



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**“ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD E INEFICACIA DE LA LEY DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE
MÉXICO Y MUNICIPIOS. UN ENFOQUE HACIA LOS AYUNTAMIENTOS.”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

JUVENAL LIZARDI GONZÁLEZ

ASESOR: LIC. VIRGINIA REYES MARTÍNEZ

SEPTIEMBRE 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos

A Dios:

Por otorgarme una oportunidad más
de ser estudiante de nueva cuenta y
poder superarme profesionalmente.

A mi esposa e hijos:

Por el apoyo amoroso e incondicional,
pero además, por ser ellos el motor que dio
alientos suficientes para la culminación de esta
Licenciatura.

A la Licenciada Virginia Reyes Martínez:

Por iluminar mi camino hacia el conocimiento
brindándome su apoyo y parte de sus vastos
conocimientos en el área del derecho.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Por acogerme dentro de sus aulas
llenas de sabiduría. Impartida siempre por el
cuerpo de profesores eternamente
comprometidos con una
Educación de calidad.

Contenido

Introducción.....	1
Hipótesis.....	2
Orden de la exposición.....	2
1. Marco conceptual.....	4
1.1 Fuentes del derecho.....	4
1.1.1 Reales.....	5
1.1.2 Históricas.....	7
1.1.3 Formales.....	8
Conceptos básicos del Derecho Legislativo.....	9
1.2. Concepto de Derecho Legislativo.....	9
1.2.1 Concepto de derecho parlamentario.....	10
1.2.3 Origen.....	12
1.2.4 Naturaleza jurídica.....	14
1.2.5 Fundamento teórico.....	17
1.2.6 Monarquía.....	21
1.2.7 República.....	23
2. Marco histórico.....	25
2.1 Antecedentes históricos en México.....	25
2.1.1 Constitución de 1812.....	25
2.1.2 Constitución de 1814.....	26
2.1.3 Constitución de 1824.....	28

2.1.4 Siete Leyes Constitucionales.....	31
2.1.5 Bases orgánicas 1843.....	32
2.1.6 Constitución de 1857.....	34
2.1.7 Constitución de 1917.....	36
2.1.8 El derecho parlamentario, Legislativo o del Estado en el Sistema Político Mexicano.....	39
3. La técnica legislativa dentro del proceso de formulación de leyes....	43
3.1 La técnica legislativa como herramienta primaria de los Legisladores.....	43
3.2 Elementos.....	45
3.3 Alcances jurídicos de la técnica legislativa en los procesos Normativos.....	46
3.3.1 Deficiencias de los dictámenes.....	48
3.3.2 Inconsistencias en la técnica legislativa.....	51
3.4 La redacción de preceptos jurídicos de forma estructurada.....	55
3.5 Cumplimiento de los principios constitucionales de seguridad jurídica y generales de derecho en los procesos.....	58
3.6 Elementos a considerar dentro de la elaboración de la norma jurídica.....	61
3.7 Justificación o exposición de motivos de la norma.....	64
3.8 Redacción del contenido material.....	66
3.9 Estructura jurídica y material de los decretos.....	67

3.10 La reforma de las normas.....	69
3.10.1 Concepto de derogar y abrogar.....	72
3.10.2 Reforma de ley o decreto.....	74
3.10.3 Decreto que reforma.....	75
3.10.4 Decreto que reforma y adiciona.....	76
3.10.5 Decreto que reforma y deroga.....	77
3.11 Legalidad y constitucionalidad de los decretos.....	78
4. Descripción del procedimiento legislativo y sus Inconsistencias.....	82
4.1 La iniciativa.....	82
4.1.1 Etapa prelegislativa.....	83
4.1.2 La teoría del proceso de toma de decisiones legislativas.....	84
4.1.3 La percepción de la necesidad.....	85
4.1.4 La formulación del problema.....	86
4.1.5 La construcción del modelo.....	87
4.1.6 La obtención de la solución.....	88
4.1.7 Validación y Verificación.....	89
4.2 La discusión.....	91
4.2.1 Análisis del problema en el proceso decisorio.....	93
4.3 La aprobación.....	94
4.4 La sanción.....	96
4.5 Publicación.....	97
4.5.1 La promulgación y publicación de la ley.....	100
4.6 Violaciones de carácter formal en el Proceso Legislativo.....	102

4.7 La iniciación de la vigencia.....	103
4.8 Importancia de los Dictámenes en el Proceso Legislativo.....	104
4.8.1 Objeto del Dictamen.....	106
4.8.2 Clasificación de los Dictámenes.....	107
4.8.3 Las formalidades del Dictamen.....	109
4.8.3.1 Argumentación Legislativa.....	110
4.8.3.2. Análisis de los legisladores.....	111
4.8.3.3. Determinación de su ratificación o modificación.....	112
4.8.4 El veto presidencial.....	113
4.8.4.1 Clasificación.....	115
4.9 Eficacia de las normas vigentes, sistemas de evaluación.....	117
4.9.1 Las garantías individuales frente a la norma imperfecta.....	117
4.9.2 La violación de garantías individuales por el sistema parlamentario.....	118
4.9.3 La Supremacía Constitucional.....	119
4.9.4 El Juicio de Amparo.....	121
4.9.5 La declaración de inconstitucionalidad de las normas por el juicio de amparo indirecto (caso especial de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios).....	124
4.9.6 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	130
4.9.7 Responsabilidad constitucional y administrativa en los	

procesos legislativos de los legisladores.....	135
4.9.8 La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios frente a los derechos humanos.....	136
5. Conclusiones.....	138
Bibliografía.....	144

Introducción

El Estado mexicano, para poder desarrollar sus facultades y atribuciones derivadas de la división de poderes, ha establecido directrices encuadradas en normas generales, las cuales en su individualización determinan la eficacia o ineficacia a través de los recursos y medios de impugnación correspondientes.

Por otra parte, dentro del marco de funcionamiento del Estado, al tener la necesidad de contratar personas físicas para el ejercicio de la función pública, denominados constitucionalmente servidores públicos; de igual forma tiene que supeditarlos a una norma general, que establece los principios rectores de la función pública y de las conductas de probidad y honradez que deben de preponderar durante el ejercicio del cargo o comisión asumido.

Ahora bien, de acuerdo con el propio contenido de la Constitución, existen diferentes tipos de servidores públicos, los designados por medio de la elección popular o por medio de una designación directa del superior jerárquico. En el caso particular de estudio de esta tesis me referiré al capitulado de los servidores públicos electos mediante sufragio popular en los Municipios, tomando en consideración sus características muy particulares respecto del marco jurídico que los regula creado por el Estado de México.

Asimismo, el Estado en aras de procurar el resguardo de su función, constriñe a los servidores públicos a códigos de conducta y las famosas Leyes de Responsabilidades, mediante las que administrativamente se pretende controlar y vigilar la conducta de los servidores, de tal suerte que dichos ordenamientos incluso contienen normas de carácter penal; y en el caso particular del Estado de México, cuando hablamos del tema de los Municipios y sus Ayuntamientos, encontramos con base en lo anterior, en el Capítulo primero, se establece la definición del derecho en un concepto tridimensional, donde se concentran hechos sociales, normas jurídicas y valores.

Hipótesis

Dentro del marco, que sirve de base para sustanciar los procedimientos administrativos incoados a los integrantes de los Ayuntamientos del Estado de México existen diversas inconsistencia en los Decretos emitidos por la Legislatura Estatal en conjunto con el Ejecutivo, provocadas por la falta de técnica legislativa y reglamentación en los dictámenes, lo cual se constata cuando al gobernado se le concede el amparo y protección de la justicia federal ante la individualización de la norma, siendo por tanto inconstitucional el marco jurídico de referencia.

Orden de la exposición

Dentro de este contexto en el capítulo primero se analizarán las fuentes reales, históricas y formales del derecho, siendo ésta última la que posteriormente se abordara de manera más detallada por ser la parte fundamental del tema que se desarrolla.

En el capítulo segundo se hace alusión a la rama del derecho parlamentario por ser esta la rama inherente a la creación de leyes y el trabajo legislativo como tal, en este orden se alude a la definición, origen y naturaleza forense de esta rama del derecho así como a sus antecedentes histórico-jurídicos.

La técnica legislativa como herramienta primaria de los legisladores, será la materia dentro de la cual se desarrollará el capítulo tercero, siendo esta rama parte de la semántica del derecho parlamentario y la creación de las leyes. Desde esta perspectiva se analizan las etapas que se requieren para la elaboración de las normas, abordando la constitucionalidad y sus principios en comparativa con lo que se observa del surgimiento del marco jurídico que sirve de base para sustanciar los procedimientos que se incoan en materia administrativa a los integrantes de los ayuntamientos del Estado de México.

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

En el capítulo cuarto se describe el proceso legislativo y sus inconsistencias en torno al marco jurídico que hace referencia a la responsabilidad administrativa de los integrantes de los Ayuntamientos del Estado de México. En este análisis se desprende la posibilidad de impugnar la autoaplicación o heteroaplicación del marco de referencia a través del juicio de amparo. Del mismo modo se mencionan los medios de control constitucional, la declaración de inconstitucionalidad de las leyes a través del juicio de amparo indirecto.

Por último en las conclusiones, ante la evidente violación de las garantías individuales y los derechos humanos, se describe el porqué el Estado Mexicano podría incurrir eventualmente en responsabilidad internacional por la aplicación de normas que conculcan los derechos arriba mencionados o por la falta de adecuación del derecho interno, de manera que se verifique un Estado de derecho constitucional y convencional.

1. Marco Conceptual

1.1 Fuentes del Derecho

Para los efectos de este trabajo y puesto que en sí mismo el concepto puede revestir un interés meramente científico-descriptivo pero no normativo, puede entenderse convencionalmente por fuentes del derecho todos los hechos y actos que, de acuerdo con las normas sobre la producción jurídica de un ordenamiento determinado, crean o pueden crear relaciones jurídicas con efectos *erga omnes*.

El estudio de las fuentes del derecho tiene como premisa el carácter dinámico del propio orden jurídico. Esto significa, dicho muy brevemente, que el derecho, tal como sucede con otros subsistemas sociales, contiene ciertas normas que permiten su propia creación y modificación.

El derecho fundamenta la validez de las normas que lo integran a través de la construcción de una relación de supra a subordinación entre ellas, de modo que existe una norma superior –llámese norma hipotética fundamental, norma de identificación de normas o regla de reconocimiento- que da fundamento al resto, las cuales a su vez solamente podrán ser válidas en tanto se ajusten a lo prescrito por aquella. Como ha expuesto Kelsen en su obra *Teoría pura del derecho* “*una norma pertenece a un orden jurídico solamente por haber sido instaurada conforme a lo que determina otra norma de ese orden*”,¹ lo cual nos conduce a la norma fundante “básica”, que no encuentra fundamento dentro del sistema jurídico, por lo que tiene que ser presupuesta.

La validez normativa, a su vez, puede entenderse en dos sentidos: formal y material. En un sentido formal se entiende que son válidas aquellas normas que

¹ Kelsen Hans, *Teoría pura del derecho*, Porrúa, México, 2003, p. 232

se ajusten a las procedimentales que regulan la creación jurídica dentro de un Estado, independientemente de su contenido. Desde un punto de vista material, serán validas aquellas normas que, además de ser creadas conforme a los procedimientos establecidos por el ordenamiento, tengan como contenido normas compatibles o coherentes con las normas sustanciales o materiales del mismo, como lo son las que regulan los derechos fundamentales o el principio de igualdad.²

En ese mismo orden de ideas puede también señalarse que se conocen como fuentes del derecho “*a los principios, fines, valores, medios, formas y elementos de los cuales surgen las normas jurídicas, cuya distinta jerarquía, realidades sociales, antecedentes históricos e ideologías, en ocasiones son la base para la creación de un cuerpo legal.*”³

1.1.1 Reales

En palabras simples las fuentes reales son todos aquellos fenómenos sociales que contribuyen y son la razón y soporte que da vida al Derecho, son los valores, los principios sociales, las prácticas y costumbres; las necesidades a satisfacer.

Se ha afirmado que en la Ciencia del Derecho se llaman fuentes materiales, o fuentes en sentido material, todos los factores y circunstancias que provocan la aparición y determinan el contenido de las normas jurídicas. Estas últimas, en efecto, no son el resultado fortuito de la evolución social, sino que obedecen a múltiples causas que en cierto modo están prefigurándolas, como son los factores

² Carbonell, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 1998, pp. 23-26

³ Salazar Abaroa, Enrique Armando, Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines, Porrúa, México, 2005, p. 75

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

religiosos, morales, políticos, sociales, y económicos. El conjunto de estos factores determina la elaboración del Derecho a través del espíritu o de la razón de los legisladores, magistrados, jurisconsultos y aun de todos los que dan origen o forman las normas consuetudinarias.

Sabemos que hay fenómenos de la vida real que son tomados en cuenta al producirse o elaborar una disposición jurídica, por ejemplo: las condiciones económicas de una región para fijar el monto del salario mínimo; la incidencia y estadísticas criminales en un país para determinar el tipo de delitos a perseguir. En fin, al estructurarse las normas de Derecho hay factores económicos, sociales, étnicos, religiosos, políticos, geográficos, culturales, etcétera, que son antecedentes que se deben considerar, para que al regular la conducta del hombre, las normas hechas coincidan con la realidad viviente.

Por eso “... *la realidad viviente de una sociedad (factores de la experiencia social), para ser fuente real o material de las normas de Derecho, necesita no solo existir, darse en una sociedad y en un tiempo determinados, sino que influya en la elaboración de los mandatos jurídicos*”.⁴

De acuerdo con la postura de los doctrinarios en cita, debe decirse que la fuente real del derecho obedece a diversos factores de realidad, que hoy por hoy se constata que efectivamente inciden en la motivación y razón de las normas en el sistema positivo mexicano.

⁴ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/87/dtr/dtr7.pdf>

1.1.2 Históricas

Se entiende por fuente histórica, todo medio material que sirve para conocer el Derecho que estuvo en vigor en el pasado y haciendo alusión al estudioso y profesor Mexicano Villoro Toranzo, anota que:

“Si uno se pregunta donde se encuentra el Derecho, es evidente, puesto que el sistema normativo carece de existencia física, que hay que buscarlo en aquellos documentos históricos que hablan o que se refieren al Derecho. En el pasado estos documentos eran de la índole más diversa: papiros, pergaminos, inscripciones en estelas, o en monumentos arqueológicos, tablillas de arcilla en la que los sumerios, babilonios y asirios estampaban sus leyes y contratos, citas jurídicas contenidas en la literatura latina, etcétera. Desde los tiempos modernos los documentos consisten sobretodo en libros, escritos, tratados y periódicos. Todos estos documentos reciben el nombre de fuentes históricas del Derecho. Como es natural, hay fuentes históricas más autorizadas que otras. Respecto del Derecho mexicano las fuentes más autorizadas son el Diario Oficial, publicado por la Secretaría de Gobernación y los diarios o gacetas que se publican periódicamente y con carácter oficial los Estados de la Federación Mexicana. Las fuentes históricas son indispensables para conocer el texto de una ley, de un tratado, de un contrato etcétera.”

Ateniéndonos a la noción ya aceptada de fuente jurídica como fenómeno creador de la norma jurídica, creemos que al hablar de fuente histórica, no podemos limitarnos a aceptar que sea la simple norma pretérita. Ella será un dato que tendrá relevancia para el conocimiento de los fenómenos jurídicos del pasado. Será objeto de estudio de la Historia del Derecho.

Para ser estudiada como fuente histórica es menester que sea un precepto derogado o forme parte de una reglamentación abrogada. En resumen, el primer factor o dato de una pretendida fuente histórica generadora de una nueva norma jurídica estriba en ser una regla de Derecho del pasado.⁵

⁵ www.juridicas.unam.mx

1.1.3 Formales

Al elaborarse una nueva disposición jurídica pueden tomarse en cuenta factores previos de experiencias y regulaciones ya pasadas (fuente histórica). Así mismo, el órgano elaborador de la nueva regla de Derecho puede involucrar factores sociales reales que materialmente influyen en la vida presente (fuente real). Pero, además, en la elaboración de las normas del Derecho “se deben seguir algunas formalidades; es decir, hay que apegarse a cierto aspecto de forma. Hay que hacerlas siguiendo una manera precisa; es necesario ceñirse a una ritualidad determinada”.⁶

Éste último fenómeno es el denominado fuente formal del Derecho, en donde las fuentes formales son los procedimientos sucesión de actos que revisten una forma y que tienen por objeto la creación de normas positivas. Las fuentes formales son procedimientos, formados por la cadena de actos, revestidos de una apariencia (generalmente predeterminada) de los que surge una norma jurídica, que como se ha dicho cumple con los axiomas y necesidades de una colectividad y que pretende el aseguramiento del bienestar del individuo y del estado mismo.

Es indispensable distinguir de un lado el fenómeno creador de la norma, sujeto a ciertas fórmulas (fuente formal); y de otro lado, las normas creadas, que son el producto generado, en otras palabras, hay que separar los modos de hacer las normas jurídicas (fuente formal del Derecho); de lo hecho de las normas mismas. (Derecho ya elaborado).

Para ser congruente con el concepto dado sobre fuente formal del Derecho, tendremos que referirnos a las diversas fórmulas creadoras de normas jurídicas.

⁶ Flores García, Fernando, Ensayos jurídicos, Facultad de Derecho UNAM, México, 1998, pp. 492-493

Las principales fuentes formales son: el procedimiento legislativo que genera la norma de Derecho llamada ley o Derecho legislado; "... y, el procedimiento jurisprudencial que elabora disposiciones conocidas con el nombre de "jurisprudencia", normas jurisprudenciales o Derecho jurisprudencial.⁷

CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO LEGISLATIVO

1 .2 Concepto de Derecho Legislativo

El Derecho Legislativo es el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del Poder Público: el Poder Legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa –en la que colabora el Poder Ejecutivo-. Por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes.

En consecuencia, el Derecho Legislativo es el que norma la función creadora ordinaria del Derecho. Es un derecho que permite la creación del derecho. En sentido figurado, diríamos que es la matriz del Derecho.

Visto esto desde el punto de vista del Derecho Constitucional, podemos decir que forma su rama generadora o de origen y una rama específica:

- a) Es generadora o de origen, respecto al Derecho Constitucional en cuanto lo configura con el proceso de formación de leyes.
- b) Es específica, en cuanto regula las funciones inherentes y particulares de uno de los órganos del Poder Público;

Al establecer el proceso creador de la norma de Derecho, instituye el orden jurídico vigente, que es el conjunto de normas imperativo-atributivas

⁷ Idem.

que en una cierta época y en un país determinado son declaradas de observancia obligatoria.

Es por lo tanto, el proceso que establece el Derecho Legislativo, la principal fuente formal, entendiendo por fuente formal del Derecho los procesos de creación de las normas jurídicas, y en consecuencia:

c) Adquiere autonomía dentro de las ramas del Derecho Constitucional y por ende se precisa a su vez, como una rama especial del Derecho Público, que norma la formación del orden jurídico del Estado.

“En resumen, el Derecho Legislativo es una rama especial del Derecho Público, desprendida del Derecho Constitucional, que instituye el proceso legislativo como la principal fuente formal del Derecho vigente, al integrar esa rama específica, generadora y autónoma”.⁸

1.2.1 Concepto del Derecho Parlamentario

Al hablar de los conceptos de derecho parlamentario, debemos obligatoriamente remitirnos al pensador griego Aristóteles quien definió desde aquellas épocas al hombre como “animal social” por la capacidad para comunicarse con sus semejantes por medio del lenguaje articulado, también conocido como hablar, donde inician los antecedentes del parlamento.

Es importante reconocer que las sociedades se gobiernan por medio del lenguaje, de las órdenes de autoridad, de las normas que articulan a la sociedad, acciones todas que se emiten por medio del lenguaje, ello aunado al hecho de

⁸ Ochoa Campos, Moisés, Derecho legislativo mexicano, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973, p. 60

que el hombre es por naturaleza sociable y esto lo comprobamos con la misma morfología humana hecha para el intercambio de ideas. Los modernos técnicos de la comunicación nos dicen que somos emisores y receptores de mensajes que forman un código que nos sirve para comunicarnos con nuestros semejantes.

De lo anterior, “... *deriva el reconocimiento del parlamento como una institución hecha e integrada con el fin de comunicar y transmitir las reglas y normas que rijan a un grupo social determinado, del “parlar” entre varios individuos sobre el camino que habrá de tomar un grupo con determinadas características afines y comunes, de quienes representan a dicho y que ocupan lugares de líderes para proyectar los intereses en común del sector al que representan.*”⁹

Esta denominación, por lo general, permite la inclusión de todos los aspectos relacionados con las funciones y organización interna de las asambleas legislativas modernas. Aquí la dificultad aparente radica en hablar de “derecho parlamentario” en países donde no existe un “sistema parlamentario”; sin embargo, digo que la dificultad es aparente puesto que **no debemos confundir la denominación que se le dé a la asamblea legislativa, con el tipo de régimen político en el que tal asamblea se encuentra inserta.**

En otras palabras, el parlamento es un nombre genérico con el que se puede identificar a todas las asambleas legislativas, independientemente de que operen en un régimen presidencial o parlamentario. A final de cuentas, se trata de una cuestión terminológica y convencional. Así, por ejemplo, el que en España se hable de un “Congreso de los Diputados” no es impedimento para que sea posible afirmar que ese país vive bajo un régimen de tipo parlamentario. De igual manera, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula a los “grupos parlamentarios”, y crea una Comisión de Reglamentos y Prácticas

⁹ Cantoral Herrera, Eduardo, Reflexiones sobre el derecho parlamentario como una ciencia jurídica autónoma, tesis, Ciudad Universitaria, 2009, p. 13

Parlamentarias, sin que ello afecte el carácter presidencial de nuestro régimen político; por los razonamientos expuestos consideramos que es legítimo y además conveniente hablar en México de derecho parlamentario¹⁰.

Siguiendo con la conceptualización, el autor Quiroga Lavie refiere que “es el conjunto de normas positivas constitucionales y subconstitucionales (Leyes, Decretos, Reglamentos, Circulares) que regulan las facultades y competencias del Poder Legislativo y sus Órganos; y específicamente el proceso de producción legislativo”¹¹

Y en seguimiento de esta misma idea el autor Fernando Santaolalla, considera al derecho parlamentario como “el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación de un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”¹².

Vistas las anteriores consideraciones de los autores en cita, debe decirse que las acciones a desarrollar por las estructuras del Estado, en aras de crear las normas a positivar, son conceptos semejantes con nombre diferente, que conllevan finalmente a crear disposiciones jurídicas.

1.2.3 Origen

Las colectividades humanas, desde las más primitivas hasta las más complejas – tribu, horda, ciudad o Estado-, dan nota de la existencia de cuerpos colegiados integrados generalmente por los gobernantes y los miembros más

¹⁰ . “Serna de la Garza, José María, Derecho parlamentario, Mc Graw Hill, México, 1997, p. 2

¹¹ Quiroga Lavie, Primer curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano H. Cámara de Diputados, México 4 de mayo de 1987. Exposición oral.)

¹² Santaolalla López, Fernando, Derecho parlamentario español, Espasa Calpe, Madrid, España, 1990, p. 30

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

destacados. Muchas veces con los más experimentados, se reunían para deliberar y discutir acerca de decisiones de importancia para el grupo, entre ellas, el establecimiento de normas de carácter social.

Entre estos cuerpos colegiados podemos citar: los concejos de ancianos, el sanedrín de los judíos, los tribunales, el areópago griego, el senado romano, la дума, las cortes, los cabildos y las asambleas monacales, como algunos de los antecedentes más remotos de la representación política en el mundo.¹³

Por su influencia, reviste particular importancia repasar las instituciones romanas, concretamente una de ellas, el Senado que como se sabe desde aquellas remotas épocas en las que Roma era una pequeña comunidad de agricultores – en el año 600 a.C.- existía un cuerpo colegiado geriátrico-aristocrático, un auténtico consejo de ancianos, que dependiendo el momento, llegó a ejercer autoridad sobre la sociedad en general e incluso sobre el Rey.

Esta institución perduró a lo largo de los tres periodos en que los historiadores han dividido la historia de Roma, y que corresponden en dicho orden a la monarquía, la República y el Imperio. Aunque si bien en esta última etapa disminuyó la influencia del Senado, su sola existencia permitió continuar la tradición de debate y respeto a las opiniones diferentes. El Senado romano como órgano colegiado deliberante, es sin lugar a dudas el antecedente remoto más acabado de las asambleas populares que hoy día constituyen los parlamentos modernos.

Y hablando de la función meramente legislativa, resulta interesante que fuera también en Roma donde surgieron los comicios, esto es, órganos también

¹³ Bátiz Vázquez, Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, Oxford University Press, México, 1999, pp. 44-55

colegiados surgidos en el seno de una comunidad política o religiosa, que fueron creados ex profeso para la elaboración de las leyes que regían dicha comunidad¹⁴.

1.2.4 Naturaleza jurídica

Se menciona que sobre la naturaleza del derecho parlamentario se ha escrito mucho, pero la doctrina no se pone de acuerdo sobre cuál debiera ser la naturaleza de ésta rama del ordenamiento jurídico. Incluso, dice y se discute, si puede inscribirse el derecho parlamentario dentro del ordenamiento jurídico general del Estado.

Esto se debe, principalmente, a su criterio de que las perspectivas investigadoras se han movido entre dos términos indisolubles: por una parte desde la óptica de la objetividad del derecho parlamentario, mientras que por la otra se ha movido dentro del subjetivismo.

Desde el punto de vista de la objetividad, los autores se han preocupado por intentar escudriñar las normas por su contenido y por ello surgen una serie de clasificaciones y tipologías: se habla así, de normas ejecutivas, de normas de organización, de normas de supremacía especial, etcétera.

Desde la perspectiva subjetivista se llega a la conclusión de que el derecho parlamentario es el derecho estatutario de los parlamentos.

Ambas perspectivas no han sido lo suficientemente fértiles, toda vez que la doctrina ha hecho hincapié preferentemente en los aspectos jurídicos del texto legal parlamentario sin fijarse en sus causas, sus orígenes, sin mirar hacia la dinámica del derecho parlamentario.

¹⁴ Frezza, Paolo, Corso di Storia del Diritto Publico Romano, 3ª rev. Editorial Studium. Roma, 1982

Hablar de la naturaleza del derecho parlamentario conlleva el deber de entrar al estudio de su calidad, de su propiedad, del conjunto, orden y disposición de todas las características que le son propias y que conforman su universo. Debiendo por ello analizar la calidad que da derecho a ser, dentro de la esfera del ser del derecho.

Pocas instituciones son a la vez tan extensas, pero tan mal conocidas, como la institución parlamentaria; y aún los versados en la materia no se han podido poner de acuerdo en definir la naturaleza del derecho que regula porque 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.

En el derecho parlamentario son las Cámaras los sujetos que crean ese derecho, y al mismo tiempo son sus receptores. Para algunos hay una identidad entre el sujeto y el objeto del derecho.

Por ello, el derecho político parlamentario es un derecho cuasiconstitucional, por que quien lo forma y a quien se dirige es participe esencial del poder constituyente.¹⁵

Cabría pues señalar que el derecho parlamentario debemos entenderlo en relación con un círculo interno de influencia íntima y un círculo exterior que regula las relaciones del parlamento con otros órganos. El círculo interno, que afecta las relaciones íntimas, tendría una naturaleza muy flexible, dúctil y dinámica, en tanto que hacia el exterior, por lo que hace a las normas parlamentarias plasmadas en

¹⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Congreso de la Unión, integración y regulación, UNAM, México, 1997, p. 34.

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

la Constitución, son de naturaleza rígida, más ordenada, mejor racionalizada y más difícil de reformar, que le brindan una cara rígida y un tanto desdibujada¹⁶.

El derecho parlamentario existe independientemente de que pudiera confundirse o no como disciplina autónoma.

