

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERETARO
FACULTAD DE DERECHO**



LA ACCIÓN LEGISLATIVA COMO CIENCIA

TESIS

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL
TÍTULO DE:**

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

OMAR MISAEL ZAMORA CRUZ

DIRIGIDA POR:

M. en D. MARTHA FABIOLA LARRONDO MONTES

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.- MÉXICO

2005

BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

No. Adq. H71387

No. Título _____

Clas. TS

D340.1

225a

UNIVERSITY OF TORONTO
LIBRARY

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
I CONCEPTO DE CIENCIA	6
I.1 Tipos de ciencia	11
I.2 Importancia de las Ciencias Humanas	11
II CIENCIA JURÍDICA.	13
II.1 Concepto de Ciencia Jurídica	13
II.2 Finalidad de la Ciencia del Derecho	16
II.3 Fuentes de las normas Jurídicas	17
II.4 El axioma jurídico	18
II.5 La epistemología jurídica	20
II.6 Métodos y Técnicas jurídicas	20
II.7 Interpretación originaria de las normas jurídicas	21
III EL PODER LEGISLATIVO	23
III.1 Concepto	23
III.2 Origen del poder legislativo	27
III.2.1 Evolución en México	29
III.3 Diferencia entre poder legislativo y parlamento	33
III.4 Significado de la representación legislativa; como parte de la democracia moderna.	36

III.4.1 La democracia primitiva	36
III.4.2 La democracia moderna y el principio de representación	38
III.4.3 Conclusión.	39
IV ESTUDIO DE LA ACCIÓN LEGISLATIVA	39
IV.1 Definición de acción legislativa	40
IV.2 Importancia	41
IV.3 Elementos de Estudio de la Acción Legislativa	42
IV.31 Ciencias y Disciplinas auxiliares base, Para la actividad legislativa	45
IV.4 La insuficiencia cognoscitiva, por la utilización exclusiva de la ciencia jurídica en la actividad legislativa	46.
IV.5 El estudio de la acción legislativa como ciencia.	48
V. ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL.	50
V.1 Conveniencia de la legislación orgánica actual, en materia de investigación legislativa.	63
V.2 El proceso legislativo en la legislación queretana.	67

V.3 Reglamentación de la iniciativa bajo admisión protocolaria.	71
VI CONCLUSIÓN FINAL	72
BIBLIOGRAFÍA	76

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como característica descubrir las esencias del contenido y el contenedor de la metáfora de la fuente, misma que es utilizada para representar a la legislación y al derecho en la doctrina jurídica. En la que encontramos que si bien es cierto cada uno de los personajes en estudio se encuentran coexistiendo íntimamente y contienen elementos uno del otro, también es cierto que cada uno tiene sus propias estructuras y composiciones. La estrecha relación que el derecho y la legislación tienen es total para el cumplimiento de sus objetivos que es el bien social, porque la segunda es el conducto y el primero el detonante para llevar el orden y la armonía a la comunidad humana. Ante tal planteamiento surge el tema del presente trabajo que lo titulo “La Acción Legislativa como Ciencia”.

Así mismo esta investigación es una respuesta a la necesidad de encontrar o reencontrar el objetivo de la actividad legislativa, así como establecer las diferencias poco exploradas entre la Ciencia Jurídica y la Legislativa. Esta necesidad surge de los cinco años de estudio de las disciplinas jurídicas para la obtención de la licenciatura, y un año de colaboración en el Instituto de Estudios Legislativos siendo esto en el dos mil dos.

Es necesario explicar, que el poco conocimiento de las diferencias axiológicas y epistemológicas entre la legislación y la Ciencia Jurídica, es lo que a provocado que la actividad que realiza el poder en estudio no cumpla en una forma satisfactoria los objetivos por los cuales fue creado. En este trabajo manifiesto mi

entera convicción de que el éxito de la actividad del Poder Legislativo mejorará extraordinariamente, si se le da el valor adecuado a los axiomas que la conforman. Aclarando que no expreso el purismo científico que en la historia hemos descubierto que es obsoleto, sino que las ciencias que ayudan a la actividad legislativa sean parte en la generación de los conocimientos de la Ciencia Legislativa. Basta de ver al legislador como el mal necesario en el mundo jurídico sino hay que ver a la Ciencia Legislativa, como una oportunidad de mejorar sustancialmente la Ciencia Jurídica y la Ciencia en general.

En esta trabajo sustento que la solución a las antinomias jurídicas, es que el legislador y el jurista conozcan su misión, lo anterior servirá para que la conciencia de quienes crean y los que aplican el Derecho, se avoquen a profesionalizar el Estudio de las iniciativas y dictámenes que tienen que ser resueltos por el poder legislativo. Extendiéndose lo anterior a todas las ciencias que tienen ingerencia en la actividad legislativa.

Lo dicho en los párrafos anteriores, se desmenuza en el trabajo que nos ocupa, primero comprendiendo qué es la Ciencia en general, después se habla de la Ciencia del Derecho y su fin Teleológico, después vemos que es el poder legislativo; se mencionan brevemente sus características y se plantea una definición de Legislación, se menciona en forma breve su origen y su evolución en el Estado mexicano, se estudian las formas de representación legislativa y me enfoco a conceptualizar la acción legislativa.

En seguida muestro la ineficacia legislativa por considerar a la ciencia jurídica como la única forma de atender a las problemáticas legislativas; concluyendo que el Derecho es el que le da el justo valor que el legislador le quiere dar a las normas, y que la legislación por su fin universal requiere caminos propios para presentar una solución real a los problemas o inquietudes sociales. Una vez hecho el análisis anterior me dirijo a establecer si la Acción Legislativa es Ciencia o no, concluyendo que no, y estableciendo que es la parte metodológica la Ciencia Legislativa, misma que esta definida cuando se estableció el concepto de poder legislativo.

Para concluir se examinó el poder legislativo local, su funcionamiento administrativo y procesal, analizándose cuales son las deficiencias de la organización legislativa del Estado de Querétaro y se dan algunas recomendaciones para mejorar la organización legislativa.

