

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL SISTEMA
CONSTITUCIONAL LOCAL DEL
ESTADO DE MEXICO

T E S I S
QUE PRE S E N T A:
JUAN MANUEL HERNANDEZ SOTO
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR:

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

CD. UNIVERSITARIA, MEXICO D. F. 2009.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi esposa María Edith, con amor.

A mis hijos: Axel, Fitzgerald y Aldo

Con la esperanza de ser ejemplo de superación.

Con agradecimiento al Lic. Felipe Rosas Martínez,
por el apoyo brindado para la realización de este trabajo.

“Tradicionalmente, en los regímenes democráticos y en todos los países que los han adoptado, se considera a la Cámara de Diputados o de representantes o Parlamento como un organismo que ostenta la representación popular en el desempeño de las diferentes funciones públicas que constitucionalmente se le encomiendan, en especial la legislativa...”

Ignacio Burgoa O.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO

1.1.ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA.....	15
1.2.CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.....	15
1.3.LA FORMACION DEL ESTADO DE MEXICO.....	16
1.4.CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO DE 1827.....	18
1.5.CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO DE 1852.....	21
1.6.CONSTITUCIONES POLITICAS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO DE 1861 Y 1870.....	23
1.7.CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO DE 1917.....	26

CAPITULO II

DERECHO PARLAMENTARIO

2.1.UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO.....	30
2.2.CONCEPTO.....	32

2.3.EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y SU RELACION CON EL DERECHO PARLAMENTARIO.....	36
---	----

2.4.EL DERECHO PARLAMENTARIO Y SU DIFERENCIA CON LA TECNICA LEGISLATIVA.....	38
--	----

CAPITULO III

CONGRESO LOCAL

3.1.DIPUTADOS.....	43
--------------------	----

3.2.REQUISITOS.....	48
---------------------	----

3.3.TIPOS DE DIPUTADOS.....	50
-----------------------------	----

3.4.FUNCIONES.....	54
--------------------	----

3.5.PRIVILEGIOS.....	57
----------------------	----

CAPITULO IV

EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO

4.1.INICIATIVA.....	61
---------------------	----

4.2.DISCUSION.....	65
--------------------	----

4.3.APROBACION.....	70
---------------------	----

4.4.SANCION.....	74
------------------	----

4.5.PROMULGACION.....	76
-----------------------	----

4.6.VIGENCIA.....	78
-------------------	----

CONCLUSIONES.....	80
BIBLIOGRAFIA.....	88

INTRODUCCION

Es propósito de esta tesis intitulada “El Proceso Legislativo en el Sistema Constitucional Local del Estado de México”, optar por el título de Licenciado en Derecho, por lo que se realiza bajo las siguientes premisas:

El Poder Legislativo del Estado de México, desde su formación en el año de 1824, ha sido uno de los más importantes de todo el país; desde el punto de vista histórico, fue influenciado por las ideas liberales que predominaban en el siglo XIX, las cuales pese a las intervenciones militares de potencias extranjeras, predominaron y contribuyeron en la consolidación de México como una República Federada.

Han transcurrido a la fecha 56 legislaturas desde la formación de este Poder; durante ese tiempo decenas de hombres y en los últimos tiempos también decenas de mujeres han sido parte integrante y muchos de ellos han dejado huella que trasciende a la posteridad.

Otros desconocen la historia de este Poder, poco saben acerca del proceso legislativo, el cual tiene como objetivo: elaborar, reformar o abrogar las leyes; asimismo desconocen las grandes aportaciones de carácter legal o jurídico que transformadas en leyes benefician a la sociedad y al país mismo.

Las leyes deben ser vistas como una actividad humana que tiende a regir las conductas de los hombres, debido a que estas no se mantienen estáticas; su vigencia está determinada por fenómenos de carácter social, económicos, culturales y políticos, de tal suerte que en muchos de los casos, estas se vuelven desfasadas, inaplicables y hasta obsoletas; de ahí que el legislador como parte de un Poder, dedique sus tareas a actualizarlas, reformarlas y si es el caso, a abrogarlas creando nuevas normas que sustituirán a esas viejas leyes.

Por ello, los individuos que han tenido y tendrán en un futuro el privilegio de ser parte de este Poder, requieren tener un conocimiento general de la

actividad legislativa que habrán de desempeñar en el lapso de los 3 años en que dure su encargo.

Este conocimiento de carácter general debe abarcar, necesariamente desde los antecedentes históricos, que doten al legislador de la información desde su surgimiento, las distintas sedes que este Poder ha tenido a través del tiempo, conozca igualmente las técnicas legislativas propias de su quehacer, que le permita conocer detalladamente las partes que conforman al Proceso Legislativo, el cual se integra por seis etapas: 1).- Iniciativa, 2).- Discusión, 3).- Aprobación, 4).- Sanción, 5).- Publicación y 6).- Iniciación de la vigencia; asimismo esta obligado a conocer el protocolo interno, al que deberán sujetarse todos los diputados integrantes de la Legislatura en turno.

Por otra parte son tres ordenamientos fundamentales que sirven a los diputados, en el desarrollo de los trabajos legislativos y parlamentarios, estos son: 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 Interno del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

Estos ordenamientos que rigen la vida interior del Poder Legislativo, son la síntesis de los 184 años de historia de esta institución, en su oportunidad fueron sometidos a las reformas correspondientes con el fin de estar acordes a la modernidad que los Congresos locales exigen tener.

Parte de esas reformas lo constituyen, la formación de la actual Junta de Coordinación Política, la cual es rotativa entre las tres principales fuerzas políticas y que sustituyó a la vieja estructura de la Gran Comisión, la transformación de la Contaduría General de Glosa en el Nuevo Órgano Superior de Fiscalización, el cual fue dotado por el propio Legislativo de facultades expresas, para poder fiscalizar la utilización de los presupuestos asignados a los Poderes Públicos, a los municipios, a los Órganos Autónomos y aquellos entes que reciban fondos del Estado, entre otras disposiciones.

En el Primer Capítulo de este trabajo, se efectúa un análisis histórico de la formación del Estado de México, se considera como principal antecedente la

Primera Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, expedida el 31 de enero de 1824, de la cual el Estado de México fue parte integrante.

En sentido estricto es hasta la promulgación de la Constitución de 1824 del 4 de octubre que se crean las base jurídicas para la existencia de las entidades federativas.

Esta Constitución estableció como forma de gobierno la República Representativa, Popular y Federal, de igual forma dividió el poder en tres ramas: Ejecutivo, integrado por Presidente y Vicepresidente, con duración de cuatro años el mandato; Legislativo, integrado por diputados y senadores o sea con sistema bicamaral; y Judicial, conformado por la Suprema Corte de Justicia y un sistema de tribunales.

Esta Constitución General, estipuló, que el territorio de la naciente federación sería el conocido durante el Virreinato, anteriormente denominado Nueva España.

De igual forma decretó a la Ciudad de México como sede de los Poderes y de esta forma el Estado de México sufrió su primer segregación en su territorio.

En este capitulo se analiza la instalación del Congreso Constituyente del Estado de México de fecha 2 de marzo de 1824, y las tareas que de esta reunión soberana emanaron como la formación de un gobierno provisional y la redacción de la primera Constitución Política para el Estado de México.

Se señala que la primera sede del Poder Legislativo del Estado de México, fue el Palacio de la Inquisición, al igual que de los otros poderes, del Ejecutivo y del Judicial.

Asimismo se precisa que el territorio del Estado en esa época abarcaba al que hoy día cuentan las entidades federativas de Querétaro, Hidalgo, Morelos, Guerrero, el Distrito Federal y el actual del Estado de México.

En este mismo capitulo, se hace mención de la Constitución de 1827, que fue promulgada el 4 de febrero de ese año, y que entre otras cosas declaró que el Gobierno del Estado de México es libre, independiente y soberano, en cuanto

se refiere a su administración interna y esta sujeta a los principios y acuerdos de la Constitución Federal;

Esta ley fundamental local, establece como sede de los Poderes del Estado a la Ciudad de Texcoco, que se convierte en la segunda capital del Estado de México.

Posteriormente el Congreso acordó establecer la capital de los Poderes del Estado, en San Agustín de la Cuevas, que es considerada como la tercera sede; al convertirse este pueblo en Ciudad, se le denominó Tlalpan y por ello es considerada a ésta como la cuarta sede. Fue hasta el año de 1830 que el Congreso determinó que la Ciudad de Toluca fuera la sede, carácter que mantiene hasta la fecha.

Esta Constitución señaló que su territorio estaba comprendido por los Distritos de Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Tasco, Toluca y Tulancingo.

En cuanto a su organización interna, la Constitución en comento, estableció que el Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual se integraba con diputados electos indirectamente y popularmente, a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes, sin que el total de estos fuera menor a veintiún diputados.

Esta ley fundamental también previó que la facultad de elaborar leyes correspondía exclusivamente a los diputados, al Gobernador y al Tribunal Supremo de Justicia y estableció como parte del proceso legislativo la aprobación por las dos terceras partes de sus miembros para aprobar la creación de leyes y en su caso reformarlas u abrogarlas.

Instauró de igual forma el llamado veto del Gobernador, ya que desde esas fechas el titular del Ejecutivo podía hacer observaciones a los decretos creados por el Congreso.

Este capítulo hace mención a la promulgación de la Constitución de 1857, la cual en sentido estricto mantiene la estructura a la de 1824; su aprobación se debió fundamentalmente a que en este periodo el Estado sufrió su tercera segregación en su territorio, al crearse en 1849 el Estado de Guerrero y a la

nueva delimitación del Distrito federal, que hizo el Presidente Antonio López de Santa Ana, mediante decreto N° 4210.

De igual forma en 1855 el Ministerio de Gobernación, promovió la incorporación de la Ciudad de Tlalpan y otras porciones de territorio, al del Distrito Federal mediante la orden N° 4576, y con este acto se efectuó la cuarta segregación territorial al Estado de México.

El capítulo en análisis hace referencia a las constituciones de 1861 y de 1870, aunque en su estructura son iguales, mantienen algunas diferencias particulares.

La Constitución de 1861 hace una nueva división territorial del Estado y por primera vez menciona el concepto de *“Estado libre y Soberano de México”* vigente hasta la fecha.

Mientras que la promulgación de la Constitución de 1870 se hacía obligatoria, debido a la desincorporación de la municipalidad de Calpulalpan del partido de Texcoco, que pasó a formar parte del Estado de Tlaxcala,

A esta nueva pérdida se le conoce como la quinta segregación al territorio del Estado de México.

Otras porciones de territorio se le restaron al Estado de México, con el objetivo de crear los Estados de Hidalgo y de Morelos, esto de acuerdo a los decretos N° 6507 y 6571, respectivamente, de fecha de 7 de junio de 1862, emitido por el Presidente Benito Juárez.

Con estas medidas se efectuó la sexta y séptima segregación al territorio del Estado de México.

Otro de los logros principales de esta Constitución Local, es el haberles conferido a los ayuntamientos y a los ciudadanos el derecho de iniciativa, el cual hasta la fecha perdura.

Finalmente en este capítulo se analiza la promulgación de la Constitución del 31 de octubre de 1917, la cual manifestó la idea de preservar su territorio y su oposición a nuevas segregaciones, como las sufridas en el Siglo XIX.

Priorizó la educación pública en todos los niveles, desde los básicos hasta los universitarios; en este contexto la educación normal, se favorece con la idea de llevar de manera gratuita la enseñanza primaria a toda la población.

En cuanto al proceso legislativo, establece el requisito de mayoría calificada, -esto es las dos terceras partes de los integrantes del Congreso- para adicionar o reformar a esta misma Constitución; este supuesto se aplicó el 24 de febrero de 1995, fecha en que la LII Legislatura realizó una profunda reforma a la ley fundamental del Estado de México, misma que esta vigente hasta la fecha.

En el Segundo Capítulo, se analiza la ubicación del derecho parlamentario, el cual a pesar de contar con un conjunto de normas que le son propias y que estas se encuentran integradas en las Constituciones Federal y Local, como en el caso del Estado de México y en otros ordenamientos jurídicos; en sentido estricto es una nueva rama de conocimiento en proceso de construcción.

En esta lógica es hasta cierto punto difícil conceptualizar de manera particular a esta rama del derecho novedosa, sin embargo es prudente hacerlo de manera general, caracterizándolo: como un conjunto de normas que rigen la vida interna de los parlamentos, su relación con los otros poderes públicos, con los partidos políticos y la sociedad civil,

En este mismo apartado se hace mención que los autores clásicos ubican al derecho parlamentario, como parte del derecho constitucional y en su caso del derecho administrativo, sin que estos reivindiquen su autonomía y su pertenencia al derecho público.

En virtud de que la institución parlamentaria es el mecanismo de legitimación de los gobernantes por excelencia, el derecho parlamentario tiende a lograr su autonomía en un corto plazo y convertirse en factor de unidad y desarrollo nacional.

Es a la mitad del Siglo XX, cuando se empieza a utilizar el concepto de derecho parlamentario en diversos países del mundo, por otra parte algunas universidades como la UNAM, lo han incorporado a sus planes de estudios.

De igual forma la incipiente democracia que vive el país ha dado como resultado, la formación de un sistema de partidos, que les ha permitido acceder a las Cámaras de Diputados y Senadores así como a los Congresos Locales.

Justamente, los parlamentos son el centro de discusión y acuerdos nacionales, en los cuales los ciudadanos de manera civilizada pretenden llevar a cabo las transformaciones que requieren la sociedad.

Como ya se ha mencionado, el derecho parlamentario ha crecido al cobijo del derecho constitucional, por ello tampoco se le ha considerado como parte del derecho público, del que forman parte: el Constitucional, Administrativo, Procesal, Penal e Internacional Público.

Esta exclusión del derecho parlamentario del derecho público y la consiguiente ubicación tácita en el seno del derecho constitucional del primero, esta en proceso de culminación; toda vez que el derecho parlamentario es ya una disciplina con normas propias, que regulan la vida interna de los parlamentos.

En este mismo capítulo también se analiza la diferencia existente entre el derecho parlamentario y la técnica legislativa.

La técnica legislativa, es considerada como un conjunto de reglas que sirven para elaborar proyectos de ley con claridad, lógica, precisión y con una excelente redacción.

Mediante la técnica legislativa se plasman los propósitos del derecho, en palabras y frases coherentes, que redundarán en darle estructura a los proyectos de ley y en su caso a las futuras leyes.

En tanto el derecho parlamentario, transforma a dicho proyecto de ley o iniciativa en parte de las normas jurídicas vigentes en beneficio de la sociedad.

En el Tercer Capitulo, se analiza la evolución del Congreso del Estado de México, su composición durante diversos periodos hasta llegar a la actualidad.

Señala éste capitulo que el Congreso Constituyente instalado el día 2 de marzo de 1824, eligió a 21 diputados propietarios y a 7 suplentes, mientras que la Constitución de 1827, estipuló que la composición del Poder Legislativo, fuese en razón de un diputado por cada 50 mil habitantes o fracción superior a 25 mil.

Durante la XXXV Legislatura, se efectuó la primera reforma a este precepto ubicado en el artículo 38, consistente en duplicar esa proporción, esto es, por cada 100 mil habitantes o proporción de 50 mil se elegiría a un diputado.

La mencionada reforma impuso también, que la edad mínima para ocupar un escaño en la Legislatura fuese de 25 años; así como ser originario del Estado o bien contar con una residencia comprobable de un año.

Este mismo artículo, sufriría una nueva reforma durante el mandato como Gobernador del Profesor Carlos Hank González, la XLV Legislatura modificó la proporción de habitantes por diputado disminuyéndola a 75 mil, pero acordó que éste poder no podría estar conformado por menos de 13 diputados; esta reforma puede ser catalogada hasta cierto punto de vista como regresiva, a diferencia de los 21 que sesionaron en el Congreso Constituyente en 1824.

El año de 1978 fue clave para las transformaciones políticas para México, gobernaba el país José López portillo, quien instrumentó la llamada Reforma Política, consistente en permitir la participación de fuerzas políticas que habían sido excluidas de la vida política nacional y en la promulgación de una Ley de Amnistía para quienes habían participado en acciones armadas en la década de los años setentas.

Correspondió al visionario Jesús Reyes Heróles, quien se desempeñaba como Secretario de Gobernación, impulsar la aprobación de la Ley Federal de

Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), base principal de esos cambios políticos, que influyeron en los cambios en el ámbito de las entidades federativas.

Tal fue el caso del Estado de México, ya que durante el ejercicio de la XLVI Legislatura y el mandato del Dr. Jorge Jiménez Cantú como Gobernador, se reformó nuevamente el artículo 39 de la Constitución Local, con el objeto de dividir al Estado en 28 distritos electorales, igual cantidad de diputados; además se crearon los diputados de representación proporcional, que eran nueve y por primera vez se habló de una ley que normara los procesos electorales.

Durante la gestión del Gobernador Alfredo Del Mazo González, la XLVIII Legislatura, reformó el multicitado artículo 38 de la Constitución Local, estableciendo en 45 diputados la composición de éste Poder, 34 de mayoría relativa y 11 de representación proporcional, en cuanto al procedimiento de asignación dicha reforma no hizo ningún cambio.

Con el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza al frente de la administración estatal, la L Legislatura, impulsó una reforma más al artículo 38 de la ley máxima estatal, con el objeto de elevar a 63 diputados los integrantes del Congreso, 34 electos por el principio de mayoría relativa y 29 por el de representación proporcional; además impone la llamada cláusula de gobernabilidad al permitir que el partido con más triunfos de mayoría relativa, se le asignarán diputados plurinominales hasta completar la cantidad de 29. Complementariamente prohíbe que un partido político concentre por sí 38 diputados.