Minior Franco escribió para el Coloquio Política y Proceso Legislativo, promovido por el Senado de la República y la U.N.A.M. que, el **Derecho Parlamentario es el derecho regulador del procedimiento legislativo, es decir, el derecho que previene las formalidades a seguir por quien tiene el derecho de hacer las leyes**. Aunque así se concibe como un derecho adjetivo, los propios textos constitucionales dan albergue a instituciones de apoyo a los trabajadores legislativos, proporcionando naturaleza sustantiva a este derecho.

En otras palabras, el derecho parlamentario no se agota con la idea del procedimiento legislativo, sino que las instituciones como la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, las propias comisiones dictaminadoras y el Instituto de Investigaciones Legislativas, auxilian y facilitan el trabajo de los legisladores, dándole también esa naturaleza sustantiva ya mencionada¹⁷.

Siendo evidente que, hasta el día de hoy no existe un solo concepto que determine al Derecho Parlamentario y lo diferencie del Derecho Legislativo, siendo incluso tema de confusión entre los juristas, quienes por razón de uso cotidiano atienden a la idea de las actividades del Poder Legislativo, sin embargo de origen tenemos la figura del Parlamento, que si bien ha sido usado en otros países como un mecanismo de llegar a la ejecución de actos de democracia bajo estructuras que incluyen elementos ancestrales de la monarquía, no menos cierto es que en nuestro País,

¹⁶ "Salazar Abaroa, Enrique Armando, Op. Cit. Supra, Nota 3, pp. 62-63

¹⁷ "Senado de la República. UNAM, Política y proceso legislativo, Porrúa, México, 1985, pp. 24-26

también ha sido usado el concepto de Derecho Parlamentario pero subsumido al Poder Legislativo, de tal suerte que materialmente sólo se atiende a la idea de Legislar como el entorno de hacer leyes, cuando el fondo constitucionalmente va más allá.

1.2.5 Fundamento Teórico

El derecho parlamentario, como señalamos anteriormente, es el conjunto de normas que regulan la actividad del órgano legislativo, llamado comúnmente Parlamento y denominado, en la tradición mexicana y en las leyes vigentes *Congreso de la Unión* cuando se hace alusión al poder federal, o *Congreso local*, cuando la referencia es al Poder Legislativo de los estados de la Federación.

Por tanto, una premisa del estudio del derecho parlamentario es el análisis, así sea somero, del fenómeno político y jurídico denominado parlamentarismo, que hunde sus raíces en la historia y que aun desde el punto de vista puramente etimológico debe interesarnos. En efecto, **en una de sus acepciones, parlamento equivale a discurso, "razonamiento u oración que se hace a un congreso o junta"**, dice el diccionario; hablar es hablar y parlamento es lo que se habla, o bien, el lugar en el que se habla.

El parentesco conceptual del parlamentarismo con la palabra humana, que a su vez es la expresión propia de la razón, resulta evidente. Parlamentar es hablar, y hablar es razonar en voz alta, expresar con lógica las ideas, los sentimientos, los afectos del que habla.

Los hombres, seres políticos por esencia, por su esencia, por su propia e íntima naturaleza como lo enseñó ARISTÓTELES, requieren para su convivencia

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

formas de comunicación; hablar es una acción humana básica para la convivencia de los grupos sociales.

La vida en común exige la determinación de fines o metas comunes y luego, la toma de decisiones también comunes; para ambas funciones de la colectividad, el instrumento es la comunicación oral, el hablar y escuchar para determinar, para resolver, para acordar.

Los lugares en los que se habla, los sitios desde los que se habla, los centros de discusión y deliberación los encontramos en las más antiguas menciones históricas; forman parte del recuerdo común y, las palabras que ahora usamos alrededor de la función humana de la comunicación oral, como foro, tribuna, ágora, púlpito, asamblea, nos llegan cargadas de antiquísimas reminiscencias.

Sin un sitio para hablar, sin un lugar y un mecanismo social de comunicación, no nos explicamos la historia de los pueblos ni el desarrollo de sus culturas. Como lo recuerda Mauricio Cota, hay dos épocas en la historia del parlamentarismo, ya situados en el mundo occidental, antecedente del nuestro y fuente de muchas de las instituciones modernas. La primera corresponde a la época medieval, en la que los jefes o caudillos se reunían con el rey para tomar con él las determinaciones comunes.

Desde esta etapa, el principio de la igualdad de los parlamentarios formaba parte de la incipiente institución; los doce pares de Francia, que aconsejaban a Carlomagno, eran precisamente pares, es decir, iguales entre sí, parejos, con el mismo valor unos que otros. Entre ellos sólo sobresalía el *primus inter pares*, el monarca al que todos reconocían como el primero, como el que ocupaba entre los iguales el lugar de distinción.

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

La Tabla Redonda en las leyendas de la vieja Inglaterra responde a un principio similar: la tabla o mesa redonda era precisamente de esa forma geométrica porque todos los que se sentaban a su alrededor se consideraban iguales, pares también como los franceses, con un valor idéntico en las deliberaciones y, por tanto, en la consideración que se tenían entre sí. La mesa sin cabecera era el símbolo de la igualdad: quienes ocupaban los lugares en la circunferencia no reconocían entre ellos, al menos en el momento de la deliberación, preeminencia alguna; los lugares eran idénticos y sólo el del monarca, otra vez, se distinguía de los demás.

La etapa moderna de los parlamentos se inicia con la evolución del antiguo Parlamento inglés, que va adquiriendo paulatinamente funciones políticas esenciales y autonomía frente al rey y especialmente, con la presencia brusca de la Asamblea Nacional Francesa de 1789, que ante sí la representación de la nación.

Sin embargo de las diferencias profundas entre el parlamento moderno, hay entre ellos una línea de continuidad, que no se rompe que es demasiado evidente y pareciera ocioso mencionar, pero constituye el dato esencial de Parlamentarismo: y la función deliberativa que tiene este órgano del Estado.

Deliberaban, discutían, exponían sus opiniones frente al príncipe los convocados a los parlamentos antiguos; deliberan, discuten, exponen de viva voz sus convicciones y sus argumentos los parlamentarios modernos; la diferencia radica en que los antiguos eran oídos y la determinación final era tomada por el monarca; en los actuales, la deliberación se resuelve con una votación. Así, el acuerdo lo alcanzan los mismos parlamentarios constituidos ahora en un órgano soberano.

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

Otra similitud entre los parlamentos antiguos y los modernos es que ambos se integran con una porción pequeña del total del grupo social sobre el que recaerán sus determinaciones; es decir, en ambos casos, quienes deliberan y discuten no son todos los integrantes de la sociedad, sino un grupo muy selecto de ella.

En el primer caso, el del Parlamento medieval, sus integrantes tenían por un derecho consuetudinario un lugar en el Parlamento, derivado de su posición social y económica, o bien eran llamados expresamente por el monarca; en cambio en los parlamentos modernos, que encuentran su plenitud en los sistemas democráticos, los parlamentarios representan, otros, a todo el pueblo, a la sociedad entera o a la nación, como han repetido desde 1791 las constituciones de los estados actuales.

El Parlamento hoy, responde, por tanto, a dos exigencias sociales, una es la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, que es la exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con lo demás, supuesto un fin común en las sociedades y las acciones y determinaciones para alcanzar ese fin común requieren un espacio, físico social en el que se acuerden y se implanten. Y la segunda exigencia, de carácter más operativo, es la que se deriva de la imposibilidad de la reunión física de todos los interesados los asuntos comunes. Las experiencias de la ciudad antigua en la que ciudadanos podían reunirse en el ágora a deliberar y a tomar decisiones sobre los asuntos de la *polis*, no es posible ya, y desde hace siglos debido al crecimiento de la población y la magnitud actual de las sociedades políticas, la reunión de los *representantes* de todos ha venido a sustituir la reunión de todos.

Ambos principios, necesidad de deliberar, de discutir y, por tanto, de hablar y de escuchar, y las necesidades de que las minorías numéricas de los parlamentarios asuman la representación de todos los demás miembros de la

sociedad, constituyen el fundamento teórico de esa institución tan extendida hoy que es el Parlamento¹⁸.

1.2.6 Monarquía

De acuerdo con el profesor Lucas Verdú, el régimen de gobierno es un proceso de orientación política en donde funcionan controles y responsabilidades ejercidos por el órgano Legislativo y el Ejecutivo, con lo cual la relación que exista entre estos órganos determinará el tipo de régimen de gobierno¹⁹, que puede ser el parlamentario, presidencial o el dictatorial pero es preciso aclarar que estos pueden tener variedades o tipos.

El sistema o régimen parlamentario tiene sus antecedentes con toda certeza en Inglaterra en 1739 en la época de Jorge II. Este sistema surge con el propósito de limitar los poderes de la Corona, consolidándose en 1782. Sin dejar de evolucionar, se ha dirigido hacia un parlamentarismo mayoritario, distinguiéndose aún como un modelo de monarquía parlamentaria. El momento más importante de esta evolución se dio principalmente en el siglo XIX, durante el cual numerosos países de Europa Occidental intentaron adoptarlo en sus Constituciones; sin embargo, éste no funcionó, ya que se carecía de tradición democrática por estar saliendo de un periodo de absolutismo. Cuando Europa se democratiza en el siglo XX, se llega a un parlamentarismo “racionalizado”; es decir, el régimen parlamentario se corrige y modifica²⁰.

Conforme a una lógica sistémica, las características del sistema de gobierno serán las siguientes:

¹⁸ Bátiz Vázquez, Bernardo, Op. cit. Supra, Nota 13, pp.1-12

¹⁹ Lucas Verdú, Pablo, Curso de derecho político, vol. II, Tecnos, Madrid, 1986, P.223

²⁰ Lucas Verdú, Pablo, Derecho constitucional comparado, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p.431

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

a) El poder Legislativo es llamado formal y comúnmente, a partir de 1265, como parlamento;

b) La legitimidad democrática del sistema generalmente se centra en el parlamento; sin embargo, el parlamento comparte la supremacía con otros órganos de distinta legitimidad, como es el caso del Rey en una monarquía o, de igual legitimidad, por ejemplo, con el presidente en una República parlamentaria;

c) En cuanto a la función de orientación o dirección política, ésta es necesariamente compartida por el jefe de Estado, el gobierno y el Parlamento;

d) El parlamento puede ser disuelto;

e) El gobierno debe contar con la confianza de la Cámara Baja, pero también está sujeto a la posibilidad de la aprobación de una moción de censura o de un voto de desconfianza por parte de la Cámara, y el gobierno, a su vez, puede proponer al jefe de Estado –el rey o el presidente de la República- la disolución del Parlamento y el primer ministro dependiendo del caso, debe notificarle a estos últimos la fecha de disolución y la de las nuevas elecciones;

f) Los miembros del gobierno pueden ser también miembros del Parlamento, pero no necesariamente éstos deben ser parlamentarios;

g) El poder ejecutivo es dual ya que existe un jefe de Estado y un jefe de gobierno, y

h) La Cámara Baja, a diferencia de la Cámara Alta (Senado), tiene mayores facultades de control sobre el gobierno, con excepción del Parlamento italiano, ya que ambas Cámaras tienen las mismas facultades.

Actualmente, los países que tienen este tipo de régimen son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Grecia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal,

Suecia, así como la propia Unión Europea. Mientras que Austria, Irlanda e Islandia sólo de hecho, más no formalmente, tienen un parlamentarismo²¹.

1.2.7 República

Formalmente, tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica en 1787 y sus características son las siguientes:

a) En este tipo de sistema, el poder legislativo es denominado comúnmente como Congreso. Con esta palabra se designó a la asamblea de delegados de las colonias americanas que discutían sus relaciones con Inglaterra en 1774²²;

b) En los países que tienen este sistema, los órganos que tienen este sistema están democráticamente determinados: Poder Ejecutivo y el Legislativo;

c) El Poder Ejecutivo –monista- se deposita en un presidente, que es electo por el pueblo en un tiempo determinado quien, además, nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado, que son sus consejeros y colaboradores;

d) El Presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría, ya sea en una o en ambas Cámaras del Congreso; sin embargo, de acuerdo con Mainwaring y Shugart en su obra “El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica” cuando coincide el partido del presidente con el partido mayoritario del Congreso se

²¹ <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/142/5.pdf>

²² Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel, Los Regímenes políticos contemporáneos, Tecnos, Madrid, 1983, p. 466

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

trabaja mejor, puesto que las iniciativas de ley son aprobadas sin mayor problema, ello coadyuva al cumplimiento de un programa nacional;

e) El régimen presidencial funciona tanto con un “gobierno de minoría” como con un “gobierno de mayoría”, sólo que el primero trae mayores problemas;

f) Los poderes legislativos del presidente pueden ser amplios o limitados;

g) El presidente no puede disolver al Congreso;

h) Ni el presidente ni los secretarios pueden ser miembros del Congreso;

i) Constitucionalmente, la Cámara Alta (Senado) tiene mayores facultades de control sobre el gobierno que la Cámara Baja, y

j) No existe, generalmente, la moción o voto de censura salvo en casos excepcionales; por ejemplo, en Argentina, a partir de julio de 1995, el Congreso puede aprobar una moción de censura y lo mismo puede suceder en Colombia, Paraguay y Perú²³.

²³ Pedroza de la Llave, Susana Talía, El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. Porrúa, México, 2003, pp. 34-35

2. Marco Histórico

2.1 Antecedentes históricos en México

Conocer los datos históricos del derecho parlamentario y legislativo desarrollado en nuestro País resulta interesante, habida cuenta de que en la propia conceptualización ni siquiera los doctrinarios han podido ponerse de acuerdo a fin de establecer que es correcto establecer si derecho parlamentario o legislativo, motivo más aún necesario para remontarnos a los antecedentes constitucionales que se tocaran a continuación.

2.1.1 Constitución de 1812

México, mientras fue el reino de la Nueva España, no tuvo experiencia alguna de carácter parlamentario, fuera de los capítulos y reuniones generales de los clérigos regulares, o bien los debates académicos en las universidades o en los colegios y seminarios de las diversas órdenes religiosas, especialmente de los jesuitas. Pero en el campo puramente civil, los súbditos de la Nueva España no tenían ninguna participación en debates o discusiones públicas y tampoco en los cargos administrativos o judiciales, que se les concedían casi siempre a los peninsulares enviados ex profeso. La posición política de los criollos mexicanos fue definida por el marqués de Croix, virrey de la Nueva España, ejecutor eficaz de la orden de expulsar a los jesuitas y quien, ante los reclamos de la población contestó: a los súbditos del gran monarca que ocupa el trono de España no les toca discutir los altos asuntos de Estado, sino tan sólo callar y obedecer.

Es por eso que el primer acercamiento de algunos mexicanos a un proceso parlamentario se tuvo en nuestro país cuando se hizo la convocatoria para que se

enviaran diputados a las Cortes, que se reunirían en Cádiz para discutir la Constitución que oficialmente se denominó Constitución Política de la Monarquía Española; dicha convocatoria se publicó en la Nueva España el 16 de mayo de 1809. La convocatoria fue expedida por la Regencia rebelde a Napoleón, quien había logrado la abdicación de los reyes españoles. En México, para dar cumplimiento a ella, se eligieron 15 diputados, 11 por cada virreinato y 4 por las Provincias Internas.

Los diputados mexicanos llegaban a Cádiz y actuaban como suplentes siete residentes en España y continuaron en el desempeño de sus cargos aún cuando arribaron los propietarios electos. México tuvo su primera experiencia electoral cuando se nombraron los diputados que cruzarían el océano y 22 compatriotas tuvieron por primera vez una experiencia parlamentaria y contacto con la política²⁴.

En la Constitución gaditana, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y reconocida por la Nueva España en septiembre de ese mismo año, se plasman los primeros antecedentes del órgano legislativo y del principio de división de poderes, además de los principios fundamentales que se sustentan en el ordenamiento constitucional mexicano, como son: 1) la soberanía nacional; y 2) la pertenencia a ésta de la potestad legislativa²⁵.

2.1.2 Constitución de 1814

El congreso convocado por Morelos, conocido como de Chilpancingo, pero oficialmente denominado Congreso de Anáhuac, tomó varias decisiones importantes antes de terminar de redactar la Constitución; el 6 de noviembre de

²⁴ Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Porrúa, México, 1995, p.462

²⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Op. Cit. Supra, nota 23, p. 45

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

1813 emitió la más importante, la solemne Declaración de Independencia, que proclama “rota para siempre jamás y disuelta la independencia del trono español. Finalmente, el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán expidió el Decreto Constitucional para la América Mexicana. La experiencia que se adquirió en materia parlamentaria a pesar de las vicisitudes del Congreso, del reducido número de sus integrantes, de su peregrinar de una población a otra y de las dificultades y deferencias entre los mismos diputados, es indudable.

El resultado final del trabajo retoma ideas de la Constitución de Cádiz, del pensamiento de Rousseau y aporta algunas totalmente originales en materia política, de manera que su influencia en otros documentos constitucionales posteriores y sus aportaciones para el parlamentarismo mexicano no pueden ser puestas en duda. Se puede decir que la Constitución de Apatzingán estuvo mucho más cerca de un sistema parlamentario que de un sistema presidencialista, dadas las facultades y los títulos que otorga al Poder Legislativo, pero además sentó precedentes en el sistema parlamentario, que todavía podemos reconocer en nuestras normas vigentes. De la soberanía se ocupa en el capítulo II y la define el artículo 5º como “la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad”, la declara imprescriptible, inenajenable e indivisible y establece en el artículo que la soberanía “*reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos*”²⁶.

Esta Constitución tiene un valor histórico más que normativo, porque nunca tuvo una vigencia estable. Definió la soberanía como la facultad de dictar leyes y de establecer libremente la forma de gobierno, y le asignó como atributos la imprescriptibilidad, la inalienabilidad y la indivisibilidad, precisando su origen popular y atribuyendo su ejercicio a los diputados representantes de la nación;

²⁶ Fernández Ruíz, Jorge, Derecho Constitucional y Política, UNAM, México, 2005, p. 87

dispuso a favor del pueblo el derecho de modificar, alterar y abolir la forma de su gobierno.

La forma de estado fue centralista en tanto que no prescribió grados de autonomía a favor de las provincias. Adoptó una forma de gobierno republicana con visos de gobierno convencional porque si bien es cierto separó los órganos del Estado y los hizo residir en el Supremo Congreso, en Supremo Gobierno y en el Supremo Tribunal de Justicia, atribuyó al primero las facultades de nombrar a los integrantes del gobierno y del tribunal de justicia²⁷.

2.1.3 Constitución de 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, conocida como la Constitución de 1824, organizó el Poder Legislativo en forma amplia y detallada. De esta materia se ocupa el primer documento constitucional mexicano, en el título tercero denominado “Del Poder Legislativo” dividido en siete secciones y nada menos que 76 artículos. La fórmula adoptada por la primera Constitución Federal Mexicana, para la organización del Congreso, sigue de cerca a la Constitución Estadounidense, deposita el Poder Legislativo en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, de Senadores y de Diputados. Para los diputados establece un periodo de dos años, determina que se elegirán un diputado por cada 80 mil habitantes o fracción que exceda de 40 mil y que los Estados con menos población tendrían de cualquier modo, al menos un diputado. Se estableció que habría un suplente por cada tres propietarios.

Para la regulación de los trabajos del Congreso se dispuso en art. 34 de la Constitución: *“Se observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas*

²⁷ Sánchez Bringas, Enrique Op. Cit. Supra, nota 24, pp. 85-86

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

Cámaras lo estimaren conveniente". Esta determinación, que debería de haber sido un artículo transitorio, es el fundamento de la legislación parlamentaria mexicana; las experiencias anteriores, la urgencia que había obligado a aplicar el reglamento de las Cortes de Cádiz, hicieron ver a los constituyentes la necesidad de un reglamento propio para el Congreso Mexicano.

La sección sexta del título tercero, se ocupa de la formación de las leyes y establece las reglas y los procedimientos para la presentación y discusión de las propuestas, sin entrar en los detalles, que se dejan al reglamento. Cabe destacar que en esta primera Constitución se precisan ya los conceptos de Cámara de Origen y de Cámara Revisora, se regula el veto presidencial y se establecen los mecanismos para los casos en que la revisora, o bien, el Ejecutivo devuelvan el proyecto con modificaciones. Quizá uno de los puntos más significativos de esta parte de la Constitución de 1824 fue que se dejó al Congreso la facultad, no solo de formular, modificar o revocar leyes, sino también la de interpretarlas.

En la última parte del título, en la sección séptima, se establecen con más precisión normas estrictamente parlamentarias. Se señala que el Congreso General se reunirá el 1º de enero de cada año, con la asistencia del Presidente, quien pronunciará un discurso (aún no se habla de informe) que el Presidente del Congreso contestará en términos generales. El periodo de sesiones concluirá el 15 de abril, las sesiones serán diarias, con excepción de los días festivos y se podrían prolongar hasta por 30 días si el mismo Congreso lo juzga necesario, o bien, lo solicita el Presidente.

Se regulan las sesiones extraordinarias y se establece que ambas Cámaras residirán en un mismo lugar y se prevé el posible caso de traslado y diferencias acerca del mismo. No se contempló una Comisión Permanente, que si existía con el nombre de Diputación Permanente en la Constitución de Cádiz; en cambio se creó una institución híbrida, encabezada por el vicepresidente de la República y

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

conformada por la mitad de los Senadores, sin intervención alguna de los Diputados, sin embargo, a este organismo no se le atribuyó ningún tipo de facultades²⁸.

A partir de abril de 1824, el Congreso constituyente discutió el proyecto de Constitución que fue aprobado el 4 de octubre de ese mismo año. Este documento es considerado como la primera Constitución política de la nación y deriva puntualmente del Acta constitutiva del 31 de enero de 1824. La Carta de octubre de 1824 expresa la consolidación del triunfo del republicanismo sobre el imperialismo y del federalismo sobre el centralismo.

Esta Constitución consagró el principio de la división de poderes con cierta preeminencia a favor del legislativo. Deposito el poder ejecutivo en una persona denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos y creó la figura del vicepresidente. El presidente y el vicepresidente eran electos por los congresos estatales, correspondiendo al de la Unión verificar el triunfo del ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos y de aquel que hubiere ocupado el segundo lugar. Los ministros de la Suprema Corte de la Nación eran electos por las legislaturas de los estados y el cómputo de los votos correspondía hacerlo a la Cámara de Diputados.

Diseñó un sistema de reformas constitucionales basado en la participación de dos asambleas consecutivas; una legislatura calificaría las reformas y adiciones y la siguiente las aprobaría o rechazaría²⁹.

²⁸ Cantoral Herrera, Eduardo, Op. Cit. Supra, Nota 9, pp. 39-41

²⁹ Sánchez Bringas, Enrique, Op. Cit. Supra, Nota 24, pp. 89-90

2.1.4 Siete Leyes Constitucionales 1836

En 1835, cuando las tensiones entre los grupos antagónicos se agudizan y las contradicciones entre partidos, intrigas y maquinaciones políticas llevan finalmente al grupo conservador - identificado con el clero, la milicia y defensor de las viejas fuerzas que intentan hacer retroceder a la sociedad y mantener el status quo – a desconocer el federalismo y a dictar una ley centralista: las Bases Constitucionales, también conocida como Constitución de las Siete Leyes. Para Emilio Rabasa esta ley se promulgó sin fundamento constitucional alguno, toda vez que aquel Congreso no tenía el carácter de constituyente y sin guardar el debido respeto al orden constitucional se trajo para sí todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824, cuantas alteraciones creyese conveniente al bien de la nación sin las moratorias y trabas que aquella prescribe.

En la primera de las Siete Leyes se estableció un gobierno central y unitario dividido para su ejercicio en los tres poderes tradicionales –legislativo ejecutivo y judicial- pero controlado por un cuarto poder, El Supremo Poder Conservador, un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar el límite de sus atribuciones, y que estaría, además, facultado para declarar la nulidad de leyes o decretos tanto del Legislativo como Ejecutivo e, incluso, de la Corte Suprema.

Se estableció un sistema Bicameral. La Cámara de Diputados estaría integrada por un diputado por cada 150 mil habitantes, mientras que la Cámara de Senadores sería un cuerpo aristocrático compuesto por 24 legisladores³⁰.

Para los trabajos el Poder Legislativo se establecieron dos periodos de sesiones, se instituyó una diputación permanente para los recesos y la obligación

³⁰ Ortiz Proal Fernando, Propuesta de modernización del proceso y procedimientos que tienen lugar en el legislativo mexicano, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, México, 2008, pp. 118-119

de periodos extraordinarios de sesiones, si el Presidente o el Supremo Poder Conservador así lo resolvían. Para la discusión y aprobación de las leyes se estableció que la Cámara de Diputados sería siempre Cámara de Origen y la de Senadores sería la revisora; podrían iniciar leyes el Presidente y los Diputados en todas las materias, la Suprema Corte en lo relativo a sus funciones de administrar justicia y las Juntas Departamentales, sobre impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y modificaciones a las leyes constitucionales.

2.1.5 Bases Orgánicas 1843

Durante la vigencia de la Constitución de las Siete Leyes de 1836, México vivió en medio de turbulencias constantes, entre ellas, las más graves y peligrosas fueron la guerra de Texas, territorio que se separó entonces de la nación mexicana, asumiendo su propia soberanía, y la guerra con Francia, para hablar de conflictos externos, internamente, la corriente federalista que se oponía al sistema centralizado del poder logró que se mantuviera la discusión y que esta fuera motivo o pretexto de varios levantamientos y planes, así como de un proyecto casi completo de Constitución Federal elaborado por un nuevo Congreso, reunido durante 1842 y finalmente disuelto. En la práctica, la oposición de los presidentes y en ocasiones del mismo Congreso al Supremo Poder Conservador, impidió que este hiciera uso cabal de sus amplísimas facultades y desde fines de 1840 la Constitución centralista y conservadora dejó de tener vigencia. Después de algunas vicisitudes, el presidente, Nicolás Bravo, designó para sustituir al Congreso a 80 personas notables, que integraron la Junta Nacional Legislativa, reunida para intentar, una vez más, sin la intervención popular en esta ocasión y sin pasar por un proceso electoral, formular una Constitución para México³¹.

³¹ Cantoral Herrera, Eduardo, Op. Cit. Supra, nota 9, pp.41-45

La revolución de Tacubaya convocó a elecciones para un Congreso Constituyente el 10 de diciembre de 1841 y se instaló el 10 de junio de 1842, presidiéndolo Juan José Espinoza de los Monteros. Sus trabajos no prosperaron por la división de sus integrantes, que generaron los famosos votos sobre la Constitución, uno de la mayoría y otro de la minoría, aportando grandes avances al liberalismo.

Nicolás Bravo disolvió el Congreso Constituyente el 19 de diciembre de 1842, que era presidido en esa fecha por Francisco Elorriaga. El propio Ejecutivo designó una Junta de Notables, que presidió Gabriel Valencia y que, al final, aprobó *Las Bases de Organización Política de la República* el 12 de junio de 1843.

Con las bases orgánicas se volvió a reciclar la numeración de los congresos mexicanos, aunque siguieron observando el mismo periodo bienal³².

Esta nueva Constitución fue centralista, adoptó el sistema de división por departamentos y suprimió al Supremo Poder Conservador, que había sido la manzana de la discordia en los años precedentes. Se volvió al sistema tradicional de los tres poderes y el Legislativo se depositó en dos Cámaras: Diputados y Senadores, con la peculiaridad de que la sanción de las leyes correspondió al Presidente y sin ella no entraban en vigor, caso único en nuestra historia Constitucional. Se dieron en las Bases Orgánicas disposiciones de carácter expresamente parlamentario, se fijaron dos periodos de sesiones al año, de tres meses cada uno, el primero a partir del 1 de enero y el segundo a partir del 1 de julio.

³² Jorge Carpizo, María de los Ángeles Moreno, Los diputados de la nación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1994, p. XV.

