libro%20Sistemas%20Din%C3%A1micos%20%202017.pdf>

decisiones y acciones) interactúan e influyen en el éxito de una organización...".³⁵

Su estudio es importante porque también se relaciona con el Derecho constitucional y parlamentario, mismos que abordaré más adelante, cada uno de estos son dinámicos, desde el momento en que tanto su estructura interna como sus atribuciones tienen que ser discutidas y acordadas a través de algún organigrama, establecimiento de funciones, atribuciones o planes de trabajo mismas que interactúan, y las cuales van cambiando para lograr el fin último que se planteen tanto en decisiones, como en el estudio de la legislación y su aplicabilidad en la sociedad. Esta teoría ha destacado por la similitud que juegan otras ciencias tales como la economía, física, química, psicología e incluso la sociología y el derecho.

2.4 Teorías Sociales

2.4.1 Teoría política de Karl W. Deutsch

La teoría de integración del autor Deutsch también es una de las más estudiadas, está compuesta de múltiples elementos que se sustentan en la política y las relaciones de poder entre los individuos, las sociedades las organizaciones internacionales y los Estados, y su acercamiento con la ciencia política es a través de la sociología política y las comunicaciones.

Deutsch define a la política como "...el control más o menos incompleto del comportamiento humano por medio de hábitos voluntarios de acatamiento combinados con amenazas de una coacción posible" y agrega que en esencia, la política está basada en la interacción de hábitos de cooperación modificados por amenazas...".³⁶

³⁵ FORRESTER, Jay. The Beginning of System Dynamics. Banquet Talk at the international meeting of the System Dynamics Society Stuttgart, Germany, 1989, p.p. 1-16.

³⁶ SANCHEZ SANCHEZ, Rafael. Karl Deutsch y su contribución al estudio de las Relaciones Internacionales, Vol. 79, Costa Rica, 2011. p.p 81,82. Recuperado en: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/111>

La política se busca perfeccionar a través de la integración de todos sus factores, entre actores o unidades como individuos, grupos, municipalidades regiones o países. El autor hace énfasis en el estrecho vínculo entre la integración, el poder y la política, en el sentido de que se establece una relación en la cual el comportamiento de los actores, unidades o componentes políticos se modifican; constituyéndose de esta manera procesos y sucesos que trascienden en el campo internacional en la composición histórica y dinámica.

2.4.2 Teoría de D. Easton

Otro estudioso en la materia, da un enfoque diferente a la teoría de Sistemas, y es David Easton, quien ha buscado responder a la interrogante ¿Cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio?, respuesta que constituye el problema central del análisis político.

"...Considera que la vida política es un sistema de conducta incorporado a un ambiente cuyas influencias está expuesto el sistema político mismo, su estabilidad o cambio dependerá del funcionamiento de las variables internas... un sistema político es un sistema abierto, en el sentido de que está expuesto, en diversos grados, a lo que ocurre en su ambiente..."³⁷

Los sistemas políticos mantienen una organización y mecanismos para su mantenimiento, transformar su estructura interna y hasta llegar a remodelar sus metas fundamentales.

"...Easton denomina sistema político como una serie de abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad..."³⁸

³⁷EASTON, David. Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires, 1999. p. 112

³⁸ Ibidem, p. 90

Por lo tanto, Easton se enfoca más que en una teoría de sistemas que en un sistema político, mismo que ha buscado el equilibrio social, a pesar de los cambios que sufran en el entorno, y la capacidad para responder a la misma conducta de los miembros de un sistema, ya sean como los que emiten los ordenamientos y los que los obedecen, así mismo denota el uso de insumos, mismos que tienen que ser analizados de acuerdo a la necesidad u objetivo que se planea cumplir en la sociedad a través de los sistemas políticos.

2.4.3 Teoría de N. Luhmann

Desde la perspectiva de Niklas Luhmann, jurista y socialista alemán; la teoría de sistemas va de la mano con el término de la “complejidad”, entendida como presencia de múltiples alternativas, reino de diferencias y espacio donde gobierna la relación frente a cualquier tipo de determinismo mecánico, la relación entre sistema-entorno y complejidad.

Se dirige a un sistema complejo que no puede poner todo en marcha al mismo tiempo. Su teoría de los sistemas, “...denota también a la sociedad como un sistema, el cual es constituido únicamente por la comunicación. El sistema social reproduce la comunicación tal y como los sistemas vivos reproducen la vida y los sistemas psíquicos reproducen la conciencia. Todo lo que no es comunicación pertenece a su entorno...”³⁹.

El individuo como un ente social carece de medios para intervenir sobre el sistema social por lo que el régimen se mantiene gracias a su distinción con el entorno. Cada sistema se verá definido por la función que cumple, enfocándose en la observación como un medio para evitar la complejidad dentro de un mundo. Asimismo, en la clasificación de Luhmann dentro del sistema social se encuentran

³⁹ URTEAGA, Eguski. La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. Contrastes. Revista Internacional de Filosofía, [S.l.], Vol. 15, 2009 p.p. 302,303.

los siguientes subsistemas: político, económico, científico, artístico, religioso, mediático, educativo, familiar y posteriormente el jurídico.

"...las organizaciones son sistemas sociales autopoieticos, en el seno de los cuales las únicas operaciones posibles son las decisiones... así mismo cualquier interacción constituye un sistema social, cerrado, operativamente..."⁴⁰

Para Luhmann, la diferenciación funcional es el principal criterio para distinguir las sociedades modernas de las sociedades que las preceden. La teoría de Easton como la de Luhmann son aceptables, sin embargo, el primero considera un entorno político dentro de una comunidad, es decir, es limitado su estudio, mientras que el segundo considera un análisis de la sociedad de manera global, por lo que el estudio es amplio; así que podemos integrar al proceso legislativo en un sistema jurídico-social en el procedimiento de Iniciativa, toda vez que aún no se cuenta con alguna perspectiva teórica a la hora de elaborar alguna Iniciativa de ley, por lo tanto podríamos relacionarlo al momento que la creación de las normas es el puente entre la comunicación de los gobernantes con gobernados, y es importante su estudio para quienes desean crear una norma en este caso posibles ciudadanos, así como para los participantes directos en el mismo.

2.5 Derecho Legislativo y Poder Legislativo

El Derecho legislativo ha evolucionado a lo largo del tiempo, enfatizo sus antecedentes en México a partir de la época Independiente, es decir, desde la Constitución de Cádiz, Apatzingán, periodo conservador, Constitución de 1854 y la Constitución de 1917 preceptos que hasta ahora rigen en México, además de las reformas que se han realizado a este último ordenamiento, actualmente destacan diferentes procedimientos, por ejemplo, la iniciativa ciudadana en materia legislativa.

⁴⁰ Ibidem, p. 306.

Una de las definiciones más completas del derecho legislativo es la siguiente:

"...conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa –en la que colabora el poder Ejecutivo-, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes..."⁴¹

Por otro lado, el Poder Legislativo es parte fundamental de Derecho Legislativo, ya que es una rama del mismo, sin embargo, primero debe entenderse el término poder, el autor Jorge Carpizo lo define de la siguiente manera:

"...El poder es una relación en la cual una persona o una disposición condiciona el comportamiento de otra u otras con independencia de su voluntad y de su resistencia" por lo que "el poder es la manera de ordenar, dirigir, conducir, o la posibilidad de imponerse..."⁴²

En Europa alrededor de 1297 surge como primera función del parlamento, la presupuestaria, que consistía en la facultad de aprobar los tributos o asignaciones económicas del rey; posteriormente, en el siglo XIV, aparecieron otras funciones que, junto con la primera, prevalecen hasta nuestros días tales como las administrativas, de control, de dirección política y jurisdiccionales.

Por otro lado, el poder legislativo en México es el Órgano del Estado en el que reside la potestad de hacer y reformar leyes, y se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras: de Diputados y de Senadores. En el Estado de México existe una Cámara de Diputados.

⁴¹ OCHOA CAMPOS, op. cit., p. 60.

⁴² CARPIZO, Jorge. Nuevos estudios constitucionales, Porrúa, UNAM, México, 2000, p.p. 47-51

2.5.1 Proceso Legislativo

El proceso legislativo como se ha estudiado, consiste en una serie de etapas que tiene como fin la creación, modificación o abrogación de un ordenamiento jurídico, en este caso, se compone de la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia tal y como lo ha denominado el jurista Eduardo García Máynez, sin embargo, actualmente muchos autores difieren ya que coinciden que el proceso técnicamente terminaría en la aprobación de las leyes o decretos, y las otras etapas corresponden al Poder Ejecutivo, es una teoría que aún se mantiene en debate, pero si lo manejamos desde la doctrina podemos establecerlo con cada una de sus etapas.

En nuestro país, el proceso legislativo se regula desde el artículo 71 constitucional que establece los órganos facultados para iniciar leyes y su revisión correspondiente en las cámaras.

Los actos legislativos son parte del proceso legislativo mexicano e inician desde la antigüedad ya que quienes los realizaban eran los reyes, en la actualidad dependiendo del sistema o régimen que lleva cada Estado es diferente, de allí que existan los grupos parlamentarios integrados por legisladores miembros de la cámara, estos son una organización estable en función de su ideología.

Ahora bien, todo proceso o sistema consta de elementos y fases, en el caso del proceso legislativo me enfocaré en la Iniciativa, la cual consiste en la idea de lo que se planea legislar o regular, así como el ámbito en el que se ordenara, es decir, es la creación de la propuesta, no obstante, surge una interrogante: ¿quiénes tienen el derecho de iniciar leyes? Para dar respuesta es importante señalar que depende de cada país, en el caso de México los Órganos con facultad legislativa son el poder ejecutivo, poder legislativo y en su caso el poder judicial en algunas entidades federativas, y cuando aplique a los ciudadanos mediante un legislador de manera indirecta.