La LI Legislatura vuelve a modificar el artículo 38 de la Constitución Local y de esta manera la composición del Poder Legislativo se integraba con 66 diputados, 40 electos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional.

Dicha enmienda mantiene la cláusula de gobernabilidad, establece el límite de 34 diputados asignados a un solo partido y prohíbe que algún partido sume en su grupo parlamentario más de 43 diputados.

Esta reforma refrenda que el poder público se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; reitera que los ciudadanos que representan a estos Poderes son electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Asimismo ratifica a la Ciudad de Toluca como sede de los tres Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y Capital del Estado de México.

En este capítulo se analizan los requisitos para ser diputado, los cuales están consagrados en el artículo 40 de la Constitución Local, entre los más importantes destacan: Ser ciudadano del Estado con pleno ejercicio de sus derechos políticos; ser mexiquense por nacimiento o bien residente del estado; haber cumplido 21 años como mínimo; no ser ministro de algún culto; no haber sido condenado por algún delito; no ser diputado o senador, juez o magistrado o bien integrante de las fuerzas armadas, entre otros.

El Código Electoral del Estado de México, establece además otros requisitos, por ejemplo a quien se desempeñe como juez, Militar o jefe de las fuerzas de seguridad del Estado o de un municipio y decidan lanzar su candidatura, deberán separarse del cargo 60 días antes de la elección si esta de carácter ordinaria y 30 días si es extraordinaria. Si son electos deberán separarse de su cargo de manera definitiva, en caso contrario se reincorporaran a sus actividades.

El Código Electoral vigente, prohíbe que el titular del Poder Ejecutivo sea electo diputado.

De igual forma prevé que ningún ciudadano se pueda excusar para desempeñar el cargo de diputado, si en cambio considera incompatible el ejercicio de cualquier comisión o empleo en cualquier de los niveles de gobierno por lo que perciba un sueldo.

Como requisitos complementarios están los que establece el Código Electoral de referencia en su artículo 16, que señala que: Es obligación de los aspirantes estar inscritos en el padrón electoral; no ser magistrado o funcionario del Tribunal Electoral, salvo que se separe del cargo un año antes de la elección; no formar parte del personal profesional del Instituto Electoral del Estado de

México, de igual forma no ser Consejero Electoral o Director del IEEM, salvo que se separe un año antes de la elección y ser postulado a través de los procedimientos internos democráticos de un partido político.

En este mismo capítulo se analiza, los dos tipos de diputados existentes en el Poder Legislativo del Estado de México, los de mayoría relativa y los de representación proporcional.

Los de mayoría relativa son 45 y coinciden con la demarcación territorial que el IEEM, realiza para tal efecto conforme al censo de la población del Estado de México; mientras que los de representación proporcional suman 30 en la actualidad y su asignación es mediante la conformación de hasta tres circunscripciones electorales, utilizando el mecanismo de votación válida efectiva y fracción restante mayor.

Existen otras funciones inherentes al desempeño del cargo, tales como asistir a las sesiones de la Asamblea Plenaria, gestionar reivindicaciones sociales de sus representados, votar y ser electos en los órganos de la Legislatura, recibir la documentación que acredite su papel de legisladores, percibir una dieta, y ser parte integrante de un Grupo Parlamentario, entre otras.

Paralelamente a sus derechos se encuentran también sus obligaciones, de las cuales podemos mencionar: Tomar protesta para asumir el cargo, asistir a las juntas, a las sesiones plenarias y de la diputación Permanente cuando le corresponda; observar puntualmente lo que señala la ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento; cumplir con las tareas que le sean asignadas por la Legislatura; conducirse con respeto en las sesiones plenarias; presentar al órgano correspondiente su declaración patrimonial, entre otras.

Asimismo en este capítulo se entra al análisis de los privilegios que tienen estos funcionarios de elección popular, entre estos se encuentra el fuero constitucional.

Dicho concepto habrá que dividirlo en dos modalidades, la primera conocida como inmunidad y la segunda llamada la no procesabilidad.

Por lo que respecta a la inmunidad, es considerada como la libertad parlamentaria, en este caso de los diputados, en el seno de un régimen democrático, basada en el principio de la división de poderes, sin que se cometan excesos en el ejercicio de esa libertad.

La no procesabilidad, es el privilegio de los diputados, para no comparecer ante autoridades judiciales federales o estatales.

En sentido inverso, si los diputados cometiesen responsabilidad administrativa, civil o delitos del fuero común, estarían en el supuesto del Juicio Político o bien en el de la Declaración de Procedencia.

El Cuarto Capitulo, trata del proceso legislativo particular del Estado de México, se inicia con la parte correspondiente a la iniciativa, facultad propia del Presidente de la República, diputados y senadores integrantes al Congreso de la Unión, obviamente los diputados locales, debe considerarse también a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; mención especial merecen los ciudadanos, quienes poseen esta facultad desde la Constitución de 1870.

Se considera a la etapa de la iniciativa del proceso legislativo, como el derecho conferido a ciertos órganos del Estado, para iniciar la creación de una ley o decreto, el cual presentado ante el Poder Legislativo se puede convertir en proyecto de ley inicialmente, y posteriormente en una nueva norma jurídica.

Una segunda etapa del proceso legislativo lo constituye la discusión, el cual en sentido estricto consiste en poner a consideración del pleno legislativo, el proyecto de ley con el objeto de aprobarlo o desaprobarlo.

Esta fase inicia desde el momento en que el proyecto es recibido y canalizado a la Comisión Legislativa correspondiente, la cual tiene la obligación de elaborar un dictamen, el cual se presentará al pleno legislativo para su análisis y en su caso para su aprobación.

Una tercera etapa del proceso legislativo lo constituye la aprobación, que consiste en la facultad del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los

Estados para aprobar totalmente o de manera parcial un proyecto de ley, el cual es sometido a su consideración.

El procedimiento de esta etapa, lo rige la Constitución Local en el caso del Estado de México y el Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México, al respecto destacan tres tipos de votación, la económica, la nominal y la secreta que los diputados utilizarán de acuerdo a la importancia del asunto a resolver.

Una vez aprobado un proyecto de ley, éste se remitirá a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, dependencia del Poder Legislativo, para su revisión y posteriormente lo enviará al Poder Ejecutivo, con el objeto de que el titular de éste Poder si considera pertinente le pueda formular observaciones al mismo. A esto se le conoce como sanción y es la cuarta etapa del proceso legislativo.

Se dice que es la aceptación o aprobación del proyecto de ley por parte de quien posee la investidura del Poder Ejecutivo, sea el presidente de la República o bien un Gobernador, como es el caso que nos ocupa en el Estado de México.

El proyecto de ley para el caso de no ser aprobado, estaremos entonces frente a la figura del llamado veto; esto es ante la facultad del titular del Poder Ejecutivo, de formularle observaciones u objeciones y conforme a estas, las Legislaturas vuelvan a someter a discusión el proyecto de ley y estar en condiciones de ser aprobado definitivamente.

La quinta etapa del mencionado proceso legislativo, lo constituye la promulgación, que consiste en el acto por medio del cual se da a conocer la nueva ley aprobada, para efecto de que esta se cumpla cabalmente.

Si una ley es aprobada por la Cámaras Federales, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación; para el caso de las legislaturas como lo es el caso del Estado de México, lo será en la Gaceta de Gobierno o Periódico Oficial.

Corresponde al Presidente de la República la promulgación o publicación de las leyes y para el caso de las entidades federativas al Gobernador, entendiéndose por el uso de ambos vocablos un término equivalente.

Finalmente, la sexta etapa del proceso legislativo es la denominada vigencia de la ley, esta comienza posteriormente a la promulgación; es de hecho la disposición, orden o mandato, que deben ser respetados por los ciudadanos que se encuentren en el supuesto que prevé dicha ley.

Para el caso de que algún ciudadano se niegue acatar tales disposiciones, el titular del Poder Ejecutivo posee el mecanismo de la coacción para hacerlos respetar obligatoriamente.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO.

1.1.- ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA.

La Primera Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, se expidió el 31 de enero de 1824, en sentido estricto, es el antecedente principal de los Estados integrantes de la Unión.

De acuerdo al artículo 7° del ordenamiento invocado, “ Los Estados de la Federación, son por ahora los siguientes: el de Guanajuato, el Interno de occidente, compuesto por las provincias de Sonora y Sinaloa; el Interno de oriente, compuesto por las provincias de Coahuila, Nuevo León y las tejas; el Interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luís Potosí, el de Nueva Santander, que se llamaría el de las Tamaulipas; el de tabasco. El de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, el de Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima...”¹

1.2.- CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

Sin embargo fue hasta la Constitución General de la República del 4 de octubre de 1824, cuando se crean las bases originarias de las entidades federativas.

Esta Constitución estableció para nuestro país como forma de gobierno la República representativa, popular y federal, asimismo dividió el poder para su ejercicio en tres ramas:

Ejecutivo: Presidente y vicepresidente con duración de 4 años.

¹ Romero Quiroz, Javier. Las Constituciones del Estado Orígenes e Historia. p. 7.

Legislativo: Integrado por diputados y senadores, sistema bicameral.

Judicial: Compuesto por la Suprema Corte de Justicia y un sistema complejo de Tribunales.

La división territorial que estableció la Constitución de 1824, quedó constituida por 19 estados: Chiapas, Chihuahua; Coahuila y Texas (ambos en solo estado), Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luís Potosí; Sonora y Sinaloa (ambos en un solo Estado), Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y cuatro territorios: Colima, Santa Fe de Nuevo México, la Alta California y la Baja California, con un total de extensión geográfica aproximado a los cuatro millones de kilómetros cuadrados.²

Asimismo esta Constitución declaró que el territorio de la Federación, comprendía el que se conocía como Virreinato, antes llamado Nueva España.

Posteriormente, el Congreso Constituyente decretó a la Ciudad de México, como residencia de los Poderes de la Federación y con esto, en sentido estricto se oficializó la primera segregación del territorio al Estado de México.

1.3.- LA FORMACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO.

El Congreso Constituyente del Estado de México, se instaló el día 2 de marzo de 1824, y una de sus primeras tareas fue la de expedir las Bases de Organización de un Gobierno provisional, al igual que la de redactar la Constitución Política para el Estado.

De ahí la tradición de considerar el 2 de marzo de ese año, como la fecha de la erección formal del Estado y no la del 31 de enero del mismo año, fecha en que se decreto la Primera Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

El día 15 de febrero de 1824, en la sede de la Universidad Pontificia, se eligieron a los primeros diputados del Estado de México, ante la presencia del jefe político Melchor Múzquiz, el Secretario, los escrutadores y demás

² Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano T. 2, p. 42.

electores secundarios del Estado, sumando un total de votos, los aspirantes debían alcanzar de estos cuando menos la mitad más uno, esto es un mínimo de 46 votos.

Fueron electos 21 propietarios: el Coronel Francisco Moctezuma, Pedro Martínez de Castro, Alonso Fernández Pérez, Manuel Coter, Benito José Guerra, Manuel Cortazar, el Coronel Francisco Piedras, José Francisco Guerra, Antonio Velásquez de la Torre, el ilustre José María Luís mora, Ignacio Mendoza, José Ignacio Nájera, José María Jáuregui, José Gómez Marín, Joaquín Villa, Manuel Villaverde, José Domingo Lazos de la vega, Mariano Casela, Baltazar Pérez, el Brigadier José Figueroa y Pedro Valdovinos.

Los siete suplentes que correspondían a este Congreso Constituyente favoreció a: Mariano Tamariz, el Coronel Antonio Castro, Nicolás Olaes, José Calixto Vidal, José Pérez Valdovinos, José Antonio Magos y Manuel Velázquez de León.

“Fue el 6 de agosto de 1824, cuando el Congreso Estatal con atribuciones constituyentes expidió la primer Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del Estado. La comisión redactora de esta Ley se integró por los constituyentes Pedro Martínez de Castro, Mariano Casela, José Ignacio Nájera, José María Jáuregui, Alonso Fernández y José María Luís Mora. Dicha Ley constituye el primer intento de organización del estado de México como entidad político-administrativa.”³

Al naciente Estado de México era considerado de acuerdo a las Ordenanzas de Intendencias, las cuales datan de 1786, como provincia mayor, debido a que su territorio abarcaba a las actuales entidades federativas de Querétaro, Hidalgo, Morelos, Guerrero, el Distrito Federal y por supuesto el actual territorio que ostenta en la actualidad el Estado de México.

“La Intendencia de México, llevaba el nombre de la Capital, la Ciudad de México, de acuerdo con la Real Ordenanza de 1786 de Carlos III y, en

³ Naime Libien, Alexander N. Monografía de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México 1824-1984. p. 14.

consecuencia, al erigirse el Estado de México, la propia Ciudad de México se convirtió de facto, en la Primera Capital del Estado de México”⁴.

Por otra parte correspondió al Teniente Gobernador del Estado, don Melchor Múzquiz, gestionar ante el Supremo Poder Ejecutivo, se otorgará en uso para el Poder Legislativo el Palacio de la Inquisición, mismo que tiempo después también fue la sede de los otros Poderes: el Ejecutivo y el Judicial.

“Los Supremos Poderes del estado de México, desde antes del 31 de Enero de 1824, hasta el 31 de Enero de 1827, desempeñaron sus funciones en el antiguo Palacio de la Inquisición”⁵

1.4.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO DE 1827.

Esta constitución establece que el Estado de México, es parte integrante de la Federación Mexicana.

Declara que su gobierno es libre, independiente y soberano, en lo que corresponde a su administración y gobierno interior, y que esta sujeto en todos aquellos puntos que la Constitución Federal ha establecido para los Poderes Generales.

Precisa que su territorio es el comprendido en los distritos de Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Tasco, Toluca y Tulancingo.

Decreta a la Ciudad de Texcoco, como la cabecera del distrito de México como la sede y residencia de los Poderes Públicos del Estado, de tal forma que la Ciudad de Texcoco, es en sentido estricto, la segunda capital del naciente Estado de México.

La vida de la Ciudad de Texcoco como Capital del Estado de México, fue verdaderamente efímera, a ella se sumaria con la misma suerte el pueblo de San Agustín de las Cuevas, tercer capital formal del Estado de México; al

⁴ Romero Quiroz, Javier. Las Constituciones del Estado Orígenes e Historia p. 9.

⁵ Romero Quiroz, Javier. Estado de México, Palacios del Congreso Residencias de los Supremos Poderes. p. 47.

convertirse éste pueblo en la Ciudad de Tlalpan, esta fue su cuarta sede. Finalmente en el año de 1830 el Congreso modificó el Art.5° y determinó que la Ciudad de Toluca, -quinta Capital- fuera la residencia de los Supremos Poderes del Estado, carácter que conserva hasta la actualidad.⁶

Esta constitución establece que el Poder Legislativo del Estado reside en el Congreso, el cual constará de una sola Cámara integrada por diputados electos indirectamente y popularmente. El número de diputados que debían integrar el Congreso, era en proporción a uno por cada cincuenta mil personas o fracción superior a veinticinco mil.

Si era el caso de que la población no se ajustará a esa proporción debido por que fuera mayor o menor el número de habitantes, la constitución establecía que el número de los integrantes de este Poder no podía ser menor a veintiún diputados.

Entre las atribuciones de éste Congreso se refiere la de dictar leyes para la administración y el gobierno interior del Estado en todos los ramos administrativos.

“Segunda. Resolver y declarar, en caso de duda, si algún acuerdo suyo es ley, decreto ó simplemente providencia económica”⁷

Asimismo la de fijar anualmente los gastos del Estado, estableciendo las contribuciones necesarias, montos, duración y formas para la recaudación de las mismas.

En cuanto al proceso legislativo se refiere, esta Constitución preveía, que la facultad de iniciar leyes, correspondía exclusivamente a los diputados, al Gobernador y al Tribunal Supremo de Justicia.

Las iniciativas presentadas por los diputados se leían ante el pleno en dos ocasiones, con un intervalo de tres días entre una y otra, pudiendo hacer uso

⁶ Los Poderes Públicos del Estado han ocupado otras sedes de manera transitoria, por ejemplo la Ciudad de Lerma en 1833, debido a la cercanía a la Ciudad de Toluca de los facciosos Escalada y Cuadros; Sultepec y Metepec en 1848 por la invasión de los Estados Unidos de Norteamérica. Citado por Romero Quiroz, Javier. Las Constituciones del Estado, los Orígenes e Historia. p. 24.

⁷ Constitución Política del Estado de México de 1827. p. 6.

de la palabra un diputado a favor y otra en contra; posteriormente si la iniciativa se admitía a discusión ésta se remitía a la comisión que le correspondía según el ramo.

Para el caso de las iniciativas propuestas por el Gobernador y el Tribunal Supremo de Justicia, estas se pasaban directamente a la comisión respectiva.

Dichas comisiones elaboraban los dictámenes correspondientes, y previo a su aprobación se presentaban en dos lecturas ante el pleno, con un intervalo de cinco días entre una y otra lectura.

Era además necesaria la asistencia de cuando menos dos terceras partes del total de los diputados, que en este caso eran veintiuno, para discutir y en su caso aprobar una iniciativa o proyecto de ley.

El artículo 39 de la máxima ley estatal de esa época, era clara al respecto.

“Los proyectos de ley se acordarán por la mayoría absoluta de los diputados presentes, si no es que en esta constitución se prevenga lo contrario”.⁸

Para el caso de derogar, reformar, aclarar o interpretar una ley o decreto, debía seguirse el mismo procedimiento que para su creación. Las leyes y decretos aprobados debían ser firmados por el Presidente y Secretarios del Congreso.