En la formulación del Reglamento Interior del Congreso, que contenía las funciones de las Cámaras, se dispuso en su artículo 72 que los trabajos se regirían por el Reglamento del 23 de diciembre de 1824. La vigencia de ésta Constitución centralista terminó cuando ya en guerra con Estados Unidos de América, se restableció el federalismo y se puso nuevamente en vigor la Constitución de 1824³³.

2.1.6 Constitución de 1857

Los constituyentes de 1857 trataron de fortalecer la representatividad del pueblo, creando un legislativo unicameral con amplias atribuciones, pero sin sustituir el sistema presidencialista. No trataron, en efecto, de instaurar un régimen parlamentarista, aunque existió “la duda curiosísima de si la Constitución de 57 había creado un régimen parlamentario de gobierno”

La mayoría de los constituyentes pudieron quedar satisfechos, en general, con el resultado obtenido. Se trata de una obra consistente y madura, a pesar de que muchos de los que impulsaron las reformas más avanzadas eran jóvenes³⁴.

El primer Congreso Constitucional se instaló en el mismo año de 1857 y en él participaron varios diputados que habían sido constituyentes. Por no haber número suficiente de diputados, el primer Congreso abrió sus sesiones hasta el 8 de octubre de 1857 y funcionó durante poco tiempo, pues el 20 de diciembre del mismo año, debido al pronunciamiento de Comonfort a través del Plan de

³³ Cantoral Herrera, Eduardo, Op. Cit. Supra, nota 9, pp.41-45

³⁴ Daniel Cosío Villegas, La Constitución de 1857 y sus críticos, Fondo de cultura económica, México, 1998, p. 129.

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

Tacubaya, se le clausuro y aprehendió a su presidente Isidoro Olvera. De esta manera comenzaría la guerra de Reforma³⁵.

La Constitución de 1857 contiene cambios significativos en materia legislativa. En cuanto a las reglas de derecho parlamentario, lo más destacado es que en el Título III “De la división de poderes” da la clásica división del Supremo Poder de la Federación, que para su ejercicio se divide en: legislativo, ejecutivo y judicial, de los cuales nunca podrán reunirse dos o más en una sola persona o corporación. Se confiere el Poder Legislativo a una sola asamblea denominada Congreso de la Unión, es decir, se pone término al sistema bicameral que era ya una tradición en México, pues tanto la Constitución federalista de 1824 como la centralista e 1836 habían mantenido la fórmula de dos Cámaras, una popular integrada por diputados y otra, la de senadores, más o menos aristocratizante en las Constituciones conservadoras y representativas de los Estados de la Federación en la de 1824.

Esta Constitución dio al Congreso gran preponderancia al establecer el sistema de una sola Cámara al grado de que el Poder Ejecutivo se sentía incomodo e impedido de cumplir sus funciones, ante la constante observación de un Congreso que asumió, a partir del triunfo de la República sobre el Imperio, sus responsabilidades con seriedad y empeño en ejercerlas, al grado que siendo Presidente Benito Juárez, su ministro Sebastián Lerdo de Tejada propuso en una célebre circular del 14 de agosto de 1867, una reforma para reimplantar el sistema bicameral que se había abandonado hacía tan poco tiempo.

Se argumentó entonces que sería conveniente que estuviera representado, al lado del “elemento popular”, el “elemento federativo” y que sería bueno para el país combinar la experiencia y la práctica de los senadores de mayor edad y con más historia, con los impulsos de los Diputados. Se requería combinar la juventud

³⁵ “Palacio Legislativo de San Lázaro: Historia y Vida de la Cámara de Diputados. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, 2003,

de los diputados, que era sinónimo de inexperiencia, con la madurez de los senadores. La circular en un principio no tuvo acogida y más bien fue criticada en el Congreso. Pero el ministro de Juárez, a la muerte de éste, llegó a ser Presidente de la República y con un Congreso más adicto y dócil logró que en noviembre de 1874 se aprobara finalmente la reforma y se volviera finalmente al sistema de dos Cámaras, que se encuentra en vigor hasta nuestros días.

Bajo la Constitución de 1857, reformada por Lerdo en 1874, se gobernó a México durante los largos años en que estuvo en el poder Porfirio Díaz, época en que la vida del Congreso fue más bien formal y protocolaria, pues ante la fuerza y el predominio del Presidente, diputados y senadores se limitaban a refrendar las decisiones ya tomadas por el Ejecutivo; las reglas parlamentarias, durante este periodo, si bien estuvieron vigentes, no tuvieron en la práctica más uso que el de dar marco al cumplimiento de las solemnidades y las fórmulas³⁶.

2.1.7 Constitución de 1917

Durante la vigencia de 60 años de la Constitución de 1857, que se derogó en 1917, no hubo un gobierno en el que el Congreso brillara por su actividad, su participación en la vida política del país o en la elaboración de leyes. Carranza convocó a un Congreso constituyente, que fue electo entre los revolucionarios triunfadores y sus partidarios y se reunió en Querétaro a finales de 1916. Ante el flamante Congreso, el primer jefe leyó un mensaje y presentó un proyecto de Constitución, en el cual respecto del Poder Legislativo, se repitió el sistema bicameral y se respetaron las líneas generales de la Constitución de 1857.

³⁶ Cantoral Herrera, Eduardo, Op. Cit. Supra, nota 9 , pp.46-49

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

El Congreso constituyente para sus trabajos eligió su propia mesa directiva y dos comisiones de Constitución, que presentaban al pleno los dictámenes sobre los artículos del proyecto de Carranza que fue combatido y modificado en aspectos importantes, más no en el capítulo del Congreso. Entre las líneas generales de la Constitución vigente en materia del derecho parlamentario, encontramos el bicameralismo, que se consagra en el artículo 50, en el que se establece que el Poder Legislativo en los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores.

Otras líneas también fundamentales están contenidas en los artículos 71 y 72, que se ocupan de la iniciativa y formación de las leyes y en los que encontramos que esta función, formal y materialmente legislativa, se otorga básicamente al Congreso, pero en ella tiene también su participación el Poder Ejecutivo, aun cuando esa participación es restringida y secundaria, ya que la última palabra en la materia desde el punto de vista de la Constitución vigente, la tiene el Legislativo, que puede rechazar las propuestas del Ejecutivo y rectificar sus propias determinaciones en el caso de que el Presidente haya hecho uso del derecho de veto.

El Congreso tiene la atribución eminentemente parlamentaria de dictaminar primero a través de sus comisiones y de discutir después, los proyectos de ley y la más importante de las funciones en esta materia, que es la de aprobarlos o rechazarlos, sea que surjan de su mismo seno, en los Congresos locales o del Presidente de la República.

La Constitución de 1917, por otra parte, adoptó el sistema de libertades del siglo pasado y enumeró en preceptos separados, las funciones propias del Congreso, también adoptó el sistema bicameral para la aprobación de las leyes,

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

esto es, que requieren aprobación sucesiva de las dos Cámaras y confirió funciones exclusivas para cada una de las Cámaras.

Además de la aprobación, modificación o derogación de leyes, el Congreso tiene una serie de facultades relacionadas con la regulación del sistema federal como establecer nuevos Estados dentro de los límites existentes. Otras funciones, formal pero no materialmente legislativas, son acordar el cambio de residencia de los Poderes de la Federación y las relativas a las cuestiones económicas en materia de impuestos, celebración de empréstitos, facultar el comercio entre los Estados y establecer casas de moneda, fijar las condiciones de éstas y el valor de la moneda extranjera así como adoptar un sistema de pesas y medidas. Las facultades en materia militar son, en primer lugar declarar la guerra, levantar y sostener las Instituciones armadas y organizar la guardia nacional.

Además de estas funciones propias del Congreso General, la Constitución de 1917 le confirió la de elaborar su propio Reglamento interior, tomar medidas para hacer concurrir a diputados y senadores a las sesiones y corregir las faltas u omisiones de los Legisladores; también se le autorizó para expedir la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que es el órgano fiscalizador del gasto del Ejecutivo.

Una función primordial de la Cámara de Diputados es la de aprobar el presupuesto anual de gastos de la nación, otra es la de conocer de acusaciones de juicio político, formularlas ante la Cámara de Senadores que actuará como Gran Jurado y decretar la posibilidad o no, de los funcionarios que gocen de fuero constitucional, es decir, decretar el desafuero.

También son reglas del derecho parlamentario las que se encuentran en la sección II, del capítulo II, del título III de la Constitución, que se denomina “De la Iniciativa y Formación de las Leyes”, en el que encontramos que pueden iniciar leyes, el Presidente, los Diputados y Senadores y las Legislaturas de los Estados.

A las iniciativas del Presidente, de los Congresos de los Estados o de las Diputaciones de los Estados, esto es, del grupo de Diputados Federales provenientes de una misma entidad, se les da un trato preferencial y pasan directamente a comisiones; las iniciativas de Diputados o Senadores deberán sujetarse al trámite que prevea el reglamento. La regla general para la formación de una ley es que se apruebe en ambas Cámaras y que no sea vetada por el Ejecutivo. Si éste la veta en todo o en parte, tiene que regresar a las Cámaras para volver a discutirse y si se aprueba ahora por dos terceras partes del número total de votos en cada Cámara, volverá al Ejecutivo para su promulgación sin que éste pueda ya detenerla³⁷.

2.1.8 El Derecho Parlamentario, Legislativo o del Estado, en el Sistema Político Mexicano.

Antonio Martínez Báez antes de iniciar con su ponencia en el Congreso Iberoamericano de Derecho Político Parlamentario, es categórico al afirmar que el recinto denominado Instituto de Investigaciones Legislativas, debía ser mejor llamado Instituto de Investigaciones Parlamentarias.

El autor considera que puede haber un derecho legislativo por un lado y un derecho parlamentario por el otro. Pero el problema troncal está en el saber cuando estamos en presencia de cualquiera de los dos.

Más adelante citando a Guasp, señala que en la cátedra, particularmente en la que se hace el estudio del Poder Legislativo, sobre su estructura y su formación, así como de sus funciones y atribuciones, han sido impartidas dentro

³⁷ Cantoral Herrera Eduardo, Op. Cit. Supra, nota 9, pp. 49-52

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

de la materia de derecho constitucional que encuentra una articulación curricular después de la llamada teoría del Estado.

Ha sido un error muy recurrente tratar de contemplar al problema jurídico estatal desde la perspectiva de una sola norma, aunque ésta sea la fundamental, ya que no se trata de todo el orden normativo del Estado.

El error consiste en hacer del derecho constitucional un equivalente o sinónimo del derecho público estatal propiamente dicho. El derecho constitucional recoge los contenidos vertidos en la norma fundamental del Estado, pero no encierra el mismo repertorio global de problemas de que conoce el verdadero derecho del Estado, el derecho político.

Por el contrario, éste último derecho comprende los diversos órganos de autoridad, con sus correspondientes ordenamientos y es susceptible de dar nacimiento a diversas ramas jurídicas cuando alguno de estos regímenes, por la importancia de su contenido, se independiza respecto de las otras, siendo entonces la rama que se crea, una derivación del derecho político, y no una marginación.

Acto seguido, Martínez Báez hace memoria de lo aprendido de Nicolás Pérez Serrano quien citando a Jules Jachet consideraba que el derecho parlamentario se ocupa esencialmente de la actividad y funcionamiento de las Cámaras para el mejor cumplimiento de sus tareas, pero la demarcación de éstas, así como la organización del Poder Legislativo entra en la órbita del derecho constitucional, que deja establecido y montado el organismo encargado de ello.

Después Pérez Serrano, citando a Vincenzo Michelli, quien consideraba que el derecho parlamentario le correspondía estudiar el conjunto de relaciones jurídico-políticas que se desarrollan al interior de una asamblea, contra las varias

que existen entre ellas y los demás poderes. El autor italiano estimaba que buena parte del descredito que iba cayendo sobre las Cámaras Legislativas se debía principalmente a la ignorancia que priva acerca de los principios fundamentales del derecho parlamentario, no obstante ya haber una buena cantidad de material acopiado para elaborarlos de forma sistemática.

Por lo tanto, para Martínez Báez **el parlamento en nuestros días subsiste como quien debe ser el principal protagonista en el escenario político del Estado democrático contemporáneo**; y que tan solo por este papel tan importante que se le atribuye al parlamento, el **Congreso requiere el sistema de normatividad que lo debe regir en cuanto a su integración, estructura, a sus diversas y complejas funciones**, para que sean objeto de una disciplina autónoma y propia; es decir, que se forme una rama del derecho político referente al parlamento, al poder político que representa al pueblo, por existir un órgano del Estado que ostenta la representación de quien es el titular único de la soberanía nacional, sin que tal legitimación política se pueda ver menoscabada por la concurrencia de su función típica (crear leyes) por otros órganos de autoridad política.

Insiste el autor que el parlamento debe contar con un sistema jurídico propio que tenga al cuerpo colegiado deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias por lo que esta rama jurídica y disciplina científica debe llamarse derecho parlamentario, término que califica como universalmente aceptado.

Para Martínez Báez, el término alternativo que había propuesto Berlín Valenzuela, derecho legislativo, sería apropiado si se tratara de un sistema de normas jurídicas o al ordenado tratamiento de los principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la ley, entendida ésta en sus sustancia o materia y considerando las distintas formas que pudiera revestir, tales como: Ley,

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

reglamento, bando de gobierno de policía, que puede revestir toda norma jurídica, sin que tuviera relevancia el órgano de donde procede, así como de su diversa jerarquía³⁸.

³⁸ Salazar Abaroa, Enrique Armando, Op. Cit. Supra, nota 3, pp. 64-66

3. La técnica legislativa dentro del proceso de formulación de Leyes.

3.1 La técnica legislativa como herramienta primaria de los Legisladores.

Concepto.

Al momento de que el legislador produce la disposición jurídica se enfrenta a cuestiones políticas y técnico-jurídicas. Los asuntos políticos incluyen aspectos valorativos, como el de *política legislativa* que plantea cuándo y bajo qué circunstancias deben resolverse los conflictos sociales a través de las normas jurídicas y cuándo deben solucionarse por los órganos jurisdiccionales. Igualmente, es importante cuidar los intereses en juego, para sacrificar los menos valiosos y dar preferencia a los de mayor jerarquía, así como los problemas técnicos del lenguaje. Estos temas conllevan el riesgo de contar con escasos elementos previos, por lo que la iniciativa, la discusión, la aprobación y la publicación de una norma jurídica, poseen un signo político (posiciones ideológicas de los grupos de interés) y uno técnico (la claridad de su redacción, lenguaje, estructura lógica, la inserción armónica dentro del sistema legal). De ahí que, con la simplificación cuantitativamente de los conceptos, se podrá lograr una legislación sensata, clara y sistemática.

Lo anterior constituye el conjunto de recursos y procedimientos para la elaboración de un proyecto de norma jurídica. La redacción de los preceptos normativos y su inserción armónica en el marco constitucional, contempla aspectos del ámbito de validez, como el territorio (distribución de competencias según la forma de Estado que se adopte, federal, unitario o central), el temporal (la entrada en vigor, la modificación, la abrogación o modificación de una norma) y el material (el objeto de la norma, ya sea penal, civil, mercantil, electoral, fiscal, aduanero).

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

Para los positivistas, una ley es buena cuando las normas se conocen y son aplicadas por los sectores sociales a quienes se dirige. La ley ha de ser viable y, cumplir con las características de generalidad, bilateralidad y coercibilidad que la distingue de los mandamientos morales y usos convencionales. Por su parte, los iusnaturalistas consideran que puede prescindirse de toda la teoría de la legislación si se verifica el propósito de forjar el bien común. Consecuentemente, para la técnica legislativa, el origen de una regla bien diseñada está en su sencillez, en la claridad de sus enunciados y en la posibilidad de agrupamiento con otras normas. Estos y otros principios deben seguir los órganos legislativos mexicanos cuando elaboran las leyes, ya que es común acudir a los usos y práctica parlamentaria, con el fin de las razones jurídicas y los fundamentos de la técnica legislativa, quedando de manifiesto en la lectura de las leyes y en las muestras de inconformidad generadas a la hora de expedir y aplicar las reglas.

Esto ha provocado que el legislador abandone el apoyo técnico y de una forma generalizada se asume la decisión que se ha adoptado, bajo el liderazgo de un reducido número de líderes parlamentarios que actúan bajo la influencia de las cúpulas partidistas. Entonces, nuestra sociedad exige y merece buenas leyes, claras, adecuadas a nuestro medio, cuyo cumplimiento pueda realizarse oportunamente para permitir guiar conductas y formular planes de vida consistentes, y en donde gobernantes y gobernados estemos sometidos a la ley. Ello significa que, no hay política sin derecho, pues a veces el derecho condiciona el conocimiento y la acción de la política, y otras veces es la política la que determina los contenidos y la aplicación del derecho.

Tocante a la ley los instrumentos para elaborar buenos proyectos, así como el enfoque adecuado, es una combinación de ambas perspectivas pues si la norma es una decisión política, no hay política sin derecho, ya que no hay otra herramienta de control social más eficaz que el derecho para que los políticos desarrollen y apliquen sus decisiones. De ahí que, los conocimientos filosóficos sobre el derecho sean indispensables para elaborar excelentes proyectos

legislativos; visto lo anterior, podemos decir que **una buena ley es resultado de una adecuada redacción de textos normativos bajo la propiedad de los términos jurídicos**, así como de una cuidada incorporación de dicho texto en la totalidad del sistema normativo, de forma que no adolezca de ambigüedades, antinomias, lagunas u otros defectos propios de la carencia de sistematicidad normativa. Se trata de precisar los problemas sobre la posición de la ley en el contexto actual y en sus relaciones jerárquicas; de una legislación metódica que analiza la problemática acerca de los contenidos, los fines y los medios de las leyes; sus objetivos son la articulación, la configuración y el lenguaje de la ley.

La técnica legislativa se puede concebir, como el conjunto de factores para la estructuración de proyectos de ley y el uso del lenguaje apropiado en la ley, es decir, un significado estrecho o limitado del término, así como la materia que comprende tópicos sobre la evaluación de la calidad de las leyes, en donde son aplicables los conocimientos de la sociología, el análisis económico del derecho, la ciencia política y cuestiones de la teoría de la legislación³⁹.

3.2 Elementos

Dentro de la semántica de los elementos se encuentra el planteamiento de la elaboración de una iniciativa legislativa y el marco constitucional, para ello, se estudian sus fases de integración, como la identificación del problema, su diagnóstico y efectos posibles, los objetivos que se persiguen y su inserción al orden constitucional; el tipo de metodología a implementar y su evaluación, para después proceder a la formulación del proyecto legislativo, también se analizan los

³⁹ Muro Ruíz, Eliseo, Algunos elementos de técnica legislativa, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2007, pp. 15-17

elementos de una iniciativa, es decir, la Cámara a que se dirige, el nombre del autor, la exposición de motivos, el título, el cuerpo normativo, la sanción, la vigencia, las remisiones, entre otros aspectos.

En este contexto encontramos también como elementos de la técnica legislativa el análisis de las reglas que se usan en la integración del cuerpo normativo, como las formas de modificación del derecho (reformas, adiciones y derogación); el contenido del cuerpo normativo, su congruencia y su ámbito de validez. Destacan varios aspectos, como la supletoriedad de la ley; el tipo de interés que se atiende (público, privado, social o utilidad pública); la competencia jurisdiccional, las sanciones, la multa, los plazos; los artículos transitorios y su relación con los conflictos en el tiempo, la aplicación retroactiva de la ley, la reserva de ley y la diferencia entre ley y reglamento.

Así mismo encontramos como elementos esenciales los órganos constitucionales con facultad legislativa y el proceso legislativo. Por ello, se hace una distinción del acto legislativo, sus elementos y su clasificación; del proceso legislativo, desde el debate en comisiones hasta la deliberación y aprobación en el Pleno, para llegar a su publicación⁴⁰.

3.3 Alcances jurídicos de la técnica legislativa en los procesos normativos.

Al señalar que la técnica legislativa es un instrumento para la creación normativa nos referimos a la inserción armónica de nuevos ordenamientos y que toma en cuenta el ámbito de validez:

⁴⁰ Ibid, p. 56

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

1. Territorial o espacial: se refiere a la distribución de competencias, según la forma de Estado que se adopte; federal, unitaria, regional o confederada.
2. Temporal: abarca la entrada en vigor, la modificación, la abrogación o derogación de una norma.
3. Material: aquí es necesario que se considere el objeto de la norma. Para aclarar este supuesto, se puede señalar que la materia puede ser fiscal, civil, mercantil, penal, electoral, entre otras.

Por todo lo anterior, para los autores Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, la técnica legislativa no es sólo un instrumento del Poder Legislativo, también puede ser útil para el Poder Ejecutivo y para el propio Poder Judicial, a fin de que creen adecuadamente normas jurídicas⁴¹.

Uno de los alcances jurídicos es la identificación del objeto a regular, que es fundamental para el diseño de su estructura. Esta estructura debe permitir su identificación clara de las partes fundamentales. Así, por ejemplo, es factible que la estructura interna de un proyecto de ley cuyo contenido sean aspectos procesales, se conformará en núcleos normativos (capítulos, secciones, etcétera) ordenados a partir de un diagrama de flujo, en donde los núcleos normativos tendrán una secuencia lógica procesal según el procedimiento de que se trate. Y en ese orden de ideas es claro ver que de acuerdo con lo que señala el autor Minor Molina José Rafael y Roldan Xopa, *“En el caso de una ley orgánica es probable que su estructuración se efectúe identificando a los órganos y funciones más relevantes o importantes; un proyecto de ley orgánica mal estructurado, que posteriormente sea aprobado como ley “no garantizará la uniformidad deseada en*

⁴¹ Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Elementos de Técnica Legislativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, p. 41

su aplicación, ni adjudicará poderes normativos a los órganos de aplicación del Derecho y a los intérpretes normativos⁴².

3.3.1 Deficiencias en los dictámenes

En la suma de reglas y principios de técnica normativa o legislativa se encuentran los relacionados con el lenguaje y el estilo que deben regir los textos, la lógica aplicable a la construcción de los conceptos que informan los contenidos jurídicos incluyendo sus conexiones funcionales, las fórmulas para resolver los diversos problemas que nacen de la acumulación de artículos, los provocados por la incontrolable producción de normas (inflación o deflación legislativa), los aspectos técnicos que generan las derogaciones expresas o tácitas en el tiempo y en el espacio, la dificultad para la integración de los nuevos preceptos a los diferentes cuerpos jurídicos existentes y a los ordenamientos especiales y, por último, los de su coherencia con el orden constitucional.

Como es fácil advertir desde este apunte, *“...el estudio de la problemática que encierra la preparación del dictamen legislativo descubre la relevancia que en sí mismo tiene y porque, además, permite fijar y deslindar las responsabilidades del dictaminador por las consecuencias de una probable improvisación para elaborar textos de regulación apropiada; supuesta imprevisión de los alcances y efectos sobre derechos y obligaciones existentes; así como respecto de las consecuencias que en el mundo de la realidad jurídica pueden producir normas innecesarias, oscuras, contradictorias, defectuosas, ineficaces, redundantes, impertinentes o injustas.”*⁴³

⁴² Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, Manual de técnica legislativa, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 13

⁴³ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, El dictamen legislativo, Cámara de Diputados, México, 1998, pp. 11-12

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

Dentro del tema a desarrollar en el presente trabajo, es muy representativo el hecho de habernos enfocado en particular a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual en estricto sentido se considera es inconstitucional, por las razones y motivos que a lo largo del presente trabajo se expondrán, pues vale la pena decir que el proceso de formalidad en cuanto a su creación deviene defectuoso, de tal suerte que contiene legalidad pero inconstitucionalidad.

Ahora bien, como primer punto relativo al análisis de la inconstitucionalidad del marco jurídico que norma a la ley en comento, enfocada hacia los ayuntamientos, encontramos que en la redacción del dictamen legislativo del decreto número 72 de la LII Legislatura del Estado de México, mediante el cual se reforma la Constitución Local podemos encontrar diversas deficiencias, toda vez que de acuerdo con la cita de algunos fragmentos del mismo se conculcan diversas garantías de los gobernados al individualizar la norma de acuerdo con el siguiente análisis y comparativa:

Dictamen

“...Se observa que el proyecto de reformas a la Constitución Política local, centra sus planteamientos en importantes aspectos de forma y fondo.

...

Se observa que en forma adecuada se reestructuran las facultades y obligaciones de la legislatura, suprimiendo algunas de las que contiene el texto vigente, por considerarse innecesarias e incorporando otras por cuya importancia se estima que deben señalarse en el ordenamiento constitucional, dando precisión y claridad a otras que así lo ameritaron....

...

Destaca de las reformas y adiciones en estudio, la incorporación al texto constitucional del órgano denominado Gran Comisión, cuya integración y funciones serán las determinadas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.”

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

De la cita de la exposición de motivos del decreto 72 se desprende que, aún cuando sí fueron mencionados los principios bajo los cuales se debió formular la sustancia de la iniciativa de reformas a la Constitución local, de la misma se infiere que no existe congruencia, al violentar las garantías de diversos numerales de la Constitución Federal, como lo referente a la contravención al pacto federal que se menciona en el artículo 41; de la división de poderes del 49 y 116; así como la supremacía constitucional contenida en el artículo 133 de la Constitución federal.

En ese mismo orden de ideas se robustece la afirmación de la incongruencia y contravención al pacto federal, división de poderes, supremacía constitucional, y la autonomía municipal, de la sustracción que se hace del texto del dictamen que a la letra dice: **“se reestructuran las facultades y obligaciones de la legislatura”**, de tal suerte que en la sustancia de las reformas se observa claramente que se le otorgan facultades y obligaciones jurisdiccionales a la Legislatura en contravención al pacto federal. En este contexto se infiere que no surte efectos la intención de la **discusión** en la técnica legislativa al no observarse alguna objeción por la contradictoria que existe en la exposición de motivos y la sustancia del proyecto de reforma.

En ese mismo sentido es válido decir que, con la exposición de motivos, dictamen, puntos resolutivos y publicación de las reformas a la Constitución local, **los diferentes grupos legislativos no tuvieron a bien observar las consecuencias que tendrían otros ordenamientos legales por ser reglamentarios o conexos con algunos artículos y títulos de la Constitución local**, siendo un claro ejemplo, la abrogación tacita de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Situación que de origen incumple con el principio de congruencia, que todo sistema normativo debe de contener.

3.3.2 Inconsistencias en la técnica legislativa

La técnica legislativa al ser una herramienta básica para crear los modelos jurídicos contenidos en la norma, como lo señala Galiana Saura, son una consecuencia directa de la crisis del estado de bienestar en una de sus facetas: la crisis de la legislación. El punto de partida lo constituye una conciencia generalizada sobre la existencia de una degradación de los niveles de calidad de la producción normativa como consecuencia de la masificación y aceleración de la tarea legislativa, que dan lugar a inconsistencias, redundancias, defectuosa redacción de las normas que las hacen incomprensibles o inviables, etcétera.

Y en tal sentido apunta Galiana Saura⁴⁴, que esta decadencia se acentúa aún más a partir del desarrollo del estado de bienestar, pues la progresiva expansión de las tareas estatales ha producido la juridificación de muchas situaciones o materias que con anterioridad quedaban fuera del campo de dominio del Derecho; y además la ley va abandonando poco a poco las notas de generalidad y abstracción que las caracterizaban convirtiéndose en una ley más compleja y particular.

Siguiendo el análisis comparativo entre la doctrina y la práctica del derecho parlamentario en el Estado de México, dentro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, encontramos que efectivamente existen este tipo de inconsistencias, y podemos incluir la que se contiene en la exposición de motivos, así como en la iniciativa que da origen a las modificaciones a diversos artículos de la Ley en mención, y de la cual se desprenden del texto lo siguientes:

⁴⁴ Galiana Saura, Ángeles, Problemas técnico-formales y de factibilidad de la ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, España, 2001, p. 2,

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

“Como resultado de la reforma integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que el 24 de febrero de 1995 mediante decreto número 72 aprobó la LII Legislatura, se modificó la estructura original de la ley fundamental de la entidad, proporcionándole otro orden y sistematización, y en consecuencia, diversos títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones fueron reubicados.