Por otro lado, la negociación juega un papel muy importante en el ámbito legislativo, ya que en la práctica el Pleno cuenta con varias vías para modificar la iniciativa, proyecto y/o el dictamen de la comisión, y es entonces cuando surge la negociación, al existir un proyecto preferido por la mayoría de la Cámara y que éste, de todos modos sea adoptado, o que la mayoría de la Cámara prefiera el statu quo, es decir, como un equilibrio o una armonía, ante el proyecto que resulte del debate en lo particular.

Una vez superada la fase de integración de la iniciativa que origina el proceso legislativo, comienza la etapa deliberativa en comisión con el fin de aprobar un dictamen para elevarlo al Pleno de la cámara y llegar a una decisión legislativa, es decir, se procede al análisis detallado de los legisladores de los diversos partidos, representados en una asamblea, lo que implica generalmente un debate en las sesiones plenarias, después de que ha sido discutido en las comisiones relativas a la materia implicada, se emite un dictamen legislativo, el cual es un estudio de las iniciativas legislativas que se detallan en las comisiones con el propósito de determinar su procedencia y sus posibles efectos dentro del plazo fijado por cada uno de los reglamentos, para estos análisis e interpretaciones se lleva a cabo la técnica legislativa entre ellas la glosa y se usa cuando la explicación e interpretación que los parlamentarios hacen a un texto que consideran oscuro o difícil de comprender y se utiliza en el informe presidencial para hacer referencia al análisis del informe presentado por el titular del poder ejecutivo federal y se vierten críticas por parte de los partidos opositores a la gestión gubernamental y argumentos tendentes a defender el documento.

Siguiendo este orden de ideas, en el Congreso mexicano se lleva un control de documentos mediante expedientes legislativos y es fundamental para la reunión ordenada de todos los documentos que permitan darle seguimiento a los trabajos que constituyen la actividad parlamentaria. Cuando están reunidos los miembros de un Parlamento se puede recurrir a la moción, misma que pretende un

pronunciamiento de la asamblea legislativa sobre cierto asunto para llevar a cabo la deliberación y aprobación en el pleno. La última fase del proceso legislativo se centra en la aprobación del proyecto legislativo por parte del órgano competente.

Por otro lado, existen figuras dentro del proceso legislativo que se llevan a cabo, por ejemplo el derecho veto, pero que en lo personal difiere ya que como anteriormente lo menciono el proceso como tal finaliza en la aprobación del proyecto, y estas figuras prácticamente corresponden al Ejecutivo, las cuales son: el refrendo, forma plasmada en los decretos por parte de los ministros o secretarios de Estado para conformar su validez; la sanción, acto solemne por el jefe del Estado al confirmar una ley o estatuto, y es facultad del poder ejecutivo sancionar o promulgar una ley o decreto discutido; El veto, el ejecutivo por una sola ocasión suspende la promulgación y no publicación de una ley, así como, reenviarlo al congreso para que se discuta nuevamente considerando las observaciones contenidas en el veto, aunque si bien es cierto depende del sistema gubernamental de cada país.

Continuando con el proceso, la promulgación es la publicación de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, que conlleva el inicio de su vigencia para que se acaten por gobernantes y gobernados mediante el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, desde el ámbito Estatal en este caso, en el Estado de México se establece en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en el artículo 38, que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, compuesta por 75 diputados, quienes se reúnen en sesiones ordinarias tres veces al año, y estas sesiones serán conducidas por una directiva, cuyos integrantes velarán por el cumplimiento de las normas contenidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y en el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

2.5.2 Iniciativa de ley

Del latín *legem*, acusativo de *lex* "ley", es decir, sentido implícito probable, colección o reunión de reglas, significa regla dictada por la autoridad, asimismo, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española atribuye a la palabra iniciativa cinco acepciones:

1. Derecho a hacer una propuesta
2. Acto de ejercerlo
3. Acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar
4. Procedimiento que inclina a una acción
5. Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas.

La iniciativa en lato sensu es el derecho de iniciar una ley o decreto como una facultad conferida a determinados órganos para presentar al Poder legislativo, propuestas para la creación de una norma jurídica; es decir, un proyecto de ley, siendo el primer paso de todo el proceso legislativo que se regula en nuestro país.

Una definición importante y completa es la del Jurista Eduardo García Máynez:

*"...Es el proceso por el cual uno o varios órganos formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da nombre de leyes (...) En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia (...) iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del estado, someten a la consideración del congreso un proyecto de ley..."*⁴³

⁴³ GARCIA MAYNÉZ Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1975, p.53

De acuerdo a la Terminología Legislativa de la Cámara de Diputados la Iniciativa es un documento que da principio al procedimiento legalmente establecido para iniciar una reforma, una adición o la creación de una ley.

Algunas de sus características son:

- Claras y precisas
- Objetivas
- Contiene el nombre de quien la elabora
- Plantea una exposición de motivos que busca fundamentar la importancia y pertinencia de la iniciativa
- Contiene la exposición del articulado que para el caso se considere conveniente
- Pueden ser de ley o de decreto
- Es presentado ante el pleno, por el Titular del Poder Ejecutivo, un Legislador o un Congreso Local, por el que se solicita se reforme, adicione, derogue una ley o varios artículos de Constitución Política o de una ley.

El derecho de iniciativa en nuestro país está regulado en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que solo les compete a:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de lectores, en los términos que señalen las leyes.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece respecto a la iniciativa de leyes:

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.

Cabe señalar que mientras nuestra Carta Magna especifica únicamente al presidente del Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, las legislaturas de las Entidades Federativas y la ciudadanía; en el Estado de México se da apertura al Tribunal Superior de Justicia, a los Ayuntamientos y a la Comisión de Derechos Humanos con las excepciones concedidas, lo que permite una participación amplia para los proyectos de iniciativa en beneficio del Estado, cuando se traten iniciativas de los asuntos se les puede llamar a los titulares de las dependencias del poder ejecutivo o bien magistrados y/o miembros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial o al presidente municipal o integrante del ayuntamiento y/o a un integrante de la Comisión de Derechos Humanos, según correspondan sus asuntos. Asimismo, añade que la discusión y aprobación de las resoluciones de la Legislatura se hará con estricta sujeción a la Ley Orgánica y al Reglamento.

2.6 Técnica Legislativa

Primero, abordo a la norma jurídica como una prescripción; que es un mandato que describe una conducta a seguir cuya legitimidad y valor dependerá de la que tenga el que ostente el poder para su emisión, es decir, ya sea de cada uno de los poderes

que compone un Gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) al describir una hipótesis que si se produce debe seguir una consecuencia determinada.

Ahora bien, en la técnica legislativa, como mencionaba el autor Eliseo Muro Ruiz un canon es la razón de la praxis legislativa, pues es de interés del legislador dirigir sus órdenes a los gobernados para poder regirse por ellas y de esta manera se logre un orden entre gobernantes y gobernados; de allí que al ser parte del Derecho Parlamentario el asambleísta o asesor en técnica legislativa, juegue un papel importante en la producción normativa, es decir, la creación de leyes, luego entonces, la trascendencia de estar en contacto con la sociedad, con las organizaciones privadas y gubernamentales, con las dependencias federales, estatales y municipales. Ahora en nuestros días, se necesita de legisladores responsables, íntegros, honorables, honrados que emitan leyes tendientes a lograr la justicia, el bien común y proporcionar seguridad jurídica, y que al formar o pertenecer a un grupo parlamentario según la afiliación partidaria represente adecuadamente al pueblo como gobernados.

La autora Elia Sánchez establece que la técnica legislativa es "...una disciplina jurídica comprendida en la teoría de la legislación que tiene como finalidad lograr que los enunciados normativos se inserten adecuadamente en el ordenamiento jurídico que formaran parte..."⁴⁴

Es significativo que las leyes que se elaboren sean eficaces y sean entendibles para quienes las estudian y las aplican en el campo del Derecho. Es así que, la técnica legislativa busca elaborar disposiciones jurídicas como objetos culturales, conjunto de palabras, de frases y de cláusulas que integran capítulos, títulos y artículos, que regulan un sector específico de la vida social a través de leyes; en cambio el derecho parlamentario es el conjunto de normas que reglamentan la organización y el trabajo del órgano legislativo. Ambas disciplinas tienen como fin la ley.

⁴⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia. Técnica Legislativa: Algunas directrices lingüísticas para la redacción de enunciados normativos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.

2.7 Elaboración

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, elaboración se deriva de “elaborar” del lat. “elaborare”, y significa: transformar una cosa u obtener un producto por medio de un trabajo adecuado, o idear o inventar algo complejo.

Al elaborar leyes en el proceso legislativo lo que se pretende es que sean claras, de fácil entendimiento y de acuerdo a las necesidades de la población, por lo que es importante que exista una adecuada elaboración de leyes.

Es importante destacar que para hacer efectivo el derecho que concede el Estado para aquellos que pueden iniciar leyes, es importante que se tenga conocimiento respecto a la elaboración de leyes, así como se necesitan de insumos para crear algo o algún producto, es necesario tener los fundamentos y bases para la creación de leyes; es así que, no se trata solo de elaborar sino de llegar a ese raciocinio en el que se busque el bien de la sociedad tal y como lo menciona Niklas Luhmann en su teoría social de sistemas “ver a la sociedad como un sistema” compuesta de diferentes factores en el que cada uno puede intervenir.

2.8 Redacción

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, redacción se deriva de “redactar” del lat. Redactum, “compilar, “poner en orden” y significa: poner por escrito algo sucedido, acordado o pensado con anterioridad, por lo que es un término importante que requiere una seria reflexión de conocimientos de la organización estatal y del sistema jurídico en el que se insertarán los enunciados de la actividad para elaborar los textos normativos.