Para realizar la presente investigación se utilizó el método ius funcionalista, el cual se encontró basado en la deducción de cual es el origen de la Ciencia Legislativa y el efecto que tiene al auxiliarse de la Ciencia del Derecho, así mismo se busco desentrañar las características de los elementos de la Ciencia Legislativa y sus elementos epistemológicos o de acción. La técnica fue documental y basada en la experiencia obtenida en el tiempo que estuve colaborando en el Poder Legislativo, y por la visitas que he realizado, se siguen actualizando hasta hoy en día las conductas que dieron origen a la presente investigación.

Por último quiero mencionar que este trabajo, justifica la necesidad de una Ciencia Legislativa, y espero, que despierte en la conciencias de los lectores la necesidad de crear los caminos metodológicos y axiomáticos legislativos y, repercute lo anterior en trabajos cuya propuesta sean reformar el Poder Legislativo.

Las fuentes utilizadas para la investigación, fueron como se puede observar generales, jurídicas y sociales; lo anterior es debido a que el tema a tratar es multifactorial, y como he establecido el tratar a la Ciencia Jurídica únicamente para la comprobación de las hipótesis que he planteado, hubiera traído como consecuencia, que no quedara justificado del todo las propuestas que ofrezco a la Comunidad Académica de nuestra máxima casa de Estudios y a la Sociedad Queretana.

Este no es un tema sencillo de tratar, porque como ya he mencionado contiene elementos multifactoriales y, desgraciadamente los autores que tratan el tema del poder legislativo, lo tratan como un ente terminado y los problemas o temas que tratan van dirigidos a la comparación y el empirismo más puro entre las organizaciones legislativas, de ahí que los autores que son tomados como referencia en el trabajo sean tratadistas de la Ciencia y la Epistemología en general y la Ciencia y Epistemología del Derecho.

La temática que expongo en las Ciencias Sociales y en la Ciencia Jurídica, es la menos desarrollada y explorada, existirán retractores a esta afirmación pero es tan cierta que al menos en la realidad de la legislación de Querétaro, quienes ingresan al poder legislativo ingresan a otro Universo que les es desconocido. No porque no conozcan la ley o los métodos jurídicos o las corrientes políticas y sus metodologías, sino porque no existen los caminos para cumplir sus objetivos y tienen que hacer camino al andar.

I. CONCEPTO DE CIENCIA

Para poder sustentar la propuesta de profesionalización y estudio especializado del poder legislativo (como ciencia), me encuentro en la necesidad de exponer qué significa ciencia y su valor fundamental en los procesos cognoscitivos de la humanidad.

La definición de ciencia según Ludovico Geymonat, catedrático de la Universidad de Milán, Italia; Profesor en la asignatura de filosofía, nos dice en su libro, “Ciencia y Realismo” que es la “... ciencia una actividad sui generis completamente diferente de las formas comunes del conocimiento, actividad que tiene, sí, presentes los datos experimentales, pero que no se agota en ellos, puesto que desarrolla a fondo, con el máximo rigor, las construcciones conceptuales más osadas sin dejarse arrastrar por el aspecto circunstancialmente paradójico de sus consecuencias, por su choque con lo que siempre ha parecido una visión racional de la realidad.”¹

El concepto ciencia no sólo es un cúmulo de teorías organizadas, que nos explica la razón ontológica de los entes, sino también consta de elementos de comprobación de los hechos y del estado de las cosas, que durante la historia, el hombre y las sociedades han conocido. Las ciencias no son sólo grupos cuantitativos de estudio (como lo estableciera Emmanuel Kant en su obra “*la razón pura*”), sino totalizadores en la búsqueda del conocimiento; Ya que para que se llegue a un elemento comprobable, debemos de tener elementos fundados

¹ GUEYMONAT, Ludovico, “Ciencia y Realismo”, ED. Universitaria Serie Universitaria, junio de 1980, Pág. 212 -213.

de la actividad y composición; de las zonas que forma parte del universo en donde nos desarrollamos, con lo anterior estoy diciendo que la existencia de la verdad absoluta en el conocimiento humano, es una utopía peligrosa que merma el ejercicio del conocimiento profundizado de los entes.

La multiplicidad del conocimiento (como forma del conocimiento global de los fenómenos universales), si bien es cierto nos marca una realidad general en la heurística de la “verdad” de nuestro universo; es también la puerta por excelencia para la construcción de los hechos comprobables de cuestiones específicas (nos referimos a la especialización de los hechos cognoscitivos del universo conocido.).

Así mismo debemos enfatizar que el conocimiento científico, no es derivado de la intuición o la fantasía de sus aplicadores; si no de los elementos de los axiomas previos, con esto no quiero decir que los sentimientos mencionados, deban ser erradicados; si no que deben ser encausados a una realidad existente, de lo contrario no estamos ante una verdad científica sino sensitiva.

Para sustentar lo anterior Ludovico nos menciona que: “...Bachelard sostiene el carácter santificado (global) de las teorías físico-naturales con tal convicción que llega a afirmar que ninguna se obtiene mediante la generación de proposiciones particulares tomadas directamente de la experiencia: en su opinión, el conocimiento científico << no parte jamás de ceros>>, sino arranca siempre de teorías precedentes, que consiste en su progresiva rectificación... Popper afirma que una teoría científica cualquiera no toma nunca la dirección <<del elenco de observaciones ni de la intervención de

experimentos>>”; toma por el contrario la orientación de la crítica de los teoremas precedentes...”,² este axioma no es sólo de aplicación para las ciencias físico-naturales; también es para las ciencias dedicadas al estudio de las relaciones humanas (sociológicas), porque el conocimiento del pasado y del presente, crean las bases para la formación de un futuro.

Otra parte importante de las ciencias, es que esta se compone de una estrecha relación entre las teorías que la forman y la práctica de las mismas, ya que una y otra complementan la comprobación de los hechos del mundo fáctico, es decir, la “realidad” del universo conocido. Por lo cual la ciencia es una rama de la actividad humana lógica, tendiente al provecho y utilidad de la realidad profundizada, de ahí que podemos decir que la teoría y la práctica en la ciencia; son los medios por excelencia en la búsqueda de la “verdad”.