...

En el caso que nos ocupa advertimos que la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios contiene referencias constitucionales, señaladas en los artículos 1, 5, 22, 37, y 92 que remiten a numerales específicos de la ley fundamental, por lo que con sujeción a la técnica legislativa y para darles la concordancia necesaria, se propone la modificación correspondiente, a efecto de adecuarlas, sustituyendo el numeral original, por el que de conformidad con el texto vigente de la Constitución le corresponde.”

En consecuencia se afirma que éste decreto número 14 de la LIII Legislatura del Estado de México, se publicó el día tres de marzo de 1997, y en la inteligencia de lo anterior se infiere y analiza lo siguiente:

a) Mediante decreto número 72 de la LII Legislatura del Estado de México, publicado el 27 de febrero de 1995, entre otras reformas se derogó el título tercero de la Constitución en el cual se fundaba la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; en su artículo primero, y dentro de la nueva sistematización que ocasionaron las reformas, quedó como sigue: “TITULO TERCERO DE LA POBLACIÓN”, el título tercero se refiere a la población, el cual anteriormente a las reformas se refería a la responsabilidad de los servidores públicos.

b) Ahora bien del análisis de los artículos transitorios del decreto 72 se observa que no fue voluntad del Órgano legislativo, que la Ley de Responsabilidades en comento continuara vigente, como sí lo manifestaron en los mismos artículos respecto de otras leyes, que también eran reglamentarias de otros artículos de la Constitución local que de igual

manera fueron derogados o reubicados. En este mismo contexto se infiere que la ley de responsabilidades adolece de vigencia, toda vez que la Legislatura, al pretender darle vigencia a la ley de responsabilidades viciada en su existencia al no tener sustento legal, se pretendió instaurarla como un ordenamiento legal, solamente reformando diversos artículos que no correspondían al texto de la carta fundante local, en primer y especial término en el artículo primero, que sitúa a la citada ley como reglamentaria del título séptimo de el actual contenido de la Constitución local.

c) En ese mismo orden, en el texto de la exposición de motivos que da origen al decreto 14 de LIII Legislatura, se menciona la sujeción a la técnica legislativa para darles concordancia necesaria (a los artículos de la Ley de Responsabilidades con la Constitución), además, se propone la modificación correspondiente a efecto de adecuarlas. En esencia podemos mencionar que existe una aberración jurídica, toda vez que se pretendió darle vigencia a la Ley de Responsabilidades, después de poco más de dos años de que fue derogado el título que le daba sustento legal al ser reglamentaria de éste. Siendo utilizada la misma en todos los procedimientos que a lo largo de los dos años previos se hayan iniciado sea como disciplinarios o resarcitorios.

No existe una lógica jurídica, entre el argumento de sujeción a la técnica legislativa que se menciona en la exposición de motivos, toda vez que antes que presentar una iniciativa de ley para regular la responsabilidad de los servidores públicos sucediendo a la ya abrogada tácitamente (atendiendo al principio de que ***“lo accesorio sigue la suerte de lo principal”***), se presenta una iniciativa que pretendió darle vigencia a una ley que ya no la tenía con el solo hecho de modificar el texto de algunos artículos, en la inteligencia de que a una ley abrogada debe sucederla una íntegramente en la especie, en este orden de ideas podemos inferir que se violenta la técnica legislativa, al pretender restablecer una

ley que tuvo vigencia en el pasado con el sólo hecho de concordar los artículos que la harían coincidir con la Constitución local.

Resulta oportuno traer a colación la clasificación de las inconsistencias de Alf Ross, para quien existe inconsistencia entre dos normas cuando se imputan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas. Así, puede haber inconsistencias de tres tipos:

- Inconsistencia total-total, cuando ninguna de las normas puede ser aplicada bajo ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con la otra (incompatibilidad absoluta).
- Inconsistencia total-parcial, cuando una de las dos normas no puede ser aplicada bajo ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con la otra, mientras que ésta tiene un campo adicional de aplicación en el cual no entra en conflicto con la primera.
- Inconsistencia parcial-parcial, cuando cada una de las normas tiene un campo de aplicación en el cual entra en conflicto con la otra, pero tiene también un campo adicional de aplicación en el cual no se producen conflictos⁴⁵.

Pues bien, el referido juicio de irracionalidad debe atemperarse según los casos. En el primero de ellos, inconsistencia total-total, si -como dice Ross- “es muy difícil concebir consideraciones de suficiente peso como para justificar que se deje a un lado el principio de *lex posterior*”, no tiene sentido que el legislador no incluya un enunciado que permita expulsar del sistema a los textos legales en los que se contengan las normas anteriores incompatibles: esta situación es claramente irracional. El segundo caso, inconsistencia total-parcial, merece un juicio diferente, ya que en la inmensa mayoría de ocasiones es el resultado no de una negligencia del legislador, sino de la aplicación de una determinada técnica

⁴⁵ Ross, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, 4ª ed., ed. Universitaria, Buenos Aires, 1977, pp. 124-125

legislativa. En efecto, es muy frecuente que el legislador introduzca inconsistencias de este género (bien en el interior de una misma ley, bien entre leyes distintas) en la medida en que considera oportuno la subsistencia de una normativa general y de otra particular. No es difícil observar que las nociones de normativa general y de normativa particular son correlativos, sólo cabe hablar de una por referencia a la otra.

En consecuencia, ambas normativas deben subsistir en el sistema jurídico y, por tanto, también en el documental. Otra cosa es que, en cada caso, pueda criticarse la aplicación concreta de esta técnica, bien porque las jerarquías conceptuales utilizadas por el legislador no son las adecuadas, bien porque sistemáticamente, dentro de una misma ley, el orden no es el idóneo, bien porque la norma general es posterior a la particular, etcétera. Finalmente, el último caso, inconsistencia parcial-parcial, debe juzgarse como irracional en la medida que su existencia es imputable a negligencia del legislador; de todas formas, aquí no se trata tanto de que el legislador no haya incluido un enunciado que expulse del sistema a la norma anterior, cuanto de que no haya dado una nueva redacción (no haya modificado) a la primera norma, en el caso de que quisiera que prevaleciera la segunda, o de que no haya redactado adecuadamente la segunda, respetando el ámbito de referencia de la primera, en el caso de que deseara que prevaleciera ésta⁴⁶.

3.4 La redacción de preceptos jurídicos de forma estructurada

La claridad y concisión necesarias para la comprensión de un texto jurídico están en función de una estructura interna adecuada y congruente con el contenido que se regula, en donde la estructuración formal de las normas no es

⁴⁶ Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Op. Cit. Supra, nota 41, pp. 263-264

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

otra cosa que la ordenación de las leyes, es decir, la determinación de su división y sistematización en función del objeto de conocimiento [materia] que regula.

Por ello, es importante reiterar lo escrito en páginas anteriores, mencionando que la identificación del objeto a regular es fundamental para el diseño de su estructura, la cual debe permitir la identificación clara de las partes fundamentales. Así, por ejemplo, es factible que la estructura interna de un proyecto de ley cuyo contenido sean aspectos procesales, se conformará en núcleos normativos [capítulos, secciones, etcétera] ordenados a partir de un diagrama de flujo, en donde los núcleos normativos tendrán una secuencia lógica procesal según el procedimiento de que se trate.

En el caso de una ley orgánica, es probable que su estructura se efectúe identificando a los órganos y funciones más relevantes o importantes; un proyecto de ley orgánica mal estructurado, que posteriormente sea aprobado como ley “no garantizará la uniformidad deseada en su aplicación ni adjudicará poderes normativos a los órganos de aplicación del Derecho y a los intérpretes normativos.

La propuesta de estructuración, en tanto hipótesis de trabajo [formada por títulos, capítulos, etcétera], podrá variar durante el desarrollo del proyecto con el objeto de lograr una mejor sistematización. Y en ese tenor la división temática del proyecto [en disposiciones preliminares, principales y finales] facilita su estructuración y permiten lograr cuerpos normativos formulados correctamente. Dentro de estos grandes núcleos normativos de ordenación, deberán contenerse los demás subnúcleos de acuerdo con los criterios de ordenación adoptados y según la naturaleza de la materia a regular.

La estructuración de un proyecto también estará en función de la extensión de la materia a regular; habrá proyectos o leyes con poco, regular o abundante articulado, lo que en realidad no significará problema alguno. El problema surge cuando, en razón de la materia, la regulación que se propone se presenta como independiente del cuerpo normativo al que en realidad pertenece.

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

Al lado de esta división macro organizativa [la organización del todo], la técnica legislativa se ocupa también de la microdivisión organizativa [la organización de las partes].

Las leyes se ordenan también conforme a una lógica de sus partes, en donde la base primaria de esta ordenación es el artículo. De esta forma, la estructuración del cuerpo normativo en su conjunto se encuentra estrechamente vinculada con la ordenación interna de los artículos. En esta correlación, la claridad de las partes posibilita la claridad del conjunto y, viceversa, la claridad de la división organizativa del conjunto hace posible la claridad a las partes.

Para determinar la forma más conveniente de estructuración de un artículo, debe analizarse el contenido del precepto que se quiere redactar. A partir de ello, organizamos la estructura de la norma, partiendo de lo general a lo particular, de la regla general a las excepciones. El objetivo de la estructuración del artículo es presentarlo de manera ordenada, obtener con ello una mejor comprensión; la estructuración estará en función del contenido y extensión de la norma.

Es práctica legislativa que las disposiciones se dividan en artículos escritos con la letra "A" en mayúscula y el resto en minúsculas, individualizados con números arábigos. En México, existe la práctica legislativa de numerar los primeros 10 artículos con números ordinales, aún cuando esta práctica anacrónica se ha dejado de observar en la mayoría de los países con técnica legislativa similar a la nuestra.

El contenido del artículo se presenta inmediatamente después del artículo y salvo algunas disposiciones normativas, el texto del artículo se presenta en el segundo renglón.

En cuanto a su estructura existe una gran flexibilidad, pero en todo caso es fundamental que cada artículo contenga una sola disposición jurídica o si se

requiere introducir diversas disposiciones en un mismo artículo, deberán guardar una unidad temática⁴⁷.

Es importante destacar que si bien, la redacción de los artículos contiene en gran medida el material intelectual-social que los legisladores colocaron de acuerdo con la exposición de motivos, no menos cierto es que aunque se cumpla con la lógica de dichas fórmulas si de origen el acto de la autoridad deviene viciado, por consecuencia el producto final adolecerá de limpieza en su creación y seguramente traerá aparejada la violación a la norma fundamental. En el caso particular de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, acontece esta situación, ya que si bien fue creada bajo un marco jurídico que aparenta tener una legitimación absoluta, en la práctica encontramos que dicho marco jurídico contiene momentos de inconstitucionalidad.

3.4 Cumplimiento de los principios constitucionales de seguridad jurídica y generales de derecho en los procesos.

Los derechos de seguridad jurídica son tal vez los que más clara relación guardan con el concepto de Estado de derecho en sentido formal. El Estado de derecho en sentido formal puede entenderse como el conjunto de “reglas de juego” –de carácter fundamentalmente procedimental - que los órganos públicos deben respetar en su organización y funcionamientos internos y, lo que quizá sea todavía más importante para la materia de los derechos fundamentales, en su relación con los ciudadanos. Se trata del concepto *formal* de Estado de Derecho como Estado en el que las autoridades se encuentran sujetas a la ley (o, más en general, a las normas jurídicas).

⁴⁷ Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, Op. Cit. Supra, nota 42, pp. 36.

“Una de las notas que más se ha hecho presente en la historia y en la teoría sobre la noción de “Estado de Derecho”, es la que tiene que ver con la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento: los requisitos que deben observar las autoridades para molestar a una persona, la competencia limitada y/o de cada nivel de gobierno, la imposibilidad de aplicar hacia el pasado las nuevas leyes, las reglas de carácter procesal par privar a una persona de su libertad, y así por el estilo”⁴⁸.

La sujeción de los órganos públicos a la ley, se concreta en el principio de *mera legalidad*, el cual es distinto al principio de *estricta legalidad* según el cual las autoridades no solamente deben acatar las leyes cualesquiera que sean sus contenidos, sino que es preciso además que todos sus actos –incluyendo los propios actos legislativos- estén subordinados a los derechos fundamentales⁴⁹.

Si analizamos con más detalle lo que se acaba de apuntar, veremos que son dos las dimensiones principales a través de las cuales se expresa el principio de seguridad jurídica: una que tiene que ver con la previsibilidad de nuestras acciones en cuanto a sus consecuencias jurídicas, y otra que está referida al funcionamiento de los poderes públicos. Antonio E. Pérez Luño ha llamado a lo primero “corrección estructural” y a lo segundo “corrección funcional”⁵⁰.

En efecto, la seguridad jurídica busca que **la “estructura” del ordenamiento sea correcta** (sea justa, para decirlo en otras palabras) y que también lo sea su “funcionamiento”.

La corrección estructural se concreta en una serie de principios que están presentes en casi todos los ordenamientos jurídicos democráticos. Entre esos principios encontramos los siguientes:

⁴⁸ Carbonell, Miguel, Los derechos fundamentales en México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004, p. 585

⁴⁹ Ferrajoli, Luigi, Derecho y razón, 5ª ed., Trotta, Madrid, 2000, p. 857

⁵⁰ Pérez Luño, Antonio E., La seguridad jurídica, Ariel, Barcelona, 1991, p. 23

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

Lege promulgata, principio según el cual para que una norma jurídica sea obligatoria tiene que ser adecuadamente promulgada; es decir, tiene que haber sido dada a conocer a sus destinatarios mediante las formalidades que se establezcan en cada caso.

Lege manifesta, fundamento según el cual las leyes (las normas jurídicas en general) deben ser claras, comprensibles, alejadas de formulismos oscuros y complicados.

Lege plena, principio según el cual las consecuencias jurídicas de alguna conducta deben estar tipificadas en un texto normativo; todos los actos o conductas que no estén jurídicamente previstos no pueden tener consecuencias jurídicas que nos afecten. Esto se logra mediante el establecimiento de un sistema de fuentes del derecho a través del cual se determina qué normas forman parte del ordenamiento jurídico y los pasos que son necesarios para modificar o derogar esas normas. Solamente con base en algunas de las normas pertenecientes al sistema jurídico un juez o una autoridad administrativa nos podrán imponer, llegado el caso, algún tipo de consecuencia jurídica por nuestra conducta⁵¹.

Lege stricta, con este principio se entiende que algunas áreas de la conducta pueden ser reguladas solamente mediante cierto tipo de normas. Por ejemplo, en el caso de bienes jurídicos de gran importancia, el texto constitucional puede establecer que sólo pueden ser afectados mediante una ley, excluyendo de esa manera la posibilidad de que tales bienes sean regulados por otras fuentes del derecho o por sujetos distintos al poder legislativo.

Lege previa, fundamento según el cual las leyes solamente pueden regir hacia el futuro, haciendo con ello posible que las consecuencias jurídicas de nuestra conducta sean previsibles en la medida en que podamos saber que estarán regidas bajo las actuales reglas del juego y no bajo las reglas que en un

⁵¹ Carbonell, Miguel, Op. Cit. Supra, nota 48, pp.587-588

momento posterior pudieran dictarse. Este principio se materializa en la prohibición de aplicar retroactivamente la ley⁵².

3.5 Elementos a considerar dentro de la elaboración de la norma jurídica.

La creación de leyes justificadas racionalmente, parte del presupuesto del “legislador racional”, este presupuesto establece que quien legisla debe de justificar la elaboración de normas desde una perspectiva, jurídica, pragmática, teleológica y ética.

Todo acto normativo es un acto de aplicación del derecho, por lo que la decisión productora de derecho “se concibe en nuestra cultura jurídica como una actividad racional orientada hacia objetivos. Ello obliga al legislador a:

- Determinar los medios adecuados para la finalidad perseguida;
- Determinar la finalidad que se persigue;
- Determinar los medios jurídicos para la finalidad perseguida;
- Determinar una norma jurídica como instrumento para lograr la finalidad perseguida; y
- Promulgar una regla jurídica⁵³.

Para la elaboración de una norma, Manuel Atienza⁵⁴ propone cinco niveles de racionalidad, como elementos a considerar en la elaboración del proyecto normativo:

⁵² Idem

⁵³ Ezquiaga, Francisco Javier, Argumentos interpretativos y postulados del legislador racional, Isonomía, Revista de teoría y filosofía del derecho núm. 1, ITAM-Fontamara, México, 1994, p. 71

Racionalidad lingüística.

Cualquier “editor” de la norma, quien la redacta, debe transmitir el mensaje con fluidez y claridad para que los “receptores o destinatarios, estén en posibilidad de acatar su contenido. Matizando esta exigencia, se diría que una norma para ser lingüísticamente racional debe ser lo suficientemente clara para los destinatarios específicos, aún cuando no lo sea para el resto de la población.

Esta racionalidad tiene como fines la claridad, la precisión y la comprensión y el valor que la justifica es la comunicación. Como nivel fundamental, y en ese sentido básico, se puede afirmar que lo único que cabe exigir a una ley es que su contenido se exprese a través de enunciados lingüísticos claros, precisos y comprensibles.

Racionalidad jurídico-formal.

En este nivel de racionalidad, el editor es el órgano con facultades de iniciar o producir leyes y los destinatarios son los individuos u órganos a quienes se dirigen las normas (conforme al propio sistema jurídico).

El fin que se persigue es el de la sistematicidad, entendida como la compatibilidad o armonía de la nueva ley con el conjunto más amplio al que se integra.

Desde mi perspectiva, la norma que se pretenda incorporar a un sistema debe evitar contradicciones y redundancias tanto internas (es decir, dentro del

⁵⁴ Atienza, Manuel, Contribuciones para una teoría de la legislación, en Doxa núm. 6, CEC, Alicante, España, pp. 385-403

mismo cuerpo normativo) como externas (respecto al conjunto normativo o sistema)⁵⁵.

Un claro ejemplo podemos encontrarlo en el momento en que se reforma y publica la Constitución del Estado de México, en concordancia con la ley de responsabilidades, a este respecto podemos observar que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en su artículo primero señala el objeto de la misma, siendo éste, el de reglamentar el Título tercero de la Constitución Local, la cual con la nueva estructura y sistematización que obtuvo a través de la reforma, el Título tercero se refiere a la Población, lo cual significa que no tiene sustento legal la existencia de la citada ley, toda vez que existe una contradicción entre estos dos ordenamientos lo cual hace inaplicable dicho ordenamiento. La contradicción externa se aprecia cuando se contrasta el proyecto normativo con la Carta Fundamental del Estado de México y otros cuerpos normativos existentes en el sistema.

Los valores que persigue este nivel son la seguridad jurídica y la previsibilidad de las conductas.

Racionalidad pragmática.

Lo que interesa en este nivel de racionalidad es garantizar la adecuación del comportamiento de los destinatarios, a lo previsto en la norma, por lo que el editor de la norma no sólo es quien tiene la facultad para dictarla, sino el órgano al que se presta obediencia y, los destinatarios, son todos aquellos individuos que deben prestar obediencia por ser los sujetos de la norma.

⁵⁵ Barragán, Julia, *Como se hacen las leyes*, Planeta, Caracas, 1993, pp. 175-176

Una norma será más racional, en términos de la racionalidad pragmática, en la medida en que asegure los medios y los procedimientos adecuados para ser obedecida.

Racionalidad teleológica.

En términos generales la racionalidad teleológica se enfoca a determinar los fines del proyecto normativo.

Desde este nivel, el sistema jurídico es considerado como el conjunto de medios para conseguir fines sociales, tales como una mejor distribución de la riqueza, la disminución del desempleo, la promoción de esquemas deportivos, el abatimiento de la pobreza.

Racionalidad ética.

Desde esta perspectiva, el sistema jurídico es evaluable éticamente y aun cuando los fines que puedan buscarse varían conforme al sistema ético que sirva de referencia, existen referencias objetivas, como los valores de legitimidad, libertad, igualdad y justicia.

Los valores que justifican esta racionalidad, son valores éticos que se plasman en teorías éticas y que guardan con respecto a los fines, una relación de equilibrio. Estos valores pueden ser entre otros el consenso, la dignidad, la autonomía e inviolabilidad de la persona. De ahí que una ley, o proyecto normativo, será irracional cuando los editores, los medios o los fines no estén legitimados⁵⁶.

⁵⁶ Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa José, Op. Cit. Supra, nota 42, pp. 83-87

3.7 Justificación o exposición de motivos de la norma.

La exposición de motivos requiere de un conocimiento sobre su relevancia para satisfacer el interés de quienes preparan los proyectos de ley y la preocupación de los intérpretes sobre las razones de fundamento y encontrar los motivos explícitos o subyacentes que sirvieron de base y orientaron los criterios para la toma de decisión del legislador. **Se trata de la parte del documento legislativo en la que el autor destaca las razones, exhibe situaciones o circunstancias, muestra la existencia en la realidad de ciertas injusticias o los defectos de la ley existente,** denuncia los hechos delictivos que deberían ser punibles y resarcir a las víctimas de daños causados, ilustra con argumentos el fundamento de una nueva disposición, declara las necesidades atendidas y demuestra la validez de los motivos e intenciones frente a la realidad para resaltar el valor de las propuestas. Estas consideraciones, razones y argumentos no tienen función imperativa o fuerza de ley para obligar ni crear responsabilidades de ninguna especie, pero refuerzan los argumentos jurídicos que un intérprete posterior debe tomar en cuenta para conocer el espíritu del legislador.

La exposición de motivos es la parte no normativa que precede a un proyecto o proposición de ley, que trata de explicar las razones que han movido a su autor a legislar sobre una cierta materia o cambiar la normatividad existente. Se trata de la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto donde se razona en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de la innovación o de la reforma⁵⁷.

⁵⁷ Muro Ruiz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, PP. 85-86

3.8 Redacción del contenido material

Cuidar la agrupación temática es la más adecuada para la práctica legislativa, ya que proporciona una respuesta a las exigencias de claridad del texto normativo y de facilidad para ubicar e identificar sus disposiciones. Las excepciones, limitaciones o condiciones para la aplicación de la norma deben consignarse lo antes posible en el texto correspondiente; si por su complejidad no pueden ser incluidas en dichos lugares, es aconsejable indicarlas con una remisión interna. Por tanto, si el proyecto incluye procedimientos, éstos deben ser ordenados cronológicamente; si el texto contiene disposiciones para diferentes sujetos o grupos de sujetos, debe disponerse de secciones propias para cada uno de ellos.

La separación de las normas y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión de la ley y su complejidad. Siempre ha de optarse por una estructura que facilite el acceso del destinatario a la norma. Si bien no existe un criterio uniforme al respecto, pueden indicarse los más comunes, como partes, secciones, títulos, capítulos, etcétera, siendo así que la Constitución nacional se compone de dichas partes. El Código Civil ordena sus normas en títulos preliminares, libros, sección, título y capítulos. La división en libros está reservada para leyes voluminosas o los Códigos. “Una vez que se ha optado por un determinado agrupamiento, este debe mantenerse a lo largo de toda la ley. Si se dividió el grupo de disposiciones una primera parte, debe estructurarse de igual forma en títulos, secciones y capítulos. Igualmente, pueden faltar una o más subdivisiones, por ejemplo, que la tercera parte no contenga capítulos, pero el orden debe de ser el mismo. Así, la distribución temática de un cuerpo normativo puede comprenderse como sigue:

- Disposiciones preliminares: ámbito de aplicación (material, personal, territorial, temporal); definiciones.
- Disposiciones generales y especiales.

- Disposiciones orgánicas.
- Disposiciones de procedimiento.
- Disposiciones sancionatorias.
- Disposiciones suplementarias (modificadorias o derogativas).
- Disposiciones transitorias.
- Artículos de forma.
- Anexos.”⁵⁸

3.9 Estructura jurídica y material de los decretos.

En la etapa del diseño estructural de las leyes es preciso, para empezar a trabajar en el texto de la ley, “escribir el título, el capitulo y las disposiciones transitorias”⁵⁹ a grosso modo, ya que de este modo permitirá al autor de la iniciativa tratar el “esqueleto” o “armazón” del texto completo; e irlo llenando con los contenidos de los artículos que la integrarán.

Esta etapa de organización de toda la información que se ha reunido en relación con un hecho o supuesto jurídico, que se produce en la sociedad y la necesidad de normarlo en forma adecuada, permite a los autores de la norma propuesta, dividirla en libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos según corresponda. El siguiente paso será organizar el contenido de las disposiciones que integran el nuevo cuerpo legal.

Para empezar a trabajar en el texto de la ley, es preciso determinar la materia que la misma regulará. Primero se tendrá que describir el tema principal

⁵⁸ Ibid., pp. 109-110

⁵⁹ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *De las iniciativas*, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, colección Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos, México, 1990, p.78

en forma concisa, clara y genérica. A partir de la definición del nombre de la ley se puede estructurar con nitidez el contenido y organizar la disposición en las materias o temas que abarcará el ordenamiento. Escribir el nombre de la ley es abordar la esencia y la materia prima que se va a tratar⁶⁰.

En la estructura de un cuerpo normativo, **la exposición de motivos indica el objetivo de la ley**; describe aquello que ha de conseguirse y su incidencia en la realidad; expresa qué consecuencias deben producirse para que exista el estado deseado. Su cumplimiento se medirá si se han logrado los cambios de conducta y los efectos que se querían obtener y en qué medida, por tanto, es acertado que la descripción normativa esté libre de emociones y de sentimientos, así como de discursos retóricos con la intención de conmover a los destinatarios, inflar su ánimo o alagarlos.

El texto legal requiere un orden sistemático, de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo personal; desarrollar los temas de una manera jerárquica y ordenada, sin dejar lagunas jurídicas. El propósito es configurar un cuerpo normativo ordenado y coherente; precisar su finalidad, definiciones, el ámbito de aplicación, la parte sustantiva, las infracciones y las sanciones, los procedimientos, las remisiones, la competencia para su ejecución, las reglas de entrada en vigor, las disposiciones finales y los anexos. Todo esto a través de libros, títulos, capítulos y secciones, artículos párrafos e incisos. Este programa metódico-legislativo comprende una descripción y valoración de la materia.

El legislador en la mayoría de las ocasiones, adjudica en los primeros artículos las disposiciones de validez jurídica. El fin es ubicar su ámbito de aplicación y obligatoriedad en razón de la materia, objetos, sujetos, derechos, procedimientos, estímulos, participación y sanciones, por tanto, un cuerpo normativo forma parte de un sistema jurídico, lo cual obliga a que, las normas de

⁶⁰ Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Elementos de técnica legislativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, pp. 124-125

inferior rango al desarrollar normas superiores, respeten el sentido y alcance de éstas, puesto que al emanar jurídicamente unas de otras, la normatividad inferior no puede desvirtuar el sentido de los vocablos empleados en las leyes superiores. Con base en el sistema de jerarquía normativo, se determina el cuerpo legal y su funcionalidad, sus principios generales y los bienes jurídicos tutelados, a través de una estructura sistemática y coherente de los temas que comprenderá la ley. Esto se traduce en libros, títulos, capítulos, artículos, secciones, párrafos e incisos⁶¹.

3.10 La Reforma de las Normas

Toda autoridad está sujeta, por mucho poder que ejerza, a los cambios sociales y éstos a su vez, se ven afectados por factores internos y externos como las costumbres, que en la medida de las necesidades de un pueblo se van modificando, amén de la influencia externa que se deriva de las relaciones con otros países, particularmente con el comercio, el turismo y los medios modernos de comunicación. Así lo demuestra la historia con guerras y conquistas basadas en un principio, en doctrinas religiosas o poderío guerrero, pero que a final de cuentas sirvieron para que a través del comercio se unificaran criterios y costumbres. De ahí que, los gobiernos tenían que ser flexibles para mandar un día una orden y al mes siguiente modificarla o cambiarla por otra, a fin de mantenerlas actualizadas.