La facultad de veto del gobernador data desde esa época, ya que podía hacer observaciones a los decretos emitidos por el Congreso, si esto sucedía sin mayor trámite, el decreto regresaba a la comisión y se programaba la nueva fecha en que debía de ser discutida nuevamente.

Lo establecido en el artículo 47 de esta ley suprema, es aleccionadora en cuanto se refiere al veto del Gobernador:

“Si en el día en que deban cerrarse las sesiones aún no se hubiere cumplido el término concedido al gobernador para hacer observaciones é indicare tener

⁸ Op. Cit. p. 8.

que hacerlas, podrán prolongarse por los días necesarios para la resolución del punto pendiente sin ocuparse el congreso de otra cosa.”⁹

En ese tiempo el Congreso estilaba al igual que ahora, reunirse en sesiones dos veces al año, la primera iniciaba el día 2 de marzo y concluía el 2 de junio, y las segundas deban comienzo el día 15 de agosto y se clausuraban el día 16 de octubre.

El Congreso tres días antes de clausurar sus trabajos debía elegir a la Diputación Permanente, misma que se encargaba de los asuntos pendientes durante el receso del Congreso y en su caso de convocar a sesiones extraordinarias a los señores diputados.

La Diputación Permanente, se componía de cinco diputados propietarios, además de un suplente y estos debían elegirse de entre los diputados asistentes a las sesiones, en ningún caso se podía elegir de entre los ausentes a las mismas.

1.5.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO DE 1852.

Esta Constitución es el resultado de una serie de reformas hechas por la Legislatura, principalmente la efectuada el 9 de octubre de 1951, al respecto, amplios sectores de la sociedad sostienen que la elaboración de esta ley fundamental data del año 1852, sin embargo al parecer esta imprecisión se deriva de la fecha en que fue publicada, exactamente el día 17 de mayo de ese año.

Esta carta magna, conserva la misma estructura que la Constitución de 1827, pero su promulgación se debió principalmente a que el Estado sufrió la segunda segregación en su territorio, con el objetivo de conformar en 1849 un nuevo Estado: Guerrero, para tal efecto se contó con la aprobación de los Estados de Puebla y Michoacán.

De tal suerte que el territorio del Estado de México, quedo reducido a lo consignado en el Art. 4º de esta Constitución:

⁹ Op. Cit. p. 9.

“ Art. 4.º El territorio del Estado es el comprendido hoy en los distritos de Cuernavaca, Huejutla, Sultepec, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Tula y Tulancingo”.¹⁰

A esto hay que sumarle que el Presidente Antonio López de Santa Ana, declaró la Comprensión del Distrito Federal, a través del decreto N° 4210, que su único artículo establece:

“Art. 1.- El Distrito de México se extenderá hasta las poblaciones que expresa este decreto, y a cuantas aldeas, fincas, ranchos, terrenos y demás puntos estén comprendidos en los límites, demarcaciones y pertenencias de las poblaciones mencionadas. Por el Norte próximamente, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec inclusive; por el N.O. Tlalnepantla; por el Poniente Los Remedios, San Bartolo y Santa Fé; por el S.O., desde el límite oriental de Huizquilucan; Mixcoac, San Angel y Coyoacán; por el Sur Tlalpan; por el S.E., Tepepan, Xochimilco e Ixtapaluca; por el Oriente el Peñon Viejo entre este rumbo, el N.E. y N hasta la medionía de las aguas del lago de Texcoco...”¹¹

De esta forma se consumó la tercera segregación de una buena parte del territorio del Estado.

Asimismo en el 1855, el Ministerio de Gobernación ordenó la incorporación de la Ciudad de Tlalpan al Distrito Federal, antigua sede de los Poderes Públicos del Estado de México y parte integrante del territorio de esta entidad federativa.

La orden N° 4576, establece:

“Excmo. Sr. El Excmo. Sr. Presidente interino de la República, en vista de un ocurso presentado por los vecinos de Tlalpan, en que piden que dicho partido continúe unido al Distrito Federal; y atendidas por S.E., las razones que se exponen ha tenido a bien ordenar que estando de acuerdo con la petición indicada, lo ponga en conocimiento de V. E., para su conocimiento y fines

¹⁰ Constitución Política del Estado de México de 1852. p. 4.

¹¹ Romero Quiroz, Javier. Las constituciones del Estado Orígenes e Historia. p. 31.

consiguientes. Y lo inserto V. E., para su inteligencia. Dios y Libertad. México. Noviembre 25 de 1855. Zendejas”.¹²

La anexión de Tlalpan no se fundamentó en decreto alguno y además no solamente se incorporó esta ciudad al Distrito Federal, sino que fue un territorio mayor, y con esto se consolida la cuarta segregación al territorio del Estado de México.

1.6.- CONSTITUCIONES POLITICAS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO DE 1861 Y 1870.

En sentido estricto ambas Constituciones tienen la misma estructura, de hecho son casi iguales, las dos se basan en las Constituciones de 1827 y de 1852, sin embargo les fueron incorporados detalles que es importante señalar.

La Constitución de 1861, fue promulgada por el Congreso Local siendo Gobernador del Estado Felipe B. Berriozabal, y hace una división del territorio del Estado de una forma distinta a la de 1852.

En su artículo 4º precisa, que:

“El territorio del Estado es el comprendido actualmente en los Distritos de Actopan, Cuernavaca, Chalco, Huejutla, Huichapan, Ixtlauaca, Ixmiquilpan, Jilotepec, Jonacatepec, Morelos, Otumba, Pachuca, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tetecala, Tlanepantla, Toluca, Tula, Huescasaloya, Villa del Valle, Yautepec, Zacualtipan, Zimapan y Zumpango de la Laguna...”¹³

Esta Constitución establece, que el número de diputados integrantes del Congreso, serán los que resulten de dividir a la población entre 40 mil personas o fracción de 20 mil; fue la primer ocasión que se modificó este criterio, ya que las dos anteriores Constituciones mantuvieron la proporcionalidad de 50 mil o fracción de 25 mil, sin duda alguna, la génesis de la composición de las futuras Legislativas.

¹² Op. Cit. p. 33.

¹³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1861. p. 2.

Es en esta ley fundamental, por primera vez se hace mención al concepto de “Estado Libre y Soberano de México”, vigente hasta nuestros días, lo cual reafirma el compromiso de esta entidad como parte integrante de la Federación.

Por lo que corresponde a la Constitución de 1870, su promulgación era obligatoria, fue redactada cuando Mariano Riva Palacio era Gobernador del Estado, su texto considera la desincorporación de la municipalidad de Calpulalpan que formaba parte del Partido de Texcoco y pasó a formar parte del Estado de Tlaxcala, así como las porciones de territorio que se le restaron al Estado con el objetivo de conformar los Estados de Hidalgo y de Morelos; esto con base en el Decreto del 7 de junio de 1862, emitido por el Presidente Benito Juárez,

En el caso de la municipalidad de Calpulalpan, su legalización se realizó hasta la firma de un Convenio entre los Gobernadores de ambas entidades federativas, el día 29 de julio de 1871, el mismo fue ratificado por el Congreso de la Unión, el día 22 de febrero de 1822.

A este hecho se le conoce como la quinta segregación al territorio mexiquense.

Por lo que respecta a la formación del Estado de Hidalgo, esto se hizo posible mediante el decreto 6507, también expedido por el Presidente Benito Juárez, el cual solo consta de un artículo y a la letra señala:

“Queda definitivamente erigido el nuevo Estado de la Federación, con el nombre de Hidalgo, con la porción del territorio del antiguo Estado de México, comprendida en los Distritos de Actopan, Apan, Huazcasaloya, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualtipan y Zimapan, que formaron el segundo Distrito Militar, creado por Decreto de 7 de junio de 1862.”¹⁴

Con este acto presidencial se consolidó la sexta segregación del territorio del Estado de México.

¹⁴ Romero Quiroz, Javier. Las Constituciones del Estado Orígenes e Historia. p. 39.

La formación del Estado de Morelos, fue semejante a la de Hidalgo, la única diferencia consiste en que el Decreto correspondiente, fue emitido esta vez por el Congreso de la Unión y no por el titular del Poder Ejecutivo. El Decreto referido es el número 6571 y se emitió el día 7 de junio de 1862, el cual solo consta de un artículo y reproducimos a continuación:

“Artículo Único: - Queda definitivamente erigido en Estado de la Federación, con el nombre de “Morelos”, la porción de territorio del antiguo Estado de México, comprendido en los Distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonacatepec, Tetecala y Yautepec ...”¹⁵.

De esta forma quedó consumada la séptima y última - hasta la fecha -, segregación al territorio del Estado de México.

La Constitución en cuestión, delimitó el territorio del Estado, por cierto cada vez más reducido, en su artículo 4º, esta ley fundamental señala:

“ El territorio del Estado es el comprendido actualmente en los Distritos de Chalco, Cuatitlán, Ixtlauaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco con la municipalidad de Calpulalpan,¹⁶ Tlalnepantla, Toluca, Villa del Valle, Zacualpan y Zumpango de la Laguna. La división del territorio se hará definitivamente por una ley secundaria, bajo la base de que cada Distrito comprenda cuarenta mil habitantes, ó una fracción que pase de veinte mil”¹⁷.

En materia de iniciativa y formación de leyes, esta Constitución le confirió la facultad a los Ayuntamientos y a los ciudadanos, lo que convierte a esta Constitución en materia de proceso legislativo en la más moderna de su tiempo, ya que esos logros persisten hasta la actualidad.

“Art.43. El derecho de iniciar leyes compete:
Primero. A los Diputados.
Segundo. Al Gobernador.

¹⁵ Op.Cit. p.43.

¹⁶ Recuérdese que Calpulalpan se incorporó al Estado de Tlaxcala por el Decreto que creaba diversos Distritos Militares, de fecha 7 de junio de 1862 y su legalización se hizo hasta el día 29 de julio de 1871, o sea, un año después de la promulgación de esta Constitución, por lo cual aparece en este artículo como parte de Texcoco.

¹⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1870. p. 5 y 6.

Tercero. Al Tribunal Superior en todo lo administrativo ú orgánico judicial.
Cuarto. A los Ayuntamientos en los negocios de sus respectivas localidades.
Quinto. A los ciudadanos del Estado en todos los ramos.”¹⁸

1.7.- CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO DE 1917.

La elaboración de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México de 1917, se da en un contexto posterior a la Revolución Mexicana la cual tuvo como demanda central el reparto de la tierra y mejorar las condiciones de vida de distintos sectores sociales, particularmente del campesinado pobre del país.

La XXVI Legislatura del Estado, con funciones de Constituyente, aprobó el día 31 de octubre de 1917 el texto de esta Ley fundamental, el cual fue publicado en el Periódico Oficial el 10 de noviembre y entró en vigencia el 20 de noviembre de ese mismo año; en ese entonces se desempeñaba como Gobernador del Estado, el General Agustín Millán.

Por primera vez en el texto de esta Constitución, se plasma la idea, de preservar unido su territorio y no permitir nuevas segregaciones como las sufridas en el siglo XIX, así lo refleja la redacción del artículo primero, el cual plantea que su territorio es aquel que posee en la actualidad, en el ejerce su jurisdicción y el que por derecho le corresponda.

“Artículo 1.- El territorio del Estado de México es el que posee actualmente, conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que por derecho le corresponda”.¹⁹

Por otra parte el Artículo Noveno dividió al territorio del Estado en 16 Distritos Rentísticos y Judiciales, dándole a esta división un nuevo carácter más administrativo y no político.

“Artículo 9. El Estado se divide en dieciséis Distritos rentísticos y judiciales que son:

¹⁸ Op. Cit. p. 11.

¹⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917. p. 197

Chalco, Cuautitlán, El Oro de Hidalgo, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tlanepantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango, cuyas cabeceras y extensión territorial son las que actualmente tienen. La Legislatura, a iniciativa de alguno de sus miembros, del Ejecutivo o del Tribunal Superior de Justicia, podrá aumentar el número de estos Distritos”.²⁰

Asimismo en su Artículo 222, estableció como obligatoria la educación pública, a través de un sistema que partía de la instrucción básica hasta los estudios universitarios, este precepto sin duda consolida la idea de la futura Universidad Autónoma del Estado de México, UAEM.

La enseñanza normal, tuvo en esta constitución un lugar privilegiado, debido a que se consideraba como una obligación del Estado y de los municipios, de impartir y difundir la enseñanza primaria de forma obligatoria.

Por lo que respecta a la integración del Poder Legislativo, al igual que la norma fundamental de 1870, se mantiene en esta constitución el requisito de elegir a un diputado por cada cincuenta mil habitantes o fracción mayor de veinticinco mil, de igual forma, el derecho de iniciativa para elaborar leyes, compete exclusivamente a los Diputados, al Gobernador del Estado, al Tribunal Superior de Justicia, a los Ayuntamientos y a los Ciudadanos, esto de acuerdo al Artículo 59.

De la misma forma es novedoso el carácter permanente de esta Constitución, al establecer como requisito fundamental la mayoría calificada para poderla adicionar o reformar, así lo estableció en su Artículo 233:

“Art. 233. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que la Legislatura del Estado por el voto de las dos terceras partes de los individuos que la forman acuerden las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por el voto de las dos terceras partes de la Legislatura siguiente”.²¹

²⁰ Op.Cit. p. 197

²¹ Op.Cit. p. 216.

Con el paso del tiempo y para estar acorde con el desarrollo de los nuevos tiempos políticos, sociales, culturales, jurídicos, etc., esta constitución sufrió un sinnúmero de reformas, adiciones y derogaciones en el articulado que la componía originalmente; esto se debió básicamente, a que algunos preceptos constitucionales tales como las bases de la organización del trabajo, fueron integradas por el Congreso de la Unión en una ley específica, otro ejemplo que vale la pena destacar es lo referente a las tesorerías municipales, facultades que le fueron restituidas al municipio, al crearse de igual forma una Ley Orgánica de carácter municipal; otro ejemplo lo constituye las disposiciones fundamentales del enjuiciamiento Civil del Estado, al establecerse estas disposiciones en una ley adjetiva de la materia; de igual forma sucedió algo similar con las escuelas especiales para los indígenas, mismas que fueron integradas al sistema educativo nacional y por ende al estatal. Entre otras disposiciones, que encontraron su acomodo en leyes particulares o bien que perdieron vigencia.

Por tal razón y durante el mandato del Gobernador Emilio Chuayffet Chemor, éste promovió ante la LII Legislatura del Estado las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, vigente desde 1917, que coadyuvaron a actualizar a esta norma fundamental para una mejor aplicación e interpretación de sus preceptos.

Efectivamente esta Legislatura aprobó el 24 de febrero de 1995, el decreto Número 72, que actualizó y modernizó el marco constitucional.

En la parte introductoria de dicho decreto se señala lo siguiente:

“DECRETO NUMERO 72

En sesión pública del 24 de febrero de 1995, con motivo de la iniciativa de decreto por lo que se reforman, adicionan y derogan diversos libros, títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sometida a esta Soberanía por el ciudadano Gobernador Constitucional, el día 3 de enero de 1995, y y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 233 de la propia Constitución, la H. “LI” Legislatura del Estado de México:

DECRETA: CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO, que reforma y adiciona la del 31 de octubre de 1917”.²²

²² Gaceta del Gobierno, decreto número 72, LII Legislatura del Estado de México. P. 1.

CAPITULO II

DERECHO PARLAMENTARIO

2.1.- UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

El derecho parlamentario posee características propias que le dan una fisonomía propia, su existencia depende fundamentalmente a la existencia de un Estado que instaure un sistema de representación democrático y popular.

Al estudiar el derecho parlamentario. Existen dos hechos iniciales que hay que considerar:

El primero, que esta rama del derecho forma parte de la realidad jurídica del derecho objetivo a través de un conjunto de normas que le son propias y le dan esa denominación, esas normas están integradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, para el caso particular del Estado de México, en la Constitución Política del estado Libre y Soberano de México, en la ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en otras leyes y en los acuerdos parlamentarios.

Segundo, hasta hace poco esta rama del derecho era prácticamente inexistente en la clasificación de las leyes, por lo tanto hasta la fecha no cuenta con un objeto de estudio claro y preciso en todas la universidades.

Los autores clásicos del derecho mexicano no han ubicado al derecho parlamentario en el sitio que le corresponde como rama del derecho público, junto al derecho constitucional (fuente natural del parlamentario), o al lado del derecho administrativo.

El derecho parlamentario, no se restringe a regular los vínculos políticos o jurídicos dentro de las instituciones parlamentarias y/o con los otros poderes públicos (Ejecutivo y Judicial), o la sociedad civil, sino que su espectro incluye el vínculo con los partidos políticos y la función que cumplen estos en el rumbo del gobierno, en los procesos electorales y otros órganos del Estado.

Jesús Quintana Valtierra y otros autores, precisan en su obra Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, lo siguiente: “... se entiende que no es fácilmente asimilable el concepto de Derecho Parlamentario, ya que éste reúne un agrupamiento de normas y de actos que no se pueden entender y comprender sino a través del derecho constitucional.”²³

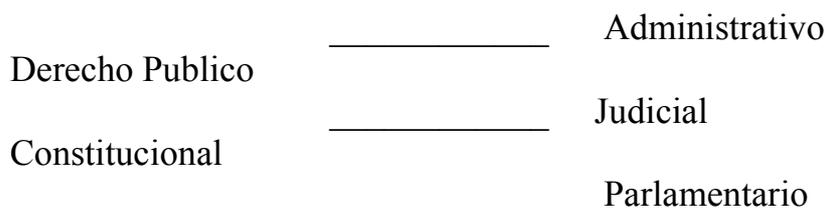
Otros estudiosos de esta disciplina, lo han hecho desde dos ópticas distintas, la primera de una forma objetiva y la segunda de una perspectiva subjetiva.