De tal índole es la presente afirmación que Augusto Comte en su curso denominado, “*Curso de Filosofía Positiva*”, citado por Ludovico Geymonat, expone: “...<<si por una parte toda la teoría positiva debe necesariamente basarse en observaciones, es igualmente evidente, por otra, que para dedicarse a la observación nuestro espíritu siente la necesidad de una teoría...”³.

Con lo anterior no se está devaluando ningún tipo de teoría positivista o de contenido teleológico, sino que se resalta la necesidad de la “verdad” aceptada, en los métodos y sistemas de investigación científica.

² Geymonat, Ludovico, op. cit., pp. 51-52

³ Ídem, p. 53

Otra de las cuestiones, que nuestra definición nos recalca es la diferencia entre una teoría y una disciplina científica; de lo cual desprendemos que la diferencia entre una y otra es la esencia de los axiomas que las componen; en la segunda de las mencionadas, es la interrelación que existe entre axiomas de diferentes materias de las ciencias, con un vínculo lábil que demuestra una “realidad concreta” y, la primera, se caracterizan como Ludovico expone: “...una teoría es una construcción compacta basada en principio (o axiomas) claramente enunciados y articulado en enunciados (Teoremas, leyes) conectados con esos principios a través de unas reglas lógicas, bien precisas...”⁴, como vemos las teorías científicas son parte de la totalidad del mundo fenomenológico en estudio, las cuales no son irreconciliables si existen diferencias entre ellas; ya que entre axiomas se llega al conocimiento comprobable del mundo de los hechos en estudio. En cambio en la disciplina científica; los axiomas, que preceden al conocimiento obtenido si son opuestos, rompen con la armonía antes expuesta por ser exportaciones de verdades obtenidas de diferentes zonas del conocimiento, sin perjuicio de que sean retomadas en una nueva teoría de mayor amplitud, que les del carácter de vigentes; de ahí su carácter de lábil de las disciplinas.

Debemos resaltar que la ciencia, se encuentra sustentada en principios esenciales, como son: la interacción con el universo conocido, el conocimiento de las causas y efectos de los acontecimientos y eventos de las zonas del universo en el que nos desarrollamos; el conocimiento de los entes que conforman nuestro ambiente, el estudio de las relaciones entre los miembros que conforman el universo conocido; así como de los fines epistemológicos que nos muestran la necesidad y la

⁴ Ídem, pp. 55-56.

factibilidad de los acontecimientos descubiertos o comprobados; siempre sustentados en una base sistemática, que demuestra la practicidad de la “verdad” relativa.

Antes de pasar al siguiente subtema, no debemos dejar de analizar la diferencia entre sistema y ciencia; ya que el clarificar estos conceptos, evitará que se pueda caer en confusiones que eviten conceptuar a la ciencia como una actividad teórica y práctica, que nos ayuda encontrar la verdad de nuestro medio ambiente.

Es inmenester volver a tratar el concepto ciencia, por lo cual diremos a la luz de la definición propuesta por Nicholas Rescher que un sistema “...Debe de ser concebida como una categoría del conocimiento, afín, en este sentido, a la generalidad, simplicidad o elegancia. Su relación inmediata es más con la forma que con la materia, y se dirige más al desarrollo racional de nuestro conocimiento que al contenido sustantivo de lo que se conoce; tiene que ver con la estructura cognoscitiva antes que con contenidos. Así como uno y el mismo orden de cosas puede ser caracterizado como simple o complejo, también puede ser caracterizado como sistemático o no sistemático...”⁵, como se observa los sistemas son la estructura lógica que nos brinda la certeza necesaria para considerar la comprobación de los elementos conocidos; son la parte práctica en la búsqueda de la realidad, ya que evita nos desviemos de nuestro objetivo general, creado a partir de los axiomas que nos motivan a profundizar en el carácter ontológico de una parte de nuestro universo conocido.

Los sistemas son las medidas concatenadoras de los axiomas, que dan origen a la investigación de las esferas del conocimiento, además de que su vocación es integrar, vincular e interrelacionar los elementos universales conocidos, priorizar los elementos del conocimiento (jerarquía axiomática); muestran la funcionalidad de lo conocido en una forma pulcra y coherente. Lo anterior sin que se pierda de vista el fin por el cual se realiza la búsqueda cognoscitiva.

Por otro lado la importancia de los sistemas, nos da la pauta para crear los puntos necesarios; con los cuales se pueda conseguir un balance adecuado que evite que la acción cognoscitiva sea imprecisa y/o utópica.

Con esto doy por terminada en forma breve el concepto de ciencia y de la diferencia, entre términos que son utilizados muchas veces como sinónimos.

I.1 Tipos de ciencias.

Por lo expuesto en apartado anterior, podemos concluir que las ciencias se encuentran divididas en tres grandes ramas las cuales son: las ciencias matemáticas (o de precisión), las ciencias de la naturaleza y las ciencias humanas.

I.2 Importancia de las Ciencias Humanas.

La reflexión que nos ocupa en este momento, será a la luz de los razonamientos de Ludovico el cual nos manifiesta que: "...Hemos subrayado la importancia de

⁵ RESCHER, Nicholas, "*Sistematización cognoscitiva*", trad. Rafael Luis, Ed. Siglo Veintiuno,

individualizar, en el estudio de los fenómenos sociales, las contradicciones que emergen del <<patrimonio de instituciones civiles>> con el fin de comprender racionalmente (en sentido amplio de la racionalidad) porqué complejos motivos en cierto momento se elabora un nuevo sistema jurídico para sustituir al existente...”⁶

En el pensamiento antes plasmado por el ilustre catedrático italiano, nos muestra la necesidad de realizar una actividad dialéctica; en una comprensión de la historia y las distintas “contradicciones” institucionales, que han tenido como consecuencia la evolución de los Estados y, de la interrelación de los gobernados con el poder público así de las épocas que dieron pauta a la evolución mencionada. Estos signos nos dan el precedente para comprender la actitud de los hombres ante diferentes estímulos y, pronosticar nuevas formas de convivencia que mejoren una calidad de vida.