En un régimen constitucional, la reforma de ley es una disposición votada por los congresos, cortes o parlamentos y sancionada por el jefe del Estado. En el sistema presidencial, los decretos legislativos comprenden disposiciones

⁶¹ Muro Ruíz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, pp. 98-99

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

normativas al Poder Ejecutivo, dotados de la misma eficacia que la ley formal. A diferencia de ésta, revisten el carácter de concretación, particularidad e incluso personificación, pues sirven para aplicar disposiciones generales y abstractas a situaciones concretas y particulares. Las reformas a las leyes o decretos tienen sus orígenes desde que existe el gobierno, llámese monárquico, parlamentario, demócrata, republicano, socialista, etcétera. **Estas reformas sobre decretos legislativos difieren de los decretos-ley o administrativos, en cuanto al alcance jurídico y al régimen legal para controlar su constitucionalidad; aquellos emanan del Congreso, éstos del Ejecutivo.**

En México, el artículo 72 constitucional preceptúa que, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no se 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. La fracción f, de dicho ordenamiento, establece que, para la reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación. Por otro lado, la normatividad interna del Congreso de la Unión y de los Congresos estatales, disponen que, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observaran los mismos trámites establecidos para su formación. Consecuentemente, es importante saber la naturaleza del contenido de las reformas de una ley. El articulado de una iniciativa ha de analizarse para detectar los puntos que sobrepasen los límites constitucionales, ya que los derechos subjetivos del gobernado constituyen una limitación a la potestad de los órganos de Estado.

Si se trata de un texto legal cuya estructura es necesario respetar (salvo que el fin sea reformarla), se exhorta a ser cuidadoso respecto las constantes reformas, ya que se pierde sistematización, coherencia, comprensión y aplicabilidad. Esto conduce a aplicar cambios en todo o casi la totalidad del ordenamiento, e incluso, proponer su abrogación. Entonces una vez identificada la naturaleza del proyecto que plantea la reforma y su ubicación en el orden

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

constitucional, es necesario relacionar al proyecto legislativo con ordenamientos de igual jerarquía, para dar coherencia y consistencia jurídica al texto que se propone. Toda ley se inserta en un sistema jurídico por lo que conviene cuidar que su inserción, no contradiga los demás ordenamientos legislativos vigentes u origine complicaciones, desarticulaciones e inseguridad jurídica.

Ejemplo de lo anterior son los cuerpos jurídicos que distribuyen competencias entre la Federación, estados y municipios, de los cuales derivan otras disposiciones legales. Del mismo modo, en las iniciativas del ámbito administrativo, es adecuado atender las atribuciones de los órganos para determinar en forma congruente sus respectivos ámbitos y competencias. En este tenor, al formular un proyecto de iniciativa de ley o un dictamen legislativo, es necesario señalar una parte expositiva que describa la finalidad y el objeto de la materia; una segunda parte que contenga disposiciones claras, breves, sencillas y lógicas, como definiciones, obligaciones, deberes, derechos competencias, reconocimientos, sanciones, vigencia espacial y temporal. Esta división proporciona sistematización y coherencia a un cuerpo normativo⁶².

En el caso particular de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, que es el objeto en estudio, encontramos que como ya se ha señalado, al momento en que se reforma la Constitución local con el ánimo de que los errores contenidos en el Capítulo Tercero que se refería inicialmente a la Responsabilidad de los Servidores Públicos, fue reformado quedando como tema el de “La Población”, situación por la cual mediante una reforma se modificaron los artículos correspondientes a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del Estado de México y Municipios, pero encontramos que la finalidad y el objeto de el decreto que reforma la Ley de Responsabilidades es el de adecuar y hacer coincidir la abrogada ley (tácitamente) con los numerales de la Constitución local para darle

⁶² Ibid, pp. 123-124

vigencia, lo cual en esencia resulta extraño, ya que a dos años de no tener sustento legal la citada ley se le pretende dar vigencia con el solo hecho de concordar los artículos que la harían vigente.

3.10.1 Concepto de Derogar y Abrogar

Derogar.- Del latín derogare, derivado de rogare, rogar, entendido como el Acto por virtud del cual una autoridad competente declara nula, sin validez, o revocada parte de una ley o de un decreto. Se trata de una anulación parcial; en la práctica mexicana se usa este término también para aludir a la revocación total de una ley, lo que técnicamente, es una abrogación.

Lo mismo se observa en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución Federal en que se alude a la derogación de leyes.

La derogación está sujeta a los siguientes principios: directamente un acto de autoridad, en principio, sólo puede ser derogado por el órgano que lo emitió. Ésta es la regla general. El presidente es el único que puede derogar los reglamentos, acuerdos, decretos y órdenes que emite. Lo mismo puede decirse de las leyes y los decretos del Congreso de la Unión y de los reglamentos que expide el Pleno de la Corte. Se trata de una derogación expresa.

Indirectamente, los actos del Congreso de la Unión pueden ser derogados por la combinación de órganos prevista en el artículo 135, cuando se opongan a una reforma constitucional; se aplica el principio de jerarquía de las leyes. Se trata de una derogación tácita.

Así mismo indirectamente, el Congreso de la Unión puede derogar los actos del presidente de la República o del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

Nación, cuando emite una ley que contradiga los reglamentos dados por ellos; es aplicable el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal⁶³.

Abrogar.- del latín abrogare, de ab-, quitar; y rogare, preguntar, anular. Supresión total de un cuerpo legislativo: constitución, ley, reglamento, bando de policía y buen gobernó, etcétera, por parte de quien es competente para hacerlo. La abrogación puede ser expresa, cuando el texto que abroga la pronuncia; o tácita, cuando resulta de incorporar a un texto nuevo una prescripción incompatible con la consagrada en un texto anterior.

Se diferencia de la derogación por cuanto a que ésta es la anulación parcial de una ley⁶⁴.

Recapitulando, sobre las reformas a la Carta Fundamental Local, mediante decreto número 72 de la LII Legislatura del Estado Libre y Soberano de México, se infiere que, al derogarse el título tercero referente a la responsabilidad de los servidores públicos y atendiendo al principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, **en ese orden de ideas la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al ser reglamentaria del Título Tercero, se abroga tácitamente**, en la inteligencia de que la Legislatura no previó mediante artículos transitorios la persistencia y vigencia de la citada ley, como sí lo contempló en ese mismo decreto respecto de otras leyes como las siguientes:

“TRANSITORIOS:

...

DÉCIMO TERCERO.- En tanto se expide la ley reglamentaria del artículo 77 fracción XXX de esta Constitución, seguirá en vigor la actual ley reglamentaria del artículo 209 de la Constitución que se reforma.

DECIMO CUARTO.- En tanto se expide la ley reglamentaria del artículo 61 fracciones XXV Y XXVI de esta Constitución, seguirá en vigor la actual ley Reglamentaria del artículo 70 fracciones III Y IV de la Constitución que se reforma.”

⁶³ Arteaga Nava, Elisur, Derecho constitucional, Diccionarios jurídicos temáticos, vol. 2, Harla, México, 1999, pp. 23-24

⁶⁴ Ibid, p.1

En ese mismo tenor, debe decirse que en estricto sentido no fue voluntad del legislador otorgarle vigencia a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Luego entonces todos los actos emitidos posterior a la publicación de la ley en comento, han sido emitidos pero a la luz de una norma inconstitucional, que ha sancionado a más de un servidor público en forma por demás ilegal y violatoria de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

3.10.2 Reforma de Ley o Decreto

La Constitución Mexicana refiere en su artículo 135 que, la presente Constitución puede ser adicionada o reformada y que la reforma constitucional produce varios efectos sobre la reglamentación secundaria vigente, estas reformas consisten en un cambio total de un artículo, fracción o párrafo, así como incluir o suprimir una frase dentro de un párrafo. “Las reformas constitucionales han de procurar el orden, la coherencia y la armonía del sistema jurídico mexicano”⁶⁵.

En materia parlamentaria, la modificación a leyes o decretos es el acto legislativo. Tiene por objeto modificar el contenido de un ordenamiento jurídico, en uno o varios de sus artículos, con la finalidad de introducirle innovaciones o adecuarlo a la realidad social. Así, la modificación a leyes o decretos se suma al resto de facultades del órgano legislativo que posee como poder revisor (abrogación; adición; derogación; enmienda y reforma). La iniciativa de modificación proviene de un amplio razonamiento y estudio, por parte de los

⁶⁵ Muro Ruíz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, p. 39

órganos del Estado, que se encargan de ejecutar o aplicar una ley, al considerar que una parte de ésta es inadecuada o ha sido rebasada por las circunstancias⁶⁶.

El proceso de modificación de leyes o decretos sigue los pasos del procedimiento legislativo. Llevar a cabo un proceso de modificación de ley o decreto, implica obedecer las siguientes bases mínimas: un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones; un cierto consenso y mayoría en las cámaras, **la modificación a leyes o decretos se ubica generalmente cuando las normas jurídicas están en vigor**; puede darse el caso, que se presente una modificación a la ley o decreto, aún cuando la proposición o proyecto legislativo, se encuentre en poder del parlamento⁶⁷.

3.10.3 Decreto que reforma

A nivel federal se establece en el artículo 70 Constitucional que, toda resolución tendrá el carácter de ley o decreto. Este puede utilizarse para normas emanadas del Congreso de la Unión, así como las que emite el Presidente de la República. El Poder Legislativo para reformar, adicionar o derogar una ley, se emplea la figura del Decreto, como “Decreto que Reforma”, “Que Reforma y Deroga”, “Reforma y Adiciona”, “Reforma Deroga y Adiciona”, “Que Modifica”.

Para el autor Miguel Ángel Camposeco Cadena, refiere que: *“Cuando se trata de un decreto que reforma, modifica, adiciona o deroga total o*

⁶⁶ Berlín Valenzuela, Francisco y otros, Diccionario universal de términos parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, México, 1998, pp. 453-454

⁶⁷ Muro Ruíz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, p. 121

*particularmente el texto de uno o varios artículos, de una o varias leyes, únicamente lleva por regla general un solo artículo y excepcionalmente los otros artículos que refieren cada una de las operaciones legislativas dentro de las cuales se comprenden, a su vez, los dispositivos que ha sido afectados”.*⁶⁸

Así mismo, los decretos estatales deben tomar la misma directriz que los decretos federales, de tal suerte que el Decreto que reforma deberá de modificar bajo los lineamientos que la norma federal establece.

3.10.4 Decreto que reforma y adiciona

Si un decreto de reformas implica cambios a las denominaciones de los títulos o capítulos, es atinado colocar en un artículo por separado estos cambios; cuando se refiera a la adición de un capítulo, y ha de señalarse su denominación y los preceptos que lo conforman; en el supuesto de adicionar un artículo que por su número se ubique al final de un capítulo o al inicio de otro, es prudente determinar a cuál de ellos corresponde.

Los decretos de reformas no cuentan con una misma estructura, puesto que los artículos transitorios por la función que desempeñan se refieren a los preceptos que se modifican, se adicionan o se derogan, así como la fecha de la iniciación de la vigencia, las hipótesis legales en que se aplican las normas anteriores y los que prorrogan la vigencia de normas reglamentarias mientras se expide un nuevo reglamento. De ésta forma, no es recomendable que los artículos

⁶⁸ Camposeco Cadena Miguel Ángel, Op. Cit. Supra, nota 43, p. 89.

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

transitorios se resumen a un artículo único, puesto que se presta a confusiones y hace difícil su lectura⁶⁹.

Es importante establecer que no existe una reglamentación en la formulación de los dictámenes legislativos, de tal suerte que el camino a seguir por los legisladores obedece a la aplicación de la técnica legislativa que por uso y consenso se utiliza dentro de los procesos. “La técnica legislativa sugiere al autor del dictamen que divida su texto siguiendo los principios establecidos en los artículos 132 y 133 del reglamento del Congreso, que organiza las materias jurídicas del género a la especie y de la especie a la norma concreta, de la siguiente forma:

- a) Libros,
- b) Títulos,
- c) Capítulos,
- d) Secciones,
- e) Artículos,
- f) Bases,
- g) Apartados,
- h) Fracciones,
- i) Incisos,
- j) Párrafos.”⁷⁰

⁶⁹ Muro Ruíz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, pp. 127-128

⁷⁰ Camposeco Cadena Miguel Ángel, Op. Cit. Supra, nota 43, p. 88.

3.10.5 Decreto que reforma y deroga

Para este supuesto, debemos tomar en consideración que dentro de los decretos que reforman y traen consigo una derogación, resulta importante que la técnica legislativa opere de tal manera que contemple todos aquellos aspectos que le permitan a las normas subsistentes funcionar en actos futuros y entrar en ejecución, debido a que si en los transitorios no se contempla dicha situación, entonces estaremos frente a un acto de autoridad viciado y que contiene errores que aunque pudieran considerarse solo de forma en el fondo generan la inexistencia de la norma y la nulidad de sus actuaciones, pues generan incertidumbre en el gobernado.

Tal es el caso que aquí se analiza, siendo el Decreto número 72, emitido por la LII Legislatura del Estado de México, el cual Reforma la Constitución Local, modificando su estructura y sistematización y como consecuencia de estas modificaciones, que derogan tácitamente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, contrariamente como se ha hecho con otras disposiciones normativas, que han previsto y cumplido con a técnica legislativa.

3.11 Legalidad y constitucionalidad de los Decretos.

Los actos que dictan las Cámaras que integran las legislaturas son de orden público porque emanan del poder del Estado que tiene la responsabilidad de crear y mantener la unidad y coherencia del orden jurídico positivo vigente. Por tanto, están afectos al principio de legalidad constitucional que obliga y exige a

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

toda autoridad del Estado a fundar y motivar sus resoluciones o actos de autoridad.

En esta lógica y orden a los principios constitucionales, por fundamentación de un acto legislativo se debe entender, primero, la circunstancia de que el Congreso o la Cámara que expide la ley es un órgano, simple o colegiado, legalmente creado con anterioridad al hecho, investido de potestad para decretarlo y que observa para su creación un conjunto de preceptos constitucionales o de reglas propias pero autorizadas por un ordenamiento superior y que, cuando satisface todos y cada uno de estos requisitos cumple con las exigencias de legalidad y legitimidad⁷¹.

Sin embargo atendiendo a los antecedentes, de lo que hemos señalado resulta importante poner como ejemplo el análisis de la ley en comento y de su marco jurídico, para lo cual podemos observar que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, fue aprobada mediante decreto número 96 de la H. LII Legislatura del estado de México, el cual, hace referencia en su artículo 62 fracción X, a que, son facultades de la Junta de coordinación política conocer y resolver sobre las responsabilidades de los integrantes de los Ayuntamientos; esto carece de sustento legal toda vez que la Constitución Local, así como la Federal no le dan esa facultad a los órganos de las legislaturas, tan es así que del citado decreto en su artículo 4º. Podemos inferir que las facultades de la legislatura son las que le conceden en primer término la constitución federal y posteriormente la local, lo cual se traduce en la extralimitación de facultades en el referido decreto como se observa en el artículo del ordenamiento antes mencionado:

⁷¹ Eduardo Castellanos Hernández, Doctrina y Lineamientos para la redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación, Secretaría de Gobernación, México, 2005, pp. 110-111

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

“**Artículo 4.-** corresponden al poder legislativo del estado, las facultades y obligaciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución, esta ley y otros ordenamientos legales.”

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el decreto 96 de la LII Legislatura causa agravio al aplicarse a los integrantes de de los Ayuntamientos, violentando las garantías contenidas en los artículos 41 y 116 de la carta fundamental, al otorgar facultades jurisdiccionales al órgano legislativo, lo cual es contrario en esencia con lo siguiente:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Por otra parte el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 155 otorga facultades a la Contraloría (órgano auxiliar de la legislatura), dichas facultades no tienen sustento legal en los ordenamientos fundamentales, de los cuales pudiera desprenderse tales atribuciones; por lo tanto al ser este un ordenamiento de carácter secundario, la sustancia de este debe fundarse en la de la Constitución federal o bien la local, no siendo así, otorga potestades en la cual se observa una usurpación de facultades, toda vez que si bien es cierto que la legislatura posee facultades jurisdiccionales, estas se limitan al juicio de procedencia el cual no contempla como posibles sujetos a este procedimiento a los integrantes de los Ayuntamientos.

Ahora bien de la esencia del artículo 135 de la Constitución local se puede observar que la legislatura local solo puede conocer de las acciones populares en

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

contra de servidores públicos que se mencionan en el artículo 131 del mismo ordenamiento, observándose claramente que los miembros de los Ayuntamientos no se encuentran enunciados en el texto de éste, como a continuación se observa de la cita de el artículo 135 en relación con el 131 de la Constitución local:

Artículo 135.- Se concede acción popular para denunciar ante la Legislatura los delitos graves del orden común en que incurran los servidores públicos a que se refiere el artículo 131 de esta Constitución.

Artículo 131.- Los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado.

4. Descripción del Procedimiento Legislativo y sus inconsistencias

4.1 La iniciativa

La Iniciativa, como su propia etimología y nombre lo indican (initium, principio de algo; promover o empezar una cosa) consiste en el ejercicio de la facultad o derecho que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad pública exclusiva, así como determinados órganos del Estado, para formular un texto que contenga propuestas normativas y presentarlo ante el Congreso Federal, por conducto de alguna de sus Cámaras con el propósito de promover su acción de jurisdicción constitucional y una vez que se haya seguido y cumplimentado el proceso constitucional y cada procedimiento reglamentario aplicable, se decreta, en su caso, que se constituye, reforma, deroga o abroga una ley.

Así, el derecho de iniciativa, es en esencia el ejercicio de un deber político que se expresa en una petición formal por escrito, ante un órgano legislativo, para que estudie una propuesta normativa y, discutida que sea, pueda ser aprobada como ley⁷².

El artículo 71 constitucional autoriza iniciar el procedimiento legislativo al presidente de la República, a los diputados y senadores que componen el Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

La iniciativa presidencial. El presidente de la República inicia el procedimiento de formación de ley o de decreto enviando a la cámara de origen el proyecto correspondiente. Esta iniciativa se turna inmediatamente a la comisión que deba dictaminarla, de acuerdo con el tema que trate el proyecto.

⁷²Ibid, pp. 29-30

La iniciativa de los legisladores federales. Los diputados y senadores, en forma individual o a través de sus grupos parlamentarios, pueden presentar la iniciativa directamente ante la Cámara a la que pertenezcan sin que se requiera el examen por parte de las comisiones de trabajo a las que corresponda el tema, aunque es una práctica congresional el envío de esta clase de proyectos a comisiones para su dictaminación.

La iniciativa de órganos legislativos. Las legislaturas de los estados pueden presentar ante una de las cámaras federales un decreto aprobado por sus integrantes, donde se contenga el proyecto de reformas constitucionales, de ley federal o de reformas legislativas federales; en esta hipótesis, el proyecto deberá turnarse a la comisión que corresponda⁷³.

4.1.1 Etapa Prelegislativa

La etapa prelegislativa representa dentro del proceso de creación legislativa el momento propio para dotar a las normas jurídicas de legitimidad y legitimación, y a su vez abonar el terreno que haga factible su eficacia. Asimismo, abarca cuestiones relacionadas con la identificación de las necesidades de creación reforma o adiciones a las instituciones formales; los procesos que prevalecen son los de consulta y negociación entre los diversos actores involucrados (públicos o privados), con lo cual se pretende generar un acuerdo acerca de fines dotados de sustento político⁷⁴.

El objetivo de esta etapa es la construcción de consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica.

⁷³ Sánchez Bringas Enrique, Op. Cit. Supra, nota 24, pp. 131-132

⁷⁴ Barragán, Julia, Op. Cit. Supra, nota 55, p. 85

Para determinar la formulación de una iniciativa de ley o de reformas, es indispensable comprobar si dicho proyecto está relacionado con un problema jurídico, político, social, cultural, científico o técnico. El fin es precisar las causas y efectos de un problema, para que a través de un acto legislativo se aporte su solución. Esto conlleva la ubicación del problema en el contexto político y social; identificar sus causas y su naturaleza; determinar las alternativas de solución a través de reformar o expedir el ordenamiento legal vigente; identificar los actores involucrados, sus intereses y los aspectos a regular; conocer las motivaciones que originaron para regular cierta conducta; determinar la necesidad de la institución; establecer objetivos; precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a que se sujetará la autoridad, así como definir las estrategias de negociación con los actores relevantes. Por ende, se requiere de grupos interdisciplinarios para hacer un desglose de las diferentes peculiaridades; reunir los elementos del diagnóstico y las soluciones al respectivo proyecto, ya sean económicas, sociológicas, administrativas, jurídicas, técnicas, operativas o políticas. Para ello, es imprescindible integrar equipos multifacéticos y calendarizar sus actividades en atención a sus tareas, objetivos y definición de tiempos de realización,⁷⁵ según su naturaleza y complejidad.

4.1.2 La Teoría del Proceso de Toma de Decisiones Legislativas

La toma de decisiones determina el contenido de la nueva ley o las reformas que se pretenden elaborar; es una revisión global del material recopilado; de ponerle énfasis en la interrelación de las diversas disciplinas con relación al proyecto de ley; de retomar los elementos jurídicos, políticos, económicos, sociales, culturales o de otra índole que influyan en el problema legislativo planteado, así como establecer la forma en que interactúan y sus respectivas implicaciones. Consecuentemente, en un proyecto legislativo, en su exposición de

⁷⁵ Muro Ruiz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, p. 60

motivos se englobará el análisis sobre las causas sociales, económicas y políticas que lo determinan; el contenido normativo, considerará las disposiciones que regulan el objeto de la iniciativa, divididas en libros, títulos, capítulos, artículos e incisos, cuya validez en el tiempo es indefinida hasta no expedirse una ley o decreto que los derogue; los artículos transitorios, preverán que, rigen para cierta etapa y determinadas situaciones que se agotan con el transcurso del tiempo⁷⁶.

4.1.3 La percepción de la necesidad

El poder que mejor representa la voluntad general es el legislativo, cuyo producto fundamental, la ley, sujeta el trabajo de los otros dos poderes y les ordena que hacer y cómo realizarlo. El poder legislativo es el órgano encargado de percibir y satisfacer las necesidades inmediatas que no siempre afectan a la generalidad de la población.⁷⁷

Dentro de la percepción de la necesidad de producción normativa para regular determinados actos de la conducta humana, se encuentra contenida la legalidad que debe prevalecer en todo momento durante el proceso que se sigue para la creación de la ley; esta percepción se encuentra definida dentro de la sociología jurídica como los elementos que tanto la sociedad como los órganos del Estado necesitan para satisfacer las necesidades de regulación o reforma de las normas vigentes, estos elementos pueden consistir en adecuaciones de la legislación a la realidad contemporánea. En este contexto se afirma que el Estado percibe la necesidad de regular la conducta de los servidores públicos ya que en innumerables ocasiones tenemos conocimiento de que en el desempeño de sus actividades tendientes a desarrollar sus cometidos observamos la falta de

⁷⁶Ibid, pp. 81-84.

⁷⁷ Terrón Montero, Javier, La crisis de un paradigma dominante: nuevas perspectivas del derecho parlamentario, Corts. Anuario de derecho parlamentario, España, 1999, p. 232.

honradez, honestidad y diligencia con que deben conducirse, generando situaciones de injusticia social y económica hacia los gobernados. Dentro de esta realidad se infiere que la necesidad de crear normas debe percibirse a mayor profundidad agregando los principios del derecho y la integración de los valores postulados con validez universal y necesidad legal.

Sin la existencia de estos argumentos sería absurdo crear un supuesto jurídico que regulara conductas o situaciones sin posibilidad fáctica de realización y, por ende, irrealizables e inimputables.

Esta imposibilidad de crear prescripciones de razonable cumplimiento para significar el valor jurídico de los actos de los sujetos y las situaciones en que deben producirse, repercute negando la individualización de una norma jurídica, que por principio de razón suficiente debe derivar de otras normas referentes y superiores del orden existente. Además, la falta de hechos reales que sustenten la necesidad de la ley, contrasta con la esencia y finalidad del derecho que consiste en regular conductas y crear los procedimientos de resolución cuando personas entre sí o ante las cosas ejerzan sus derechos, den o exijan de otros el cumplimiento de obligaciones o lleven a cabo la ejecución de las facultades, reconocidas o conferidas por otras normas del propio sistema vigente⁷⁸.

4.1.4 La formulación del problema

Para determinar la formulación de una iniciativa de ley o de reformas, es indispensable comprobar si dicho proyecto está relacionado con un problema jurídico, político, social, cultural, científico o técnico. El fin es precisar las causas y

⁷⁸ Camposeco Cadena, Miguel Ángel y otros, Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación, Secretaría de Gobernación, Dirección general de compilación y consulta del orden jurídico nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, México, 2005, pp. 116-117

efectos de un problema, para que a través de un acto legislativo se aporte su solución. Esto conlleva la ubicación del problema en el contexto político social; identificar sus causas y naturaleza; determinar las alternativas de solución a través de reformar o expedir el ordenamiento legal vigente; identificar los actores involucrados, sus intereses y los aspectos a regular; conocer las motivaciones que originaron para regular cierta conducta; determinar la necesidad de la institución; establecer objetivos; precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a que se sujetara la autoridad, así como definir las estrategias de negociación con los actores relevantes. Por ende, se requiere de grupos interdisciplinarios para hacer un desglose de las diferentes peculiaridades; reunir los elementos del diagnóstico y las soluciones al respectivo proyecto, ya sean económicas, sociológicas, administrativas, jurídicas, técnicas, operativas o políticas. Para ello, es imprescindible integrar equipos multifacéticos y calendarizar sus actividades en atención a sus tareas, objetivos y definición de tiempos de realización, según su naturaleza y complejidad⁷⁹.

4.1.5 La construcción del modelo

Todas las normas jurídicas que completan el sistema jurídico mexicano se procesan con base en un procedimiento previamente establecido en la Constitución, identificándose cuatro elementos: 1º. Una autoridad normativa, es decir un sujeto al que el sistema jurídico le otorga el poder de crear el derecho; 2º. un procedimiento normativo, es decir una cadena de actos que la autoridad normativa debe desplegar para que el resultado sea idóneo para producir derecho; 3º un documento normativo, es decir, un texto aprobado por la autoridad normativa

⁷⁹ Muro Ruiz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, p. 61

como consecuencia del procedimiento seguido; 4º. El contenido del documento normativo, que se expresa en las disposiciones que lo instituyen tras su interpretación. Esta reconstrucción aproximada del proceso de producción de los diferentes materiales jurídico normativos es útil para distinguir: el documento creado por una autoridad normativa siguiendo un procedimiento determinado; la categoría utilizada por esa autoridad para la introducción del documento de derecho; los enunciados que forman el documento, el contenido normativo de esas disposiciones y el significado que le es atribuido tras su interpretación.

Todas las normas que constituyen el ordenamiento jurídico, desde las de jerarquía constitucional hasta las de jerarquía menor, como puede ser una circular, deben de continuar un procedimiento previamente establecido, por la Constitución o por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión o de las legislaturas locales para que sean validas⁸⁰.

4.1.6 La obtención de la solución

Ninguna legislación por minuciosa que sea puede dar solución a los hechos sociales, ya que la vida cotidiana es más intensa, de ahí que se originen lagunas legislativas. Estas pautas ofrecen al legislador un compendio sistemático que brindan un punto de partida para la eficacia de las normas⁸¹.