En la que se refiere a la objetividad, los autores han situado su estudio en clasificaciones y normas de organización de este derecho.

Por lo que corresponde a la subjetiva, se ha llegado a la conclusión de que son las normas internas las que rigen a esta nueva rama del derecho.

“...pocas instituciones son a la vez tan extensas, pero tan mal conocidas, como la institución parlamentaria, y aun los versados en la materia no se han podido poner de acuerdo en definir la naturaleza del derecho que regula por que careciendo de estricta autonomía, aunque dueño de una fisonomía peculiar; el derecho parlamentario se entronca y en alguna forma comparte la misma sustancia que el derecho que le sirve de marco y de soporte, el cual es el derecho constitucional”.²⁴

Si nos apegáramos a la clasificación que hace del derecho parlamentario el maestro Gabino Fraga, esta quedaría de la siguiente manera:



²³ Quintana Valtierra, Jesús Et Al. Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa p. 188.

²⁴ Salazar Abaroa, Enrique. Derecho Político Parlamentario. p. 63.

Por otra parte, en los últimos tiempos diversos autores coinciden en señalar, que el derecho parlamentario, solo puede crearse, construirse y desarrollarse en el seno de una sociedad democrática; esto es, en un marco de un estado de derecho, donde se impulse la participación cívica plural y por lo tanto una democracia más plena, aunque esta sea en el marco representativo o electoral.

Por su parte el Profesor Jaime Guesp de la universidad Complutense en Madrid, califica a esta rama del derecho como “un Derecho del Estado o Derecho Estatal”²⁵

El derecho parlamentario es una suerte de derecho cuasiconstitucional, por que quien lo crea y a quien es dirigido, en un sentido estricto es parte del Constituyente permanente.²⁶

En México el derecho parlamentario, se perfila como una disciplina con autonomía, tal y como ya sucede en diversos países europeos (Italia, Francia, España e Inglaterra) fundamentalmente, dicha autonomía tiende a convertirse en un factor universal de cultura en el plano político y del desarrollo nacional, ya que al existir un examen riguroso de los órganos de representación popular, se advierten sus fallas y estos tiendan a perfeccionarse; específicamente la institución parlamentaria, la cual se le avizora como el órgano preferencial de la representación popular.

2.2.- CONCEPTO.

El derecho parlamentario ha tenido en distintos países un auge inusitado, debido principalmente a lo novedoso y a la falta de sistematización de esta rama del derecho.

Es hasta la mitad del Siglo XX, cuando se empieza a utilizar este término, lo cual va aparejado a la implantación de los sistemas parlamentarios en diversas partes del mundo.

²⁵ Quintana Valtierra, Jesús. Et Al. Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. p. 187

²⁶ Salazar Abaroa, Enrique. Derecho Político Parlamentario. p. 63.

En México se ha generado un interés por esta disciplina, en virtud de que algunas universidades como la UNAM, la han integrado al plan de estudios de la Facultad de Derecho; y por otra parte por que a finales del siglo pasado se conformó una incipiente democracia, que permitió la formación de un sistema de partidos, los cuales han accedido a las Cámaras Federales de Diputados y de Senadores y a las Legislaturas de los Estados.

El derecho parlamentario se le considera un conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias, al igual que de usos y prácticas que tienden a regular la actividad y atribuciones del órgano responsable de la actividad legislativa.

Este derecho ha sido objeto de estudio en los últimos años en varios países, el objetivo común es conformar a esta rama del derecho en una nueva disciplina jurídica. Particularmente en el continente europeo, ya que debido a los dos conflictos bélicos del Siglo XX, esta institución decayó y ocupó un lugar gris en las instituciones políticas de esta región.

“Al ser minimizado el parlamento en su importancia y actividad no pudo florecer plenamente, en virtud de la carencia de condiciones propicias para su desenvolvimiento institucional, y ese fenómeno político hizo surgir la tendencia de considerar el derecho parlamentario solamente como un conjunto de reglas que regían la actividad interna de los parlamentos...”²⁷

Por otra parte debe destacarse que el desarrollo de esta nueva rama del derecho, va de la mano con la evolución de los Estados democráticos, ya que precisamente sus instituciones fundamentales, los parlamentos deben ser vistos como el centro de los grandes debates nacionales en pos de la transformación de las sociedades.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa señala lo siguiente:

“Tradicionalmente, en los regímenes democráticos y en todos los países que los han adoptado, se considera a la Cámara de Diputados o de representantes o el Parlamento como un organismo que ostenta la representación popular en el desempeño de las diferentes funciones públicas que constitucionalmente se le

²⁷ Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. p. 23.

encomiendan, en especial la legislativa. El citado organismo cobra gran importancia en los sistemas uni-camarales, ya que ya que en la dirección y decisión de los asuntos nacionales es el único cuerpo legislativo, sin que ningún otro, como el Senado, le haga contrapeso, desvirtuando, modificando o neutralizando sus determinaciones”.²⁸

Los parlamentos al margen de elaborar leyes, efectuar discusiones y deliberaciones, llevan a cabo funciones de control entre las cuales destacan: 1).- Actividades de representación, 2).- Legislación, 3).- Control del Poder Ejecutivo, y 4).- tareas de legitimación.

Por otra parte en una acepción simple, se puede catalogar al derecho parlamentario como un conjunto de normas propias que se dota asimismo el parlamento, para regular su propia actividad, diseñando reglas internas, con lo que destaca solamente su aspecto adjetivo y procesal.

“...entendemos que el derecho parlamentario, en sentido estricto, puede ser definido como el conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los Estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que lo integran. Este concepto parece ser consecuente con un tipo de parlamento en el que las tareas legislativas pretendían ser las más importantes”.²⁹

Un concepto amplio puede definir a este derecho como un conjunto de reglas que rigen internamente las acciones de los parlamentos, sus vínculos con los otros Poderes del Estado, con los Partidos Políticos, con los representantes de la sociedad civil, de igual forma con principios y valores que le son propios a su origen institucional.

El maestro Bernardo Bátiz, precisa en su obra Teoría del derecho parlamentario que “...podemos proponer que el derecho parlamentario pertenece al genero del derecho público y que se distingue de otras normas de ese tronco por sus diferencias específicas, esto es, que esta constituido por el conjunto de normas jurídicas, que se ocupan de la organización del Poder

²⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 676.

²⁹ Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. p. 33.

Legislativo, de sus funciones y facultades y de los procedimientos que dicho poder debe cumplir para alcanzar sus fines”.³⁰

El mismo autor hace referencia a una definición de Fernando Santolalla al señalar, que el derecho parlamentario es un conjunto de normas y de relaciones generadas a su amparo, que tienden a regular la organización interna y funcionamiento de los parlamentos, entendidos éstos como los órganos principales que ejercen la representación popular en el seno de un Estado Constitucional, democrático y por lo tanto de derecho.

Por su parte Fernando Ortiz Arana difiere mucho en cuanto a la denominación de esta nascente rama del derecho como parlamentario, parte de la tesis que este no puede existir debido a que en México desde su punto de vista en sentido estricto no existe aun la institución parlamentaria.

“Hay también importantes desarrollos de naturaleza teórica, y una nueva y creciente producción doctrinaria que se le conoce como derecho parlamentario. Algunos autores diferencian entre derecho y procedimiento parlamentario, y otros incluyen en la denominación genérica “derecho parlamentario” todos los aspectos relacionados con la estructura de las asambleas y su funcionamiento político y administrativo, así como el procedimiento legislativo estricto sensu y las actividades de naturaleza política (preguntas, interpelaciones, mociones, recomendaciones, puntos de acuerdo), y jurisdiccional, que corresponden a los órganos representativos. Podría objetarse la utilización de la expresión “derecho parlamentario” por la referencia a un órgano (el parlamento) que no existe en México. La reserva puede superarse en tanto que “parlamentario”, y en este caso, corresponde a una denominación genérica que incluye lo pertinente a los congresos, asambleas, cámaras o cualquier otra denominación con que sean identificados constitucionalmente los órganos del poder que realizan las tareas legislativas y de control político. Por extensión podría incluso aplicarse al funcionamiento de los cabildos”³¹

Enrique Salazar Abaroa, hace un agregado a la definición del derecho parlamentario, al clasificarlo como político y parlamentario, al considerar que

³⁰ Bátis Vázquez, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario. p. 9.

³¹ Ortiz Arana, Fernando. Et. Al. El procedimiento Legislativo Mexicano. P. 10 y 11.

ambas acepciones comparten tanto la importancia como la especialización de las disposiciones que rigen al parlamento y urge al mismo tiempo que se le reconozca al parlamentario su vínculo indisoluble con el político, por una razón, debido a que su fuente directa es precisamente la Constitución.

2.3.- EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y SU RELACION CON EL DERECHO PARLAMENTARIO.

El derecho público es el encargado de la organización del Estado, cuenta con distintas ramas, entre ellas el derecho constitucional y este se deriva el derecho parlamentario, el cual regula las relaciones jurídicas o políticas internas, la relación con los otros Poderes; y de igual forma las relaciones que se dan con los partidos políticos y su papel en la integración de los órganos del estado, su participación en los procesos electorales y su contribución en el rumbo y orientación del gobierno.

Ramas del derecho que son consideradas en la actualidad del derecho público:

- Constitucional
- Administrativo
- Procesal
- Penal
- Internacional Público

Esto es, al derecho parlamentario se le excluye tácitamente del conjunto del derecho público y a los menos que se llega es a considerarlo como parte del derecho constitucional, de ahí la lucha del derecho parlamentario por que se le reconozca como una naciente rama con normas, principios y dotado de autonomía propia.

“...Es común observar en las distintas obras o tratados acerca del derecho constitucional que se ha destinado una parte a la organización y funcionamiento del órgano legislativo de las naciones. Así, la integración de las cámaras, cortes, parlamentos o asambleas, los requisitos para ser miembro de alguno de ellos, el procedimiento legislativo; las facultades que les corresponden como órganos de representación popular; su funcionamiento en

comisiones y fracciones parlamentarias; las atribuciones exclusivas de cada cámara, si es un sistema bicameral. Por tanto, el derecho parlamentario ha sido como una rama del derecho constitucional, al ser la Constitución la fuente de donde emanan los principios y las normas que regulan al poder legislativo”.³²

El estudio del derecho parlamentario es ya una disciplina derivada, como ya se ha mencionado, del derecho constitucional, su función es establecer las normas fundamentales, que regulan el funcionamiento del parlamento, otorgándole la importancia que tiene como órgano del poder legislativo de un Estado.

Bentham, es uno de los primeros pensadores que dedicó mucho tiempo al estudio de las prácticas parlamentarias de las asambleas provinciales francesas, como resultado redactó su obra llamada “táctica parlamentaria”, en ella analiza la importancia de la sistematización normativa y la de carácter doctrinaria.

Por su parte Jefferson, quien fue senador, y principal redactor de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, llegó a ser Presidente de su país, dedicó gran tiempo al estudio del procedimiento parlamentario, su relación con las normas constitucionales y las prácticas del Senado, su obra se intitula Manual de Práctica Parlamentaria para el uso del Senado de los Estados Unidos.

Una de las grandes deficiencias de la que adolece el derecho parlamentario, es el hecho de que los tratadistas no le han dado la importancia debida, solo se han referido al funcionamiento y organización interna de los parlamentos (comisiones legislativas, dietas, reglamentación interna, etc.), mientras que otros consideran a este órgano como parte integrante de un gobierno y por lo tanto ciñen su actuación al derecho constitucional.

Otros estudiosos del derecho parlamentario basándose en su desarrollo académico, consideran que ha llegado el momento, de que esta nueva rama del derecho logre su autonomía plena, toda vez que regula un orden jurídico particular, con reglas y principios propios.

³² Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. p. 44.

“...se ha dicho con razón que el derecho parlamentario es el resultado de la interacción ejercida entre sus elementos estructurales, como son las normas, las necesidades sociales y los valores; en la integración producida por una dimensión valorativa, comprende las relaciones entre las diversas instituciones, la interacción sociológica entre las fuerzas políticas representadas en el parlamento y el contenido valorativo e ideológico que inspira la acción política...”³³

Efectivamente las normas del derecho parlamentario se originan principalmente en la Constitución (su fuente principal), en leyes ordinarias, reglamentos parlamentarios, estatutos de los partidos políticos, costumbres, etc., dotadas todas de una eficacia formal.

2.4.- EL DERECHO PARLAMENTARIO Y SU DIFERENCIA CON LA TECNICA LEGISLATIVA.

El propósito de la técnica legislativa es el de elaborar leyes con lógica, coherencia, apegadas a la realidad, con orden que integre libros, capítulos, títulos, artículos, en tanto el derecho parlamentario regula el trabajo y organización del órgano legislativo, el cual tiene entre sus funciones una principal, la de elaborar leyes.

La técnica legislativa sirve para elaborar los proyectos de ley con claridad, precisión y con una buena redacción, con lógica y criterios bien orientados. En tanto el derecho parlamentario permitirá convertir al proyecto o iniciativa en una ley vigente, la cual se incorporará al resto de las normas del derecho positivo en beneficio de los destinatarios.

“...la técnica legislativa es el conjunto de reglas prácticas, de lenguaje y de lógica, que deben seguirse para elaborar una ley desde el punto de vista material; mientras que el derecho parlamentario es el conjunto de normas jurídicas que el órgano legislativo tiene que cumplir para desarrollar el proceso de iniciación, discusión, aprobación y promulgación de la ley.”³⁴

³³ Op. Cit. p.46.

³⁴ Bátiz Vázquez, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario. p. 11

“...técnica es un conjunto de reglas para hacer bien una cosa. Equivale o corresponde éste al nombre derivado del sustantivo téekjnee o la palabra ars en lengua latina y que llegó al idioma español con orígenes. En español contamos con el término técnica que se usa para indicar los conocimientos encaminados a una obra, y con el vocablo ante, que reservamos para cuando a dicha obra le corresponde el adjetivo bello que encierra un valor estético.”³⁵

Los temas relacionados a la técnica legislativa se consideran como propios del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales, sin embargo, no hay que olvidar que los representantes de los Poderes Ejecutivos tienen mucha participación en la formulación de iniciativas.

La redacción de las iniciativas o textos legales necesariamente debe corresponder a los legisladores, estos pueden apoyarse en equipos profesionales con perfiles especializados.

“En la actualidad el estudio de la técnica legislativa corresponde a un capítulo fundamental de las instituciones políticas. La calidad de la democracia está vinculada con los procesos electorales y con la organización y el funcionamiento de las instituciones. En el caso de los órganos de representación es crucial que su estructura y su operación se adecuen a las expectativas sociales en cuanto a la responsabilidad, sobriedad y efectividad en el cumplimiento de las tareas que conciernen a los legisladores...”³⁶

En la elaboración de los proyectos de ley, se conforman grupos de trabajo y su contenido toca aspectos particulares o delicados se opta incluso por formar subgrupos.

Cuando un proyecto o iniciativa versa acerca de materias que competen a otras dependencias, la Secretaría responsable sugiere que participen el menor número de estas con el fin de que no se opongan por considerar que se invade sus competencias.

“El número de los integrantes del grupo de trabajo no debe ser elevado, para agilizar la toma de decisiones y no diluir la responsabilidad de la elaboración

³⁵ Op. Cit. p. 10.

³⁶ Ortiz Arana, Fernando (Et Al). El Procedimiento Legislativo Mexicano. p. 8.

del proyecto. Sin embargo, no es raro que en ciertos aspectos del proyecto, no se pueda obtener un consenso, por lo que siempre debe existir una persona o grupo reducido que en último término tome las decisiones y, finalmente someta las diversas opciones a la consideración del órgano al que corresponde la facultad de iniciativa.”³⁷

Se debe tener como objetivo la redacción de un único documento, éste en ocasiones se ve obligado a reformarse varias veces, sea por la prisa de que el proyecto de ley debe ponerse a consideración superior o bien por la razón de que el debate se centra en algunos aspectos particulares.

“...es la diferencia que existe entre la idea y su realización, entre el fondo y la forma.”³⁸

En el pasado hablar de técnica legislativa, se concretaba a efectuar solamente críticas a la redacción de las normas jurídicas en proceso de aprobación, con el tiempo esta situación se ha transformado y hoy en la actualidad se le considera como el arte de redactar correctamente los futuros proyectos de ley.

“Simplemente, la técnica legislativa es el arte o el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación o interpretación general de las leyes.”³⁹

La técnica legislativa se le considera también un conjunto de recursos y procedimientos que sirve para elaborar los proyectos de las normas jurídicas, a través de un procedimiento que incluye: Exposición de motivos de la norma propuesta y la redacción de la misma de manera clara, breve, sencilla y accesible para que sea entendida por los sujetos a la que esta destinada.

El principal elemento de la técnica legislativa, es la calidad, que tiene como objetivo vigilar que la norma propuesta alcance la excelencia al momento de ser expedida.

³⁷ Sempé Mienvielle, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. p. 4.

³⁸ López Olvera, Miguel Alejandro. Técnica Legislativa. p. 69.

³⁹ Op. Cit. p. 67.