Al hablar de innovación en el derecho legislativo, se busca disponer de especialistas en derecho parlamentario y técnica legislativa, así como en temas sobre los cuales debe legislarse, analistas de políticas públicas e investigadores, etc. Desde el punto

de vista del derecho constitucional, lo procedente es determinar respecto de un orden jurídico determinado, las peculiaridades del proceso legislativo, los contenidos de las normas resultantes (técnica legislativa) o la distinción entre los órganos facultados para crearlas, de allí que la redacción legislativa juegue un papel importante al emplear los términos comprensibles, necesarios y suficientes al momento de la creación de la norma, ya que las leyes son el medio de comunicación escrita por parte del legislador.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO NORMATIVO RELATIVO AL PROCESO LEGISLATIVO: INICIATIVA DE LEY

Líneas preliminares. – En este capítulo tercero, se analiza la normatividad aplicable y regulatoria en materia de legislación del Poder Legislativo del Estado de México, iniciando con el estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y culminando con la normatividad interna del Poder Legislativo del Estado de México. Asimismo, se realiza una exposición comparativa a nivel internacional referente a la iniciativa de ley.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Se debe entender a la constitución como aquel ordenamiento jurídico superior, de carácter general y observancia universal que regula los derechos y obligaciones del Estado en sus diferentes ámbitos, para garantizar la relación entre gobernados y gobernantes.

Por lo que se refiere al Estado Mexicano, este se rige bajo el principio de división de poderes, en el caso particular de este trabajo, se centra la investigación en el Poder Legislativo, el cual se encuentra regulado dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el Título Tercero, Capítulo Segundo, donde se señala todo lo relativo a su integración, requisitos, atribuciones y lo concerniente al proceso legislativo.

A continuación, y para una mejor comprensión del objetivo principal del trabajo, se analizarán algunos de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fundamentan la creación de una guía técnica para la elaboración de leyes, dirigida a todos aquellos que tienen tal atribución.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano

[...]

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.

[...]

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión

III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

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.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

[...]

Considero importante resaltar las fracciones II y IV en las que se establece que las Iniciativas pueden ser propuestas por los integrantes del Congreso, como Diputados y Senadores, así como los ciudadanos, por lo que insisto en que es necesario que tanto expertos, como no expertos tengan el conocimiento básico para la elaboración de una iniciativa de ley, en este caso una guía técnica sería de mucha utilidad para los servidores de elección popular, como para la ciudadanía al momento de la presentación de una iniciativa.

Es importante mencionar que algunos estudiosos en la materia han realizado comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, el autor Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz, "...quien establece que la principal función del Congreso es la elaboración de leyes, es decir, legislar, y le corresponde al Poder Legislativo, a través del Congreso de la Unión, considerando el principio de reserva de ley, significa que solamente el Congreso tiene la facultad de crear leyes..."⁴⁵.

La Constitución faculta al presidente de la República, a los diputados y senadores, órganos legislativos de los estados y actualmente a los ciudadanos de proponer al Congreso de la Unión un proyecto de ley o decreto, es decir la facultad de iniciativa, la cual la podemos entender como: "...la facultad o el derecho que la Constitución otorga y reconoce a determinados servidores, entes públicos y ciudadanos, para formular una petición al órgano legislativo, a cualquiera de sus cámaras, para que estas analicen el contenido de dicha petición, y en su caso, lleven a cabo el proceso respectivo para que la propuesta adquiera el carácter de ley..."⁴⁶.

⁴⁵ CÁRDENAS, Jaime y otros. Para entender La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, NOSTRA, México, 2007, p. 271.

⁴⁶ Ibidem, p. 272.

Finalmente, es importante hacer notar como se han ido facultando a través del tiempo a diversas figuras para poder iniciar leyes; de conformidad con las últimas reformas a la Carta Magna de nuestro país en el año de 2012, se dio la apertura a la ciudadanía para poder participar en el proceso legislativo, únicamente con la condicionante de tener la representación del cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores; limitante que considero esencial, debido a que si no existiera, todo ciudadano podría presentar en lo individual una iniciativa de ley, lo que generaría una saturación de iniciativas en el Congreso.

3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

En el caso específico del Estado de México, este también cuenta con una Constitución Política, entendiéndose como el conjunto de normas jurídicas que constituyen la ley fundamental de la entidad, estableciendo derechos y obligaciones de los ciudadanos, estructura y organización del Estado, y de sus poderes. Dicha carta magna fue aprobada el 31 de octubre de 1917; la cual regula el ejercicio del Poder Legislativo, en el Capítulo Segundo de la Constitución citada, denominado: “Del Poder Legislativo”, Sección Primera denominada: “De la Legislatura”.

Para el estudio de este ordenamiento jurídico, a continuación, transcribiré algunos de los artículos relacionados con la Iniciativa de Ley, y que son de importancia para el estudio y comprensión del trabajo de investigación.

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.

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.

[...]

Considero importante resaltar que el artículo 51, nos menciona que serán los diputados, los ciudadanos del estado, el Gobernador del Estado, el Tribunal Superior de Justicia, los Ayuntamientos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, quienes tendrán la facultad de poder iniciar una ley; asimismo, el artículo 52, señala que la Legislatura puede solicitar la presencia de algún miembro de los mencionados en el artículo que antecede, para comentar o consultar datos que puedan ser de relevancia para el estudio de la iniciativa presentada, lo cual considero muy acertado ya que busca el perfeccionamiento y la eficacia de las leyes a elaborar.

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

Por lo que hace a esta Ley Orgánica, es importante su análisis debido a que establece la organización del poder legislativo del Estado de México, así como su estructura, orden, atribuciones y funcionamiento; además refiere lo relativo al proceso legislativo, por lo que, me permitiré enunciar algunos de los artículos que son importantes para el estudio del tema:

Artículo 5. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por diputados electos en su totalidad por sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme a los principios de votación mayoritaria relativa y de representación proporcional, en el número y términos que

determinen la Constitución y la ley de la materia la Legislatura se renovará en su totalidad cada tres años.

A la Legislatura se le denominará agregando previamente el número romano que le corresponda, actualmente se instauró la LX Legislatura.

[...]

En el Estado de México se cuentan con 75 diputados que están a cargo en la Legislatura quienes desempeñan funciones que les corresponden de acuerdo a la Constitución, leyes y reglamentos locales.

Artículo 30. La Legislatura del Estado tiene las atribuciones que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, las leyes federales y la legislación local.

[...]

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 o de forma electrónica, firmadas autógrafa o electrónicamente 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.

Las iniciativas de ley o decreto que consten de manera electrónica deberán presentarse en el portal que para tal efecto habilite la Legislatura.

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.

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.

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.

Artículo 84 Bis. Al finalizar cada año del ejercicio constitucional de la legislatura, precluirán todos los asuntos pendientes de dictamen, pudiendo volverse a presentar como nuevas iniciativas.

[...]

Artículo 92. Las leyes o decretos aprobados por la Legislatura, deberán comunicarse al Ejecutivo del Estado para su promulgación, publicación y observancia.

Tratándose de leyes o decretos de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, se hará la comunicación respectiva para el sólo efecto de su publicación y observancia.

[...]

De los artículos señalados, se expone de manera general el proceso que siguen las Iniciativas de Ley, mismas que se turnan a las comisiones respectivamente para su análisis y discusión, y de ser necesario algún esclarecimiento se solicitará la presencia de los autores para la aclaración de puntos, y de ser aprobada se procederá a su publicación.

3.4 Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

El Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México es el ordenamiento jurídico que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, conforme a las disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo; mismo en el que se hace énfasis en el proceso legislativo, el cual se compone de Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación e Iniciación de la Vigencia. En este caso, me centraré en la Iniciativa, fase en la que participan los ciudadanos en su derecho de iniciar leyes, así como los integrantes de la legislatura (diputados), por lo que deben sujetarse a los criterios que exige la ley y el reglamento respectivo.

Por lo que transcribiré algunos de los artículos de mayor relevancia del citado reglamento, que son de observancia para el desarrollo de la presente investigación:

Artículo 68. El diputado que presente una iniciativa se denominará diputado presentante.

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 inmediato 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 72. Las proposiciones que no tengan el carácter de iniciativas de ley o decreto, presentadas por uno o más miembros de la Legislatura, sin formar mayoría quienes la suscriben, se sujetarán a los trámites siguientes:

I.- Deberán presentarse por escrito y firmadas por el diputado o diputados que las proponen y serán leídas durante la sesión en que sean presentadas, pudiendo el autor, o uno de ellos, hacer uso de la palabra a fin de exponer los motivos y fundamentos de la propuesta;

II.- Harán uso de la palabra un diputado en contra de la proposición y otro en pro, por una sola vez;

III.- Agotadas las intervenciones se preguntará a la Asamblea si se admite o no a trámite la proposición, en caso afirmativo se turnará a las comisiones que corresponda y en caso contrario se tendrá por desechada.

Si los firmantes constituyeron mayoría, el presidente acordará el trámite que corresponda.

Artículo 73. Los asuntos serán turnados a la comisión que le corresponda en razón del tema a tratar, pudiendo ser turnados a dos y en su caso recabarse la opinión de una tercera comisión cuando el asunto de que se trate sea también de su competencia.

Artículo 74. La dispensa de trámites a que se refiere la Constitución y la ley, será solicitada por conducto del presidente o de cualquier miembro de la Legislatura y procederá sólo respecto a los trámites que fueren acordados por ésta.

Artículo 74 Bis. Las iniciativas de Ley, Decreto o de Acuerdo que hayan sido presentadas en una Legislatura, quedarán a disposición de la siguiente sólo en los siguientes casos:

I. Cuando un dictamen haya sido aprobado por la comisión o comisiones correspondientes, sin que hubiera sido sometido al Pleno de la Legislatura o Diputación Permanente.