Es por ello que conocemos una primera época el hombre vivía en manos de los sacerdotes y místicos (gobiernos Teocráticos), después separo su forma de gobierno por el de un grupo de hombres o un solo hombre (gobierno monárquico y aristocrático) y, por último en nuestra época con el nacimiento del Estado moderno (surgido por el modelo democrático francés y, de aplicación primera en los Estados Unidos de América.). Cada una de las épocas mencionadas surgieron de diferentes contradicciones las cuales tuvieron una contradicción primaria y, al ser descubierta esa contradicción principal se dio la solución trascendental de convivencia humana que nos dio nuevos sistemas jurídicos.

México 1981, p. 16

⁶ Geymonat, Ludovico, op. cit., pp. 175.

Por lo anteriormente escrito, la importancia de las ciencias sociales consiste en encontrar la contradicción principal en el manejo de las instituciones del Estado y la interrelación de éste con sus gobernados; para solucionar los problemas de convivencias mediante la creación, modificación o extinción de modelos jurídicos y/o políticos.

II. CIENCIA JURIDICA.

II. 1 Concepto de Ciencia Jurídica.

En este momento que conocemos que es una ciencia en general, debemos recordar qué es el Derecho y cuál es la utilidad que tiene en el conocimiento humano, lo anterior es con la finalidad de poder tener evidencias sólidas de la división que existe entre los objetivos de la legislación y la ciencia jurídica; sin divorciar el vínculo tan estrecho que guardan el uno del otro para conservar la convivencia humana.

En primer lugar plantearé la definición que desde el primer año de la licenciatura se nos inculca para conocer que es el Derecho, siendo ésta: *“un conjunto de normas que rigen la conducta externa de los hombres en sociedad, las cuales pueden imponerse a sus destinatarios mediante el empleo de la fuerza de que dispone el Estado”*⁷.

⁷ CASTELLANOS, Tena Fernando, *“lineamientos elementales de Derecho penal”*, ed.XLI, Ed. Porrúa pag. 17

De la definición mencionada, hay que sintetizar y deducir en una forma precisa las características del estudio de la ciencia jurídica, empezando en primera instancia por que el derecho es un conjunto de Normas que rigen la conducta externa del hombre en sociedad. Encontrando como ya sabemos en los estudios básicos de derecho que en la vida social existen un sin número de normas, que rigen la vida de los hombres en sus diferentes planos, es decir, Normas que manejan la conducta espiritual, las conductas de urbanidad, las conductas de humanidad y finalmente las conductas orientadas a la legalidad. Normas que también conocemos como: normas religiosas, normas convencionalismo social, normas morales y, Normas jurídicas.

En primer lugar las normas religiosas, están dirigidas a la seguir el respeto a la divinidad y a la búsqueda de la felicidad eterna, dichas normas nacen de la fe que se tiene en el ser divino y que éste ordena para alcanzar el fin espiritual y, el incumplimiento de sus mandamientos traen la infelicidad eterna. Las normas de convencionalismo social, se dirige a regular el comportamiento en los hábitos cotidianos de los sujetos (como son la forma de vestir, comer, hablar, caminar etc.), mismos que le permitirán ser aceptados en el núcleo social y el incumplimiento como única consecuencia es la burla y el rechazo por la consideración de bajo nivel cultural. Las normas morales es la determinación de lo bueno y lo malo, en base al conocimiento de lo ético y su finalidad es el reconocimiento y valoración máxima de la actividad humana o la desaprobación de ésta. Las Normas jurídicas son: *“aquel que conforma su conducta a las reglas*

emanadas del Estado."⁸. Como podemos observar los distintos tipos de normas, tienen como objetivo poner límites que eviten los excesos de cada una de las facetas del hombre que vive en una sociedad y, sólo varía la fuente de donde emanan.

Ahora bien, las recompensas ó las sanciones así como la observancia varía dependiendo la faceta humana a regular, cabe mencionar que las características de las normas en general se distinguen por: su exterioridad o interioridad, bilateralidad o unilateralidad, general o particular, autonomía o heteronomía así como su carácter coercitivo o sancionador. En el caso de las Normas jurídicas encontramos que se compone por los elementos de: exterioridad, pero no es una exterioridad cualquiera, sino la que emana de la ley que es creada por un poder constituido (poder legislativo) y que en caso excepcionales es suplida por las normas universales denominadas principios generales del Derecho. El segundo de los elementos de la Norma jurídica es la bilateralidad, que en el mundo jurídico lo entendemos como la obligaciones y derechos de los gobernados y gobernantes. Las Normas jurídicas también son generales, es decir que todos los miembros de la nación deben observarla y respetarlas. Las Normas jurídicas también son heterónomas esto es que los gobernados y gobernantes se someten a ellas, renunciando a su soberanía particular; y por último son coercibles esto es el poder del Estado para hacer cumplir la Norma jurídica aun sobre la voluntad del gobernado.

⁸ MARIN, Pérez Pascual, "introducción a la ciencia del derecho", manuales universitarios tomo VI, ed. 4, Ed. TECNOS pág. 30

culmina con la interpretación de las Normas jurídicas, buscando que éstas cumplan los Principios Generales de Derecho, que nos llevan a encontrar la justicia y la conservación de la vida social.

La finalidad del derecho desvirtúa y pone fuera de práctica el pensamiento de Kirchmann, citado por KARL LARENS, en la obra mencionada en el apartado anterior y que reza: *“Tres palabras del legislador y bibliotecas enteras se convierten en maculatura”*¹⁰ porque el Derecho como se ha reconocido, demuestra la efectividad de los Sistemas y los puntos ha desarrollar para la perfección en la convivencia social. En otras palabras la Ciencia del Derecho es la encargada de crear estructura en donde se sostiene y se mantiene la escultura llamada Nación.

II.3 Fuentes de las normas jurídicas.

Encontramos que las fuentes del Derecho como establece el maestro Pascual Marín Pérez, al citar al maestro Castán son: *“... la fuente primaria o suprema del Derecho está más allá del Estado y de la sociedad, en nosotros mismos, nuestra conciencia racional, y en la idea de la justicia, como traducción de la naturaleza humana y del orden universal de las cosas...”*¹¹ Pero no es el única concepción que existe de las fuentes, según nos expresa Rafael Sánchez Vázquez en su obra *“metodología de la ciencia del derecho”* que a decir de el maestro García Rojas el derecho debe de considerarse de la siguiente manera: *“el derecho nace de la necesidad y que en*

¹⁰ Ibidem.