Al redactar un texto jurídico es posible incluir normas contradictorias que acarrearían problemas de interpretación, no obstante que al existir criterios para resolver conflictos de leyes de diferente jerarquía o de igual rango, la solución se

⁸⁰ Ibid, p. 268

⁸¹ Ibid, p.82

tendría que dejar generalmente al juez y en ocasiones a la autoridad administrativa, a los que correspondería resolver en cada caso concreto. De ahí que la armonía del texto legal facilite su interpretación sistemática, pues si la letra de un precepto es confusa, la estructura normativa resulta poco entendible, es decir, si la ley es defectuosa, oscura o confusa, propicia una inexacta aplicación e, incluso, si su hipótesis normativa no contempla suficiente alcance, se recomienda acudir a su interpretación. De tal forma, no es posible que las normas de un sistema jurídico den solución a todos los casos que se presentan ante un juzgador, por lo que es necesario acudir a la interpretación para superar las lagunas legales y la emisión de ordenamientos viciados en su creación desde su origen que se susciten⁸².

4.1.7 Validación y Verificación

La previsión de una estructura jerárquica y la regulación de la creación de los procesos de creación normativa sirven para identificar *prima facie* las normas que pertenecen a un determinado sistema jurídico, de tal modo que las fuentes del derecho sirven como criterio de individualización del sistema jurídico, así como para comprobar la pertenencia y validez de las normas jurídicas. Esto indica el procedimiento para la posterior verificación del cumplimiento de los requisitos de elaboración de la norma previstos en el orden jurídico vigente, esto es, los requisitos de validez formal y material. En otras palabras, la norma debe emanar de la autoridad competente, que debe estar plenamente facultada para elaborarla, cumplir con los procedimientos establecidos y con los criterios constitucionales. Así resulta que la validez entendida como presupuesto formal

⁸² Ibid, p.92-93

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

condiciona la pertenencia de la norma al orden jurídico, ya que si no se cumplen los requisitos mínimos, la norma no se integra al sistema jurídico. Sin embargo, las normas viciadas procedimental o materialmente pertenecen al orden jurídico mientras su validez no sea cuestionada y su invalidez declarada formalmente. Por lo tanto, la pertenencia de la norma al orden jurídico está condicionada además por el hecho de no haber sido eliminada del mismo, es decir, derogada o declarada inválida.

El concepto de validez de las normas jurídicas está relacionado con el principio de legalidad, con desarrollo conforme, por lo que no puede ser entendido simplemente como pertenencia, sino como obligatoriedad de la norma mientras ésta no sea derogada o declarada inválida⁸³.

La existencia implica como mínimo la verificación de un procedimiento de creación regulado, aun cuando no se haya verificado sin errores o completado totalmente, pero también son indicios de la existencia de las normas, su vigencia, un mínimo de eficacia, así como la apariencia de validez de las normas.

La validez de una norma solamente puede depender de otra norma, de las reglas de creación y competencia previstas, el fundamento de validez es la validez de la otra norma. De tal forma que la validez de las normas no tiene un fundamento objetivo como la verdad, sino que es sistemáticamente dependiente⁸⁴.

Dada la ambigüedad del concepto validez en relación con las consecuencias jurídicas de una declaración de inconstitucionalidad, este término ha de referirse, por lo tanto, exclusivamente a su sentido normativo como atributo de las normas jurídicas que determina su obligatoriedad y aplicabilidad. Como propiedad de las normas, la validez condiciona su aplicabilidad e incluso su pertenencia al orden jurídico. Es un parámetro normativo que sirve para

⁸³ Huerta Ochoa, Carla, Conflictos normativos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007, p.40

⁸⁴ Huerta Ochoa, Carla, *Opcit.*, p.148-149.

determinar las consecuencias jurídicas de las normas. Para que una norma pueda ser considerada formal y materialmente válida debe ser conforme a la norma superior y a la Constitución; la consecuencia jurídica de la comprobación de dicha conformidad es la validez definitiva de la norma. Por lo que se puede considerar que la validez es un criterio de la conformidad jurídica de la norma, determinado por el sistema jurídico⁸⁵.

4.2 La discusión

Una vez redactado el dictamen de la comisión y con anterioridad a su votación por el pleno de la asamblea, será estudiado y analizado por sus miembros en el periodo de discusión.

Existen ciertas formalidades legales que deben cumplirse en este periodo. Tales como la formación de listas de participantes, el orden en que los oradores inscritos expresarán su opinión a favor o en contra del dictamen o del proyecto de ley, el número de veces que cada uno puede intervenir y el tiempo de las intervenciones. Las etapas sobresalientes del periodo de discusión son las siguientes:

Primera lectura. Se inicia con la entrega a los legisladores del proyecto de ley, del dictamen y de los votos particulares, si los hubiere, para que cada miembro de la cámara los conozca, estudie y prepare su intervención.

Segunda lectura. Es la lectura del proyecto de ley y el dictamen, en lo general y en lo particular, que tiene lugar durante el desarrollo del debate, en el

⁸⁵ . Huerta Ochoa, Carla, Conflictos normativos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007, p. 240

que pueden darse determinadas circunstancias que se consignan en los párrafos siguientes.

Moción de orden. Es una reclamación hecha por uno de los miembros de la cámara, durante el desarrollo del debate, que deberá hacerse a través del presidente de la misma. El Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General establece las causas por las que puede ser interrumpido un orador que tiene derecho a hacer uso de la palabra, interrupciones que tienen el fin de hacer alguna aclaración en torno al debate, y pueden comprender la lectura de algún documento, el señalamiento de alguna infracción a las disposiciones del ordenamiento anteriormente citado, y también cuando se injurie a personas o corporaciones o cuando el orador se aparte del asunto que se está discutiendo.

Moción suspensiva. También la ley prescribe las causas por las que se puede suspender la discusión de un dictamen o de un proyecto de ley, a saber: por haber llegado la hora establecida por el Reglamento para que se suspenda la discusión, porque parezca mejor conocer otro asunto, que de acuerdo con la Cámara sea de mayor urgencia; por desordenes graves ocurridos en la cámara durante el desarrollo de la discusión; por falta de quórum, o por que alguno o algunos de los miembros de la Cámara consideren la necesidad de suspender el debate y la suspensión sea aprobada por el organismo.

La moción suspensiva debe reunir los requisitos previstos por la ley. Debe comenzar con la lectura de la moción de suspensión, a continuación, el proponente o alguien que esté en contra de la propuesta puede hacer uso de la palabra para defender su postura. Después se puede discutir y votar la moción. La moción suspensiva suele presentarse, por regla general, cuando la asamblea considera que el proyecto debe regresar a la comisión de dictamen, si se piensa que ésta debe tener en cuenta alguna observación hecha en el debate, que de pie a la redacción de un nuevo dictamen.

Para terminar con el tema, hay que señalar que la ley también prescribe que la discusión de un proyecto se haga primero en lo general, esto es, en su conjunto y, después, en lo particular, o sea, la discusión artículo por artículo. La anterior disposición legal sirve para procurar el cuidado del legislador en la formación de las leyes, ya que, se espera que sus partes sean congruentes entre sí. Cuando la asamblea no apruebe el proyecto, en lo general, éste puede volver o no a la comisión respectiva, si se vota por la primera opción, la comisión debe reformarlo, si por la segunda, el proyecto se tendrá por desechado⁸⁶.

4.2.1 El análisis del Problema en el Proceso Decisorio

En el mayor número de los casos, la falta de una adecuada determinación del problema puede traer como consecuencia que una solución de carácter legislativo este destinada al fracaso, ya que al pretender solventarlo, la decisión que se tome puede estar enfocada a eliminar determinadas señales aisladas de un problema, producto de la falta de distinción entre síntomas y causas, perdiendo así de vista la dimensión real de éste y de la adecuada enmienda al mismo.

El problema es, para la toma de decisiones, una categoría fundamental, una noción con un sentido técnico muy preciso, y consiste, en una fórmula de información sobre:

1º Un estado inicial, pre-decisional;

2º un estado final pretendido como resultado de la decisión, y

⁸⁶ "Morineau Martha, Iniciativa y formación de leyes, 283-285 (21-07-2011)

3º un conjunto de criterios que pueden acotar en mayor o menor medida el campo de libertad de la decisión, la que, a su vez, como opción de conducta, es la interrogante de esta fórmula.

En conclusión, a través de la etapa prelegislativa (proceso decisorio) se puede lograr que el proyecto de normatividad cuente con el grado optimo de eficacia que de él se espera, además de que el objetivo de dicha etapa es considerado por los estudiosos de la materia, como la fase propicia para edificación de acuerdos que permitan la viabilidad del proyecto de merito, lo que es necesario para obtener la justificación de la pretensión normativa y alcanzar la adhesión de sus posibles destinatarios⁸⁷.

Al respecto, Reyes Rodríguez Mondragón señala que en esta etapa se persiguen dos resultados: 1) la construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socio-económicas que justifican las instituciones formales, y 2) la formulación de los fines y valores que den legitimidad, empírica y normativa⁸⁸.

4.3 La aprobación

La aprobación es el acto por el que una de las Cámaras acepta un proyecto de ley o decreto, de forma total o parcial.

Las votaciones sobre un proyecto de ley serán siempre nominales, es decir, después de discutirse el proyecto en conjunto, se harán mediante el sistema electrónico de votación y con un tiempo límite (5 o 10 minutos), para que los

⁸⁷ Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, Porrúa, México, 2006, pp.199-202

⁸⁸ Rodríguez Mondragón, Reyes, El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional, en Elementos de técnica legislativa, Carbonell Miguel y Pedroza de la Llave Susana Thalía (coordinadores), México, UNAM/Porrúa, 2da edición, 2002, pp. 150-151

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

legisladores manifiesten el sentido de su voto señalándose, de esta manera, los votos a favor, en contra, las abstenciones y el total, o bien cada miembro de la Cámara deberá ponerse de pie y pronunciar en voz alta su nombre y apellido, así como la expresión sí o no; al mismo tiempo, un secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben. En un segundo momento, los parlamentarios votarán de la misma forma respecto de cada uno de los preceptos del proyecto (artículos 147 y 148 del RIC). Sobre este punto, la Ley Orgánica determina que las votaciones nominales de leyes o decretos podrían realizarse a través de medios electrónicos, y el Acuerdo Parlamentario de 2001 en esta materia dispone que las votaciones nominales se realizarán mediante el sistema electrónico de control de asistencia y votación. A este respecto el Reglamento del Poder Legislativo del Estado libre y Soberano de México en su capítulo IX determina de manera muy similar las votaciones dentro de este cuerpo colegiado.

Si el proyecto de ley o decreto es desechado en la Cámara de origen, no podrá presentarse en las sesiones ordinarias del correspondiente año; es decir, no pasará a la Cámara revisora, para que sea analizado; en caso que sea desechado en su totalidad, volverá el proyecto a la Cámara de origen con las observaciones que se hubiesen hecho, ésta lo examinará de nuevo y, si lo aprobara a través de la votación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes (por lo menos 126 diputados o 33 senadores respectivamente), el proyecto regresará a la Cámara revisora, la que lo tomará nuevamente en consideración y, si a través de la votación de la mayoría de la votación de los miembros presentes lo aprobare, se enviará al ejecutivo. Es decir, los proyectos de ley o decreto aprobados por ambas Cámaras serán enviados al Ejecutivo, para los efectos correspondientes⁸⁹.

La aprobación y rechazo de leyes o decretos a través de su estudio es y ha sido la tarea principal de los legisladores y para lograrlo, tienen que atender a las exigencias de la sociedad y no así a las propias, por lo tanto si los legisladores no

⁸⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Porrúa, México, 2003, pp. 277-278.

consideraron las manifestaciones de la colectividad, esta puede llegar a crear métodos poco ortodoxos para que se tome en cuenta su opinión.⁹⁰

4.4 La sanción

La sanción es la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo. Si un proyecto se envía al Ejecutivo y éste no es devuelto dentro de diez días útiles, se entenderá que ha sido aprobado por él. Si el presidente no le ha hecho observaciones, mandará publicar inmediatamente la ley o decreto. Si durante el lapso, para la remisión de un proyecto, concluyeran las sesiones ordinarias del Congreso, la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día útil en que el Legislativo se reúna. En esta etapa se encuentra la facultad del Ejecutivo para ejercer el derecho de veto sobre la ley, que se refiere a la objeción total o parcial de una ley o decreto⁹¹.

La sanción es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Ejecutivo, y en tal sentido la Constitución Federal dispone en su artículo 72, b), que “se reputará aprobado todo proyecto no devuelto con observaciones por el Ejecutivo en un plazo de treinta días naturales a la Cámara de su origen, a no ser que, corriendo este término, hubiese el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido”⁹².

⁹⁰ Arteaga Rodríguez, Roberto Raúl, Naturaleza jurídica del dictamen legislativo, Tesis para optar el título de licenciado en derecho, UNAM, México, 2010, p. 2

⁹¹ Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Op. Cit. Supra, nota 41, p. 61

⁹² Ortiz Proal Fernando, Op. Cit. Supra, nota 30, p. 215

4.5 Publicación

La publicación es parte del proceso legislativo. Una ley que no se pública, jurídicamente no existente, es una mera regla de conducta. Una legislación que no se da a conocer no es derecho positivo vigente, y por tanto nadie la cumple. La publicación es un *requisito de eficacia*; es un presupuesto para la entrada en vigor. La publicación de leyes y decretos, es obligación que corresponde al Poder Ejecutivo. Consiste en que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión que en México se llama *Diario Oficial de la Federación*, con lo que adquiere fuerza obligatoria e inicia su vigencia y despliega todos sus efectos. Una ley no publicada carece de efectos propios: no obliga ni vincula a gobernantes ni gobernados.

La obligación de publicar no es facultad discrecional del presidente de la República que pueda o no ejercer, sino que es obligación ineludible que tiene que acatar. Si por alguna circunstancia, el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo de *mutu proprio*. A través de la publicación se notifica solemnemente a la sociedad del texto promulgado, condición previa para su cumplimiento, ya que el orden jurídico se basa en la presunción de que nadie ignora el derecho. En virtud de la publicación, la ley se hace obligatoria y ejecutable.

La Ley Orgánica de la Administración Pública fija como atribución de la Secretaría de Gobernación, publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o del presidente de la República. Además, en concordancia con el reglamento interior de la misma Secretaría, le corresponde tramitar la promulgación de las leyes y decretos a través de la vigilancia de su publicación en ese medio informativo oficial. Asimismo, otras materias objeto de publicación son, los decretos,

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

reglamentos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que emita el Ejecutivo Federal que sean de interés general; los tratados celebrados por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos; los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y aquellos actos o resoluciones que por su importancia así lo determine el presidente de la República. Por su parte, en el ámbito del Distrito Federal se hace a través de su *Gaceta de Gobierno*; en las entidades federativas, por medio de sus periódicos oficiales, pues de conformidad con el artículo 120 constitucional, los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, así como hacerlas del conocimiento de la población. Igualmente, los ayuntamientos cuentan con sus propias gacetas para publicar las disposiciones jurídicas que emitan. De ésta forma, es relevante contar con medios oficiales para informar a gobernantes y gobernados sobre las disposiciones jurídicas que emitan los órganos constitucionales competentes, con el fin de lograr seguridad jurídica a los habitantes de la nación⁹³.

Ahora bien del análisis siguiente de “**La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México**”, que fue aprobada mediante decreto número 96 de la H. LII Legislatura del estado de México, observamos que, este mismo cuerpo colegiado ordenó su publicación en el periódico oficial “Gaceta” es decir no la turno al Gobernador Constitucional para su publicación, por lo tanto no la refrendo el secretario de gobierno, de tal suerte que al no observarse las formalidades, la ley orgánica adolece de vigencia ,toda vez que se publicó omitiendo lo dispuesto por los artículos 57 y 58 de la constitución política del estado libre y soberano de México que a la letra expresan lo siguiente:

Artículo 57.- toda resolución de la legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al congreso de la unión o acuerdo. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al ejecutivo para

⁹³ Muro Ruiz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, pp. 200-201

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.

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

Las iniciativas al congreso de la unión se comunicarán también con la firma del presidente y los secretarios.

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: 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).

En ese mismo orden de ideas también se violentan la disposición contenida en el artículo 92 de la ley en comento, que de la sustancia de su contenido se robustece la afirmación de la falta de cumplimiento de la totalidad de las formalidades que debe reunir la técnica legislativa para que una ley pueda tener vigencia, siendo su contenido del tenor siguiente:

Artículo 92.- las leyes o decretos aprobados por la legislatura, deberán comunicarse al ejecutivo del estado para su promulgación, publicación y observancia.

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

De lo anteriormente expuesto se desprende que el decreto 96 de la LII Legislatura carece de vigencia por no haber sido publicado con las formalidades que marcan las leyes, por lo tanto causa agravio al aplicarse a los integrantes de los Ayuntamientos, las facultades que posee el órgano legislativo de conocer y

sancionar las responsabilidades en que pudieran incurrir los miembros de los cuerpos edilicios, violentando las garantías contenidas en el artículo 14 de la constitución federal, atendiendo al principio de “*nula poena sine lege*”

4.5.1 La promulgación y publicación de la ley.

Del latín *promulgare*, pro vulgare, llevar al vulgo. Acto por virtud del cual el ejecutivo –presidente de la república o gobernadores de los estados- certifica la existencia de una ley, autentifica que ha sido emitida regularmente, declara expresamente su voluntad de promulgarla, ordena su publicación y su observancia.

En la Constitución se observa una distinción entre promulgación y publicación; el único facultado para promulgar a nivel federal es el presidente de la república (arts. 72, inciso c) y 89 frac. I); los gobernadores de los estados, respecto de las leyes federales, de conformidad con el art. 120, sólo pueden publicarlas. La ley orgánica del congreso no requiere de promulgación de parte del presidente de la república (art. 70).

En los estados los únicos autorizados para promulgar las leyes de sus respectivas legislaturas son los gobernadores; lo hacen en sus respectivos periódicos y gacetas oficiales.

Aunque el art. 89 frac. I sólo alude a promulgación de leyes, ello no significa que los decretos no requieran de ella; se trata de una omisión; debe estarse a lo que dispone el art. 72, éste alude a leyes y decretos⁹⁴.

La precisión del significado jurídico del término “promulgación” es un asunto que ha dividido a la doctrina constitucional mexicana. Según autores como Tena Ramírez por la promulgación.

⁹⁴ “Arteaga Nava, Elisur, Op. Cit. Supra, nota 63, pp. 76-77

“El Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo”.

La distingue así del término “publicación”, que es el acto por virtud del cual el Ejecutivo lleva al conocimiento de los habitantes una ley votada y promulgada, “que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos”.

Carpizo, en cambio, considera que “promulgar” y “publicar” son términos empleados como sinónimos en la Constitución. Observa este autor que el inciso C del artículo 72 constitucional menciona que, después de ser sancionado el proyecto de ley o decreto por la Cámara revisora (dentro del procedimiento que implica el ejercicio del veto por parte del presidente de la República), el proyecto “volverá al ejecutivo para su promulgación”.

Y, por su parte, el inciso A del mismo artículo ordena que si el Ejecutivo decide no ejercer el derecho de veto sobre el proyecto de ley en cuestión, “lo publicará inmediatamente”. En ambos casos, razona Carpizo, el Constituyente está expresando una misma idea pero con distintas palabras⁹⁵.

En la práctica, al recibir el presidente de la República un proyecto de ley después de la etapa de la sanción, éste ordena su publicación en el *Diario Oficial*; no es posible percibir un momento en el cual autentifique o deba autentificar la existencia y regularidad de la ley, como sugiere Tena Ramírez. Para hacer sus observaciones, el Ejecutivo ya contó con la etapa anterior, dentro de la cual pudo haber ejercido el derecho de veto, superado el cual no tiene otra opción que publicar la ley. Esta opinión vendría a ser reforzada por el reconocimiento de que la publicación de una ley no es una facultad potestativa del presidente de la

⁹⁵ Jorge Carpizo, *El presidencialismo Mexicano*, 3ª ed., Siglo XXI, México 1983, pp. 91-92

República, sino una obligación. Al decir de Jorge Madrazo, si por alguna circunstancia el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo *mutu proprio*⁹⁶.

4.6 Violaciones de carácter formal en el Proceso Legislativo

Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requerido por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este de requisitos tiende a facilitar en análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley cumpliéndose con las formalidades trascendentes

⁹⁶ Jorge Madrazo, Comentario sobre la voz Publicación de la ley, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, t. VII/UNAM, México, 1984, p. 308

para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario⁹⁷.

4.7 La iniciación de la vigencia

En el sistema jurídico mexicano, la iniciación de la vigencia está regulada específicamente por la legislación civil y en el artículo 14 constitucional, el cual establece el principio de la no retroactividad como garantía del gobernado. Conforme a la legislación civil y en correspondencia a la práctica parlamentaria mexicana, existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sistema sincrónico, que consiste en que la ley, decreto, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir y obliga por lo tanto desde ese día, si su publicación ocurrió con antelación. Pero si la norma general no señala el momento de inicio de su vigencia, se aplican las reglas que establecen que, todos estos ordenamientos de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. Este sistema se denomina sucesivo e implica la existencia de la *vacatio legis*, o sea, el tiempo comprendido entre el momento de la publicación y el momento en que la norma entra en vigor.

Para resolver la *vacatio legis*, se establece que, en los lugares distintos del que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del palazo mencionado, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o

⁹⁷ Camposeco Cadena, Miguel Ángel y otros, Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación, Secretaría de Gobernación, Dirección general de compilación y consulta del orden jurídico nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, México, 2005, p. 491

fracción que exceda de la mitad. Al respecto, es un sistema anacrónico para los tiempos actuales, pues obligaría a que una norma publicada en el *Diario Oficial* en la Ciudad de México sólo fuera aplicable en la frontera de Baja California hasta dos meses después; de ahí que algunos se pronuncian por la supresión del sistema sucesivo. El sistema sincrónico, sin embargo, también ha estado sujeto en México a ciertas prácticas viciosas, por no decir perniciosas, por ejemplo, se han aprobado reformas constitucionales cuya *vacatio legis* se extiende hasta varios años posteriores, lo que ha ocasionado y seguirá provocando que ciertas enmiendas sean a la vez modificadas por otras, antes de que empiecen a aplicarse⁹⁸.

4.8 Importancia de los Dictámenes en el Proceso Legislativo

Dentro del procedimiento legislativo, en la primera fase de iniciativa legislativa, que constituye un presupuesto de hecho de las otras fases, encontramos el tema del dictamen que se destaca su excepcional importancia, por estar referido al documento por medio del cual las Cámaras Federales y las Legislaturas de los estados, crean, reforman, derogan o abrogan leyes o decretos, con motivo de la presentación de una iniciativa de ley.

El dictamen, es un acto de voluntad colegiada que reúne la decisión mayoritaria de los miembros integrantes de un órgano de instancia de decisión, denominado Comisión de Dictamen Legislativo o comisión dictaminadora. Como documento, constituye el elemento formal que acredita el cumplimiento de una etapa del procedimiento constitucional y reglamentario indispensable para la integración del acto legislativo.

⁹⁸ Muro Ruiz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, pp. 202-203

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

La concepción jurídica procesal, contenida en el párrafo anterior, dimensiona la trascendencia del dictamen, puesto que el órgano legislativo, no puede prescindir de él, salvo en algunas excepciones, como cuando se trata de asuntos considerados de urgente y obvia resolución, las cuales deben ser rigurosamente reglamentadas, a fin de evitar su empleo indiscriminado, que generalmente se presta a violentar la creación del derecho por las presiones que suelen ejercerse por las fuerzas políticas; fuera de estos casos se hace necesario un dictamen al iniciar el procedimiento de discusión que conduce a la aprobación o rechazo de un proyecto de ley, de decreto o de una resolución parlamentaria. Sin la existencia de un dictamen (salvo la excepción prevista para los casos de urgencia y de obvia resolución) la Asamblea de las Cámaras no puede iniciar el procedimiento de discusión y el de consecuente aprobación de una nueva norma.

No obstante la trascendencia de la forma y el fondo que debe contener el dictamen legislativo, muy pocas personas conocen o aplican las reglas y principios que rigen su elaboración.

En la suma de estas reglas y principios de técnica normativa o legislativa, se encuentran los relacionados con el lenguaje y el estilo que deben regir los textos, la lógica aplicable a la construcción de los conceptos que informan los contenidos jurídicos incluyendo sus conexiones funcionales, las formulas para resolver los diversos problemas que nacen de la acumulación de artículos, los provocados por la incontrolada producción de normas (inflación o deflación legislativa), los aspectos técnicos que generan las derogaciones expresas o tácitas en el tiempo y en el espacio, la dificultad para la integración de los nuevos preceptos a los diferentes cuerpos jurídicos existentes y a los ordenamientos especiales y, por último, los de su coherencia con el orden constitucional.

Como es fácil de advertir desde este apunte, el estudio de la problemática que encierra la preparación del dictamen legislativo descubre la relevancia que en si mismo tiene y porque, además, permite fijar y deslindar las responsabilidades del dictaminador por las consecuencias de una probable improvisación para

elaborar textos de regulación apropiada; supuesta imprevisión de los alcances y efectos sobre derechos y obligaciones existentes; así como de las consecuencias que en el mundo de la realidad jurídica pueden producir normas innecesarias, oscuras, contradictorias, defectuosas, ineficaces, redundantes, impertinentes o injustas.

Mediante el dictamen, la Comisión responsable de su preparación puede al tiempo que ponderar las virtudes corregir los vicios de una iniciativa. Del estudio que de ella realiza facilitará su viabilidad dentro del orden jurídico vigente, su correspondencia orgánica, adecuar su lenguaje normativo y permitir una eficaz y armoniosa integración.

De las buenas proposiciones que contenga un dictamen depende reducir el tiempo y el esfuerzo de la Asamblea al permitir un debate simplificado y una correcta aprobación de la ley ya que, la asamblea habrá sido informada con oportunidad, claridad, precisión y propiedad sobre las proposiciones que encierra la nueva norma⁹⁹.

4.8.1 Objeto del Dictamen

Es, el estudio de las iniciativas legislativas en comisiones, con el propósito de determinar su procedencia y sus posibles efectos. Se revisan las formalidades esenciales, por ejemplo, si el autor de la iniciativa goza de facultad jurídica para presentarla; si el órgano legislativo ante el que se presenta es competente; si existen contradicciones jurídicas en su contenido o con otras leyes; si es acorde a la Constitución Política; si hay congruencia con los tratados y convenios

⁹⁹ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, Op. Cit. Supra, nota 43, pp. 9-12

internacionales signados por nuestro país; si se apega a las reglas gramaticales; corroborar si los fenómenos sociales, políticos, jurídicos o económicos que se analizan son verídicos, exactos y acordes a las necesidades a las que se aluden. Esto contribuye a determinar las posibles consecuencias de la legislación a aprobar, así como los beneficiados o perjudicados.

De esta manera, el dictamen permite conocer la postura de cada uno de los partidos políticos y prever así el resultado de la votación en el Pleno de la Asamblea¹⁰⁰.

4.8.2 Clasificación de los Dictámenes

El dictamen forma parte del trabajo preparatorio que generan las comisiones en apoyo a la Asamblea en pleno, éste sólo constituye una opinión fundada del grupo de legisladores especialistas, que no vincula a la Asamblea, sino sólo le aporta elementos para la toma de decisiones. No obstante en gran parte de los parlamentos más avanzados del mundo la toma de decisiones propuestas por las comisiones en sus dictámenes son sistemáticamente confirmadas por las asambleas¹⁰¹.

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica, las comisiones ordinarias tienen a su cargo la tarea de dictamen legislativo. Los dictámenes pueden ser aprobatorios, negativos o de rechazo de la propuesta o parte de ésta. Sobre el particular se ha polemizado en distintas ocasiones, señalando que, los

¹⁰⁰ Muro Ruiz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, pp.170-171

¹⁰¹ Wilson, James, El gobierno de los Estados Unidos, Limusa, tercera reimpression, México, 1999, p. 256

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

legisladores deben limitarse a aceptar o rechazar la propuesta sin modificarla, lo cual de hecho es una práctica recurrente¹⁰².