II. Cuando por mandato constitucional o legal deba expedirse la ley o decreto en un plazo determinado;

III. Por acuerdo de la Junta de Coordinación Política.

[...]

De acuerdo con lo anterior, las Iniciativas que sean presentadas a la Legislatura, pasarán a la comisión o a las comisiones correspondientes para su análisis y estudio respecto a la materia de que se trate, y si no cumplen con los requisitos serán devueltas por el presidente a su autor, previniéndole que complete dichos requisitos, y no podrán volver a presentarse antes de los treinta días posteriores al acuerdo respectivo. Una vez turnadas se emitirá un dictamen por mayoría de votos de los integrantes de cada una de las comisiones, que pueden ser aprobatorios o desaprobatorios, es decir, si procede o no la iniciativa, y una vez concluido, el presidente de la comisión lo remitirá al Presidente de la Legislatura, quien dispondrá su presentación a la Asamblea, y entonces en Asamblea el diputado encargado de presentar el dictamen dará lectura al mismo, y el Presidente de la Legislatura lo someterá a discusión.

Una vez presentado un dictamen a la Asamblea, ésta se votará para su turno a discusión; por lo que considero a esta etapa de suma importancia para que tanto el ciudadano, como el diputado en la fase de Iniciativa cuenten con una herramienta técnica para la elaboración y redacción de leyes.

3.5 Manual de Procedimientos: Coordinación de Proceso Legislativo

La LIX Legislatura del Estado de México cuenta con 88 manuales de procedimientos operativos, entre ellos, el de la Coordinación de Proceso Legislativo, elaborado el 13 de abril del 2015, el cual se compone de: introducción, base jurídica, y el procedimiento de Conducción del Proceso Legislativo, control de cambios, validación y un anexo; es importante su estudio ya que aborda específicamente la operación del proceso legislativo dentro de la Legislatura Estatal, por lo que a continuación me permito enunciar información relevante del mismo:

Conducción del Proceso Legislativo

Objetivo:

Proporcionar las herramientas técnico-legislativas que contribuyan a un mejor desempeño de las actividades legislativas de los diputados y en la elaboración de los dictámenes, proyectos de ley o decreto.

Políticas:

- La Secretaría de Asuntos Parlamentarios, a través de La Coordinación de Proceso Legislativo intervendrá en las reuniones de Comisiones, Comités permanentes, Sesiones Plenas y Diputación Permanente a efecto de cuidar el correcto desarrollo de las mismas, de acuerdo a lo establecido en la ley en relación con el desarrollo del proceso legislativo.
- Las reuniones de trabajo de Comisiones y/o Comités permanentes se agendarán de manera coordinada con los presidentes de las comisiones, comités y el Secretario de Asuntos Parlamentarios.
- Se registrará la asistencia a las reuniones, así como cualquier otro tipo de control establecido por los propios diputados para mejorar la organización de las actividades legislativas.

- Durante estas reuniones, se dará seguimiento a los acuerdos suscritos y otros puntos de relevancia señalados por los diputados cuando su carácter así lo amerite.
- Para el caso de las iniciativas que versen sobre el mismo tema o coincidente en otros, la Coordinación elaborará un estudio comparativo para facilitar el trabajo de los legisladores, y se encargará de distribuirlo entre ellos.
- A solicitud de los legisladores la Coordinación de Proceso Legislativo brindará asesoría en materia parlamentaria, y en su caso, integrará dictámenes, proyectos de ley o decreto.
- Cuando se requiera la participación de servidores públicos estatales o municipales en reuniones de trabajo y/o plenarios, por acuerdo del Secretario de Asuntos Parlamentarios se coordinará con la Unidad de Apoyo Técnico Legislativo, para indicar la hora y el lugar de la reunión, así como para confirmar la asistencia del (los) invitado (s).
- Este procedimiento podrá tener carácter cíclico, en tanto se desahoga el asunto en cuestión (iniciativa, minuta, dictamen, etc.)

El procedimiento específicamente fluye de la siguiente manera:

El Coordinador de Proceso Legislativo: Recibe del Secretario de Asuntos Parlamentarios, iniciativas, proyectos de ley o minutas remitidas al Congreso para su consideración ante la Asamblea, y con acuerdo del Secretario de Asuntos Parlamentarios, verifica que la iniciativa cumpla con los requisitos establecidos por Ley, en caso de que no cumpla, la envía al Secretario de Asuntos Parlamentarios por su remisión al autor para que este integre los requisitos faltantes, o en su caso, se ajusta y corrige iniciativa previo visto bueno del autor, por otro lado, si cumple con los requisitos la iniciativa, hace del conocimiento del Secretario de Asuntos Parlamentarios que la iniciativa o proyecto de ley cumple con los requisitos legales para ser sometida a consideración de la Asamblea y que es susceptible de ser incluida en el orden del día de la siguiente sesión plenaria.

El Secretario de Asuntos Parlamentarios: Recaba el acuerdo para que se agende el documento y en su caso, se integre al pleno.

La Asamblea Legislativa: Registra el ingreso del documento y se turna a comisiones y/o comités.

El Coordinador de Proceso Legislativo: Recibe del Secretario de Asuntos Parlamentarios la iniciativa o asunto, una vez que la asamblea legislativa determinó las comisiones y/o comités que se harán cargo de su estudio.

Por acuerdo del Secretario de Asuntos Parlamentarios se reúne con los presidentes de las comisiones y/o comités y en su caso, agende, se acuerde con la participación del Secretario de Asuntos Parlamentarios día y hora en la que se llevaran a cabo las reuniones, así como la integración del orden del día.

El Secretario de Asuntos Parlamentarios: Durante las reuniones de comisiones y/o comités permanentes, registra la asistencia de los legisladores y toma nota de los acuerdos y de que el orden del día se desarrolle conforme a lo acordado.

Apoya técnicamente en la reunión de trabajo, orienta a los legisladores y facilita los apoyos documentales necesarios.

Las Comisiones y/o Comités Permanentes: Inician el análisis y deliberación de los documentos remitidos, plantean propuestas y establecen las condiciones en que habrá de elaborarse el proyecto de dictamen correspondiente.

El Secretario de Asuntos Parlamentarios: Toma nota de los puntos a considerar para la elaboración del proyecto de dictamen, así como de los acuerdos derivados del análisis, así como de los requerimientos técnicos o humanos (en caso de requerir de la comparecencia de algún funcionario), para reuniones posteriores.

El Secretario de Asuntos Parlamentarios y/o Auxiliar Parlamentario elabora los proyectos de dictamen. Una vez que están determinadas las observaciones y cambios a la iniciativa, por instrucciones del Secretario de Asuntos Parlamentarios realiza correcciones, y este integra los acuerdos al proyecto de dictamen o proyecto de ley.

En caso de que no haya adecuaciones el Coordinador de Proceso Legislativo valida el proyecto de dictamen y decreto.

Aprobado el (los) dictamen (es), turnan al Pleno Legislativo, para que la Asamblea, los apruebe o deseche.

Presidentes de las Comisiones y/o Comités, Secretario de Asuntos Parlamentarios: Previo acuerdo del Presidente de la Legislatura, elabora(n) el orden del día de la sesión con las iniciativas ya dictaminadas; las de nuevo ingreso, que serán turnadas a comisiones y/o comités; minutas, y asuntos especiales a tratar por los legisladores en tribuna.

El Coordinador de Proceso Legislativo: Instruye a los auxiliares para que preparen las copias necesarias de los documentos y actas a considerar en la sesión de la Legislatura para entregar a los diputados.

El Auxiliar Parlamentario: Durante el desarrollo de la sesión de la Legislatura, reparte actas, orden del día, Gaceta Parlamentaria, copias de los documentos a los legisladores y toma nota de los acuerdos a que llegue la Asamblea. Las iniciativas de reciente ingreso, serán turnadas a comisiones reiniciando el ciclo del proceso legislativo.

El Coordinador de Proceso Legislativo: Concluida la sesión, integra propuesta del de acta de la sesión, y pone a consideración de la Directiva por conducto del Secretario de Asuntos Parlamentarios.

Directiva y/o Secretario de Asuntos Parlamentarios: Validan o devuelven acta para corrección.

El Secretario de Asuntos Parlamentarios: Validada el acta, turna a la Coordinación de Proceso Legislativo, para que se proceda a su integración en la Gaceta Parlamentaria.

El Coordinador de Proceso Legislativo: Archiva de sesión y concluye el procedimiento.

Todo manual de procedimientos tiene como finalidad dar a conocer paso a paso las actividades que se realizan para cumplir con un objetivo específico, y que las personas que tengan acceso obtengan la información clara y precisa de estas actividades, en este caso, el manual de procedimientos de la Coordinación del Proceso Legislativo, enuncia todos sus aspectos, las figuras que participan, los documentos que se utilizan, así como algunas políticas que son descripciones específicas para algunas excepciones.

Es importante mencionar que el contar con un manual de procedimientos es bueno para cualquier unidad ya sea de la Administración Pública, Legislatura o Judicial, ya que permite tener el conocimiento exacto de las acciones que se realizan de una manera específica, cabe mencionar que deben mantenerse actualizados y al acceso de cualquier persona que tenga el interés de conocer sobre cualquier asunto.

3.6 Análisis Comparativo Internacional

El proceso legislativo tiene diferentes enfoques dependiendo del país del que se trate, por lo que en sus primeras fases como es la Iniciativa, también se manejan algunas similitudes y diferencias; así como el tema de Técnica Legislativa, ya que

juega un papel importante en la presentación de las Iniciativas, por lo que se estudia al Estado Mexicano y se comparara con un país de América y otro de Europa, en este caso Costa Rica y España, respectivamente.