¹¹ MARIN, Pérez Pascual Op. cit. p. 49.

ningún momento, debe ser concebido como un proceso a priori, sino que, todo lo contrario, es decir, a posteriori, producto de la experiencia.”¹².

La fuente principal del Derecho se materializa en dos tipos de fuentes: la primera es la Fuentes formales del derecho y las segundas en las fuentes materiales, mismas que el maestro Pascual Martín determina que “...*El concepto de fuentes formales del derecho nace en relación con un ordenamiento legislativo determinado. Son fuentes formales las dotadas de fuerza de obligar por mandato del ordenamiento legislativo. Reciben el nombre de formales porque se caracterizan por la forma que revisten, como por la índole de los mandatos que contiene.*

Las fuentes materiales no tienen fuerza de obligar por disposición autoritaria, pero aportan elementos o factores para el conocimiento del Derecho o para su más certera aplicación. Reciben el nombre de materiales porque valen, no por la forma que revisten, sino por su contenido, o sea, por los materiales aportados...”¹³. Las primeras de ellas son: la ley, la jurisprudencia y los principios generales del derecho al menos en el Estado mexicano, tal y como se establece en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y las materiales es la Doctrina jurídica y la Costumbre.

II.4 El axioma jurídico.

Siguiendo lo establecido en los apartados anteriores, encontramos que la ciencia del Derecho como una división del conocimiento humano, establece sus premisas

¹² SÁNCHEZ, Vázquez Rafael, “*metodología de la ciencia del derecho*” Ed. Porrúa, pág. 33.

sobre la base de los cambios conductuales de las sociedades y en escasas ocasiones, el motor primario ha sido los avances en las ciencias de la naturaleza y de precisión.

Esto lo podemos observar en la historia universal, un ejemplo es el pensamiento humanista del siglo XVIII y XIX, el cual hizo que las conciencias de los grupos sociales, dieran un giro de trescientos sesenta grados y como consecuencia crearan lo que conocemos como los Estados modernos, donde el gobernante es el sirviente y el gobernado el es el amo.

Es una falacia pretender decir que los estudios jurídicos o el pensamiento jurídico de los siglos ya comentados, fueron los que gestaron el humanismo decimonónico; ya que lo correcto es reconocer que el pensamiento jurídico moderno y las normas jurídicas modernas, son el estudio para concentrar los pensamientos extra-jurídicos de la época mismas que serían obligatorias para los gobernados de los Estados. En otras palabras, el pensamiento jurídico y las normas jurídicas, son los ordenamientos lógicos que concentran los axiomas de las diferentes ciencias, con la finalidad de que éstas sean de observancia general y de respeto por parte de los gobernados y de custodia y defensa a cargo del Estado.

Concluyendo en el presente apartado, que el axioma jurídico evoluciona al momento en que las ciencias conductuales (filosofía, economía, política) cambian, nunca antes de ellas, en virtud de que las anteriores son las que marcan los

¹³ Idem. Pág. 49

objetivos torales del derecho los cuales son: la equidad, la justicia y el orden social.

II. 5 La epistemología jurídica.

La epistemología jurídica es la encargada de explicar los fundamentos y métodos del conocimiento de la ciencia jurídica. Como se observa no dista de lo que es la epistemología en general, lo anterior es porque la epistemología jurídica es sólo una especialización en las ciencias del conocimiento.

Siguiendo con el contenido vertido en el párrafo anterior, debemos entender que en los métodos y técnicas de la investigación jurídica, el modo de llegar al conocimiento tiene su base en los lineamientos doctrinales fundamentales de los métodos y técnicas de la investigación científica universal. Lo anterior justifica que los métodos y técnicas de la investigación jurídica en el Derecho, podamos percibirlos como los de la ciencia en general, pero no es así, porque la diferencia estriba en su objetivo, el cual es para la Ciencia del Derecho la convivencia social y armónica a través de la creación y estudio de las normas jurídicas, las cuales darán por resultado el perfeccionamiento de los sistemas jurídicos.

II. 6 Métodos y técnicas jurídicas

En el ámbito jurídico los métodos y técnicas de la investigación jurídica, se encuentran perfeccionados y bien desarrollados, esta aseveración la hago en

referencia en la Ciencia del Derecho en General, entre los métodos más utilizados encontramos: la dialéctica jurídica, el ius naturalismo y el ius positivismo.

En cuestión de técnicas de investigación, podemos encontrar al maestro Rafael Sánchez Vázquez su obra "*metodología de la investigación*", describe en una forma breve y sustanciosa el pensamiento filosófico de los métodos que son más recurridos, así como de las técnicas documentales y de campo sus principios básicos. La obra mencionada esta bajo la óptica de la comprensión en primera instancia del sistema jurídico y se despliega a la comprobación de las verdades jurídicas de la Ciencia del Derecho en general. Pero volviendo al tema que nos ocupa, los métodos y técnicas de la investigación jurídica, su fin primordial estriba en que la búsqueda de la verdad en la ciencia jurídica, sea encontrada en una forma lógica ordenada y simple y que su resultados sean comprobables.

II. 7 Interpretación originaria de las normas jurídicas.

Debemos preguntarnos cuál se el papel de los legisladores en la vida jurídica y, cuál es el papel en la Ciencia del Derecho. En este tema el KARL LARENZ en su obra ya citada, nos hace una análisis muy completo de cual es el lugar del legislador en la interpretación del las normas jurídicas.