Ahora bien, el dictamen legislativo podemos observarlo como etapa del procedimiento o como documento. Como etapa del procedimiento legislativo, resulta de gran importancia prestarle atención, ya que constituye el verdadero análisis de una necesidad social, económica, jurídica o política, aunque si bien es cierto, existe un previo análisis, es en el dictamen legislativo, donde en ejercicio de la representación popular se trata de interpretar la voluntad general tomando en consideración diversos factores, con el objetivo de aprobar o desechar la iniciativa. De este modo la presente etapa se convierte en el sustento del acto legislativo de creación de leyes.

Como documento, constituye el elemento formal que acredita el cumplimiento de una etapa del procedimiento constitucional y reglamentario e indispensable para la integración del acto legislativo.

Resultado de la etapa de la dictaminación se emite formalmente el dictamen, que no es más que el documento donde están plasmadas las ideas, los argumentos, el estudio y los fundamentos respecto a un proyecto de ley, para hacerlos del conocimiento de la Cámara, pero éste documento denominado dictamen no cuenta con una estructura bien definida para su expedición; y solamente se atiende a lo mandado en el artículo 87 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso el cual señala que “todo dictamen deberá tener una parte expositiva de la razón en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas”, sumando a esto, los requisitos de ser presentado por escrito y firmado

¹⁰² Cervantes Gómez Juan Carlos, Derecho parlamentario. Funcionamiento del Congreso, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2008, p.59

por la mayoría de los individuos que componen la comisión constituyen los únicos requisitos establecidos legales para emitir un dictamen¹⁰³.

4.8.3 Las formalidades del Dictamen

No existe una norma que indique el contenido que deberán tener los dictámenes legislativos. El artículo 87 del RGIC determina que todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. El dictamen legislativo puede contar con los siguientes rubros básicos: proemio; antecedentes; descripción de las propuestas específicas de la iniciativa; consideraciones de la o las Comisiones; puntos resolutive; artículos transitorios; y, firmas de los miembros de las comisiones. Adicionalmente, se mencionan los apartados que la práctica parlamentaria ha marcado como los más usuales en su integración: sección de antecedentes; las consideraciones que adopta la comisión o comisiones; el detalle de las modificaciones que se hubieran realizado a las iniciativas objeto del dictamen; el texto normativo que indica el artículo o artículos a crear o modificar; la fecha en que se suscribe, y el nombre, firma y grupo parlamentario de los legisladores que aprueban el dictamen en sus términos. Para que una comisión pueda emitir un dictamen, éste deberá ser firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría podrá indicarlo al asentar su firma o, si lo

¹⁰³ Arteaga Rodríguez, Roberto Raúl, Tesis. Naturaleza jurídica del dictamen legislativo, Ciudad Universitaria, México, 2010, pp. 144-154

prefiere se abstendrá de firmar el dictamen y podrá presentar voto particular por escrito¹⁰⁴.

4.8.3.1 Argumentación Legislativa

Todo acto emitido por el legislador debe justificarse por medio de la argumentación jurídica, como son: los debates parlamentarios, la exposición de motivos, las iniciativas de ley, el contenido (artículos) de las leyes, la técnica elegida para la elaboración de las normas, etcétera.

Así pues, el procedimiento legislativo, al estar reglamentado por nuestra Carta Magna, es un acto de aplicación del derecho (por parte del órgano estatal encargado de su elaboración: Poder Legislativo), lo que implica, por una parte, aplicar las normas constitucionales que establecen el procedimiento legislativo, y por la otra, las disposiciones constitucionales encargadas de señalar las materias que pueden ser objeto de la actividad legislativa.

Por otro lado, en las democracias modernas, la argumentación como medio para convencer a través de la razón, es una herramienta fundamental en la labor legislativa, sobre todo si partimos de considerar que el mayor número de normas se aprueban, modifican o derogan mediante consensos; en la arena legislativa, los golpes que logran derribar al contrario se basan en la argumentación, encontrar las buenas razones para fundar un acto legislativo no es fácil, pero se puede lograr con argumentos sólidos, cimentados en la racionalidad.

¹⁰⁴ Arturo Garita, Prontuario y glosario de términos legislativos del Congreso mexicano, Senado de la República, LX Legislatura, 2006. Pp. 68-70

La falta de interés de los teóricos por la argumentación jurídica que se presenta en el ámbito de la producción o establecimiento de normas radica, en gran parte, en ubicar a esta clase de argumentación, más como política que como jurídica. Sin embargo, se considera que deben tenerse en cuenta la existencia de medios constitucionales a través de los cuales se pueden, y deben, medir constitucionalmente las decisiones políticas.

Por último, resulta importante resaltar que es precisamente en el procedimiento legislativo donde se generan las causas creadoras de los mayores problemas en la ley (oscuridad, sentido de las palabras, inconsistencias, lagunas, términos inapropiados, etc.), mismos a los que deberá enfrentarse el juzgador; por tal razón, es indispensable el apoyo brindado por la teoría del derecho (y en particular, por la ciencia de la legislación) en la confección más cuidadosa de las normas, para evitar dejar a los jueces la tarea de resolver, con posterioridad, las dificultades que generan las malas leyes¹⁰⁵.

4.8.3.2. Análisis de los legisladores

El Estado debe regular los intereses de la colectividad para cumplir con su objeto esencial: el bienestar común. Por eso, toda legislación es objeto de análisis costo-beneficio, pues implica conocer la dimensión y los efectos a derivarse de su aplicación.

En la administración pública imperan una serie de exigencias para realizar ciertos trámites e impugnar un acto de autoridad. Esto conlleva la participación de legisladores para encontrar los parámetros idóneos, ya que gran cantidad de leyes

¹⁰⁵ Santiago Campos, Gonzalo Racionalidad y argumentación jurídica legislativa <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2997/15.pdf>

previenen las atribuciones de las autoridades y procedimientos para emitir actos jurídicos. De ahí, que la autoridad debe cumplir con la ley para brindar seguridad jurídica al gobernado. Ello implica un análisis exhaustivo de los legisladores aterrizando en una buena redacción de las normas, pues permite a los gobernantes y gobernados conocer sus atribuciones, derechos y obligaciones respectivamente. Esto engloba desarrollar los principios previstos en la Constitución Política a través de la legislación secundaria. En consecuencia, la economía legislativa es importante. Es la reducción de los cambios legales al mínimo y solo cuando sean necesarios, por lo que el órgano legislativo ha de analizar y valorar los cambios a la legislación vigente y la emisión de nuevas leyes, con el fin de minimizar el riesgo de incongruencias en la normatividad y otorgar seguridad jurídica al particular cuando la autoridad la aplica¹⁰⁶.

4.8.3.3. Determinación de su ratificación o modificación.

La aceptación o rechazo de las normas propuestas, desde el punto de vista de la Técnica legislativa tiene que ver con el procedimiento de corrección de forma y de fondo de los proyectos o de los artículos que forman el cuerpo del dictamen.

Para preparar el material comparativo, los miembros de la Comisión deben llevar a cabo un trabajo preliminar. Esta acción comprende la revisión integral de los textos que se dictaminan. Para facilitar la misma, es útil emplear el documento de trabajo que relaciona las proposiciones que sobre cada artículo hace la iniciativa y las observaciones que hace la comisión¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Muro Ruiz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, pp. 58-59

¹⁰⁷ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, Op. Cit. Supra, nota 43, pp. 78-79

4.8.4 El veto presidencial

Concepto

Si al Poder Legislativo le corresponde la discusión y aprobación de las leyes, estas deben contar con la facultad de los Ejecutivos de hacer observaciones a los proyectos aprobados por el Congreso. El veto es la facultad contraria a la del Ejecutivo, cuando aprueba los proyectos remitidos por el Congreso, los promulga y publica; cuando dicho proyecto no cuenta con la aprobación del ejecutivo, entonces éste se encuentra facultado, por una sola ocasión, para interponer el veto cuyo efecto es suspender la promulgación del mismo y no publicarlo, así como para reenviarlo al Congreso, con el fin de que sea discutido de nueva cuenta, considerando las observaciones contenidas en el veto, y proceder a votar una vez desahogada la segunda discusión del proyecto. La votación es calificada y requiere de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, para superar el veto y hacer prevalecer el proyecto en los términos aprobados inicialmente por el Congreso. En caso de que el Congreso no logre dicha votación, entonces, el proyecto vetado será suspendido de cualquier discusión y trámite hasta el siguiente periodo de sesiones. Cuando un proyecto vetado es aprobado nuevamente por el Congreso, con las formalidades prescritas, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de promulgar y publicar dicha ley, sin posibilidad de hacer observaciones.

El veto es un medio para hacer observaciones a las leyes, no así a los decretos o a las reformas constitucionales que no se adecuan al proceso legislativo regular, que la Constitución prevé para las leyes ordinarias. Sin embargo, esta facultad no es común, puesto que el presidente cuenta con una facultad de iniciar leyes incomparable. Este veto es la facultad que tienen algunos Jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento;

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

así, mientras el presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas Cámaras. El veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de régimen presidencial y semipresidencial).

En los Estados Unidos de América, si el presidente no desea que la iniciativa se convierta en ley, tiene el derecho de vetarla, de esta manera la devuelve sin firmar a la Cámara de origen con una nota anexa exponiendo sus objeciones acerca de la iniciativa. Por su parte el Congreso puede sobreponerse al veto presidencial, sometiendo a votación la iniciativa, y si ésta es aprobada por los dos tercios de los miembros presentes de ambas Cámaras, tendrá carácter de ley sin importar las objeciones del ejecutivo. Existe también el llamado veto de bolsillo, consistente en que, si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley. En México, han existido tendencias contrarias, como la que predominó en el constituyente del 57, que privó al ejecutivo de la facultad de vetar resoluciones del Congreso. El artículo 70 de la ley fundamental fracciones IV y VII, preveía como trámite relativo a la formación de leyes, el consistente en pasar al Ejecutivo copia del expediente con primera discusión, para que manifestara su criterio, o sea, para opinar; si esta era favorable, el negocio se votaba sin más trámite, pero en caso contrario, debía de pasar el expediente a comisión para examinar de nueva cuenta el asunto en presencia de las observaciones del gobierno, cuyo dictamen se sometía a una nueva discusión y ya concluida, se votaba, la cual se decidía por mayoría absoluta. En caso de urgencia, según el artículo 71, el Congreso podía dispensar los trámites señalados en el artículo anterior, es decir, suprimir la consulta al ejecutivo.

El veto es pues, la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirlo, no hace sino

mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. Igualmente, el veto significa impedir, es decir, evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratando de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales. También significa posibilitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Legislativo¹⁰⁸.

4.8.4.1 Clasificación

De acuerdo con la doctrina del derecho constitucional, ésta reconoce tres tipos de veto a saber:

- a) El veto parcial
- b) El veto total; y
- c) El veto de bolsillo

Bajo el “veto parcial”, el ejecutivo se encuentra facultado para regresar al congreso con las observaciones conducentes, aquellas partes del proyecto de ley con las cuales discrepa, procediendo a promulgar la parte restante del ordenamiento legal con la que sí está de acuerdo.

Se dice que el veto parcial propicia un juego de suma positiva entre los poderes, ya que permite al ejecutivo una estrategia para moverse hacia donde mejor está el Estado de cosas vigentes y mantenga alguna de las reglas actuales que encuentra preferibles a las alternativas sugeridas.

En cambio, el “veto total”, el presidente deberá devolver al Congreso la totalidad del proyecto de ley, con las observaciones conducentes respecto de

¹⁰⁸ Muro Ruíz, Eliseo, Op. Cit. Supra, nota 39, pp.190-192

aquellas partes con las que no esté de acuerdo, señalando expresamente cuales si respalda.

Con el veto total, la relación entre el presidente y el Congreso adopta el esquema de juego de suma cero con perdedores y ganadores absolutos. Dada la lentitud para volver a aprobar un nuevo proyecto de ley que ha sido vetado (periodo de espera, nuevas discusiones en ambas Cámaras, votaciones por mayoría calificada), el costo de vetar en ciertas materias (proyectos educativos, de impuestos, de salud) puede llegar a ser tan alto como el de promulgar un proyecto con errores y omisiones.

El llamado “veto de bolsillo” se presenta, cuando la constitución no obliga al ejecutivo a promulgar o regresar en un plazo determinado el proyecto de ley aprobado por la asamblea, lo que significa que el presidente puede congelar cierta iniciativa al ignorar que alguna vez fue la enviada. Este tipo de veto impide una autentica colaboración entre poderes y termina por dejar al Legislativo a la suerte del Ejecutivo, construyéndose así en un instrumento nocivo para las relaciones entre ambos poderes conforme a lo establecido en los incisos a), b) y c) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país el Ejecutivo cuenta con la facultad de veto total, a pesar de que en el inciso c) referido a la Carta Magna diga: “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte o a la totalidad de una iniciativa. En consecuencia el veto total obliga al presidente a devolver al Congreso el proyecto integral con las observaciones conducentes respecto de aquellas partes con las que no esté de acuerdo” señalando expresamente cuales si respalda, como ya dijimos¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, Op. Cit. Supra, nota 87, pp. 292-293

4.9 Eficacia de las normas vigentes, sistemas de evaluación.

La eficacia que puedan presentar las normas relativas a la responsabilidad de los servidores públicos es susceptible de impugnarse, dada la violación de garantías que presenta el marco jurídico.

4.9.1 Las garantías individuales frente a la norma imperfecta

Es relevante señalar, que las garantías individuales participan del principio de la supremacía constitucional consignado en el artículo 133 constitucional; prevalece sobre cualquier norma o ley secundaria que se le contraponga y primacía de aplicación sobre la misma. Así que, las autoridades públicas del país deben observarlas preferentemente a cualquier disposición ordinaria¹¹⁰.

Esto conlleva la estricta observancia de los derechos subjetivos públicos del gobernado, es decir, de aquellas garantías individuales y sociales que la Constitución Política establece y constituyen una limitación al poder público. Entonces, esta congruencia, principio consagrado en el artículo 14 constitucional, debe preverse en los documentos jurídico-administrativos. La presente garantía es un derecho frente a las autoridades administrativas y judiciales, así como ante los órganos legislativos. Significa que los actos legislativos han de realizarse dentro de los límites que señalan las Constituciones del ámbito local y federal¹¹¹.

¹¹⁰ Muro Ruíz, Eliseo Op. Cit. Supra, nota 39, p. 247

¹¹¹ Ibid, p. 294

4.9.2 La violación de garantías individuales por el sistema parlamentario.

Conforme a nuestro sistema de protección de garantías individuales la falta de coherencia de la norma puede dar lugar a su declaración de inconstitucionalidad. Si como se ha dicho, la falta de técnica legislativa en la formulación de preceptos jurídicos tiene como consecuencia natural que las normas no sean obedecidas por no ser entendidas, también es cierto que una ley incongruente puede ser declarada inconstitucional, si es el caso de que esta incongruencia en el orden jurídico implica violación de garantías individuales¹¹².

En estas condiciones, debe decirse que si las determinaciones del sistema parlamentario como representante social pueden implicar las violaciones de garantías individuales, aquellas podrán impugnarse mediante el juicio de amparo indirecto, por ser esta vía la que revisa la legalidad del proceso de la formación de leyes, además de que desatender la norma constitucional implicaría la inobservancia de los artículos 133 y 136 de la Constitución Federal, siendo que el espíritu del constituyente originario se orientó a la prevalencia de los principios de supremacía e inviolabilidad de la ley fundamental¹¹³.

¹¹² Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa José, Op. Cit. Supra, nota 42, p.73

¹¹³ Carbonell, Miguel, En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007, p. 319

4.9.3 La Supremacía Constitucional

Al estar los derechos fundamentales previstos en la Constitución, es obvio que participan de su mismo régimen jurídico; en consecuencia, les serán aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional.

Para comprender lo que significa en la actualidad la supremacía constitucional, debe tenerse presente que la Constitución no vincula u obliga jurídicamente como lo hacen las demás normas del ordenamiento. Históricamente la Constitución ha tenido que imponer su vinculatoriedad incluso, y sobre todo, frente a otras normas. No siempre se ha considerado que la Constitución es una norma suprema ni siempre se han sacado del principio de supremacía las consecuencias adecuadas. Así, por ejemplo, no siempre se han entendido -ni se entiende en la actualidad en México- que si una Constitución es en verdad una norma suprema, cualquier otra norma del sistema que sea declarada inconstitucional debe ser expulsada del mismo, de forma que no solamente se le declare como no aplicable a un caso concreto, sino que incluso deje de existir para todos los efectos.

Hay un par de conceptos que deben tenerse presentes para comprender la supremacía constitucional; me refiero a la concepción gradualística del ordenamiento jurídico y el concepto de validez normativa. El derecho fundamenta la validez de las normas que lo integran a través de la construcción de una relación de supra a subordinación entre ellas, de modo que existe una norma superior –llámese norma hipotética fundamental, norma de identificación de normas o regla de reconocimiento- que da fundamento al resto, las cuales a su vez solamente podrán ser válidas en tanto se ajuste a lo prescrito por aquélla. Como ha expuesto Hans Kelsen, “una norma pertenece a un orden jurídico solamente por haber sido instaurada conforme a lo que determina otra norma de

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

ese orden”, lo cual nos conduce a la norma fundante “básica” que no encuentra fundamento dentro del sistema jurídico, por lo que tiene que ser presupuesta.

La validez normativa, a su vez, puede entenderse en dos sentidos en un sentido formal se entiende que son válidas aquellas normas que se ajusten a las normas procedimentales que regulan la creación jurídica dentro de un Estado, independientemente de su contenido. Desde un punto de vista material, serán válidas aquellas normas que, además de haber sido creadas conforme a los procedimientos establecidos por el ordenamiento, tengan como contenido normas compatibles o coherentes con las normas sustanciales o materiales del mismo, como lo son justamente las que regulan los derechos fundamentales. A la primera se le ha llamado por algunos autores vigencia y a la segunda se le ha considerado la validez en sentido estricto. Una y otra tienen gran relación con la concepción misma de la democracia: democracia formal o procedimental en un caso –referida al quién y al cómo de las decisiones estatales- y democracia sustancial en el otro –ligada al qué de la acción pública-.

Esta distinción de las formas de validez es importante porque tradicionalmente la Constitución se había concebido, a partir de Kelsen sobre todo y todavía hoy en autores como Giovanni Sartori, como una norma meramente procedimental que tenía por contenido procedimientos pero no mandatos sustantivos.

Esta visión ha sido abandonada, de forma que se entiende que la Constitución contiene normas de procedimiento como normas de contenido.

La superioridad constitucional deriva de varios datos ineludibles: a) la Constitución crea a los poderes públicos del Estado; b) delimita sus funciones – positiva y negativamente-; c) recoge los procedimientos de creación normativa; d)

establece los derechos fundamentales de los habitantes del Estado, y e) incorpora los valores esenciales o superiores de la comunidad a la que rige¹¹⁴.

4.9.4. El Juicio de Amparo.

El amparo es una institución jurídica que se tramita y resuelve por los órganos del Poder Judicial Federal, y excepcionalmente por los órganos jurisdiccionales locales, a instancia del gobernado que considera que un acto de autoridad afecta su esfera jurídica por ser contrario a las garantías que en su favor consagra la Constitución después de haber agotado contra él los medios de defensa ordinarios, con el objeto de que el mismo se deje insubsistente y sin efecto en el caso especial sobre el que versa la demanda, y se le mantenga o restituya en el goce de la garantía que estima infringida.

Esta definición indudablemente es extensa, pero necesaria para que queden incluidos tanto los elementos esenciales como la estructura procesal y la finalidad tuteladora de nuestro procedimiento de garantías.

En aras de una cabal comprensión del concepto, lo fragmentamos y enseguida explicaremos de manera individual cada uno de sus segmentos.

Afirmamos en principio que “el amparo es una institución jurídica” porque su existencia y regulación están concebidas en ordenamientos de tal naturaleza, como la Constitución y la Ley de Amparo.

Sostenemos después “que se tramita y resuelve por los órganos del Poder Judicial Federal, y excepcionalmente por los órganos jurisdiccionales locales”, debido a que así lo determina de manera expresa y categórica la primera parte del

¹¹⁴ Carbonell, Miguel, Op. Cit. Supra, nota 48, pp. 66-69

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

artículo 103 de la Carta Fundamental del país, al referirse a “los Tribunales de la Federación” como los encargados de resolver las controversias que dan lugar al ejercicio de la acción de amparo en los supuestos a que se contraen sus tres fracciones.

Lo ordinario es que la defensa de la Constitución esté a cargo del Poder Judicial Federal, pero por excepción un órgano jurisdiccional de una entidad federativa puede intervenir en los trámites de un juicio de amparo y aun decidirlo, como sucede en los casos previstos en los artículos 37 y 38 de la Ley de Amparo, que aluden, respectivamente a lo que en teoría se conoce como jurisdicción concurrente y competencia auxiliar.

Señalamos también que el amparo nace o se origina “a instancia del gobernado” en tanto que conforme al principio establecido en la fracción I del artículo 107 constitucional, su correlativo artículo 4º de la ley de la materia, nuestro juicio de garantías no se da de manera “oficiosa”, sino siempre a iniciativa o “instancia” del gobernado que estima violados los derechos que le otorga la Constitución.

Agregamos que el amparo se interpone contra un “acto de autoridad”, debido a que por medio de ésta vía constitucional sólo es factible reclamar los actos emanados de los órganos del Estado, no así, y de ningún modo, los actos propiamente de “particulares”.

El amparo lo hace valer el gobernado porque “considera que el acto reclamado afecta su esfera jurídica por ser contrario a las garantías que en su favor consagra la Constitución”, ya que independientemente de esa “consideración de afectación” sea o no acertada, lo que deberá determinarse hasta que se resuelva el fondo del amparo que es el procedimiento constitucional que se inicia y

tramita con la petición de quien se considera agraviado, lo que motiva la actuación de los tribunales federales.

El amparo se ejercita después de haber agotado los medios de defensa ordinarios, porque así lo preceptúan las fracciones II y IV del artículo 107 constitucional, así como las fracciones XII, XIV y XV del numeral 73 de la Ley de Amparo, que se refiere a otro supuesto básico de nuestro medio de control, como el principio de “definitividad” del acto reclamado o del juicio de amparo.

La acción de amparo se ejercita con el objeto de que el acto reclamado se deje insubsistente y sin efecto en el caso especial sobre el que versa la demanda, porque así lo prevé la fracción II del artículo 107 constitucional y el numeral 76 de la ley de la materia, al consagrarse en dichos artículos el principio de relatividad de la sentencia de amparo, mejor conocida como *Formula Otero*, que limita los efectos de la resolución del juicio constitucional al caso específico que plantea el quejoso en su demanda, y prohíbe que se haga una declaración general respecto de la ley o acto que motiva la misma.

En la parte final de la definición se afirma que el propósito de que el acto reclamado se deje insubsistente es para que al quejoso se le mantenga o restituya en el goce de la garantía violada, por que debido a la naturaleza protectora del juicio constitucional, se puede ser preventiva o restitutiva, es factible, mediante la suspensión del acto reclamado, mantener al quejoso en el disfrute del derecho que se le pretende infringir, y si éste violó por haberse llevado a cabo la ejecución del acto combatido, habrá lugar a que se le restituya en el goce de tal derecho, por medio del restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación.¹¹⁵

¹¹⁵ Espinoza Barragán, Manuel Bernardo, Juicio de amparo, Oxford, México, 2008, pp. 31-33

En el juicio de amparo las normas generales pueden combatirse por violación a cualquiera de las exigencias establecidas en la Constitución General de la República, como son las derivadas del proceso legislativo las contenidas en las garantías individuales, incluida la de seguridad jurídica, que alberga las denominadas subgarantías de legalidad, fundamentación y motivación, competencia, retroactividad, audiencia entre otras. Consecuentemente, la inconstitucionalidad de una ley puede derivarse de la demostración de incongruencias en el orden jurídico que revelen violación, entre otras, a la garantía de seguridad jurídica, como podría ser la contradicción de la ley impugnada con otra norma general o ley secundaria, en el caso de que regulen un mismo supuesto jurídico, para lo cual es menester que en los conceptos de violación se precisen los derechos fundamentales que se estimen violados y se demuestre que la norma que se aplicó en perjuicio del quejoso es la que viola el orden constitucional y no solo la ley que se utiliza como parámetro comparativo para derivar la incongruencia o carencia de facultades de la autoridad que emitió la norma que se tilda de inconstitucional, ya que la falta de conformidad entre leyes secundarias solo puede reportar beneficios al quejoso cuando la inconstitucionalidad radica en aquella que le fue aplicada, por ser ésta la que determina su situación jurídica.¹¹⁶

4.9.5 La declaración de inconstitucionalidad de las normas por el juicio de amparo indirecto (caso especial de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios)

Juventino V. Castro menciona que en aquellos amparos en que se reclama la inconstitucionalidad misma de la ley que se pretende aplicar, el juez federal

¹¹⁶ Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa José, Op. Cit. Supra, nota 42, p.74

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

debe llevar a cabo un contraste entre la Constitución y la ley inferior impugnada, lo cual es una función de índole constitucional¹¹⁷.

Sin embargo la constitucionalidad en el momento de la sentencia tiene efectos individuales favoreciendo solo a quien ejerció la acción y para el resto de la sociedad, la ley que por resolución es inconstitucional es de cumplimiento obligatorio. Se muestra entonces un control constitucional parcial y solo para determinados individuos.

Si bien es cierto se pone a disposición del particular la facultad de cuestionar el sistema normativo que deriva de la Constitución acudiendo para ello al órgano jurisdiccional; al momento que este último dicta sentencia declarando la inconstitucionalidad de la ley el resultado que se obtiene es la no aplicación de la misma al particular que originó la actividad de los Tribunales y precisamente la corrección de aquellas disposiciones que vulneran la Carta Suprema.

El control constitucional surge cuando se otorga un medio basado en un juicio cuya culminación determinará si existe o no la inconstitucionalidad de una ley dada, sin embargo los efectos de la sentencia son los que ponen en duda dicho interés controlador¹¹⁸.

La declaración de nulidad de la norma con efectos generales permite eliminar del sistema las normas que contravienen a la Constitución reforzando su supremacía. La declaración de inconstitucionalidad no puede tener efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, salvo en materia penal y de conformidad a las reglas establecidas en el artículo 14 constitucional, es decir, siempre y cuando no causen un perjuicio a persona alguna¹¹⁹.