3.6.1 Costa Rica

Un factor importante y distintivo es que el Poder Legislativo en Costa Rica es unicameral, en el que la potestad de legislar reside en el pueblo. El cual delega por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa integrada por cincuenta y siete diputados electos cada cuatro años por provincia en proporción a la población de cada de una de ellas.

Su funcionamiento operativo es mediante sesiones ordinarias (dos cada seis meses) y extraordinarias. En el caso de la formación de leyes en este país, existen varias instancias, políticas y administrativas, que intervienen en el proceso de formación de la ley: El Plenario de la Asamblea, Directorio de Asamblea, las Comisiones Permanentes con Potestad legislativa Plena, las Comisiones Permanentes Ordinarias, las Comisiones Permanentes Especiales, las Comisiones Especiales de Investigación y las Comisiones Especiales Mixtas.

En cuanto a la Iniciativa de Ley en Costa Rica, se inicia con su presentación a la Dirección Ejecutiva o a la Secretaría del Directorio, para luego el Presidente de la Asamblea lo informe por escrito a los diputados y se establezca la Comisión a la que corresponda su conocimiento.

Es importante señalar que el Departamento de Servicios Técnicos elabora un amplio estudio sobre la materia que se regula, sus antecedentes, aspectos legales, constitucionales y de técnica legislativa, aspectos que deberían ser considerados en los demás países, ya que muchas leyes o reglamentos carecen de una buena investigación y técnica legislativa y por lo tanto existen malas interpretaciones.

Por su parte, la Constitución Política de Costa Rica, en su artículo 123 establece que:

“Durante las sesiones ordinarias, la Iniciativa para formar las leyes corresponde a cualquier miembro de la Asamblea legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular.

La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Los proyectos de ley de iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo perentorio indicado en la ley, excepto los de reforma constitucional, que seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de la Constitución,

Una ley adoptada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea legislativa, regulará la forma los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos de ley de iniciativa popular”.

Respecto a la Técnica Legislativa en Costa Rica, existe un Manual denominado: Manual Centroamericano de Técnica Legislativa, el cual contempla diferentes aspectos para la elaboración de las leyes, así como los pasos que se llevan a cabo para el proceso legislativo en sentido técnico, por ejemplo preguntarse ¿Cuál es el problema planteado y si este debe resolverse con una ley?, así mismo, la respuesta a preguntas políticas, jurídicas e institucionales, la situación jurídica y fáctica en el ambiente social, etcétera. Parte importante del manual es el Anexo I, en el que se describe cual es la estructura de la parte dispositiva, los aspectos que regula la parte inicial del proyecto, y los puntos que deben regular la parte final; así como el Anexo III, en el que se establecen las reglas para mejorar la técnica legislativa, entre ellas disposiciones generales, elemento explicativo justificativo de la ley (motivo del acto) y el elemento normativo (contenido del acto). Por lo tanto, en el país de Costa Rica

mantienen un amplio conocimiento respecto a la técnica legislativa, y cómo impacta en la elaboración de su legislación, es así que consideran preguntarse como afectarían o beneficiaría a la población y/o algunos sectores sociales, recordemos que en este país también se considera la Iniciativa Popular, por lo que también es necesario que su población cuente con alguna guía para quienes desean elaborar un proyecto de iniciativa.

Es importante mencionar que algunos de los problemas que se presentan cuando no existe una adecuada técnica legislativa son los siguientes: confusión en las leyes, la opacidad u oscuridad del derecho, producción excesiva de leyes, cobertura demasiado amplia de la ley, desarmonía con la realidad, insuficiente calidad de las leyes, la globalización o la internacionalización del derecho, que tiene que ver con los procesos jurídicos que han integrado los tratados internacionales a la legislación interna de los países.

3.6.2 España

El procedimiento legislativo en España, es el conjunto de trámites que sigue un proyecto o proposición de ley que se desarrolla en el Congreso de los Diputados y en el Senado; cuenta con tres fases básicas: fase inicial, fase constitutiva y fase final. En este caso, daré énfasis a la fase inicial.

La fase inicial determina que sujetos pueden poner en marcha los trámites legislativos que pueden llevar a la aprobación de una ley, es decir, la presentación de una iniciativa legislativa que se denomina, dependiendo de quién sea su autor, “proyecto de ley” si su autor es el Gobierno, o “proposición de ley” si su autor es el Congreso, el Senado, una Comunidad Autónoma o 500.000 ciudadanos.

La Constitución Española, en el Capítulo Segundo denominado: “De la elaboración de las leyes”, en su artículo 87 establece:

1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Es notable señalar que en este país también tienen la facultad de presentar leyes los ciudadanos, por lo que es importante tanto para la ciudadanía, como para los integrantes del Congreso y del Senado tener presente la Técnica Legislativa para una eficaz presentación de Iniciativas.

De acuerdo a la doctrina, el autor Ángel Sanz Pérez menciona que desde la antigüedad la técnica legislativa ha tenido un avance importante, ya que antes tenía cierta novedad tratar la técnica legislativa, aunque sea como una cuestión importada y se trataba incluso como algo extraño; caso contrario, actualmente varios estudiosos se han incursionado en la materia, y son habituales las referencias entre los constitucionalistas a la técnica legislativa, y es que es de mencionar que la técnica legislativa es parte importante en la elaboración de las leyes ya que es el "como" se elaboraran, se entiende como la ordenación, y homogeneización formal y material de los textos de modo que respondan a un solo criterio normativo de ordenación, sistemática y de organización, por lo que implica además de criterios de forma, también de fondo como lo es armonía y orden sistemático de la norma, así como reflexión y ponderación de análisis y lógica interna.

En España, el Tribunal Constitucional ha asumido una versión formal de la técnica legislativa.

Los aspectos generales para una adecuada técnica legislativa es la sistemática y ordenación, ya que generaría una correcta comprensión de la Ley y una óptima interpretación de la voluntad, en el caso de España sus Directrices no obligan al redactor de la norma a razonar y optar por una ordenación sistemática y ordenada, es decir, una estructura eficaz. Otro aspecto importante es la parte expositiva, las directrices españolas dedican a las exposiciones de motivos y tratan de situar en términos de sistematicidad la regulación de la parte expositiva.

En cuanto a la parte dispositiva, contemplaría las disposiciones generales, la ordenación interna de la parte dispositiva: sistemática y división, los cuales comprenden los libros, títulos, capítulos, secciones y artículos. El lenguaje legal juega un papel importante ya que debe ser claro y preciso, las Directrices del Gobierno de la Nación inciden de un modo insistente en el lenguaje que usen las leyes sea directo. Se dispone en el párrafo 102 que la redacción de los textos seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario. Y la parte final y anexos que compone la norma, las Directrices del Estado mantienen un criterio restrictivo para la elaboración de la parte final, en la que solo se deberían incluir los preceptos propios que responden a su necesidad, comprendiendo las disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales.

De acuerdo al autor Sanz, debería existir una evaluación legislativa la cual consista en valorar si cumple el principio de seguridad jurídica de aprobar normas de claro contenido y de precisa disposición, y si las normas han de ser cumplidas, conocer si efectivamente se cumplen y si lo hacen de un modo efectivo.

Podemos entender la evaluación legislativa como el establecimiento de un sistema de control y conocimiento del cumplimiento de la Ley aprobada por el Parlamento, y solo tras la aprobación de la Ley.

3.6.3 Cuadro Comparativo

En el siguiente cuadro comparativo se enuncian las principales características de su proceso legislativo en la fase de Iniciativa y Técnica Legislativa de los países: México, Costa Rica y España.

	México	Costa Rica	España
Facultados para presentar Iniciativas	El Presidente de la República; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y 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.	Cualquier miembro de la Asamblea legislativa; el Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno; y el cinco por ciento como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.	El Gobierno; el Congreso; y el Senado; las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley. También la iniciativa popular en la presentación de proposiciones de ley.
Fundamento	Artículo 71 Constitucional	Artículo 123 Constitucional	Artículo 87 Constitucional

	México	Costa Rica	España
Iniciativa Popular	Se establece con el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.	Cinco por ciento como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.	Se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas.
Iniciativa Popular en Materia Presupuestaria	Únicamente el Responsable de presentar el proyecto en materia presupuestaria es el Gobierno a través del Ejecutivo.	No procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.	No procederá iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en prerrogativa de gracia.
Técnica Legislativa	Presenta estudios en cuanto a técnica legislativa; sin embargo, no existe legislación específica de Técnica Legislativa.	Cuentan con un Manual Centroamericano de Técnica Legislativa, el cual contempla diferentes aspectos para la elaboración de las leyes, así como los pasos que se llevan a cabo para el proceso legislativo en sentido técnico.	El Tribunal Constitucional ha asumido una versión formal de la técnica legislativa, mediante sus Directrices.
Requisitos de la Iniciativa de Ley	Todo texto de iniciativa se compone de: exposición de motivos,	Exposición de motivos. Titulo o identificación	Exposiciones de motivos.

	México	Costa Rica	España
	<p>parte normativa, y normas transitorias.</p> <p>El Reglamento de la Cámara de Diputados establece que los elementos indispensables de la iniciativa serán:</p> <p>Encabezado o título de la propuesta;</p> <p>Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; Argumentos que la sustenten;</p> <p>Fundamento legal;</p> <p>Denominación del proyecto de ley o decreto;</p> <p>Ordenamientos a modificar; Texto normativo propuesto;</p> <p>Artículos Transitorios;</p> <p>Lugar, Fecha y Nombre con rubrica del iniciador.</p>	<p>de la Ley.</p> <p>Parte dispositiva de la Ley.</p>	<p>Parte Dispositiva.</p> <p>Lenguaje Legal.</p> <p>Parte Final y Anexos.</p>

	México	Costa Rica	España
Fases del Proceso Legislativo	Iniciativa Discusión Aprobación de la ley Sanción Publicación Iniciación de la Vigencia.	Tramite Inicial Tramite en Comisiones Permanentes Trámite en el Plenario.	Fase inicial Fase constitutiva Fase final.