“...la técnica Legislativa tiene como finalidad el asegurar la presencia de condiciones más adecuadas que permitan contar con una ley viable, de contenido posible, financieramente aplicable, con calidad y de fácil comprensión apoyándose para alcanzar particularmente los dos últimos elementos, en instrumentos técnicos tales como la estructura, el lenguaje y las referencias.”⁴⁰

El legislador tiene como obligación perfeccionar y readaptar las leyes, ya que estas deben adecuarse a los criterios de necesidad, proporcionalidad, claridad y exigibilidad; esto es, tienen que corresponder a la realidad jurídica y social de la sociedad, solo de esta manera una ley vigente puede ser congruentes siempre y cuando concilie esa realidades.

La técnica legislativa transforma el contenido y los propósitos del derecho, en palabras, frases y normas lógicas y coherentes que dan como resultado una estructura sistemática al proyecto y en su caso a la futura ley.

Desde la óptica de la técnica legislativa, los proyectos de ley o decreto presentados ante el órgano legislativo, deben contener como mínimo los elementos de formalidad que la costumbre parlamentaria a impuesto.

Son tres elementos de carácter estructural que son básicos en los proyectos o iniciativas de ley o decreto a saber:

- 1.- Exposición de motivos.
- 2.- Cuerpo normativo del proyecto, y
- 3.- Normas transitorias.

A manera de conclusión, podemos afirmar que la técnica legislativa se vincula con la elaboración material de la ley, con la redacción de la misma, en sentido estricto la técnica legislativa pertenece al mundo del ser.

En tanto el derecho parlamentario y sus reglas internas tiene que ver con los procedimientos formales inherentes a una ley en el seno del órgano legislativo, en sentido estricto el derecho parlamentario corresponde al mundo del deber ser.

⁴⁰Quintana Valtierra, Jesús (Et Al). Derecho Parlamentario y Técnica Jurídica. p. 208.

De tal suerte que derecho parlamentario y técnica legislativa comparten objetivos y finalidades comunes, la de hacer leyes, esto es coinciden en su objeto material pero difieren en su objeto formal.

CAPITULO III

CONGRESO LOCAL

3.1. - DIPUTADOS.

Históricamente en el proceso de conformación del Poder legislativo del Estado de México, el número inicial de sus integrantes fue de 21 diputados, debido a las transformaciones políticas, sociales y administrativas que ha sufrido esta entidad federativa, el número se fue elevando paulatinamente y en la actualidad la integración de este poder cuenta con 75 miembros.

Si nos remontamos al pasado político de la Legislatura del Estado de México y en particular a partir de la vigencia de la Constitución actual del 31 de octubre de 1917, nos podremos percatar precisamente de esos cambios y de cómo ha evolucionado de manera favorable a través del tiempo como uno de los tres poderes que integran el Gobierno del Estado de México.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, estipuló en su artículo 38 la integración de la legislatura, dicho precepto estableció que por cada cincuenta mil habitantes o fracción mayor de veinticinco mil se elegiría un diputado, debe observarse que la norma no precisó la cantidad exacta de representantes populares.

La primera reforma al Artículo 38 la realiza la XXXV H. Legislatura, durante el mandato del Gobernador don Isidro Fabela, la cual en sentido estricto duplica la cantidad de habitantes para elegir a un diputado.

“art.38.- Por cada 100,000 habitantes o fracción mayor de 50,000 se elegirán un Diputado Propietario y un Suplente.”⁴¹

La mencionada reforma tampoco precisa la cantidad de legisladores que integrarán el Poder Legislativo de ese entonces; en cambio si establece en el artículo 39 requisitos para ocupar esos cargos como: edad mínima de 25 años, ser originario y en su caso ser vecino con residencia efectiva en el Estado de un año.

⁴¹ Gaceta del Gobierno, decreto número 111. XXXV Legislatura del Estado de México. p.3.

En el sexenio del Profesor Carlos Hank González, la XLV Legislatura efectuó otra reforma al referido artículo 38, aunque en esta ocasión, el legislativo permanente tuvo el acierto de normar la cantidad de integrantes de este Poder, al mismo tiempo reduce la cantidad de habitantes por diputado.

“ARTICULO 38.- Se elegirán un Diputado Propietario y un Suplente por cada setenta y cinco mil habitantes o más, no pudiendo el Congreso del Estado, en ningún caso, quedar integrado por menos de trece Diputados”.⁴²

El año de 1978 fue clave para las transformaciones políticas en México, la Presidencia de la República encabezada en ese entonces por José López Portillo y su Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, político visionario quien instrumentó la llamada Reforma Política, que integró por un lado la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LFOPPE, la cual pretendía integrar a la legalidad a diversas fuerzas políticas excluidas hasta ese momento de la vida política nacional y la Ley de Amnistía para las personas que se levantaron en armas durante el periodo conocido como *guerra sucia*; lo que de manera inmediata tuvo eco en las entidades federativas.

Tal fue el caso del Estado de México que en ese momento era gobernado por el Dr. Jorge Jiménez Cantú, quien propuso modificar el marco legal en materia electoral.

Le correspondió a la XLVI Legislatura del Estado, impulsar una nueva reforma al Artículo 38 de la ley fundamental local, misma que aumentó el número de diputados a 37, de los cuales 28 fueron considerados de mayoría relativa y los nueve restantes de proporcionalidad o de minoría; cabe señalar que esta norma estableció igualdad en derechos y obligaciones para ambos tipos de diputados.

Esta reforma dividió al Estado en 28 distritos electorales, bajo la fórmula de dividir a la población del estado en el número de distritos conforme al último Censo general de Población, previó la formación de tres circunscripciones electorales - que existen hasta la fecha - y por vez primera se habló de una

⁴² Gaceta del Gobierno, decreto número 204. XLV Legislatura del Estado de México. p. 2.

ley reglamentaria de los procesos electorales, al tiempo que se estableció un procedimiento para la asignación de los diputados de representación proporcional, de los cuales no podía asignárseles más de tres a los partidos minoritarios.

“ARTICULO 38.- La Legislatura del Estado se compondrá con 28 Diputados electos en Distritos Electorales, según el principio de votación mayoritaria relativa y hasta con 9 Diputados de Representación Proporcional...”⁴³

En el mandato de Alfredo del Mazo González como Gobernador del Estado, a instancia de la XLVIII Legislatura, se modifica de nueva cuenta el artículo 38 de la Constitución local, en esta ocasión se incrementaría el número de diputados a la Legislatura a 45 integrantes, sin mayores cambios en el procedimiento de asignación de los mismos.

“ARTICULO 38.- La Legislatura del Estado se compondrá con 34 Diputados electos en distritos Electorales, según el principio de votación mayoritaria relativa y hasta con 11 de representación proporcional...”⁴⁴

Durante la administración de Ignacio Pichardo Pagaza, el artículo 38 que nos ocupa, sufrió dos enmiendas; la primera, fue aprobada por la L Legislatura y la segunda por la LI Legislatura, mediante los decretos 126 y 158, respectivamente.

La primera de estas reformas, modificó la cantidad de integrantes de la Legislatura, que en esa ocasión se estableció en 63, de los cuales 34 deberían ser electos por el principio de mayoría relativa y 29 por el de representación proporcional.

“ARTICULO 38.- La Legislatura del Estado se compondrá con 34 Diputados electos en Distritos Electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y con 23 Diputados de representación proporcional...”⁴⁵

⁴³ Gaceta del Gobierno, decreto número 217. XLVI Legislatura del Estado de México. p. 1.

⁴⁴ Gaceta del Gobierno, decreto número 233. XLVIII Legislatura del Estado de México. p. 1.

⁴⁵ Gaceta del Gobierno, decreto número 126. L Legislatura del Estado de México. p. 1.

La mencionada reforma además estipulo un mecanismo para la asignación de los diputados de representación proporcional, asegurando el control del órgano legislativo a favor del partido que obtuviera la mayoría de la votación, creando para ello una cláusula de gobernabilidad; la cual consistía en asegurarle al partido que obtuviera más triunfos por el sistema de mayoría relativa, la posibilidad de asignarle por el sistema de representación proporcional los diputados necesarios hasta obtener un total de 29 por ambos principios. Al mismo tiempo prohíbe que ningún partido político pueda aglutinar a más de 38 diputados.

En otro aspecto la reforma en comento redefine los requisitos para ser electos diputados, en primer lugar ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos, contar con 21 años al día de la elección y ser originario del Estado, o en su caso ser avecindado con residencia efectiva de tres años.

La segunda de estas reformas eleva a 66 el número de integrantes del Poder Legislativo, de los cuales 40 se elegían mediante el sistema de distritos electorales o mayoría relativa y 26 mediante el sistema de representación proporcional.

“Artículo 38.- la Legislatura del Estado se compondrá con 40 Diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y con 26 Diputados de representación proporcional...”⁴⁶

Dicha enmienda mantiene la cláusula de gobernabilidad y establece para tal efecto que el límite para un partido político es la asignación de 34 diputados electos por mayoría relativa y en su caso completados por el principio de representación proporcional, al tiempo que prohíbe estrictamente que ningún partido político podrá sumar más de 43 diputados.

Por otra parte y en cuanto se refiere a la composición de éste órgano legislativo, de debe señalar en primer lugar que la Constitución vigente en el Estado de México, establece la división de poderes, dicha norma esta precisada en su artículo 34,

⁴⁶ Gaceta del Gobierno decreto número 158. LI Legislatura del Estado de México. p. 1.

“El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y judicial”.⁴⁷

El ejercicio de estos Poderes, se deposita en ciudadanos electos mediante el sistema del sufragio universal, libre, secreto y directo.

De igual forma la Constitución local señala claramente que los Poderes Públicos estarán asentados en la Ciudad de Toluca, la capital del Estado de México.

Esta norma de carácter estatal se precisa en su artículo 37:

“La ciudad de Toluca de Lerdo es la sede de los poderes públicos del Estado y capital del mismo”⁴⁸

El Poder Legislativo del Estado de México, se encuentra depositado en una asamblea denominada Legislatura del Estado, la cual se renueva cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Así lo establece el histórico artículo 38 de la ley fundamental local:

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

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

El o los diputados electos en elecciones extraordinarias concluirán el periodo de la Legislatura respectiva.”⁴⁹

La Legislatura del Estado, como ya se mencionó se integra con un total de 75 diputados, de los cuales 45, son electos mediante el sistema de mayoría

⁴⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. p. 115.

⁴⁸ Op. Cit. p. 115.

⁴⁹ Op .Cit. p.115.

relativa a través de una cantidad igual de distritos electorales y los 30 restantes por medio del sistema o principio de representación proporcional.

Al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, IEEM, le corresponde efectuar la demarcación de esos distritos electorales de mayoría relativa, con base en dividir la población total del Estado, conforme al último Censo General de Población realizado por el INEGI, entre el número de estos 45 distritos; además de considerar otros elementos como los factores geográficos y socioeconómicos.

Los diputados integrantes de una legislatura, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo que se trate de un diputado suplente y éste nunca haya estado en funciones sustituyendo al diputado propietario.

Esta claro que este precepto de la no reelección es lo que la ley vigente establece, sin embargo, hoy en día el tema en boga es precisamente la reelección de los diputados y de otros representantes populares como los Presidentes Municipales.

3.2.- REQUISITOS.

Para ser diputado propietario o suplente, integrante de la Legislatura del Estado, se requiere que los ciudadanos aspirantes a esos cargos cumplan puntualmente los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Constitución local, el cual establece entre otros:

- Ser ciudadano del Estado con ejercicio pleno de sus derechos políticos.
- Ser mexiquense y tener una residencia no menor a un año, en su caso si se trata de un avecindado la residencia será de tres años previos al día de la elección.
- No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por algún delito intencional que ameritara pena corporal.
- Tener cumplidos 21 años al día de la elección.
- No ser ministro de algún culto religioso, excepto que se separe del mismo de manera formal, material y definitiva con 5 años previamente.
- No ser diputado o senador en funciones al Congreso de la Unión.

- No desempeñarse como juez, magistrado, integrante del Consejo de la judicatura o ser servidor público federal, estatal y municipal.
- No ser parte de las fuerzas armadas, ni ocupar cargo de jefe de las fuerzas de seguridad estatal o municipal

Además de otros requisitos que establece el Código Electoral del Estado de México.

En el caso de que el servidor público sea Juez, militar o bien jefe de las fuerzas de seguridad del Estado o de un municipio; éstos podrán postularse siempre y cuando se separen de su cargo 60 días antes de la elección si esta es de carácter ordinaria y 30 para el caso de que sea de orden extraordinaria.

Si estos funcionarios fueran electos en el proceso electoral, deberán separarse de su cargo de forma definitiva, en caso contrario se reincorporaran a sus actividades propias de su cargo.

Así lo estipula el Código Electoral del Estado de México en el párrafo cuarto del artículo 15.

“Los ciudadanos que se hayan separado de un cargo público para contender en un proceso electoral, podrán reincorporarse al mismo una vez concluida la jornada electoral; en el caso de ser candidatos electos, deberán separarse en forma definitiva antes de asumir el cargo de elección popular por el cual fueron postulados”.⁵⁰

Cabe hacer mención que el titular del Poder Ejecutivo, no podrá ser electo diputado durante el ejercicio de su encargo.

De igual forma ningún ciudadano mexiquense que sea electo diputado, puede excusarse de desempeñar el cargo, excepto por causa justificada y avalada por la Legislatura, quien previamente conocerá del impedimento respectivo.

Asimismo el cargo de diputado es incompatible, con el ejercicio de cualquier comisión o empleo en el Gobierno Federal, Estatal, municipal u organismo

⁵⁰ Gaceta del Gobierno, decreto número 196, que reforma el Código Electoral del Estado de México. LVI Legislatura del Estado de México. p. 4.

descentralizado, por el cual perciba un sueldo; excepto las labores que la Legislatura le asigne a cualquiera de sus integrantes.

El Código Electoral del Estado de México, precisa en su artículo 16 otros requisitos para la elegibilidad de los diputados, los mismos se aplican a los aspirantes a la Gubernatura y a los integrantes de los ayuntamientos.

“Además de los requisitos señalados... los ciudadanos que aspiren a ser candidatos a Gobernador, diputado o miembro del ayuntamiento, deberán satisfacer lo siguiente:

I. Estar inscrito en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva:

II. No ser magistrado o funcionario del Tribunal, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

III. No formar parte del personal profesional electoral del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

IV. No ser Consejero Electoral en los Consejos General, Distritales o Municipales del Instituto, ni Secretario Ejecutivo General o director del mismo, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; y

V. Ser electo o designado candidato, de conformidad con los procedimientos democráticos internos del partido político que lo postule”⁵¹

3.3.- TIPOS DE DIPUTADOS.

Como se ha insistido reiteradamente en la actualidad, la Legislatura del Estado se integra con un total de 75 diputados; 45 de ellos son electos por el principio de mayoría relativa y los 30 restantes por el principio de representación proporcional.

⁵¹ Op. Cit. p. 4.

Los 45 distritos de mayoría relativa, resultan de dividir la población total del Estado, según los datos del último Censo General de Población.

El sistema de mayoría relativa es muy sencillo, la gana el candidato del partido político que obtiene más votos en la jurisdicción de su distrito, con respecto al resto de competidores, así sea la diferencia hasta de un voto; el candidato que se halla en este supuesto por lo tanto se convierte en diputado electo y debe recibir del órgano electoral correspondiente su constancia de triunfo respectiva.

La calificación de la elección por el sistema de mayoría relativa y de representación proporcional, está previsto en el Artículo 45 de la ley fundamental del Estado de México.

“Las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa serán computadas y declaradas válidas por los órganos electorales en cuyo territorio se halla llevado a cabo el proceso electoral correspondiente, el que otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos, en los términos de la ley de la materia.

El cómputo y la declaración de validez de las elecciones de diputados de representación proporcional, así como la asignación de estos, será hecha por el organismo público estatal encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones.”⁵²

Como ya se ha mencionado, la asignación de los diputados electos a través del principio de representación proporcional, compete al órgano público estatal, encargado de la preparación y desarrollo de los procesos electorales, que en este caso es el Instituto Electoral del Estado de México, IEEM.

El Código Electoral del Estado de México, precisa en su artículo 20 el mecanismo que utiliza el Consejo General del IEEM, para llevar a cabo la asignación de los diputados, e inclusive regidores y síndicos que son electos a través de éste sistema.

⁵² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. p. 117.

“Para los efectos de los cómputos de cualesquiera elección y para la asignación de diputados, regidores o, en su caso, síndico por el principio de representación proporcional, se entenderá por:

- I. Votación total emitida: los votos totales depositados en las urnas.
- II. Votación válida emitida: la que resulte de restar a la votación total emitida los votos nulos; y
- III. Votación válida efectiva: la que resulte de restar a la votación válida emitida, los votos de los partidos políticos que no reúnan el porcentaje mínimo de votos establecido por este Código para tener derecho a participar en la asignación de diputados, regidores o, en su caso, síndico de representación proporcional y los votos de los candidatos no registrados”.⁵³

Para que a los partidos políticos les sean asignados diputados de representación proporcional, deberán cubrir los siguientes supuestos:

- Registrar candidatos propios a diputados por el principio de mayoría relativa, en cuando menos 30 distritos.
- Obtener como mínimo el 1.5 % de la votación efectiva en la elección de diputados de mayoría relativa.
- La asignación de este tipo de diputados se realizará con base en la ley de la materia, es decir, en el Código Electoral del Estado de México.
- Entre otras obligaciones, los partidos políticos, o en su caso, la coalición que postule candidatos comunes, deberá registrar una lista de ocho formulas de candidatos, en esta lista los partidos políticos podrán integrar hasta cuatro formulas de las registradas por el principio de mayoría relativa; el orden que esta lista guarde, se utilizará para la asignación de diputados que le correspondan por éste principio al partido político o coalición.
- Para hacer la asignación de los diputados de representación proporcional, la autoridad electoral, o sea el IEEM, constituirá una circunscripción electoral en el Estado.