¹¹⁷ Castro y Castro, Juventino, *El sistema de derecho de amparo*, Porrúa, México, 1979, p. 32

¹¹⁸ http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/avila_c_cm/capitulo2.pdf

¹¹⁹ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 200, p.168

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

Para consideración de la presente postura, cabe hacer mención que las omisiones y contravenciones del marco jurídico que se utiliza para sustanciar de manera objetiva y adjetiva los procedimientos incoados a los integrantes de los ayuntamientos, se encuentra viciado desde su creación como a continuación se compara en relación con los ordenamientos que presentan conflictos normativos:

Decreto 140 de la L Legislatura del Estado de México (Ley de Responsabilidades de los servidores públicos)	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Conclusión
<p>Artículo 3.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley, serán:</p> <p style="padding-left: 40px;">I. La Legislatura del Estado.</p> <p>....</p> <p>Artículo 47.- El Consejo de la Judicatura del Estado, establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial, derivadas del incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 42 de la presente Ley, así como para aplicar las</p>	<p>Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal <u>y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</u></p> <p style="text-align: center;">..</p> <p>Artículo 49. <u>El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</u></p> <p><u>No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo,</u> salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo</p>	<p>Se contraviene al pacto federal, división de poderes, supremacía constitucional, y la autonomía municipal, de la sustracción que se hace de parte del texto del dictamen que a la letra dice “<u>se reestructuran las facultades y obligaciones de la legislatura</u>”, de tal suerte que en la sustancia de las reformas se observa claramente que se le otorgan facultades y obligaciones jurisdiccionales a la Legislatura en contravención al pacto federal.</p>

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

<p>sanciones contempladas en el presente capítulo, por conducto del superior jerárquico, en los términos de su correspondiente Ley Orgánica.</p> <p>Lo propio hará la Legislatura, respecto a sus servidores y conforme a la Legislación respectiva; <u>siendo también competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a que se refiere este artículo, tratándose de presidentes municipales, regidores y síndicos, así como para aplicarles las sanciones disciplinarias que correspondan en los términos de esta Ley.</u></p>	<p>dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.</p> <p align="center">Artículo 116. <u>El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación,</u> ni depositarse el legislativo en un solo individuo.</p> <p align="center">...</p>	
<p align="center">Decreto 96 de la LII Legislatura del Estado de México</p>	<p align="center">Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México</p>	<p align="center">Conclusiones</p>
<p>La ley orgánica del poder legislativo del estado libre y soberano de México (ordenamiento que faculta a la contraloría del poder legislativo para sustanciar y aplicar sanciones a los integrantes de</p>	<p>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</p>	<p>Al no observarse las formalidades, la ley orgánica adolece de vigencia ,toda vez que se publicó omitiendo lo dispuesto por los artículos 57 y 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano</p>

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

<p>los Ayuntamientos), fue aprobada mediante decreto número 96 de la H. LII Legislatura del estado de México, este mismo cuerpo colegiado ordenó su publicación en el periódico oficial "gaceta" es decir no la turno al gobernador constitucional para su publicación, por lo tanto no la refrendo el secretario de gobierno</p>	<p>su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.</p> <p align="center"><u>Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al ejecutivo firmados por el presidente y los secretarios, y los acuerdos por los secretarios.</u></p> <p>Las iniciativas al congreso de la unión se comunicarán también con la firma del presidente y los secretarios.</p> <p align="center">artículo 58.- las leyes y decretos se publicarán en la siguiente forma:</p> <p>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:</p> <p>la (número ordinal que corresponda) legislatura del estado de México decreta:</p> <p>(El texto de la ley o decreto).</p> <p>Lo tendrá entendido el gobernador del estado,</p>	<p>de México.</p> <p>En ese mismo orden de ideas también se violentan la disposición contenida en el artículo 92 del referido decreto, que de la sustancia de su contenido se robustece la afirmación de la falta de cumplimiento de la totalidad de las formalidades que debe reunir la técnica legislativa para que una ley pueda tener vigencia, siendo su contenido del tenor siguiente:</p> <p align="center">Artículo 92.- las leyes o decretos aprobados por la legislatura, deberán comunicarse al ejecutivo del estado para su promulgación, publicación y observancia.</p> <p align="center"><u>Tratándose de leyes o decretos de la incumbencia exclusiva de la legislatura, se hará la comunicación respectiva para el sólo efecto de su publicación y observancia.</u></p>
---	--	--

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

	<p>haciendo que se publique y se cumpla.</p> <p style="text-align: center;">(Fecha y rúbricas del presidente y secretarios).</p> <p>Por tanto, mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.</p> <p style="text-align: center;">(fecha y rúbricas del gobernador y del secretario general de gobierno)</p> <p style="text-align: center;">(La exposición de motivos que originó su expedición y el dictamen legislativo correspondiente).</p>	
<p>Reglamento del poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México</p>	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México</p>	<p>Conclusiones</p>
<p>Artículo 155.- La Contraloría (del poder legislativo) tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Instaurar y llevar a cabo el procedimiento administrativo previsto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, tratándose de los diputados, los demás servidores públicos del Poder Legislativo y los integrantes de los ayuntamientos de los municipios de la entidad, poniéndolos en estado de resolución para someterlos a la Junta de Coordinación Política; (órgano también del poder Legislativo del Estado de México)</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>Artículo 135.- Se concede acción popular para denunciar ante la Legislatura los delitos graves del orden común en que incurran los servidores públicos a que se refiere el artículo 131 de esta Constitución.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 131.- Los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo</p>	<p>Si bien es cierto que el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 155 otorga facultades a la Contraloría (órgano auxiliar de la legislatura), dichas facultades no tienen sustento legal en los ordenamientos fundamentales, de los cuales pudiera desprenderse tales atribuciones, por lo tanto al ser este un ordenamiento de carácter secundario, la sustancia de este debe</p>

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

	<p>Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado.</p>	<p>fundarse en la de la Constitución federal o bien la local, no siendo así, otorga potestades en la cual se observa una usurpación de facultades, toda vez que si bien es cierto que la legislatura posee facultades jurisdiccionales, estas se limitan al juicio de procedencia el cual no contempla como posibles sujetos a este procedimiento a los integrantes de los Ayuntamientos.</p>
--	---	---

4.9.6 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En torno a las omisiones legislativas es susceptible de remarcarse que, con la exposición de motivos, dictamen, puntos resolutive y publicación de las reformas a la Constitución local, los diferentes grupos legislativos no tuvieron a bien observar las consecuencias que tendrían otros ordenamientos legales por ser reglamentarios o conexos con algunos artículos y títulos de la Constitución local, siendo un claro ejemplo, la abrogación tacita de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, lo cual se robustece con la siguiente tesis:

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

Registro No. 210795

Localización:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XIV, Agosto de 1994

Página: 577

Tesis: I. 3o. A. 136 K

Tesis Aislada

Materia(s): Común

ABROGACION Y DEROGACION, DISTINCION ENTRE. SUS ALCANCES.

El término abrogar que deriva del latín "abrogatio", implica anular, lo que significa la supresión total de la vigencia y, por lo tanto, de la obligatoriedad de una ley. La abrogación puede ser expresa o tácita; es expresa, cuando un nuevo ordenamiento declara la abrogación de otro anterior que regulaba la misma materia que regulará ese nuevo ordenamiento; **es tácita, cuando no resulta de una declaración expresa de otro ordenamiento, sino de la incompatibilidad total o parcial que existe entre los preceptos de una ley anterior y otra posterior,** debiendo aplicarse u observarse, ante la incompatibilidad de preceptos, los del ordenamiento posterior, es decir, los que contengan el segundo ordenamiento emitido, sin que ello obste, al que se puedan seguir aplicando disposiciones del primer ordenamiento, que son compatibles con los contenidos en el segundo, si el campo de regulación del primer ordenamiento (anterior) es mayor que del segundo (posterior). Ante este supuesto, la abrogación sólo se da en el límite de la aplicación de la nueva ley o la posterior. En cambio la derogación es la privación parcial de los efectos de una ley, esto es, la vigencia de algunos preceptos se concluye, pero no así de todo el ordenamiento jurídico en el que se contienen. En nuestro sistema mexicano normalmente el procedimiento que se sigue al abrogarse un ordenamiento jurídico es declarar la abrogación del mismo y además, derogar las disposiciones que se opongan al nuevo ordenamiento. Esta forma de actuar, obedece a la existencia de las diversas disposiciones que se emitieron con fundamento en el ordenamiento abrogado, que pueden resultar congruentes o no con las disposiciones que contiene el

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

ordenamiento que abrogó el anterior. De ahí, el que sólo se deroguen aquellas disposiciones que contravengan el nuevo ordenamiento, pudiendo subsistir las que no lo contravengan, sino, por el contrario, que se ajusten a las nuevas disposiciones normativas, lo que significa que subsista la eficacia jurídica de esas diversas disposiciones que no se opongan al nuevo ordenamiento.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 23/94. Densímetros Robsan, S.A. de C.V. 25 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Ahora bien, con las siguientes tesis podemos ubicar la situación jurídica en la que se encuentra la Ley de responsabilidades en comento respecto de la contradicción normativa que presenta con la Constitución federal y la local. Así mismo se mencionan los efectos que traerían la inconstitucionalidad formal como la material y en ese mismo orden de ideas se plantea la preferencia dentro de la cual se debe ubicar el juez federal para el análisis del juicio de garantías respecto de la parte formal o material que se tilde de inconstitucional como a continuación se expone con las siguientes tesis:

[J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXXIV, Septiembre de 2011; Pág. 50

AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE

SEGURIDAD JURÍDICA.

Los actos de autoridad de creación y vigencia de normas generales pueden combatirse en el juicio de garantías, con base en la infracción de exigencias que deben respetar, como las derivadas del proceso legislativo establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o incluso aquellas derivadas del respeto a la garantía de seguridad jurídica que comprende las denominadas sub-garantías de legalidad, fundamentación, motivación, competencia, irretroactividad y audiencia, cuya violación puede demostrarse no sólo a través de la exposición de una contradicción directa con el texto fundamental, sino mediante las incongruencias en el orden jurídico que revelen transgresión a esa garantía, como la contradicción entre normas secundarias, lo que implica vulneración indirecta al texto constitucional, sin embargo, en este último supuesto, el examen de las normas jurídicas relativas debe sustentarse no únicamente en afirmaciones tocantes a la incongruencia entre **leyes** secundarias, sino también en la precisión de las garantías individuales violadas, y en la demostración de que la norma aplicada es la que viola el orden constitucional y no exclusivamente el ordenamiento jurídico utilizado como parámetro comparativo para derivar la incongruencia o carencia de facultades, pues sólo de esa manera se podría demostrar que se aplicó en el acto reclamado una ley inconstitucional, de otra manera, por más inconstitucional que resultara la norma comparativa no aplicada, no podría concederse la protección federal.

Rafael Arnaldo Ortega Esquivel. 25 de noviembre de 2009. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Amparo directo en revisión 455/2010. José Antonio Grijalva Varela. 9 de junio de 2010. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Amparo directo en revisión 809/2010. Ferretera y Materiales de Zamora, S.A de C.V. 23 de junio de 2010. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

Altiora Semper, S.A. de C.V. y otras. 1o. de diciembre de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo en revisión 133/2011. Elfus de México, S.A. de C.V. 13 de abril de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Tesis de jurisprudencia 104/2011. Aprobada por la Primera Sala de

este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de agosto de dos mil once.

TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXI, Marzo de 2005; Pág. 1064

AMPARO CONTRA LEYES. ORDEN DE ESTUDIO DE LOS PLANTEAMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL Y MATERIAL DE UN ORDENAMIENTO GENERAL.

De lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución General de la República se desprende que un ordenamiento general puede ser cuestionado alegando su **inconstitucionalidad formal** o su **inconstitucionalidad** material. En el primer supuesto, controvirtiendo el ordenamiento en atención a vicios en su creación que pudieron haberse suscitado en su emisión o promulgación, o bien, sobre argumentos relativos a la carencia de facultades de la autoridad expedidora, es decir, haciendo referencia a la **inconstitucionalidad** del procedimiento que se exige para la formación de la ley y a la falta de facultades de las autoridades para expedirlas; en el segundo supuesto, sobre la base de argumentos relativos a vicios propios y concretos en uno o varios de los artículos del ordenamiento, esto es, concretando la violación a preceptos específicamente impugnados, prescindiendo del organismo del que emane y de la forma como se elaboró la ley, para tener en cuenta, exclusivamente, la naturaleza propia y esencial de un precepto legal o de un acto en el cual se concreta y exterioriza la ley. Al tenor de esas precisiones, es patente que la eficacia y trascendencia de los argumentos de **inconstitucionalidad formal** e **inconstitucionalidad** material son distintas, pues los primeros conducen necesariamente a la declaración de **inconstitucionalidad** del ordenamiento general y de sus actos concretos de aplicación, mientras que los segundos, a la declaración de **inconstitucionalidad** del precepto legal tildado de inconstitucional por vicios propios y de igual manera de sus actos de aplicación. En esa tesitura, si en una demanda de amparo se reclama un precepto legal y al respecto se hacen valer argumentos de **inconstitucionalidad formal** y subsidiariamente argumentos de **inconstitucionalidad** material, los primeros son de estudio preferente, pues en caso de que alguno resultara fundado, la

declaración de inconstitucionalidad afectaría a todo el ordenamiento legal, y sólo en caso de que éstos no prosperen deben estudiarse los otros, siempre y cuando los preceptos legales particularmente controvertidos, de revestir naturaleza heteroaplicativa, hayan sido aplicados en perjuicio del quejoso.

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 19/2004. Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros. 12 de noviembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

□□□

4.9.7 Responsabilidad constitucional y administrativa en los procesos legislativos de los legisladores.

Ha sido hasta hace relativamente poco tiempo cuando la problemática de la inconstitucionalidad por omisión fue abordada tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su calidad de Órgano de cierre de nuestro sistema constitucional, como por diversas entidades federativas entre las que se encuentran Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, donde de forma por demás innovadora se instrumentó un específico y autónomo proceso constitucional para el conocimiento de la omisiones legislativas.¹²⁰

Para soportar la posibilidad en la que pueden ubicarse los servidores públicos municipales de elección popular, podemos mencionar que, durante los últimos años la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha venido conformando un cuerpo jurisprudencial que abarca un gran número de temas del mayor interés para el desarrollo de los derechos humanos en la región y el mundo. Sobre el tema de la responsabilidad internacional del Estado por omisión, resulta

¹²⁰ Carbonell Miguel, Op. Cit. Supra, nota 113, pp. 297-298.

de gran importancia confrontar las omisiones legislativas en las que incurrió la Legislatura del Estado de México con lo que determina la Convención Interamericana sobre los derechos humanos lo cual es susceptible de ubicar al Estado mexicano en torno a la responsabilidad internacional del Estado por actos cometidos por autoridades del poder público, pues semejante responsabilidad tiene su origen en una omisión o en un dejar de hacer por parte de autoridades y órganos estatales.

El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención, produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana.

Podemos señalar que la responsabilidad es el corolario necesario de un derecho; y todos los derechos que poseen un carácter internacional implican una responsabilidad internacional. De esta manera, si una obligación pactada no se cumple entonces la responsabilidad implicará un deber de realizar la reparación correspondiente.

4.9.8 La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios frente a los derechos humanos.

La ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México y municipios, al ser artífice de procedimientos incoados a los integrantes de los ayuntamientos, es susceptible de combatirse por su inconstitucionalidad, así mismo, porque conculca los derechos humanos garantizados por la

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con las reformas de junio de 2011, también se integran los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte.

En este orden de ideas se infiere que bajo el principio de *pro homine* o *pro persona* gobierna la interpretación (y más que eso, la elaboración misma) del orden normativo de los derechos humanos. La regla vincula a todas las autoridades llamadas a interpretar las normas en este sector, entre las que figuran los convenios internacionales de derechos humanos, que poseen características diferentes de las que ofrecen los tratados en general: mientras éstos entrañan relaciones entre Estados, con la correspondiente carga de deberes y derechos recíprocos, aquellos regulan el comportamiento de los Estados frente a otros sujetos: los seres humanos que se encuentran bajo su jurisdicción, titulares de los derechos, provistos de la facultad de reclamar su cumplimiento y acudir, inclusive, a instancias tutelares independientes. En este ámbito opera, en fin, una definición jerárquica: prevalece la disposición que brinde mayor protección al individuo, sea internacional, sea nacional, con lo que pierde entidad el antiguo dilema sobre la prelación del derecho internacional o del derecho interno.¹²¹

¹²¹ García Ramírez, Sergio, Derechos humanos de los menores de edad perspectiva de la jurisdicción interamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2010, pp. 82-83

5. Conclusiones.

1. ***En resumen, el Derecho Legislativo es una rama especial del Derecho Público, desprendida del Derecho Constitucional, que instituye el proceso legislativo como la principal fuente formal del Derecho vigente, al integrar esa rama específica, generadora y autónoma.***

2. **No debemos confundir la denominación que se le dé a la asamblea legislativa, con el tipo de régimen político en el que tal asamblea se encuentra inserta.** En otras palabras, el parlamento es un nombre genérico con el que se puede identificar a todas las asambleas legislativas, independientemente de que operen en un régimen presidencial o parlamentario.

3. Dentro de la rama del derecho parlamentario, aún los versados en la materia no se han podido poner de acuerdo en definir la naturaleza del derecho que regula porque 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. Por ello, el derecho político parlamentario es un derecho cuasiconstitucional, por que quien lo forma y a quien se dirige es participe esencial del poder constituyente.

4. El origen de una regla bien diseñada está en su sencillez, en la claridad de sus enunciados y en la posibilidad de agrupamiento con otras normas. Estos y otros principios deben seguir los órganos legislativos mexicanos cuando elaboran las leyes, ya que es común acudir a los usos y práctica parlamentaria, con el fin de las razones jurídicas y los fundamentos de la técnica legislativa, quedando de manifiesto en la lectura de las leyes y en las muestras de inconformidad generadas a la hora de expedir y aplicar las reglas. **Esto ha provocado que el legislador abandone el apoyo técnico y de una forma generalizada se asume**

la decisión que se ha adoptado, bajo el liderazgo de un reducido número de líderes parlamentarios que actúan bajo la influencia de las cúpulas partidistas.

5. Queda precisado que los problemas sobre la posición de la ley en el contexto actual y en sus relaciones jerárquicas; de una legislación metódica que analiza la problemática acerca de los contenidos, los fines y los medios de las leyes; sus objetivos son la articulación, la configuración y el lenguaje de la ley.

6. Respecto de uno de los decretos que se abrogan tácitamente podemos decir que no existe una lógica jurídica, entre el argumento de sujeción a la técnica legislativa que se menciona en la exposición de motivos, toda vez que antes que presentar una iniciativa de ley para regular la responsabilidad de los servidores públicos sucediendo a la ya abrogada tácitamente (atendiendo al principio de que ***“lo accesorio sigue la suerte de lo principal”***), se presenta una iniciativa que pretendió darle vigencia a una ley que ya no la tenía con el solo hecho de modificar el texto de algunos artículos, en la inteligencia de que a una ley abrogada debe sucederla una íntegramente en la especie. En esencia podemos mencionar que existe una aberración jurídica, toda vez que se pretendió darle vigencia, después de poco más de dos años de que fue derogado el título que le daba sustento legal al ser reglamentaria de éste.

7. **En ese mismo tenor, debe decirse que en estricto sentido no fue voluntad del legislador otorgarle vigencia a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado y Municipios. Luego entonces todos los actos emitidos posterior a la publicación de la ley en comento, han sido emitidos pero a la luz de una norma inconstitucional, que ha sancionado a más de un servidor público en forma por demás ilegal y violatoria de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.**

8. Al contextualizar las omisiones legislativas respecto de la sustancia y forma del decreto que modifica la Constitución local del Estado de México, que a su vez deroga tácitamente la ley de responsabilidades, no existe todavía un posicionamiento teórico en relación a la inconstitucionalidad por omisión cuya validez genere la adhesión mayoritaria de la doctrina, por lo cual sus fundamentos, su concepto, su tipología y sus alcances siguen y seguirán siendo objeto del debate académico.

9. La inconstitucionalidad por omisión o la omisión legislativa si se prefiere cuenta con una definición y un contenido meridianamente delimitado y aceptado por la doctrina (noción prescriptiva). De optarse por un contenido que avoca simplemente a describir el fenómeno por su apariencia (noción descriptiva) puede afirmarse que las omisiones del legislador han merecido, durante un tiempo prolongado, la atención reiterada de los tribunales de la federación.

10. Ha sido hasta hace relativamente poco tiempo cuando la problemática de la inconstitucionalidad por omisión fue abordada tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su calidad de órgano de cierre de nuestro sistema constitucional, como por diversas entidades federativas entre las que se encuentran Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, donde de forma por demás innovadora se instrumentó un específico y autónomo proceso constitucional para el conocimiento de la omisiones legislativas.

11. Citando el punto anterior podemos mencionar que se carece de una teoría que coadyuve a soportar su introducción a través de la exhibición de sus fundamentos; una teoría que se avoque a explicar su concepto, sus tipos, sus formas de determinación y sus alcances, y a justificar su necesidad y su contribución a la tangibilización de la actuación debida de las prescripciones constitucionales.

12. Para soportar la posibilidad en la que pueden ubicarse los servidores públicos municipales de elección popular, respecto de la conculcación de sus derechos humanos, podemos mencionar que, durante los últimos años la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha venido conformando un cuerpo jurisprudencial que abarca un gran número de temas del mayor interés para el desarrollo de los derechos humanos en la región y el mundo.

13. Sobre el tema de la responsabilidad internacional del Estado por omisión, resulta de gran importancia confrontar las omisiones legislativas en las que incurrió la Legislatura del Estado de México con lo que determina la Convención Interamericana sobre los derechos humanos, lo cual es susceptible de ubicar al Estado mexicano en torno a la responsabilidad internacional del Estado por actos cometidos por autoridades del poder público, pues semejante responsabilidad tiene su origen en una omisión o en un dejar de hacer por parte de autoridades y órganos estatales.

14. Cuando un Estado es parte de la Convención Americana y ha aceptado la competencia de la Corte en materia contenciosa, se da la posibilidad de que ésta analice la conducta del Estado para determinar si la misma se ha ajustado o no a las disposiciones de aquella Convención aun cuando la cuestión haya sido definitivamente resuelta en el ordenamiento jurídico interno. En este orden de ideas podemos inferir que los integrantes de los ayuntamientos pueden recurrir a este ente internacional para solicitar que se les respeten sus derechos humanos.

15. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, no tiene ningún límite normativo: toda norma jurídica es susceptible de ser sometida a este examen de compatibilidad. Esto es, que independientemente de que una sentencia haya causado estado, es decir, sea cosa juzgada, no impide que la Corte asuma

competencia para ejercer dicho control para establecer incompatibilidad de la ley y, consecuentemente, las violaciones a los derechos humanos.

16. La exposición de los anteriores argumentos nos permite inferir, que a partir de que la Corte Interamericana confronta una ley o una Constitución con la Convención, se erosiona el principio de supremacía de la Constitución, por la vigencia de la supremacía de la convención, que la Corte restablece cuando ordena al Estado, por ejemplo, derogar, anular o modificar una ley interna.

17. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención, produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana.

18. La Corte interamericana ha sostenido, en reiteradas ocasiones, que todo Estado parte de la Convención “ha de adoptar las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención”.

19. La obligación contenida en el artículo 2 de la Convención reconoce una norma consuetudinaria que prescribe que, cuando un Estado ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones internacionales asumidas.

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

20. Los Estados Partes de la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no solo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos sino también en relación con las normas procesales, como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte. Estas obligaciones deben ser interpretadas y aplicadas de manera que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presente la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho constitucional, Diccionarios jurídicos temáticos, vol. 2, Harla, México, 1999.
- ARTEAGA RODRÍGUEZ, Roberto Raúl, Naturaleza jurídica del dictamen legislativo, Tesis para optar el título de licenciado en derecho, UNAM, México, 2010.
- ARTURO GARITA, Prontuario y glosario de términos legislativos del Congreso mexicano, Senado de la República, LX Legislatura, 2006.
- ATIENZA, Manuel, Contribuciones para una teoría de la legislación, en Doxa núm. 6, CEC, Alicante, España,
- BARRAGÁN, Julia, Cómo se hacen las leyes, Planeta Venezolana, Venezuela, 1994,
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, Oxford University Press, México, 1999
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco y otros, Diccionario universal de términos parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, México, 1998
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, De las iniciativas, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, colección Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos, México
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, El Dictamen Legislativo, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LVII Legislatura.
- CANTORAL HERRERA, Eduardo, Reflexiones sobre el derecho parlamentario como una ciencia jurídica autónoma, tesis, Ciudad Universitaria.
- CARBONELL, MIGUEL Y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Elementos de técnica legislativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

CARBONELL, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 1998.

CARBONELL, Miguel, En busca de las normas ausentes, Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007

CARBONELL, Miguel, Los derechos fundamentales en México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004.

CARPISO, Jorge, El presidencialismo Mexicano, 3ª ed., Siglo XXI, México 1983.

CARPISO, Jorge, MARÍA DE LOS ÁNGELES Moreno, Los diputados de la nación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1994, p. XV.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, Doctrina y Lineamientos para la redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación, Secretaría de Gobernación, México, 2005.

Castro y Castro, Juventino, El sistema de derecho de amparo, Porrúa, México, 1979.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, Derecho parlamentario. Funcionamiento del Congreso, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2008.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, La Constitución de 1857 y sus críticos, Fondo de cultura económica, México, 1998.

ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo, Juicio de amparo, Oxford, México, 2008.

EZQUIAGA, Francisco Javier, Argumentos interpretativos y postulados del legislador racional, Isonomía, Revista de teoría y filosofía del derecho núm. 1, ITAM-Fontamara, México, 1994.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Constitucional y Política, UNAM, México, 2005.

FERRAJOLI, Luigi, Derecho y razón, 5ª ed., Trotta, Madrid, 2000.

FLORES GARCÍA, Fernando, Ensayos jurídicos, Facultad de Derecho UNAM, México, 1998.

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

FREZZA, Paolo, Curso di Storia del Diritto Publico Romano, 3ª rev. Editorial Studium. Roma, 1982

GALIANA SAURA, ÁNGELES, Problemas técnico-formales y de factibilidad de la ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, España, 2001.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Derechos humanos de los menores de edad perspectiva de la jurisdicción interamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2010.

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/avila_c_cm/capitulo2.pdf

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/142/5.pdf>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/87/dtr/dtr7.pdf>

HUERTA OCHOA, Carla, Conflictos normativos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007.

HUERTA OCHOA, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000.

JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel, Los Regímenes políticos contemporáneos, Tecnos, Madrid, 1983.

Jorge Madrazo, Comentario sobre la voz Publicación de la ley, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, t. VII/UNAM, México, 1984.

KELSEN Hans, Teoría pura del derecho, Porrúa, México, 2003

LUCAS VERDÚ, Pablo, Curso de derecho político, vol. II, Tecnos, Madrid, 1986.

LUCAS VERDÚ, Pablo, Derecho constitucional comparado, Espasa-Calpe, Madrid, 1983.

MINOR MOLINA, JOSÉ RAFAEL Y ROLDÁN XOPA, José, Manual de técnica legislativa, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

MURO RUIZ, Eliseo, Algunos elementos de técnica legislativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007.

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

- OCHOA CAMPOS, Moisés, Derecho legislativo mexicano, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973.
- ORTIZ PROAL, Fernando, Propuesta de modernización del proceso y procedimientos que tienen lugar en el legislativo mexicano, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, México, 2008.
- PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO: Historia y Vida de la Cámara de Diputados. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, 2003
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual, Porrúa, México, 2003.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Congreso de la Unión, integración y regulación, UNAM, México, 1997.
- PÉREZ LUÑO, Antonio E., La seguridad jurídica, Ariel, Barcelona, 1991.
- QUINTANA VALTIERRA, Jesús y Carreño García, Franco, Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, Porrúa, México, 2006.
- QUIROGA LAVIE, Primer curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano H. Cámara de Diputados, México 4 de mayo de 1987.
- RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional, en Elementos de técnica legislativa, Carbonell Miguel y Pedroza de la Llave Susana Thalía (coordinadores), México, UNAM/Porrúa, 2da edición, 2002.
- ROSS, Alf, Sobre el derecho y la justicia, 4ª ed., ed. Universitaria, Buenos Aires, 1977.
- SALAZAR ABAROA, Enrique Armando, Derecho político parlamentario, principios, valores y fines, La H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Porrúa, México, 1995.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, Derecho parlamentario español, Espasa Calpe, Madrid, España, 1990.

Análisis de la inconstitucionalidad e ineficacia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Un enfoque hacia los Ayuntamientos.

SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo, Racionalidad y argumentación jurídica legislativa
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2997/15.pdf>

SENADO DE LA REPÚBLICA, UNAM, Política y proceso legislativo, Porrúa, México, 1985.

SERNA DE LA GARZA, José María, Derecho parlamentario, Mc Graw Hill, México, 1997.

TERRÓN MONTERO, Javier, La crisis de un paradigma dominante: nuevas perspectivas del derecho parlamentario, Corts. Anuario de derecho parlamentario, España, 1999.

WILSON, James, El gobierno de los Estados Unidos, Limusa, tercera reimpresión, México, 1999.

www.juridicas.unam.mx