En el capítulo IV denominado "*LA INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES*", en el tema "*La meta de la interpretación: ¿La voluntad del legislador o el sentido normativo*

*de la ley?*¹⁴, el autor nos habla de que existen dos formas de interpretación la subjetiva o teoría de la voluntad y la teoría de la interpretación, las cuales guardan parte de verdad, ya que la verdad de la primera teoría estriba en que las normas jurídicas fueron creadas por hombres para un fin de ahí el carácter volitivo para la creación de una norma y, la otra teoría objetiva, nos demuestra que la norma jurídica “*va más allá de lo que el legislador había intentado*”¹⁵. Atendiendo a estas verdades, encontramos que la Ciencia del Derecho con firma que su estudio es *a posteriori*, ya que podemos concluir que las normas jurídicas nacen de cuestionamientos de su tiempo y su fuerza de aplicación se determina según el tiempo. Por los métodos descritos la Ciencia Jurídica encuentra el verdadero impacto de las normas jurídicas en la sociedad.

De lo anterior podemos distinguir la existencia de dos realidades en el mundo de las ciencias sociales, la primera desde la óptica del legislador y la segunda consiste en la realidad del jurista. La realidad del jurista debe de estar subordinada a la voluntad legislativa y, la óptica del legislador debe en sus resoluciones guardar la armonía con el Sistema Jurídico, obligaciones totalmente indispensables en el desarrollo de la convivencia social.

¹⁴LAREZ, Karl; op cit pp.312-316.

¹⁵ Idem p. 313

III. EL PODER LEGISLATIVO.

III.1. Concepto.

De la definición que el Diccionario Jurídico Espasa, se desprende que es la “Expresión clásica por la que se designa el órgano o entramado de órganos que desempeñan, básicamente, la tarea de elaborar, reformar o derogar leyes (V. División de poderes, Parlamento, Cortes Generales, Congreso de Diputados y Senado.). En sentido amplio puede también referirse a la facultad de elaboración de las leyes. Sin embargo, en sentido estricto, poder legislativo y función legislativa no coinciden. Algunos autores concluyen dentro del concepto de poder legislativo al poder constituyente (V. Poder constituyente.)”.¹⁶

La presente definición del poder legislativo, nos muestra un carácter finalista o de acción final, que es la búsqueda de normas que ayuden a la convivencia social; desprendiéndose su carácter jurídico, así como a la solución de los problemas civiles; lo cual le da un carácter político. Así mismo encontramos la mención de diferentes órganos o formas de poder legislativo; dichos órganos imperan en los diferentes Estados políticos del mundo, aclarando que pertenecen todos ellos a las formas de Estados modernos, empobreciéndose de esta manera el sentido amplio de la sustancia del concepto de Poder Legislativo. Ya que el Poder Legislativo no es exclusivo de las formas de gobierno democráticos o semidemocráticos, sino también de las monarquías absolutas.

¹⁶ Diccionario jurídico ESPA, Ed. Espasa Calpe, S.A., Madrid 1998

Pero siguiendo la lectura encontramos que se reivindica y nos da un carácter general al decir "...En sentido amplio puede también referirse a la facultad de elaboración de las leyes..."; pero surge de la misma definición una imprecisión ya que ésta admite una cierta discordancia entre su objetivo y el campo de acción de la institución en estudio, lo cual es comprensible ya que no se tomaron en cuenta los principios que imperan en el desarrollo y actividad del ente del poder público en estudio.

Los principios que aprecio, sobre la base de la observación de la vida legislativa en el Congreso de Querétaro y, la lectura del libro "*las cortes valencianas*" de Lluís Agiló Ilucia, son:

1. **Autonomía:** porque materialmente, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con campos de acción y de determinación acordes analizar las problemáticas civiles.
2. **Representabilidad:** Su conformación esta sujeta al sufragio y confianza ciudadana, los miembros (diputados) representan a una plataforma política con la cual la población se identifica. Propia de cualquier órgano legislativo moderno, y le da su justa importancia Aguiló "...A pesar del peso de los grupos parlamentarios y la "formalidad" de la declaración del principio del mandato representativo, la realidad es que el diputado – el representante del pueblo- es el elemento básico de cualquier parlamento..."¹⁷

¹⁷ AGUILÓ Ilucia, Lluís, "*Las Cortes Valencianas, introducción al derecho parlamentario*", Ed. Tirant blanch, Valencia 2000, p. 31.

3. **Solemnidad:** Todas las actividades (en las que se crean, modifican, transfieren o extinguen normas jurídicas o alguna actividad encomendada por la constitución), requieren de aprobación del pleno o comisión permanente, mediante la instauración de una sesión; con las formalidades establecidas por la ley orgánica y la constitución, de no ser así las deliberaciones podrían ser ilegales o inconstitucionales.
4. **Colegiación:** Toda resolución sobre los asuntos y problemas que se exponen ante ella, se resuelven en el pleno legislativo.
5. **Especialización:** Para tratar los temas de la *polis*, los representantes se erigen en comisiones o mesas de trabajo, de las cuales surgen las recomendaciones o propuestas de solución; para la convivencia y bienestar civil. En este principio coexiste la interrelación entre las ciencias y disciplinas del conocimiento humano.
6. **Secrecía:** En las materias de orden político y jurídico, deben guardar el silencio que la ley exige al caso concreto (insaculación de titulares de organismos autónomos, procedimientos de desafuero, juicio político etcétera.).
7. **Iniciativa:** Bajo su más estricta responsabilidad, los representantes pueden proponer normas jurídicas que mejoren o solucionen algún problema de la sociedad.
8. **Investigación:** Sobre los informes gubernamentales expedidos por los poderes ejecutivo y judicial, así como de acontecimientos de gran impacto político, pueden emitir recomendaciones o iniciar

procedimientos de juicio político o responsabilidad administrativa en contra de los funcionarios o servidores públicos causantes.

9. **Independencia:** Las decisiones que se toman en la institución legislativa, sólo se encuentran limitadas, por los intereses de sus representados.
10. **Rendición de cuentas:** los representantes, tienen la obligación de presentar ante sus representados, las actividades, logros y problemas en la defensa de los intereses por los cuales fueron electos.
11. **Fuero:** Ningún representante legislativo, puede ser molestado por autoridad judicial, sin antes un procedimiento previo realizado por el órgano legislativo en el cual se justifique a satisfacción del este órgano la necesidad de realizar el acto molestia judicial.
12. **Inclusión:** Las actuaciones y decisiones que tome el pleno legislativo, deben de tener en cuenta a todos los grupos sociales que conforman el Estado; para conservar la armonía de la convivencia social.
13. **Exhaustividad:** Para la realización de sus actividades, puede hacer uso de los medios necesarios para formarse una opinión y propuesta, ante los hechos que se le plantean.