⁵³ Código Electoral del Estado de México. p. 26.

Respecto del número de circunscripciones que deben conformarse para la asignación de los diputados de representación proporcional, al parecer existe una contradicción, sin embargo el Código Electoral del Estado de México, difiere en su Artículo 22 párrafo primero, con lo establecido en la Constitución Política del Estado de México en el artículo 39 párrafo segundo, fracción I.

El Código Electoral del Estado de México, propone una sola circunscripción electoral en todo el Estado y la Constitución Local propone “*hasta*” tres, lo que parecer ser más bien una salida política para el caso de un conflicto en el número de asignaciones que correspondan a cada partido político en una elección determinada; a saber:

Artículo 22, párrafo primero del Código Electoral del Estado de México:
“Para efectos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, se constituirá una circunscripción plurinominal que comprenderá los cuarenta y cinco distritos de mayoría relativa en que se divide el territorio del Estado.

...”⁵⁴
...

Artículo 39, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Local:

“La asignación de diputaciones de por el principio de representación proporcional se efectuará conforme a las siguientes bases:

- I. Se constituirán hasta tres circunscripciones electorales en el Estado de México, integradas cada una por los distritos que en los términos de la ley de la materia se determinen.

...”⁵⁵
...

De manera práctica el Consejo General del IEEM, ha utilizado la disposición constitucional de conformar hasta tres circunscripciones en el Estado, para llevar a efecto la distribución de los diputados por éste principio; es de sobra señalar que al constituyente permanente le corresponde homogenizar las leyes

⁵⁴ Op. Cit. p. 127.

⁵⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. p. 115.

reglamentarias, con el objeto de que estas no se contradigan con el mandato constitucional.

También el hecho de que puedan existir hasta tres circunscripciones tiene algunas ventajas, por ejemplo, todos los candidatos perdedores por el principio de mayoría relativa, tienen en sentido estricto una segunda oportunidad dentro de la jurisdicción de su circunscripción, para ocupar una curul; ya que quienes hubiesen obtenido los porcentajes minoritarios más elevados con respecto a sus compañeros de partido, pueden precisamente ser designados diputados de representación proporcional.

Para tal efecto, habrá que considerar otras variables, como la votación válida efectiva que haya obtenido cada partido político y en su caso las fracciones restantes mayores de porcentajes obtenidos y de estos datos se derivará la cantidad de diputados de representación proporcional que les serán asignados a cada instituto político.

La asignación de diputados de representación proporcional que correspondan a cada partido político seguirá un procedimiento, se efectuará alternando la lista de las ocho formulas de candidatos registrados previamente y el orden de los candidatos que no habiendo alcanzado la mayoría relativa tengan los porcentajes de votación minoritaria más altos en sus distritos.

Tanto los diputados electos mediante el sistema de mayoría relativa, como los electos a través del sistema de representación proporcional, gozan de los mismos derechos y por lo tanto tienen las mismas obligaciones.

3.4.- FUNCIONES.

A los diputados les corresponde ejercer el derecho de iniciativa, esto es la tarea de hacer o modificar las leyes, esta facultad también la posee el titular del Poder Ejecutivo, el tribunal Superior de Justicia, los Ayuntamientos, e incluso los ciudadanos.

Así lo señala la Constitución Política del Estado en su Artículo 51:

“El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

I. Al Gobernador del Estado;

I. A los diputados;

III. Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;

IV. A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, y en general, tratándose de la administración pública y gobierno municipales en cualquier materia referente a sus facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno,

V. A los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración.”⁵⁶

En su carácter de altos funcionarios los diputados locales, cuentan con derechos, al igual que con obligaciones, los cuales deben ejercer en el seno de la Legislatura de la que son parte integrante.

En primer término se señalarán los derechos de los diputados:

- Como ya se ha reiterado el principal derecho es el de presentar iniciativas de ley o decreto.
- Asistir y participar en las sesiones de la Asamblea Plenaria.
- Efectuar gestiones de índole social de sus representados ante las distintas instancias de gobierno.
- Solicitar a la Legislatura licencia para separarse de su cargo.
- Votar y ser electo para formar parte de los órganos de la Legislatura.
- Recibir la documentación (papelería, credenciales, etc.), que los acredite como legisladores.
- Percibir una remuneración denominada dieta, y demás prestaciones legales, con el objetivo de desempeñar adecuadamente su actividad.
- Ser integrante de un grupo parlamentario.
- Formar parte integrante de Comisiones Legislativas, y asociarse a los trabajos de otras

⁵⁶ Op. Cit. p. 118.

- Formar parte de los Comités Permanentes.
- Otras que señale la Constitución local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.

Por lo que corresponde a las obligaciones de los diputados, se pueden mencionar las siguientes:

- Rendir protesta previamente para asumir el cargo.
- Asistir a las juntas, a las sesiones plenarias de la Legislatura y de la Diputación Permanente cuando le corresponda formar parte de esta.
- Participar en los trabajos de las Comisiones Legislativas y de los Comités Permanentes de que forme parte.
- Observar y cumplir lo preceptuado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.
- Desempeñar con diligencia las comisiones de carácter especial, que les sean encomendadas por la Legislatura, la Diputación Permanente o bien el Presidente de la Mesa Directiva en turno.
- Cumplir con las tareas asignadas por los órganos de la Legislatura.
- Acudir en representación de la Legislatura a foros, reuniones o audiencias públicas, a las que sean comisionados.
- Conducirse con respeto en las sesiones plenarias durante sus intervenciones, de igual forma en todos aquellos trabajos de carácter legislativo en que participe.
- Durante el desarrollo de las asambleas, abstenerse de hacer uso de la palabra, en tanto no sea autorizado por el Presidente de la Mesa Directiva.
- Al dirigirse a la Asamblea los diputados deberán permanecer de pie durante sus intervenciones.
- Informar al Presidente de la Mesa Directiva, cuando por causa justificada no pueda concurrir a las sesiones, o reuniones de trabajo en las Comisiones Legislativas.
- Presentar ante el órgano correspondiente su declaración patrimonial, en los términos que la ley de la materia lo establezca.
- Abstenerse de introducir armas a la sede del congreso.
- No utilizar recursos públicos con fines de carácter proselitista.

- Complementariamente todas aquellas, que establezca la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México y su Reglamento.

3.5.- PRIVILEGIOS.

Los diputados locales del Estado de México, son altos funcionarios que gozan del fuero constitucional.

En primer lugar habrá que definir lo concerniente al fuero constitucional y posteriormente saber que funcionarios gozan de este privilegio.

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que “Fuero Constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionados proceso penal...”⁵⁷

La misma obra define claramente que servidores públicos tienen ese carácter:

“Altos funcionarios de la federación, el Presidente de la República, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, los magistrados de la SCJ, los senadores, los Diputados (tanto federales como locales) y los gobernadores de los Estados...”⁵⁸

Antaño el fuero constitucional, era un derecho del cual gozaban los altos funcionarios de la Federación, los cuales no podían ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, sin que la Cámara de Diputados del Congreso de la unión, procediera a desaforar al funcionario infractor, esto es, a despojarlo del fuero o privilegio de que estaba investido y posteriormente ponerlo a disposición del órgano jurisdiccional para que fuera juzgado.

El 28 de diciembre de 1982, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales hechas por el Poder Legislativo, plasmadas en el actual Título Cuarto, denominado *De las responsabilidades*

⁵⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. p. 1757.

⁵⁸ Op.Cit. p. 1757.

de los servidores públicos y patrimonial del Estado, que incluye de los Artículos 108 al 114; con dichas reformas, se instituye un nuevo procedimiento para fincar responsabilidad política a los servidores públicos denominado Juicio Político y el “desafuero” se cambio por el de Declaración de Procedencia.

El 31 de diciembre del mismo año se publicó en el Diario Oficial la Ley de Responsabilidades Federal de los Servidores Públicos, que en sentido estricto es la Ley reglamentaria de este Título Constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que regula la aplicación de sanciones a los funcionarios del Estado de México, fue aprobada por la Legislatura local el 5 de septiembre de 1990 y publicada en la Gaceta de Gobierno el 11 de septiembre del mismo año.

Ahora bien, la institución del Fuero Constitucional en sentido estricto se supone que ya no existe, sin embargo de manera práctica esta presente en la vida cotidiana, los llamados “Altos Funcionarios” la hacen valer diariamente, eso explica su vigencia, aún más al listado inicial se han sumado otros funcionarios que en la vía de los hechos afirman contar con el llamado “Fuero Constitucional”.

“... Ahora gozan de esta inmunidad procesal los Jefes de Departamentos Administrativos, Procurador General de Justicia del D.F. Jueces y Magistrados del Poder Judicial Federal y local, y los Directores Generales y sus equivalentes de las entidades del Sector Paraestatal.”⁵⁹

Por otra parte el privilegio del fuero habrá que observarlo desde la óptica de dos modalidades, la primera conocida como inmunidad y la segunda la no procesabilidad:

En el caso de la inmunidad se le concibe como privilegio o prerrogativa de los Diputados, de los Senadores, del Presidente de la República, así como de Diputados Locales que integran las Legislaturas locales.

⁵⁹ Op. Cit. p.1757.

Dicha inmunidad prevé la libertad parlamentaria que tiene todo diputado o senador en el marco de un régimen democrático, basado en el principio de la división de poderes, sin que esto conlleve a excesos en el ejercicio de esa libertad.

Así lo prevé la Constitución Federal en su Artículo 61, para el caso de los Diputados y Senadores de la República.

“Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”⁶⁰

Por lo que corresponde al Presidente de la República el Artículo 108 párrafo segundo dispone:

“ ...

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común...”⁶¹

En el ámbito local también prevalece el fuero constitucional para los Diputados Locales, este privilegio se encuentra consagrado en el Artículo 42 de la constitución local.

Art.42.

“Los diputados jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por las declaraciones o los votos que emitan con relación al desempeño de su cargo. Los presidentes de la Legislatura y de la Diputación Permanente velarán por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.⁶²

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 62.

⁶¹ Op. Cit. p. 117.

⁶² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. p. 116.

En sentido estricto no existe una inmunidad absoluta derivada del fuero constitucional, en todo caso, esta se da durante el desempeño del encargo correspondiente y con motivo de las funciones que realicen como integrantes de las Cámaras, se trate de Diputados Federales, Senadores o legisladores locales.

Por lo que respecta a la no procesabilidad, esto es el privilegio que tienen los diputados y senadores, para no comparecer ante las autoridades judiciales ordinarias sean estas federales o estatales, sin embargo este concepto no debe confundirse y tomarse como sinónimo de inmunidad

Por el contrario si existiese responsabilidad administrativa, civil o la comisión de hechos delictivos del fuero común, en el desempeño de su cargo se colocarían en el supuesto del Juicio Político y en su caso en el de la Declaración de Procedencia.

CAPITULO IV

EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO

4.1.- INICIATIVA.

La iniciativa, es un derecho conferido a determinados órganos del Estado, para iniciar una ley o decreto, la cual presentada al Poder legislativo se puede transformar en primer lugar en un proyecto de ley y posteriormente en una norma jurídica.

A nivel federal y de acuerdo al Artículo 71 de la Constitución compete:

- “ ...
- I. Al Presidente de la República:
 - II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
 - III. A las legislaturas de los Estados.
- ...⁶³

Además de los órganos facultados por éste artículo, debe agregarse a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual circunscribe su acción a materias referidas a esa jurisdicción, de conformidad a lo establecido en el artículo 122 de la máxima ley.

El hecho de presentar una iniciativa de proyecto de ley, por parte de los órganos facultados por la ley, no implica de ninguna manera una aprobación obligada; esta puede ser rechazada y esto se puede deber a que no es un asunto de verdadero interés de la población.

Señala el inciso III del artículo 71, que las Legislaturas de los Estados cuentan con la facultad de iniciativa.

En efecto, “Las Legislaturas de los Estados, como dispone el artículo 71 constitucional, también gozan de la facultad de iniciar leyes. Pueden proponer

⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 66.

medidas que, tanto a nivel fundamental como secundario, fortalezcan a los poderes locales.”⁶⁴

Para el caso particular del Estado de México, que es la entidad federativa en cuestión, el derecho de iniciativa, se puede considerar como el acto por medio del cual distintos órganos del estado someten a la consideración de la Cámara de Diputados Local un proyecto de ley o decreto.

El artículo 51 de la Constitución política del Estado Libre y Soberano de México, establece el derecho a quienes pueden iniciar 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 en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.
- IV. A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios y en general, tratándose de la administración pública y gobiernos municipales en cualquier materia referente a sus facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno;
- V. A los ciudadanos del estado, en todos los ramos del estado, en todos los ramos de la administración.”⁶⁵

Las iniciativas del Poder Ejecutivo y del Tribunal Superior de justicia, presentadas ante la Cámara de Diputados, serán turnadas desde luego a las Comisiones Legislativas respectivas para sus estudio, análisis y posible dictamen, en base a lo que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.

Precisamente en la Ley Orgánica de éste poder, de manera específica en su artículo 28, se regula el derecho a la presentación de iniciativas por parte de los diputados, entre otros, con los que cuentan los representantes populares.

⁶⁴ López Olvera, Miguel, Alejandro. Técnica Legislativa. P. 23.

⁶⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. P. 118.

“Artículo 28.- Son derechos de los diputados:

- I. Presentar iniciativas de ley o decreto;
- II. Participar en las sesiones de la Asamblea;
- III. Realizar gestiones en nombre de sus representados ante las diversas instancias de autoridad;
- IV. Solicitar licencia para separarse de su cargo;
- V. Elegir y ser electo para integrar los órganos de la legislatura;
- VI. Contar con la documentación que los acredite como diputados;
- VII. Percibir una remuneración que se denominará dieta, así como las demás prestaciones de ley que les permitan desempeñar adecuadamente sus funciones;
- VIII. Formar parte de un grupo parlamentario;
- IX. Ser integrante de comisiones o comités o bien, asociarse a sus trabajos;
- X. Los demás que les señale la Constitución, la ley y el reglamento.”⁶⁶

El derecho de iniciativa de los diputados, se encuentra normado por el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, particularmente en el artículo 68.

“Artículo 68.- El diputado que presente una iniciativa se denominará diputado presentante.”⁶⁷

Las iniciativas de ley o decreto que sean presentadas por los diputados ante el pleno, serán turnadas a las Comisiones Legislativas correspondientes.

Cuando un proyecto no cumpla con los requisitos establecidos en la Constitución o la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el Presidente de la mesa directiva se los devolverá a su autor, según corresponda el origen de dicha iniciativa, previniéndole para que de cumplimiento de manera cabal a los requisitos, advirtiéndole en su caso, que no podrá volver a presentar el mencionado proyecto antes de los treinta días posteriores al acuerdo que halla tomado esa resolución.

⁶⁶ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. p. 153 y 154.

⁶⁷ Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. p. 186.

En caso de persistir las deficiencias señaladas en los proyectos, estos podrán ser de nueva cuenta presentados hasta el siguiente periodo de sesiones.

El procedimiento que seguirán las proposiciones que no tengan el carácter de iniciativas de ley o decreto, serán presentadas por uno o más integrantes de la Legislatura y sin que formen mayoría los que las suscriben, se sujetarán a las reglas establecidas por el artículo 72 del mencionado Reglamento del Poder Legislativo.

Este precepto señala:

“... ”

- I. Deberán presentarse por escrito y ser 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 contrario se tendrá por desechada;

Si los firmantes constituyen mayoría, el presidente acordará el trámite que corresponda.”⁶⁸

Las iniciativas de ley o decreto, así como las proposiciones que no tengan ese carácter, serán turnadas a la Comisión Legislativa que le corresponda en razón del tema o contenido que traten, pudiendo ser turnadas a dos comisiones, incluso a una tercera si se considera que es de su competencia.

El trabajo común de tres Comisiones Legislativas, dará como resultado la formación de las llamadas Comisiones Unidas, las cuales efectuarán un análisis, dictamen y presentación ante el pleno de la Cámara de los proyectos de ley o decreto de manera colegiada.

⁶⁸ Op. Cit. p. 187.

4.2.- DISCUSION.

Es el acto por el cual las Cámaras federales y las de carácter local en las entidades federativas, discuten acerca de las iniciativas presentadas, con el fin de acordar si deben o no ser aprobadas.

En sentido estricto, la discusión es un segundo momento o etapa del proceso legislativo en general; conduce necesariamente a la aprobación o desaprobación del correspondiente proyecto o iniciativa de decreto.

La discusión se llevará a cabo en los plenos legislativos, en tanto las Comisiones Legislativas hayan discutido en primer término las iniciativas; a partir de ese momento se generará un dictamen correspondiente.

Luís Moral Padilla, considera a esta parte del proceso legislativo como:

“El proyecto de ley es analizado por las cámaras para determinar sus pros y contras.”⁶⁹

Para el maestro Eduardo García Máynez, “es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas a fin de determinar si deben o no ser aprobadas...”⁷⁰

Además, nos remite al fundamento de esa etapa del proceso legislativo, plasmado en el artículo 72 constitucional, párrafo primero e inciso h principalmente:

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;

...

h) La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de

⁶⁹ Moral Padilla, Luis. Notas de derecho Constitucional y Administrativo. p. 48.