CAPÍTULO CUARTO

MARCO DE JUSTIFICACIÓN Y PROPUESTA DE GUÍA TÉCNICA

Líneas preliminares. - En este último capítulo se enuncia la justificación y objetivo principal del presente trabajo de investigación, que busca contar con una guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México, específicamente del Poder Legislativo, para que se encuentre al alcance de los ciudadanos, así como de los legisladores, para que de esta manera se obtenga un conocimiento básico de lo que se pretende en la presentación de una Iniciativa de ley.

Finalmente, se realiza la propuesta de guía técnica para la elaboración y redacción de leyes, misma que contará con diversos apartados para su uso y comprensión.

4.1 Importancia del estudio y análisis de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann respecto al proceso legislativo

"...Niklas Luhmann es un sociólogo reconocido por su teoría general de los sistemas sociales, su teoría cobra fuerza por la relación con la sociedad y el entorno. Durante su trayectoria elaboró distintas teorías referentes a la sociedad contemporánea, los sistemas sociales, la comunicación, y las organizaciones formales..."⁴⁷, en cuanto a las organizaciones formales se pueden entender como sistemas de organización, de tal manera que el Poder Legislativo es una organización en la que se cumple la función de analizar, crear o modificar la legislación que rige al país o al Estado.

Por su parte, Gabriel Vélez Cuartas, demuestra que la teoría de sistemas de Luhmann no es una metáfora ni una analogía, sino una forma de explicación y

⁴⁷ RODRÍGUEZ MANSILLA, Darío. Introducción. La teoría como pasión, en Niklas Luhmann, Organización y decisión, Herder, México, 2010, pp. 9-21.

comprensión del orden social, y que resulta adecuada para observar la evolución de los campos específicos de la ciencia por tres motivos:

"...a) su cercanía con la cibernética, b) su enfoque particular en la comunicación y c) su conceptualización de la ciencia como un sistema funcional con un código propio..."⁴⁸

Ahora bien, el sociólogo hace alusión al término autopoiesis, formulado por el biólogo chileno Humberto Maturan, y aunque este término aplica exclusivamente a los sistemas vivos, Luhmann se individualiza en un sistema autopoietico, en todos los casos en los que se está en la posibilidad de individualizar un modo específico de operación, que se realiza al y solo al interior, por lo que se pueden entender en sistemas sociales y sistemas psíquicos, mismos que la razón de ser es la operación: en la comunicación o en los pensamientos.

El sistema o entorno es punto de partida del planteamiento de la teoría de los sistemas de Luhmann, es decir, un sistema no puede darse independientemente de su entorno constituido de manera residual por las operaciones de un sistema, por lo que ningún sistema puede operar fuera de sus límites, el entorno es más complejo ya que dentro del mismo se pueden construir diferentes sistemas.

En este orden de ideas, podemos relacionar al proceso legislativo como un sistema, por ejemplo: sistema legislativo ya que se compone de diferentes etapas para lograr un objetivo, sin embargo, es necesario observar el entorno, en este caso, la sociedad, que es el fin último al que aplica el objetivo, legislar para controlar.

² ESPINOSA LUNA, Carolina. La teoría de los sistemas de Niklas Luhmann a prueba: Horizontes de su aplicación en la investigación social en América Latina. Sociológica, México, 2013, p.p. 263-268. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732013000100009&lng=es&tng=es.

4.2 El valor de la iniciativa de leyes dentro del proceso legislativo y su impacto con la técnica legislativa.

Los primeros antecedentes de la técnica legislativa se ubican en los siglos XVII y XVIII en las escuelas del positivismo jurídico, el fin primordial del Estado era la seguridad jurídica, de ahí la importancia de la corriente codificadora por redactar leyes para la sociedad, es así que la técnica legislativa se encarga de configurar los lineamientos para la emisión de disposiciones jurídicas.

Si bien es cierto, como se ha mencionado con anterioridad, el proceso legislativo mexicano se compone de diferentes etapas o fases: Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación, e Iniciación de la vigencia, sin embargo, en este apartado se hará énfasis a la primera fase: Iniciativa, ya que su importancia recae no solo en los involucrados del poder legislativo, es decir, los legisladores, por lo que también aplica a la ciudadanía ya que pueden presentar iniciativas de acuerdo a sus intereses o necesidades.

Al respecto, una de las definiciones más completas de Técnica Legislativa es la que se menciona en el Diccionario Universal de términos parlamentarios que la define como:

*"...Parte del Derecho Parlamentario que tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas...".*⁴⁹

También, indica que "la voz técnica deriva del sustantivo latino *technicus*, técnico especialista del griego *tekhnikos* de arte, de destreza, practico a su vez proveniente de *tekné*, arte, destreza, oficio, del indoeuropeo *teks-na* oficio o arte."

⁴⁹ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité de Instituto de Investigaciones Legislativas, LVIII Legislatura, 1998. p. 720.

Según la acepción primera del Diccionario de la Real Academia Española, la *técnica* es un adjetivo que significa "perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes". Se aplica también a personas que poseen conocimientos especiales en una ciencia o arte.

En cuanto a la palabra *legislativa* (vid. Supra, legislativa, función). Al unirse ambas palabras en la expresión técnica legislativa, se alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general.

La sociedad mexicana está compuesta por ciudadanos exigentes que requieren de leyes claras, sencillas y precisas en la que su interpretación sea entendible, cuyo cumplimiento pueda realizarse oportunamente para permitir la guía e instrucción a la conducta de los seres humanos, y que exista sometimiento a la ley tanto de gobernantes como gobernados, para ello es necesario que existan buenos instrumentos para elaborar proyectos de ley sin caer en el problema de la excesiva producción de normas, de allí la importancia de la técnica legislativa ya que influye en la estructuración de los proyectos de ley y el uso del lenguaje adecuado, así como la calidad de las leyes.

De acuerdo al autor Eliseo Muro Ruiz, señala que "...una buena ley debe satisfacer la lingüística, lo jurídico-formal, la pragmática, la teleológica y la ética..."⁵⁰.

La técnica legislativa busca elaborar disposiciones jurídicas como objetos culturales; como conjuntos de palabras, de frases y de cláusulas que integran capítulos, títulos y artículos, que regulan un sector específico de la vida social, es decir, el instrumento a través de reglas para la realización de una buena ley, que tiene que ver con factores de redacción, ordenación y estructura de los artículos; incisos y apartados, es

⁵⁰ MURO RUIZ, Eliseo. Algunos elementos de técnica legislativa, UNAM, México, 2007.

meramente la elaboración de la ley. De allí que la técnica legislativa tenga un impacto importante en el proceso legislativo, ya que se involucran criterios técnicos y procedimientos para aprobar las disposiciones legales.

4.3 Ventajas de una guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México

En México es escasa la información que existe respecto a la técnica legislativa, por lo que es necesario que exista una guía técnica para la elaboración y redacción de leyes, precisamente a lo que se refiere este término, a continuación, describiré las ventajas que se tienen al contar con una herramienta para realizar una buena propuesta o Iniciativa de ley:

1. Otorgar un instrumento práctico para aquellos interesados en elaborar una Iniciativa.
2. Reforzar investigaciones históricas (antecedentes).
3. Distinguir la realidad que se vive.
4. Disminuir las malas interpretaciones.
5. Evitar las lagunas de ley.
6. Ser un documento de consulta, conocimiento y evaluación.
7. Contribuir a la elaboración de buenos proyectos de ley.
8. Incentivar a la toma de decisiones y acciones de mejora.
9. Ser el Estado pionero en materia de técnica legislativa.

4.4 Propuesta de guía técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México

A continuación, se establece la estructura de la propuesta de la guía, con sus apartados y descripción de cada uno de ellos a fin de que sea para consulta y uso de

la ciudadanía y de los diputados, y bien de todos aquellos que tengan la facultad para iniciar leyes.

“Guía Técnica para la elaboración y redacción de leyes en el Estado de México”

Introducción

Actualmente vivimos en una sociedad cada vez más demandante, en la que no solo los expertos o los involucrados directamente en el Derecho tienen participación, hoy en día la ciudadanía juega un papel importante al saber de cada proceso legislativo, ya que si bien es cierto están representados en la Legislatura por los diputados, es necesario que el Estado Mexicano se encuentre a la vanguardia de cada uno de los países que cuentan con instrumentos técnicos.

La idea central es que se logren dar a conocer las reglas y criterios para una adecuada realización de leyes que sea de uso tanto para la ciudadanía como para los legisladores, de tal manera que se aprovechen todos los mecanismos que se tienen para que existan leyes de calidad y que se vaya mejorando, y nos referimos a la técnica legislativa, como parte del Derecho Parlamentario cuya finalidad es el estudio para la adecuada elaboración y redacción de leyes en general y de las disposiciones normativas.

Es así que la guía técnica para la elaboración y redacción de leyes se encuentre al alcance y consulta de quien le interese su funcionamiento, a fin de redactar leyes claras y precisas, logrando que la interpretación de éstas sea efectiva y así evitar lagunas de ley o injusticias al momento de aplicarlas.

I. Objetivo

El fin primordial de este documento, es dar a conocer las pautas y requisitos necesarios para aquellos interesados en presentar un proyecto de ley o una

iniciativa, para lo cual deben de cumplir con los criterios que establece la normatividad aplicable del Estado de México.