Una vez que conocemos los fundamentos básicos de la legislación, podemos decir que el poder legislativo es: La potestad de los Estados por medio de la cual, se establecen las normas de convivencia y las soluciones de los problemas de la ciudad, mismas que nacen del estudio axiológico y práctico de las necesidades e inquietudes sociales.

III. 2 Origen del poder legislativo.

Para poder hablar del poder legislativo y su punto de origen, es necesario tener en cuenta que el concepto legislación, no es exclusivo de las formas de gobierno modernas, con lo cual el parámetro para encontrar el origen se extiende más atrás de los años finales del siglo XVI y principios del siglo XVIII. Debemos hablar de una época antigua y, como propuesta hablo de Hammurabi (1792-1750 A.C.) y su famoso código del mismo nombre; la razón es simple, ya que el sentido de las normas del código como se enseña en la historia del derecho, no es sólo con el afán de conquista exclusivamente, sino como un plan de desarrollo en este caso de un imperio, donde todos los sectores de la sociedad babilónica se encontraran incluidas (esto es tanto los ciudadanos como los conquistados); y participaran en el crecimiento del imperio. En segundo lugar el contenido de las normas, las cuales la mayor parte de ellas respondía a la necesidad social de justicia de la época; encontrando por ejemplo la Ley del Talión.

Para sustentar el alcance que tiene Hammurabi en la antigüedad y, los primeros principios legislativos, transcribiré extractos del Código mismos que se encuentran recopilados por M. Pilar Rivero, de la Universidad de Zaragoza, España; la cual menciona es parte del proyecto universitario denominado Proyecto Clío. Y Hammurabi dice: [...“(...) entonces Anum y Enlil me designaron a mí, Hammurabi, príncipe piadoso, temeroso de mi dios, para que proclamase en el País el orden justo, para destruir al malvado y al perverso, para evitar que el fuerte oprima al débil, para que, como hace Shamash Señor del Sol, me alce sobre los hombres, ilumine el País y asegure el bienestar de las gentes.”], se dice en el principio del código.

“Cuando Marduk me encargó llevar el orden justo a las gentes y mostrar al País el buen camino, puse en la lengua del País la ley y la justicia y así fomenté el bienestar de las gentes.

Por eso he dispuesto: (...)” El código de Hammurabi no distingue entre derecho civil y derecho penal. En él hay leyes que regulan las relaciones comerciales, patrimoniales, etc. y también leyes que determinan lo que es delito y la pena que corresponde a cada delito. Sin embargo esto se hace sin ninguna sistematización, simplemente se suceden leyes que enumeran los posibles casos y lo que se debe obrar en consecuencia (“si ha pasado esto, se hará esto otro”)...]¹⁸, la autora de la página nos remonta, si se quiere conocer la traducción del código a la edición F. Lara, *Código de Hammurabi, Madrid, Editora Nacional, 1992.*

Como se puede observar los conceptos de legislación en pro del bienestar del pueblo o la sociedad, se empezó a discutir y desarrollar 1300 años antes aproximadamente del nacimiento de Sócrates y de los primeros modelos democráticos antiguos, aunque su sistematización fue insipiente.

A Grecia le debemos en la historia, los primeros estudios acerca de la efectividad de los gobiernos lo cual se encuentra cuando se expresa en *La política* de Aristóteles, qué era mejor, el gobierno de leyes o el gobierno de hombres. Que es el punto de referencia para establecer la división de poderes expuesta por Montesquieu.

III.2.1 Evolución en México.

La evolución legislativa en México, surge de los momentos cruciales de la historia jurídico-política de nuestro Estado; la cual se encuentra perfeccionada por etapas bien definidas según la visión de Jorge Sayeg Helú¹⁹. Encontramos al Estado mexicano con su primer documento constitucional, el de Apatzingán en el cual se inclina la balanza a un gobierno republicano asambleísta.²⁰ Pero al lograr la Independencia los movimientos políticos y la ambición desmedida de Agustín de Iturbide I, forma un gobierno al estilo de las cortes de Cádiz y, la formación de la monarquía constitucional de la cual sólo se llegó a formar las bases constitucionales del imperio mexicano, vigentes de 1822 a 1824 [...1ª Los diputados que componen este congreso, y que representan la nación mexicana, se declaran legítimamente constituidos y que residen en él la soberanía nacional.

2ª En consecuencia declaran que la religión católica, apostólica, romana, será la única del Estado, con exclusión de otra alguna.

3ª Que adopta para su gobierno la monarquía moderna constitucional con la denominación de imperio mexicano.

4ª El soberano congreso llama al torno del imperio conforme a la voluntad general – “en realidad la de Iturbide”, comenta al respecto Octavio Hernández–, a las personas designadas en el tratado de Córdoba.

¹⁸[http:// www. Clio.redirs.es/fichas/hammurabi.htm](http://www.Clio.redirs.es/fichas/hammurabi.htm), Depósito legal M-39276-1998, ISSN 1139-6237, España.

¹⁹ SAYEG, Helú Jorge, “*el poder legislativo mexicano*”, ed. Trillas, México 1991. pp. 214

²⁰ SAYEG, Helú Jorge, op. cit., pp. 18-19

5ª No conviniendo queden reunidos el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, declara el congreso, que se reserva el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, delegado interinamente el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el judicial en los tribunales que actualmente existen, o que se nombraren en adelante.

6ª El congreso soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que quiera su origen...].²¹

El descontento con el imperio no se hizo esperar por los republicanos y, es por ello, que nace el plan de Casamata; el cual tiene como misión la restauración del Congreso y la creación del Triunvirato del Ejecutivo, que posteriormente desembocaría en la república federal, misma que fue notificado a los provincianos de Querétaro, el día 5 de abril de 1823; por el conducto del jefe político Juan José García.²² En la Provincia de Querétaro el 12 de agosto de 1823, la Diputación Provincial de Querétaro se pronuncia ante el congreso de México (designado para ser constituyente de 1823-1824), por el “sistema” de gobierno Republicano federal.²³ Siendo incluido como parte de la federación la provincia de Querétaro, mediante oficio de fecha el 24 de diciembre de 1823, suscrita por José Agustín

²¹ Idem. p. 31

²² SUÁREZ, Muñoz Manuel, “*del reino a la república, Querétaro, 1786-1823*”, Tomo IV, ED. Instituto de Estudios Constitucionales, 2001, Querétaro. P. 430

²³ SUÁREZ, Muñoz Manuel, Op. Cit. 418.