⁷⁰ García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. p. 54.

tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.”⁷¹

Por otra parte, en algunos Estados de la República, es frecuente que el Poder Ejecutivo y Judicial, envíen a formar parte de los debates a un representante, con voz, pero sin voto; esto con el fin de defender o atacar la iniciativa, según sea el caso, máxime si alguno de estos poderes hace uso de su derecho de iniciativa.

En el caso específico del Estado de México, los artículos 52 y 53 de la Constitución Local, rige esta etapa de la discusión, parte importante del proceso legislativo, que tiende a la elaboración de leyes o decretos.

Por otra parte la Legislatura desarrollará la discusión, y en su caso la aprobación de las iniciativas de ley o decreto, con sujeción estricta a lo que establece su Ley Orgánica particular.

De considerarlo pertinente, el Congreso Local, podrá solicitar del Gobernador del Estado, del Presidente del Tribunal de Justicia, la presencia de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, de los Directores de los organismos del sector paraestatal; de los magistrados y de los integrantes del Consejo de la judicatura del Poder Judicial, respectivamente, con el fin de ampliar el estudio de las iniciativas de ley o decreto propuestas por ambos Poderes.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, las iniciativas de ley o decreto deben cumplir con los siguientes requisitos:

“Artículo 81.-

...

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

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 67 y 68.

- 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 fundamente;
- III. Contener proyecto de articulado, en cuanto a la parte formal normativa.;
- IV. Acreditar fehacientemente la calidad de ciudadano, cuando quien la presente tenga esta condición.”⁷²

Las iniciativas de ley o decreto, o cualquier otra propuesta que sea dictaminada como notoriamente improcedente, serán desechadas por acuerdo del Pleno.

De igual forma, ninguna iniciativa podrá ser discutida por la Asamblea, sin que primero haya pasado a la o las Comisiones Legislativas correspondientes, a excepción de aquellas cuyo trámite sea dispensado.

Si un asunto es considerado como urgente y de obvia resolución, la Legislatura o la Diputación Permanente, podrá acordar la dispensa del trámite, pero no así la votación.

El artículo 74 del Reglamento del Poder legislativo, señala que:

“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 fueron acordados por ésta.”⁷³

Las Comisiones Legislativas sesionarán de manera continua, con el objeto de substanciar los asuntos que la Presidencia de la mesa directiva de la Cámara les envíe, de igual forma elaborarán los dictámenes de esas iniciativas.

En el caso de la conformación de las Comisiones Unidas, estas emitirán un solo dictamen, por mayoría de votos de los integrantes de cada una de esas Comisiones Legislativas. Estos dictámenes podrán ser aprobatorios o desaprobatorios.

⁷² Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. p. 167.

⁷³ Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. p. 187.

Si las Comisiones Legislativas, consideran que no existen elementos suficientes para dictaminar un asunto, o bien que no es oportuna la emisión del dictamen, podrán acordar se remita la iniciativa en cuestión a la reserva, o bien sea devuelta a su autor o autores.

Los dictámenes se presentarán por escrito y deberán contener una exposición clara y precisa del asunto analizado, las consideraciones de sí llena o no los requisitos de forma y fondo, las propuestas de modificación a la iniciativa, los puntos resolutivos que consideren las propuestas concretas, las opiniones de las Comisiones Legislativas y finalmente el texto del proyecto de ley o decreto.

Previo a la discusión de un dictamen, el Presidente de la mesa directiva, proveerá lo necesario para que se entregue copia de los dictámenes a los diputados.

Iniciada la discusión de un dictamen, el Presidente con el apoyo de los secretarios, elaborará una lista de oradores a favor y en contra, concediéndoles el uso de la palabra en forma alterna, debiendo iniciar el primer orador inscrito en contra.

El diputado que hubiere solicitado la palabra y al momento de que se le otorgue la misma, no se encuentra presente en la sesión, perderá su derecho a intervenir en el punto del orden del día correspondiente.

Otorgado el uso de la palabra, los legisladores podrán hacer uso de la tribuna o bien intervendrán desde su curul.

Para el caso de la discusión de un dictamen en lo particular, los diputados interesados en participar están obligados, a señalar el artículo o fracciones del proyecto que desean impugnar y su alocución versara estrictamente en torno a ese punto

La discusión de los artículos y fracciones, se desarrollará en el orden en que estos estén numerados.

Si un artículo o fracción, fuera impugnado en repetidas ocasiones, se le separará de la discusión general y se debatirá por separado.

Si durante la discusión, existiera alguna modificación al proyecto de ley o decreto, el diputado que la hiciere, deberá elaborarla por escrito e inmediatamente se someterá a votación para determinar si se admite o no, en caso afirmativo la enmienda pasará a formar parte del proyecto, en caso contrario se desechara.

Otorgado el uso de la palabra, el orador en turno dispondrá de hasta 15 minutos para exponer su punto de vista en torno al dictamen, agotado este tiempo tendrá derecho a solicitar una prórroga de hasta 10 minutos. El Presidente de la mesa directiva negará o aceptará tal solicitud.

El artículo 101 del reglamento del Poder Legislativo, establece que:

“Concedido el uso de la palabra un diputado, solo podrá ser interrumpido por el presidente cuando:

- I. Se trate de una moción de orden a proposición de alguno de los diputados, para ajustar la sesión a las disposiciones de la ley o el reglamento;
- II. Se viertan injurias contra alguna persona o institución;
- III. Se aparte del asunto a discusión;
- IV. Se exceda del tiempo que le hubiese sido concedido;
- V. Le sea solicitada una explicación pertinente.”⁷⁴

Cuando un diputado solicite al que hace uso de la palabra una explicación pertinente, deberá solicitarlo al Presidente, quien por su parte consultará al orador si acepta o no; en caso de aceptar, se escuchara al interpelante y la respuesta será dirigida a la Asamblea, de no aceptarla el orador continuara en el uso de palabra.

Por otra parte, los diputados podrán solicitar el uso de la palabra hasta por 10 minutos, para intervenir respecto a hechos relacionados con el asunto tratado

⁷⁴ Op. Cit. p. 189.

por el diputado orador, o bien para contestar alusiones personales, concluida la intervención se continuara con la lista de oradores.

Si el Presidente de la mesa directiva, desea hacer uso de la palabra y formar parte de la discusión de un asunto, la solicitará y hará uso de ella desde la tribuna, en tanto sus funciones las asumirá uno de los Vicepresidentes.

Señala el Artículo 105 del Reglamento del Poder Legislativo, que iniciadas las discusiones, solo podrán ser suspendidas en los siguientes casos:

“ ...

- I. Cuando la Asamblea acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor o interés;
- II. Por una moción suspensiva que presente alguno de los diputados;
- III. Cuando se retire el dictamen o proposición que se discuta;
- IV. Por desintegración del quórum;
- V. Por causas graves de alteración del orden en el salón de sesiones;
- VI. Cuando así lo decida la Asamblea;
- VII. Por acuerdo del presidente.”⁷⁵

4.3.- APROBACION.

Es la facultad a través de la cual las Cámaras del Congreso de la Unión, y de los Congresos Locales, aceptan totalmente o parcialmente un proyecto de ley.

En opinión del maestro García Máynez, “Es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley, la aprobación puede ser total o parcial.”⁷⁶

Mientras que para Luís Moral Padilla, consiste en que: “La nueva ley es aprobada definitivamente por las dos cámaras.”⁷⁷

Para el caso particular del Estado de México, los artículos 53, 54, 55 y 56 de la Constitución Política Local, rigen esta etapa importante del proceso legislativo.

⁷⁵ Op. Cit. p. 189 y 190.

⁷⁶ García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del derecho. p. 55.

⁷⁷ Moral Padilla, Luís. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. p. 48.

En el curso de la sesión parlamentaria y puesto a discusión el dictamen de un proyecto o ley, previo a que se agote la lista de oradores, el Presidente de la mesa directiva consultará a la Asamblea, si considera suficientemente discutido el asunto, en caso afirmativo se procederá a la votación de inmediato y en caso contrario culminará la discusión con un orador a favor y otro en contra. En este caso, se procederá de igual forma que en las discusiones en lo particular.

El artículo 54 de la máxima ley local consigna que: “La votación de las leyes y decretos será nominal”.⁷⁸

Sin embargo, es en el Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México, que se consideran además de la votación nominal, la económica y la secreta.

Por lo tanto existen tres tipos de votación:

- I. Económica
- II. Nominal y
- III. La secreta.

La denominada económica, se hará por la simple manifestación de ponerse de pie los que aprueben el dictamen de ley o decreto y quedarse sentados los que lo desapruben.

Si en una votación económica existiera diferencia marcada, entre los diputados que se pusieron de pie y los que se quedaron sentados, se procederá a contar los votos de nueva cuenta, debiéndose quedar parados o sentados, según el sentido de su voto, en tanto son contados.

El artículo 113 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México, establece el procedimiento para la votación nominal y esta debe efectuarse de la siguiente manera:

⁷⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. p. 118.

“

- I. Cada miembro de la Legislatura, comenzando por los diputados ubicados a la izquierda de la directiva y continuando por filas, puesto de pie dirá en voz alta su apellido o apellidos y nombre si fuere necesario para distinguirse de otro, agregando la expresión “SI o “NO” según el sentido de su voto a favor o en contra;
- II. Un secretario de la directiva, anotará los votos a favor y en contra del asunto sujeto a votación, auxiliado en su caso por el otro secretario;
- III. Concluido este acto, el mismo secretario preguntará dos veces en voz alta, si falta algún diputado por emitir su voto, y no faltando ninguno se procederá a recabar el del presidente;
- IV. El secretario hará enseguida el cómputo de los votos e informará el resultado, al presidente.”⁷⁹

Por lo que corresponde a la votación secreta, esta se ceñirá al siguiente procedimiento:

- I. El Presidente instruirá al Secretario para que a todos los legisladores les sean entregadas las cédulas respectivas, mismas que llenarán de manera personal, en estas deberán anotar los nombres de las personas y cargos a elegir.
- II. Cada uno de los diputados será llamado a depositar su cédula en la urna respectiva.
- III. Concluida la votación los secretarios verificarán que el número de cédulas depositadas en la urna, correspondan al número de diputados presentes, posteriormente efectuarán el cómputo y darán a conocer a la Asamblea el resultado de la votación.

El voto de los diputados es personal y no se puede delegar a persona alguna, por tal razón y durante la votación están obligados a permanecer dentro del recinto de sesiones.

Los votos a favor o en contra, serán considerados con esos sentidos, mientras que la abstención se sumará al resultado mayoritario de la votación.

⁷⁹ Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. p. 191.

Cuando se requiera mayoría calificada de la votación para una resolución de la Legislatura y esta no se logre en la primera votación, se procederá a repetirla, si en la segunda ocasión tampoco se logra, se abrirá el asunto de nueva cuenta a discusión y posteriormente se volverá a votar; si el resultado no varía, se presentará en la siguiente sesión para tomar una determinación definitiva.

Si por alguna causa existiera confusión en la votación, el presidente podrá convocar a su repetición.

Finalizada la votación y previo informe de la secretaría en relación al cómputo, el presidente hará la declaratoria procedente.

Aprobado el proyecto de ley o decreto en cuestión, el presidente lo remitirá a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios para su revisión.

Concluida dicha revisión esta Secretaría lo remitirá al Poder Ejecutivo para los efectos procedentes.

De acuerdo al artículo 110 del Reglamento del Poder Legislativo, la ley o decreto aprobados utilizarán la siguiente forma para su expedición:

“La Honorable (Número romano que corresponda) Legislatura del Estado de México decreta:

(número de decreto).

(El texto de la ley o el decreto).

Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México, a los...días del mes de...de...diputado Presidente.-diputados Secretarios.- (nombres y rúbricas).

En caso de que la resolución sea emitida fuera de la Capital del Estado, se adecuará la parte correspondiente.”⁸⁰

Las leyes o decretos de incumbencia exclusiva del Poder Legislativo, se hará la comunicación respectiva, con el único objeto de su publicación y observancia.

Las adiciones y reformas a la Constitución particular, serán comunicadas por los Secretarios de la Mesa Directiva a todos los ayuntamientos del Estado, acompañando copia de la iniciativa, del dictamen y del proyecto de decreto, con el fin de que hagan llegar su voto a la Legislatura o en su caso a la Diputación Permanente, dentro de los quince días naturales posteriores a la fecha en que reciban la comunicación.

La Legislatura o la Diputación Permanente, en su oportunidad contabilizarán los votos de los ayuntamientos y harán en su caso la declaratoria de haber sido aprobada la adición o la reforma, comunicándolo al Ejecutivo del Estado para los efectos legales correspondientes:

Los ayuntamientos que no otorguen su voto dentro del plazo señalado, serán considerados como votos aprobatorios.

4.4.- SANCION.

Posterior a que es aprobado todo proyecto por las Cámaras federales o los Congresos Locales, pasa al Ejecutivo, (Presidente de la República y Gobernadores), para que éste pueda formularle observaciones.

La sanción es una prerrogativa conferida al titular del Ejecutivo, con el fin de equilibrar los poderes, éste tiene la posibilidad de expresar y argumentar sus puntos de vista.

Es en sentido estricto, es la aprobación o aceptación del proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo.

⁸⁰ Op. Cit. p.190.

Para el caso el caso del Presidente de la República esta facultad se encuentra consagrada en el artículo 72, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso específico del Gobernador del Estado de México, los artículos 59 y 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, rigen esta etapa integrante del proceso legislativo.

El Presidente de la República y en su ámbito territorial el Gobernador del Estado, puede negar su sanción a un proyecto aprobado por la Legislatura (Derecho de veto), sin embargo esta facultad no es absoluta.

Que se entiende por el veto?

El maestro Ignacio Burgoa opina al respecto:

“...El veto presidencial (*o del Gobernador*) no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidas en ambas Cámaras, (*o Cámaras locales*) las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva”.⁸¹

Jorge Sayeg Helú considera que: “ el derecho de veto en la actualidad no alcanza a todas las materias. Hay algunas que están expresamente eximidas de las observaciones del Ejecutivo de la Unión. Ello sucede con las funciones que se atribuyen al Congreso en su conjunto, o alguna de las Cámaras de manera exclusiva...para actuar como cuerpo electoral o jurado.”⁸²

Mientras que para Miguel Alejandro López Olvera , “El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar, en todo o en parte mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso.”⁸³

⁸¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. p. 436.

Los subrayados son nuestros

⁸² Sayeg Helú, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. p. 148.

⁸³ López Olvera, Miguel Alejandro. Técnica Legislativa. p. 32.

El artículo 59 de la Constitución Local, señala a la letra:

“Artículo 59.- El Gobernador del Estado, podrá formular observaciones a las leyes o decretos que expida la Legislatura y remitirlas para su discusión y, en su caso, aprobación durante un mismo periodo de sesiones.

La nueva votación de la Legislatura deberá realizarse durante el mismo periodo en que se reciban las observaciones. Si concluye el periodo ordinario, la Diputación Permanente convocará a periodo extraordinario de sesiones.

Para la aprobación de las observaciones enviadas serán necesarios los votos de al menos las dos terceras partes del total de sus integrantes.”⁸⁴

Mientras que por su parte el artículo 60 de la ley fundamental establece:

“artículo 60.- Cuando un proyecto de ley o decreto sea devuelto a la Legislatura con observaciones del Gobernador y no se apruebe con arreglo al artículo anterior, no podrá ser sometido nuevamente a discusión sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones”.⁸⁵

4.5.- PROMULGACION.

Es el acto mediante el cual la ley aprobada y sancionada se da a conocer a los ciudadanos, con el fin de que sea cumplida, la publicación se efectúa en el Diario Oficial de la Federación en el caso de las Cámaras Federales; y en la Gaceta de Gobierno para el caso de la Cámara Local del Estado de México.

Para el maestro Burgoa Orihuela, promulgación es un término equivalente de publicación:

“Es un acto por virtud del cual el Presidente ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. “promulgar” es equivalente a “publicar”, por lo que con corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea

⁸⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. p. 119.

⁸⁵ Op. Cit. p.119.

indistintamente ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse, para este efecto, con el refrendo del acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsoria (art. 92 const.). La promulgación no es una facultad es una obligación del Presidente (art.89, frac. I) y su incumplimiento origina que la ley o decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña”.⁸⁶

Para otros estudiosos del derecho como Miguel Alejandro López Olvera, no comparten este juicio y asevera al respecto:

“...podemos decir con pleno convencimiento que se trata de dos actos a los que el Ejecutivo federal tiene obligación y que realiza en momentos diferentes, y esta afirmación la podemos comprobar con la simple lectura de cualquier ley, en la cual se puede observar que la fecha de promulgación es totalmente diferente a la de su publicación, y como ejemplo se puede citar la Ley Federal del Trabajo, que fue promulgada por el Ejecutivo federal el 23 de diciembre de 1969, y apareció publicada en el Diario Oficial de la federación de 1 de abril de 1970”.⁸⁷

Lo cierto es que incluso existe una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual establece que ambos términos deben tomarse como sinónimos. El criterio que defiende el maestro Burgoa Orihuela, es el que prevalece y a éste nos apegamos.

El artículo 58 de la Constitución Local del Estado de México, establece la facultad del Gobernador de publicar las leyes, decretos o iniciativas al Congreso de la Unión aprobados por la Legislatura.

“Artículo 58.- Las leyes y decretos se publicarán en la siguiente forma:

N.N. Gobernador (aquí el carácter que tenga, si es constitucional, interino o sustituto) del estado Libre y Soberano de México, a sus habitantes sabed: Que la Legislatura del Estado ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

⁸⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. p. 359.

⁸⁷ López Olvera, Miguel Alejandro. Técnica Legislativa. p. 36.