Mantiene un alcance a nivel estatal en el que se tratan factores formales, es decir, el uso del lenguaje jurídico, que sea claro y entendible, y factores de fondo, es decir, en que materia se enfoca la iniciativa y a quienes se dirige principalmente, así como la solución del problema que se plantea resolver o bien regular.

II. ¿Qué es y quiénes pueden iniciar leyes en el Estado de México?

La Iniciativa es la primera fase del proceso legislativo, es el documento formal para iniciar una reforma en caso de modificación, una adición o la creación de un ordenamiento jurídico, generalmente leyes; para que cumpla con todos los requisitos debe contener nombre(s) de sus autores, es decir, quienes la elaboran. Así mismo, contiene la justificación y argumentos que dan razón a la iniciativa, es decir, la exposición de motivos; finalmente se describe el contenido del texto y éste va en forma sistémica a través del articulado formal, y estas pueden ser de ley o de decreto.

De acuerdo a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 51 establece que el derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

- 1. Al Gobernador del Estado;*
- 2. A los diputados;*
- 3. Al Tribunal Superior de Justicia;*
- 4. A los ayuntamientos;*
- 5. A los ciudadanos del Estado;*
- 6. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.*

III. Requisitos Generales

El Artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México establece los siguientes requisitos

:

- 1. Presentarse por escrito o de forma electrónica, firmadas autógrafa o electrónicamente por él o sus autores y entregarse a la Presidencia de la Legislatura o de la Diputación Permanente, por conducto de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios.*

- 2. 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.*

Las iniciativas de ley o decreto que consten de manera electrónica deberán presentarse en el portal que para tal efecto habilite la Legislatura.

- 3. Contener proyecto del articulado, en cuanto a la parte formal normativa;*

- 4. Acreditar fehacientemente la calidad de ciudadano, cuando quien la presente tenga esta condición.*

- 5. 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.*

IV. Estructura de una norma jurídica

De acuerdo a la doctrina, en toda norma jurídica o proposición jurídica se encuentran tres elementos básicos: "...la mención de personas; la mención de una acción posible (el llamado supuesto de hecho o determinación fáctica)(el que mate, o el que compre), y un functor deóntico, nexa o copula de deber ser que relaciona a esas personas con ese comportamiento posible (o sea, mediante el uso de verbos "deber" y "poder", o de expresiones equivalentes como "es obligatorio" etc...)"⁵¹.

La estructura formal se realiza de la siguiente manera:

- a) Encabezado o título de la propuesta*
- b) Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver, argumentos y fundamento legal*
- c) Denominación del proyecto de ley o decreto/ Ordenamiento a modificar, de ser el caso modificación*
- d) Texto normativo propuesto y su estructura formal*
- e) Artículos transitorios*
- f) Lugar y fecha*
- g) Rubrica del iniciador*

⁵¹ GUASTINI Ricardo. En torno a las normas sobre producción jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, 1997.

a) Encabezado o título de la propuesta

Se determina el título que se pretenda de la iniciativa si se trata de una ley orgánica, reglamento, decreto, código etcétera, este debe ser preciso y completo, de preferencia que sea directo en cuanto a la materia y año de que se trate.

Por ejemplo, si se trata de la Iniciativa que venga de alguna Ley General tendría que denominarse: “Ley de (materia de la que se trate) y el territorio en este caso del Estado de México”.

La propuesta de algún reglamento, tendría que describirse “Reglamento Interior de (Organismo que corresponda).

Por otro lado, si se trata de algún plan o programa tendría que describirse: Plan de (la materia de que se trate) del año que corresponda.

Así mismo, se incluyen algunas definiciones si aplican, para que exista un mayor contexto del tema del que se trate y de esta manera quede clara la información que se disponga en el proyecto.

Es muy importante que se comprenda bien el tema general del que se trate.

b) Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver, argumentos y fundamento legal

Se refiere a la exposición de motivos que toda ley debe cumplir, y es la parte en la que se expresan las razones en que se describe de manera general y se justifica el proyecto para que se convierta en ley. Es necesario y obligatorio que toda iniciativa contenga esta parte con la leyenda “Exposición de motivos”.

Particularmente se exponen algunos antecedentes que dan lugar al planteamiento de la Iniciativa, su importancia, y las responsabilidades para cada uno de los que intervengan en su cumplimiento, previo es recomendable que se realice una

investigación de sucesos históricos que den lugar al tema del proyecto y su necesidad, mediante un análisis de todos los supuestos que podrían suscitarse y a quienes benefician o afectaría la Iniciativa.

c) Denominación del proyecto de ley, decreto u ordenamiento a modificar, de ser el caso modificación

En esta parte de la Iniciativa, se especifica la acción que se planea realizar, ya sea derogación, modificación o creación de la ley.

Cabe señalar que no es lo mismo el término derogar y abrogar, el primero es únicamente el cambio parcial de texto en la norma, y el segundo es anular la totalidad de la ley, y por lo que respecta a la creación de la ley se refiere a la nueva realización de un ordenamiento.

d) Texto normativo propuesto

En esta parte se establece el texto que compondrá la iniciativa, sin embargo, es importante mencionar que Enrique Cáceres hace una clasificación de los textos: ónticos, técnico-convencionales y deónticos.

"...Los textos ónticos desempeñan una función creadora y se subdividen en fuertes y débiles, los primeros tienen la característica principal de regular organismos públicos, por ejemplo, manuales de organización, reglamentos interiores, integración de comités etc., y en sentido débil tienen una apariencia puramente declarativa que en realidad tiene efectos constitutivos por ejemplo cuotas, divisiones territoriales, leyes de ingresos y egresos, suspensión de autoridades, etc.

Los textos técnico-convencionales son preponderantemente procedimentales, por ejemplo: lineamientos generales, criterios

orientadores, manuales de procedimientos, reglas de aplicación, códigos de procedimientos etc.

Y por último los textos deónticos, que se caracterizan por su función directamente orientadora de la conducta y también se subdividen en sentido fuerte y débil, en los primeros se otorgan derechos, facultades o permisiones y se imponen obligaciones en forma concisa, por ejemplo: reglas generales de tributación, convenios entre estados o federales, leyes, códigos, contratos, acuerdos internacionales, etc. Y en sentido débil se caracterizan por la apariencia deóntica con que se pretende regular la acción de ciertos funcionarios, es decir, fungen como reglas potestativas y facultativas, por ejemplo, planes de desarrollo, planes de dirección, programas etc...⁵²

Es importante señalar que el texto normativo debe ser claro, preciso y conciso, es decir, no debe ser ambiguo o complicado con un exceso de palabras o sinonimias ya que las leyes se hacen para el entendimiento de toda la gente, así mismo al ser precisas buscan la exactitud de los términos empleados en la redacción y entre menos palabras existan más conciso será el texto, así mismo, deben redactarse con un orden deductivo, es decir, de lo general a lo particular.

Así mismo, es importante determinar qué clase de texto será redactado si se trata de carácter imperativo, como una obligación o un deber, facultativo o permisivo, como una facultad o responsabilidad, condicional como el cumplimiento de algún requisito, declaratoria, como algún derecho o potestad, definitorio, como son los términos y definiciones que sean necesarios, descriptivos o procedimentales.

⁵² CÁCERES, Enrique. La metodología del abstracto legislativo, Diálogo sobre la informática jurídica, UNAM, México, 1989.

Estructura formal (Artículos)

Los artículos deben expresar cada uno de preferencia una idea para su fácil comprensión, y deben organizarse temáticamente y sistemáticamente como aplica en los párrafos, fracciones e incisos; la idea es que se clasifiquen y se subdividan por temas, expresando el módulo de la materia del que se trate.

El idioma que se emplee para la Iniciativa, es el que debe prevalecer en su totalidad, no está permitido usar palabras que estén fuera del alcance del idioma del que se trate.

Por otro lado, el tiempo en el que se redacte la ley es generalmente en tiempo presente, y futuro cuando se trate de las consecuencias o de acciones que tendrán lugar en determinando momento.

En cuanto a la división formal, la estructura se puede componer de libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, fracciones e incisos, dependiendo de la extensión de la Iniciativa.

Generalmente se ocupan las divisiones en libros cuando se tratan de leyes muy extensas, por ejemplo, en los códigos; los títulos se ocupan en leyes más extensas y generales; cuando se quiere realizar una división específica por temas, y a partir de los capítulos es la división más utilizada en las leyes mexicanas.

Ahora bien, los artículos es la división básica de toda ley, por lo que cada artículo regula un solo tema o precepto, pueden estar constituidos por uno o más párrafos. Por otro lado, las fracciones son para enumerar una serie de atribuciones, obligaciones, facultades, requisitos, etcétera, es decir, puntos específicos que se planean resaltar; por último, los incisos son utilizados para enumerar supuestos o información específica dentro de alguna fracción.

e) Artículos Transitorios

Los artículos transitorios son de suma importancia ya que su observancia es obligatoria para todos los sujetos, son disposiciones numeradas en forma consecutiva del ordenamiento, y actúan como auxiliar de los artículos principales para precisar el momento de la entrada en vigor de la reforma o del nuevo ordenamiento legal, así como para determinar otras especificaciones sobre las condiciones en que dicho ordenamiento comenzará a surtir sus efectos legales, determinando la fecha en que se empezará a regir o lo atinente a su aplicación.

Estos se encuentran al final del texto normativo y su estructura será a través de números arábigos en texto, por ejemplo:

TRANSITORIOS:

PRIMERO. Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno".

SEGUNDO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno".

TERCERO. El texto que corresponda y sucesivamente.

f) Lugar y fecha

En este apartado se coloca el lugar y la fecha en la que se presenta la iniciativa o proyecto de ley, es muy importante resaltar los datos completos, ya que de esta manera se considera el periodo de su revisión para aceptar o rechazar la propuesta.

La presentación de la Iniciativa es el acto por el cual el titular del Poder Ejecutivo o un legislador, presenta ante el pleno una iniciativa o proyecto de ley, en el caso de la iniciativa popular, es la presentación oficial ante la Legislatura Estatal.

g) Rubrica del iniciador

Se debe colocar el nombre completo y firma autógrafa del autor de la propuesta, en caso de la iniciativa popular, se deben anexar las firmas de los ciudadanos que participen y estén inscritos en el padrón electoral.

V. Algunos vicios que deben evitarse en la Técnica Legislativa

a) Contradicciones

Las contradicciones o antinomias significan la contraposición o contraste entre dos normas o principios, al ser el sistema jurídico un conjunto de normas coherentes y ordenadas se debe prestar atención a que no contravenga con alguna otra ley o precepto.

Es importante que, al momento de redactar la propuesta o la iniciativa de ley, se tome en cuenta el lenguaje, que además de que éste sea claro y preciso, no se contradigan los textos. Es así que todos y cada uno de los artículos o párrafos deben tener una secuencia lógica que giren en la misma idea del tema.

b) Lagunas

En el estado mexicano, las lagunas de ley son muy comunes, Guastini explica que existe una laguna cuando no hay alguna norma que conecte una consecuencia jurídica cualquiera a un determinado supuesto de hecho, de modo que se producen controversias no susceptibles de solución alguna, de allí la existencia de

jurisprudencias y leyes interpretativas, sin embargo, estas se pueden evitar o tratar de que sean menos frecuentes, ya que se presta a diferentes interpretaciones y en caso de materia penal, puede afectar la libertad de individuos.

c) Vaguedad

"...Se entiende por vaguedad como la imprecisión o indeterminación del significado de los vocablos y de los sintagmas cuyo significado se encuentra en una delgada situación marginal o de interpretación..."⁵³.

Por ejemplo, cuando se hablan de edades, viejo, joven, adulto, etcétera, se presta a un análisis de determinado número de años; o el término adulterio, ocupación, etcétera, se presentan problemas de si el supuesto debe o no ser incluido en el campo de aplicación.

d) Ambigüedad

De acuerdo a López Ruiz, la ambigüedad significa que "...una cosa puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión..."⁵⁴.

En la hermenéutica jurídica este supuesto siempre está presente, ya que los legisladores que elaboran las leyes pueden tener un sentido de aplicación diferente uno de otro, desde la percepción que se tenga.

⁵³ LOPEZ RUIZ, Miguel. Redacción Legislativa, Senado de la Republica, LVIII Legislatura, México, 2002, p.48

⁵⁴ *Ibidem*, p.49.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Desde la antigüedad, específicamente a partir de la época de la independencia, se fueron concretando los diferentes Congresos en los que se ha depositado el Poder Legislativo; y posteriormente todo lo referente al proceso legislativo formal.

SEGUNDA. Los ordenamientos jurídicos que han regido a nuestro país han cambiado a lo largo del tiempo, aun así, en todos se contemplaban las funciones y actividades a realizar respecto al proceso legislativo; un importante cambio es la inclusión de la participación ciudadana en la presentación de iniciativas de ley.

TERCERA. Para el estudio del proceso legislativo, la teoría idónea que lo justifica, es la del sociólogo alemán Niklas Luhmann, quien observa el problema desde una perspectiva social y a la vez sistemática, por lo que el proceso legislativo no es la excepción, y se analiza desde el punto de vista en que éste es indispensable para la creación de las normas, y éstas sean obedecidas tanto por gobernantes como gobernados.

CUARTA. El derecho parlamentario y el derecho legislativo tienen un elemento en común: el poder legislativo; sin embargo, el legislativo se limita únicamente a la funcionalidad del proceso legislativo; por otro lado, el derecho parlamentario estudia la estructura organizacional y funcional del poder legislativo; por lo que su estudio es amplio al considerar todos los elementos de la práctica parlamentaria.

QUINTA. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, y el Manual de Procedimientos de la Coordinación del Proceso Legislativo, son los ordenamientos jurídicos vigentes aplicables al proceso legislativo en el Estado de México.

SEXTA. México es uno de los países que apenas está incursionando en la materia de técnica legislativa; dentro del continente americano se destaca el avance que ha mostrado Costa Rica al contar con mayores directrices para la adecuada elaboración y redacción de leyes.

SÉPTIMA. El contar con una guía técnica para la elaboración y redacción de leyes otorga un instrumento práctico, tanto para los legisladores como para los ciudadanos, evitando lagunas de ley, incentivando la investigación y toma de decisiones, así como la distinción de la realidad que se vive.

FUENTES DE CONSULTA

A. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO (Coord.). Diccionario universal de términos parlamentarios, 2ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 1998.

BONDARENKO PISEMSKAYA, Natalia. El concepto de teoría: de las teorías intradisciplinarias a las transdisciplinarias, Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales, no. 15, Universidad de los Andes, 2009.

CÁCERES, Enrique. La metodología del abstracto legislativo, Diálogo sobre la informática jurídica, UNAM, México, 1989.

CAMACHO VARGAS, José Luis. Derecho Parlamentario Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2016.

CÁRDENAS, Jaime y otros. Para entender La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, NOSTRA, México, 2007.

CARPIZO, Jorge. Nuevos estudios constitucionales, Porrúa, UNAM, México, 2000.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Constitución, Estado de Derecho y Democracia, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2004.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, editorial Porrúa, México, 1977.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité de Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura, 1998.

EASTON, David. Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires, 1999.

FORRESTER, Jay. The Beginning of System Dynamics. Banquet Talk at the international meeting of the System Dynamics Society Stuttgart, Germany, 1989.

GAMBOA MONTEJANO, Claudia. Nacimiento y Evolución de las Constituciones Locales, tomando como referencia a todas las constituciones del México independiente, que antecedieron a la Constitución Federal Actual, Congreso de la Unión LIX Legislatura, México, 2012.

GARCIA MAYNÉZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1975.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel. Compilaciones Legislativas del Estado de México; Estudios en torno al Poder Legislativo, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2002.

GUASTINI, Ricardo. En torno a las normas sobre producción jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, 1997.

HAWKINS, S. A brief history of time, Bantam Books. New York, 1990.

LOPEZ RUIZ, Miguel. Redacción Legislativa, Senado de la Republica, LVIII Legislatura, México, 2002.

MARCELO, Arnold y **OSORIO**, Francisco. Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas. Cinta de Moebio No. 3, Chile, 1998.

MORIN, E., CIURANA, E. y MOTTA, R. Educar en la era planetaria, Gredisa, Barcelona, 2003.

MURO RUIZ, Eliseo. Algunos elementos de técnica legislativa, UNAM, México, 2007.

MUÑOZ, Hugo. Manual Centroamericano de Técnica Legislativa, Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Modernización Legislativa, Costa Rica, 2000.

N. KERLINGER, Fred. Investigación del comportamiento: Métodos de investigación en ciencias sociales, McGRAW-HILL/INTERAMERICANA, México, 2005.

OCHOA CAMPOS, Moisés. Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. El Congreso General Mexicano: Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, PORRUA, México, 2003.

RODRÍGUEZ MANSILLA, Darío. Introducción. La teoría como pasión, en Niklas Luhmann, Organización y decisión, Herder, México, 2010.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia. Técnica Legislativa: Algunas directrices lingüísticas para la redacción de enunciados normativos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.

SENGE, Peter. La quinta disciplina de la práctica. Ediciones Granica, Buenos Aires/Barcelona, 1992.

SILES, I. Signo y Pensamiento 50. Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, 2007.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México, 2008.

URTEAGA, Eguski. La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. Contrastes. Revista Internacional de Filosofía, [S.I.], Vol. 15, 2009.

VALENCIA ESCAMILLA, Laura. Poder legislativo del Estado de México, Transformación e Institucionalización: Estudios en torno al Poder Legislativo, México, 2002.

B. NORMATIVIDAD

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Española

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.

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

Manual de Procedimientos de la Coordinación de Proceso Legislativo.

Manual de Técnica Legislativa para la elaboración de proyectos de ley de Costa Rica.

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

Reglamento Interior del Congreso de la Unión. (1857)

C. REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

DOUGLAS PRICE, Jorge E. La Introducción de la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann en la filosofía jurídica y social Argentina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2017. Recuperado en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/filosofia-derecho/article/view/8162/10103>

ESPINOSA LUNA, Carolina. La teoría de los sistemas de Niklas Luhmann a prueba: Horizontes de su aplicación en la investigación social en América Latina. Sociológica, México, 2013. Recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732013000100009&lng=es&tlng=es

LÓPEZ PÉREZ, Ricardo. Crítica de la Teoría de la Información. Cinta de Moebio no. 3, Chile, 1998. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100304>

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. El Congreso de la Unión: integración y regulación, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; México, 1997. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/142/5.pdf>

SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia. Técnica Legislativa: Algunas directrices lingüísticas para la redacción de enunciados normativos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2012. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3201/5.pdf>

SANCHEZ SANCHEZ, Rafael. Karl Deutsch y su contribución al estudio de las Relaciones Internacionales, Vol. 79, Costa Rica, 2011. Recuperado en: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/111>

SANZ, Ángel. Apuntes sobre técnica legislativa en España. Recuperado en: <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/2714/Sanz%20P%C3%A9rez,%20A.%20L.,%20%202012.pdf?sequence=1>

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. El Primer Congreso Constituyente Mexicano, Scientific Electronic Library Online, México, 2012. Recuperado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140591932012000200010&lng=es&tlng=es

WONG CABANILLAS, Francisco. Sistemas Dinámicos, 2017. Recuperado en: <http://ctscafe.pe/Libro%20Sistemas%20Din%C3%A1micos%20%202017.pdf>