La (número ordinal que corresponda) Legislatura del estado de México decreta:

(El texto de la ley o decreto).

Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla. (Fecha y rúbricas del Presidente y Secretarios).

Por tanto, mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

(Fecha y rúbricas del Gobernador y del Secretario General de Gobierno).

(La exposición de motivos que originó su expedición y el dictamen legislativo correspondiente)”⁸⁸.

Estas publicaciones se realizan de manera obligatoria en la Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

4.6.- VIGENCIA.

La vigencia de la ley supone disposiciones, órdenes o mandatos, que deben ser acatados por los ciudadanos que se encuentran en ese supuesto que se prevé, dichas órdenes pueden ser aplicadas de manera coactiva por parte del Poder Ejecutivo, con el objeto de hacer cumplir precisamente esa ley.

Señala Miguel Alejandro López Olvera en su obra Técnica Legislativa, que:

“Cuando una ley entra en vigor, significa que ésta actúa con toda su fuerza obligatoria sobre los particulares, y estos deberán observar lo dispuesto por dicho ordenamiento”⁸⁹.

⁸⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. p.118 y 119.

⁸⁹ López Olvera, Miguel Alejandro. Técnica Legislativa. p.44.

Mientras que para Luís Moral Padilla, en sus Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, precisa de manera concreta que:

“ ...

Vigencia. Es la aplicación de la ley por el Ejecutivo”.⁹⁰

La iniciación de la vigencia da comienzo precisamente cuando se da la publicación formal de la ley.

El artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece la facultad del Gobernador de publicar las leyes, decretos o iniciativas al Congreso de la Unión, que son aprobadas por la legislatura; esto con el fin de que esos ordenamientos inicien su vigencia de inmediato.

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

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

Las iniciativas al Congreso de la Unión se comunicarán también con la firma del Presidente y los secretarios”.⁹¹

Habría que resaltar que en el Estado de México, se estima que dicha vigencia deba dar inicio el mismo día de la publicación, o bien al día siguiente; sin embargo, en algunos casos específicos y por tratarse de asuntos especiales que puedan causar agravios a amplias capas de la ciudadanía, esta vigencia se aplaza a fechas posteriores. En este caso dicha disposición deberá quedar consignada en los artículos transitorios del respectivo decreto o ley que se publique.

⁹⁰ Moral Padilla, Luís. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. p.48.

⁹¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. p. 118.

CONCLUSIONES

I

En la Colonia el Estado de México, de acuerdo a las Ordenanzas de Intendencias de 1786, era considerado como una provincia mayor, pues integraba los territorios de los actuales Estados de Querétaro, Hidalgo, Morelos, Guerrero, Distrito Federal, una porción de Tlaxcala y por supuesto el territorio que ostenta en la actualidad.

El Estado de México forma parte de la Federación Mexicana, desde su constitución, así lo demuestra el Acta Constitutiva de fecha 31 de enero de 1824, que es el antecedente principal de los Estados para la formación de la Unión.

El Congreso Constituyente del Estado de México se instaló el 2 de marzo de 1824, dos tareas primordiales surgieron de esas reuniones deliberativas, la primera, crear las bases de organización de un gobierno provisional y la segunda, redactar la Constitución particular del Estado.

La Capital del naciente Estado se asentó en la Ciudad de México y la primer sede del Poder Legislativo fue el Palacio de la Inquisición, también lo fue de los otros dos poderes, del Ejecutivo y del Judicial; posteriormente lo fue la Ciudad de Texcoco; en otro momento el pueblo de San Agustín de la Cuevas, al igual la Ciudad de Tlalpan y a la fecha lo es la Ciudad de Toluca.

La Constitución de 1827 fue la primer Constitución del Estado de México, le sucedieron siguiendo en lo fundamental la estructura de la primera, la de 1852, la de 1861; 1870 y la promulgada el 31 de octubre de 1917, misma que fue reformada por el decreto 72 de la LII Legislatura. El día 24 de febrero de 1995.

Durante este periodo, la conformación del Poder Legislativo ha sido distinta en número, la primer Legislatura se conformó con 21 integrantes propietarios,

se estableció una proporción de un diputado por cada 50 mil habitantes o proporción superior de 25 mil.

II

Desde su formación el Estado de México ha sufrido siete segregaciones a su territorio, con el fin de crear otras entidades federativas e incluso el Distrito Federal como sede de los poderes de la Unión; la primera el Distrito Federal; la segunda el Estado de Guerrero; la tercera la comprensión del Distrito Federal; la cuarta la anexión al D, F. de la Ciudad de Tlalpan; la quinta la incorporación de la municipalidad de Calpulalpan al Estado de Tlaxcala; la sexta el Estado de Hidalgo; y la séptima la constitución del Estado de Morelos.

III

Desde el punto de vista del proceso legislativo de esta etapa, destaca el hecho establecido en la Constitución de 1827, en el sentido de que la facultad de iniciar leyes compete exclusivamente a: Los diputados, al Gobernador y al Tribunal Supremo de Justicia; la facultad de veto que posee el gobernador corresponde a esa misma época.

La Constitución de 1861, generó el concepto vigente hasta nuestros días de: *Estado Libre y Soberano de México*”; mientras que la constitución de 1870 amplió la facultad de iniciación de leyes a los ayuntamientos y a los ciudadanos.

De igual forma la Constitución social y política de 1917, plantea por vez primera, la idea de preservar unido su territorio y no permitir nuevas segregaciones al mismo, con el objeto de crear futuras entidades federativas o bien fortalecer el territorio de las ya existentes.

Esta idea contra nuevas segregaciones del Estado de México, es correcta y debe seguirse manteniendo en la Constitución, de igual forma el Poder Legislativo tiene que oponerse tajantemente a que se vuelva a restar parte del territorio que posee actualmente esta entidad federativa;

independientemente de las razones políticas, económicas, sociales, poblacionales, estructurales, o de cualquier otro tipo que argumenten quienes sean partidarios de tales propósitos.

Propuesta: Con el objeto de hacer más eficiente su trabajo legislativo, los futuros diputados que formen parte del Poder Legislativo, requieren conocer correctamente su historia, las distintas fases de su evolución, sus transformaciones, sus logros y como todo esto ha influido de manera directa o indirecta en la transformación del Estado de México.

IV

El derecho parlamentario es una nueva disciplina que ha ido construyendo su propio objeto de estudio, tradicionalmente se le ubicaba a la sombra del derecho constitucional y por lo tanto en el ámbito del derecho público.

A mitad del Siglo XX es cuando surge el interés académico por esta rama jurídica, distintas universidades en todo el mundo, entre ellas la UNAM, le han dedicado un esfuerzo por sistematizar su objeto de estudio como rama autónoma del derecho.

En México ha coincidido este interés por el hecho de que en los últimos años, se ha ido conformando un sistema de partidos que han accedido a las Cámaras de Diputados y Senadores, así como a las Legislaturas Locales.

Diversos autores coinciden que el derecho parlamentario, solo puede existir en el seno de las sociedades democráticas, en las que prevalece un estado de derecho, que impulsa la participación ciudadana de manera plural, aunque esta democracia solo existe en el marco de la representatividad o en el campo meramente electoral.

Es difícil todavía tratar de precisar un concepto de esta novedosa rama del conocimiento, sin embargo de manera genérica se puede establecer, que es un conjunto de normas que rigen la vida interna, sus funciones, facultades y procedimientos de los parlamentos.

V

Tradicionalmente al derecho parlamentario se le ha excluido de la conceptualización del derecho público, tal y como lo es también el Constitucional; Administrativo; Procesal; Penal e Internacional Público.

De ahí la importancia que se le reconozca como una rama del derecho, con normas, principios y objeto de estudio propios, tareas en las cuales ha logrado substanciales avances en la perspectiva de lograr una autonomía plena.

En esta lógica el derecho parlamentario se apoya en la técnica legislativa, entendida esta, como un conjunto de recursos y procedimientos tendientes a elaborar los proyectos de ley, mismos que deban incluir cuando menos: Exposición de motivos, redacción clara, precisa, breve y accesible para que sea comprendida por los ciudadanos.

Propuesta: Además de las universidades que se han esforzado por sistematizar y crear el objeto de estudio del derecho parlamentario, es correcto que los Congresos Locales, como el del Estado de México, a través de sus centros de investigación legislativa, en este caso mediante el Instituto de Estudios Legislativos (INESLE), emprenda diversas tareas como: seminarios, Conferencias Magistrales con especialistas, Diplomados, etc., con el fin de estudiar y profundizar en esta rama del derecho.

Por otra parte debe involucrarse en estas actividades a los legisladores, con la idea de hacerles partícipes de los temas en cuestión, que coadyuve a desarrollar en mejores términos su función legislativa.

VI

La Constitución Política del Estado de México, precisa que el poder público de esta entidad federativa, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y que el ejercicio de estos poderes, están depositados en ciudadanos electos mediante el sistema del sufragio universal, libre secreto y directo.

Asimismo esta Constitución previene, que los Poderes Públicos estarán asentados en la Ciudad de Toluca, Capital del Estado de México.

Por lo que respecta al Legislativo, materia de este estudio, éste ha ido transformándose a través del tiempo, aspectos sociales, económicos y políticos han determinado estos cambios, su integración inicial fue de 21 integrantes, posteriormente cambio su composición en distintas épocas, hasta llegar a la cifra actual que es de 75 miembros.

Del total de 75 diputados, 45 son electos mediante el sistema de mayoría relativa y los 30 restantes por el de representación proporcional.

VII

Al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), le corresponde además de la preparación, desarrollo y calificación de las elecciones locales, también debe efectuar la demarcación de los Distritos de mayoría relativa, conforme a dividir la población según datos del INEGI en el número de 45 Distritos.

Los requisitos de elegibilidad para ser diputado, lo establece la Constitución Local, mientras otros de carácter complementario y de procedimiento los norma el Código Electoral del Estado de México.

De total de 75 diputados, se ha dicho que 45 son electos mediante el sistema de mayoría relativa, esto es se entrega la constancia de ganador a quien obtenga mayoría simple de votos en esos Distritos; mientras que en lo que respecta a los diputados de representación proporcional deben considerarse otras variables, primero se puede conformar de una a tres circunscripciones electorales y habrá una lista de ocho fórmulas de candidatos.

La asignación de diputados mediante este sistema, se efectuará considerando la lista previa y aquellos Distritos de mayoría relativa que hubieren obtenido los más altos porcentajes de votación minoritaria, hasta cubrir las curules que le correspondan a cada uno de los partidos políticos.

VIII

La tarea fundamental de los diputados es la de hacer leyes, comparten esta facultad con el Gobernador, el Tribunal Superior de Justicia, los Ayuntamientos y los Ciudadanos.

Como integrantes del Poder Legislativo poseen un compendio de derechos y de obligaciones, que norma de manera particular la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, así como el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

En su calidad de altos Funcionarios de un Estado, gozan del privilegio del llamado fuero, visto desde sus dos acepciones: de la Inmunidad y de la no procesabilidad; entendida la primera como la libertad parlamentaria y la segunda, como el privilegio de no comparecer ante las autoridades judiciales estatales o federales durante el ejercicio de su cargo.

Propuesta: Es factible que el Congreso Local al inicio de cada nueva Legislatura, imparta un curso inductivo para los legisladores electos, con el fin de capacitarlos en las tareas legislativas y parlamentarias.

Esta actividad la puede efectuar a través del Instituto de Estudios Legislativos.

El curso que se propone, es posible impartirlo en el lapso de tiempo que va de la fecha de elección (primer domingo de julio de la elección respectiva.), a la de toma de protesta e instalación del primer periodo ordinario de sesiones, el cual inicia el 5 de septiembre de cada 3 años.

IX

Se ha señalado que el proceso legislativo, esta compuesto por seis partes, que son: Iniciativa; Discusión; Aprobación; Sanción; Publicación e Iniciación de la Vigencia.

La iniciativa es una facultad otorgada a ciertos órganos del Estado, para el caso del Estado de México el Gobernador, Tribunal Superior de Justicia; Diputados Locales, Ayuntamientos, y Ciudadanos son quienes la poseen.

Esta facultad tiene como objetivo iniciar la creación de una ley o bien reformarla.

La discusión es la segunda etapa de este proceso legislativo, por medio del cual la Cámara Local del Estado de México, pone a consideración del pleno legislativo las iniciativas de ley propuestas, con el objeto de aprobarlas o bien de rechazarlas.

La tercera etapa conocida como aprobación, es el acto por medio del cual la Cámara Local, acepta en todo o bien en parte los proyectos de ley puestos a su consideración.

La sanción es la cuarta etapa del proceso legislativo, es el acto a través del cual el titular del Poder Ejecutivo, realiza observaciones al proyecto recién aprobado, en caso de que estas existan (derecho de veto), deberá devolverse a la Legislatura a fin de poner a discusión dichas enmiendas y se proceda a su probable aprobación. En el supuesto que no exista ninguna observación deberá de promulgarse de manera inmediata el mencionado proyecto.

La promulgación es la quinta parte integrante del proceso legislativo, compete al titular del Poder Ejecutivo instrumentar la promulgación o publicación, entendiéndose por ambos términos un uso equiparable; dicha publicación se efectuará para el caso del Estado de México, en la Gaceta del Gobierno.

La vigencia es la sexta parte integrante del proceso legislativo, consiste en que las disposiciones, ordenes o mandatos que deben ser acatados por los ciudadanos en caso que no se cumplan, el Estado puede hacerlos valer mediante métodos coactivos.

Propuesta: En virtud de que cada uno de los legisladores del Estado de México, cuentan con un presupuesto dedicado a la asesoría parlamentaria, es posible que esos presupuestos se conjunten por cada uno de los Grupos Parlamentarios y sean precisamente estos los responsables de contratar y de

conformar equipos de trabajo profesionales; dotándolos de los espacios (oficinas, salas de trabajo, etc.), y recursos necesarios. Con el objetivo de mejorar la elaboración de los proyectos de ley, en lo que corresponde a la técnica legislativa y esto redunde en la etapa concerniente al proceso legislativo que toca a los diputados realizar.

BIBLIOGRAFIA

I.- LIBROS

- Bátiz Vázquez, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario, Oxford, México, 1999, p. 172.
- Bejar Algaza, Luisa. El Poder Legislativo en México, UNAM-Gernica, México, 2004, p. 215.
- Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 438.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2006, p. 1094.
- Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel. Derecho Constitucional, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 173.
- Faya Viesca, Jacinto. Teoría Constitucional, Porrúa, México, 2002, p. 292.
- Gamas Torruco, José. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa-UNAM, México, 2001, p. 1168.
- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México, 1995, p. 444.
- García Ramírez, César. Teoría Constitucional. Iure Editores, México, 2004, p. 260.
- López Olvera, Miguel Alejandro. Técnica Legislativa, Mc Graw Hill, México, 2001, p. 143.

- Naime Libien, N. Alexander. Monografía de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México 1824-1984, UAEM, Toluca México, 1985, p. 240.
- Moral Padilla, Luís. Notas de derecho Constitucional y Administrativo, Mc Graw Hill, México, 2004, p. 183.
- Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro. El Procedimiento Legislativo Mexicano, Editorial SISTA, México, 2005, p. 265.
- Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco. Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Porrúa, México, 2006, p. 456.
- Romero Quiroz, Javier. Las Constituciones del Estado, los Orígenes e Historia, Gran Comisión de la “L” Legislatura, Toluca, México, 1990, p. 58.
- Estado de México, Palacios del Congreso Residencias de los Supremos Poderes, Gran Comisión de la LII Legislatura, Toluca, México, 1996, p. 174.
- Salazar Abaroa, Enrique Armando. Derecho Político Parlamentario, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura- Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p. 487.
- Sayeg Helú, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano, Trillas, México, 1991, p. 214.
- Sempé Mienville, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación, Porrúa, México, 2002, p.317.
- Valencia Escamilla, Laura. La Disciplina Parlamentaria en México, UNAM, México, 2005, p. 232.

II.- DICCIONARIOS

- Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Porrúa - UNAM, México, 2005, p. 488.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 2005, p.3923.

III.- LEGISLACION

- Código Electoral del Estado de México. IEEM, Toluca, México, 2006. P. 288.
- Constitución Política del Estado de México de 1827. Imprenta y Librería a Cargo de Martín Rivera, Texcoco, México, 1827, p. 89.
- Constitución Política del Estado de México de 1852. Tip. De J. Quijano, Toluca, México, 1852, p. 140.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1861. Tip. De Juan Quijano, Toluca, México, p. 44.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1870. Tip. Del Instituto Literario, Toluca, México, 1870, p. 29.
- Constitución del Estado Libre y Soberano de México. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, Toluca, México 10 de noviembre de 1917, p. 217.
- Constitución del Estado Libre y Soberano de México. Poder Legislativo del Estado de México. Toluca, México, 2007, p. 209.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pac, México, 2004, p. 170.

- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. Poder Legislativo del Estado de México. Toluca, México, 2007, p. 209.
- Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. Poder Legislativo del Estado de México. Toluca, México, 2007, p. 209.

IV.- DOCUMENTAL

- Decreto Número 72 de la LII Legislatura del Estado de México. Gaceta de Gobierno, Toluca, México, 27 de febrero de 1995, p. 46.
- Decreto Número 196 de la LVI Legislatura del Estado de México. Gaceta de Gobierno, Toluca, México, 10 de septiembre de 2008, p. 136.
- De la Constitución de Cádiz a la República Federal de 1824. Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, N° 2, INEHRM, México, 1990, p. 46.

V.- INTERNET

- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México. Legistel, Toluca, México 2006, p. 51.