Paz presidente del Congreso Constituyente, informando que el día 2 de diciembre de 1823 fue aprobado Querétaro como Estado.²⁴

El 4 de octubre de 1824 es promulgada la constitución, en la cual se divide el gobierno en la forma tradicional (Ejecutivo, legislativo y judicial), se divide la competencia de los Estados y la Federación así como de la competencia del Congreso Federal (Diputados y Senadores), con respecto a las atribuciones de los Congresos Locales de la Nueva Federación.²⁵

La constitución centralista de 1836, le daba al senado la única facultad de aprobar o desaprobar las iniciativas de ley, así mismo como la creación del Supremo Poder Conservador, con facultades de nulidad sobre cualquier acto de autoridad de los poderes del Estado.

No es hasta el Acta Constitutiva y de Reforma 18 de mayo de 1847, cuando al Senado se le restituye en sus facultades legislativas.²⁶ Continuando con la historia llegamos a la denominada época del Unicameralismo Legislativo, propuesta y aprobada por el constituyente de 1856-1857, en el cual desaparece el Senado debido a que representaba para la época un foco aristocrático que frenaba la consolidación de la república federal; el cual Sayeg Helú califica como un régimen parlamentario.²⁷ No es sino hasta 13 de noviembre 1874, que el Senado

²⁴ Idem. 568-572.

²⁵ SAYEG, Helú Jorge, op. cit., p. 49

²⁶ Ídem. p. 63.

²⁷ Ibidem. p.67.

es restaurado en sus atribuciones y en el proceso legislativo se instaure el derecho de veto por parte del Ejecutivo.²⁸

Jorge Sayeg Helú al tratar la historia contemporánea del poder legislativo; se avoca a especificar la razón por la cual el Estado opta por formar un gobierno presidencialista,²⁹ así mismo se reconoce el nuevo esquema constitucional con la entrada de las garantías sociales reconocidas en los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1916-1917); conservando la esencia de las funciones bicamerales del Congreso elaboradas en las reformas de 1874, así mismo las competencias de los Estados se conservan como se establecieron en 1824.

Las tendencias actuales en cuestión legislativa, impulsadas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México así como por Fernando F. Dworak; el segundo en su coordinación del libro “El Legislador a Examen”;³⁰ es la reelección de los legisladores, como una manera de alcanzar la profesionalización del poder legislativo y, el I.T.A.M. en su obra denominada “El Poder Legislativo en México, análisis y diagnóstico”³¹ refrendan el pensamiento de reelección, mismo que no es conveniente en este momento, ya que sus análisis no muestran el contexto interno de las problemáticas de las dependencias; en el rubro de profesionalización de los elementos con los que cuenta el Estado para lograr

²⁸ Idem. pp. 76-77.

²⁹ SAYEG, Helú Jorge, op. cit., pp. 85- 84

³⁰ DWORAK, F. Fernando, “*El legislador a examen, debate sobre la reelección legislativa en México*”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2003 pp. 308.

³¹ BALKIN, Robert, “*El poder legislativo Estatal en México, análisis y diagnóstico*”, Ed. ITAM, México marzo 2004. pp.206.

eficacia legislativa, proponen el adagio popular “echando a perder se aprende”. Antes de pensarse ésta propuesta (que no me disgusta), se debe de plantear cómo fortalecer los elementos de asistencia (instituciones y organismos) principalmente, el de investigación legislativa, así como la erradicación del fenómeno de falta de identidad del electorado con los partidos políticos representados en los congresos; Porque el decir quien tiene y quien no tiene tal o cual cosa o circunstancia no es suficiente para eliminar las antitesis de las instituciones civiles, principalmente la de la actividad legislativa.

III.3 Diferencia entre Poder Legislativo y Parlamento.

Para iniciar el tema, debemos recordar lo que se definió como Poder Legislativo siendo: *“La potestad de los Estados por medio de la cual, se establecen las normas de convivencia y las soluciones de los problemas de la ciudad, mismas que nacen del estudio axiológico y práctico de las necesidades e inquietudes sociales”*.³²

La definición de parlamento es “... Órgano representativo que ejerce el poder legislativo. Su origen se remonta a la Constitución estamental medieval, surgida en los siglos XIII y XIV en Castilla, Aragón, Francia e Inglaterra, y que se caracteriza por la polarización del poder político en dos centros: el rey y la asamblea estamental. Ésta debía de otorgar su consentimiento y consejo al rey para cada alteración sustancial del derecho, el establecimiento de nuevos tributos y los asuntos excepcionales o ardua *negotia regni*. Componía las asambleas los melliores et mayores térrea (alto clero ej. Alta nobleza) y las ciudades principales, como centros de agrupación de la burguesía. Con el curso del

³² Ver tema III.1.

tiempo, la asamblea estamental adopta, según los países, una configuración bicameral (reuniéndose conjuntamente clero y nobleza en una cámara, frente a la del tercer estamento, estado llano o <<común>>) [...] Los componentes de la alta cámara formaban los grupos tradicionalmente privilegiados, contando entre sus privilegios la exención de tributos, lo que explica que no intervinieran en su discusión siendo éste el origen histórico de la preponderancia financiera de la cámara baja. A partir de este esquema, el desarrollo fue distinto en los diferentes países: mientras en el continente europeo normalmente el absolutismo monárquico sustituyó a la constitución estamental basada en el dualismo del rey / asamblea, en Inglaterra la antigua constitución pervivió, caracterizándose por un claro predominio del Parlamento sobre el rey. Entre los siglos XIV y XVII, los comunes lograron acceder al poder legislativo; a partir de 1640, se esfuerzan por añadir a sus prerrogativas legislativas del control e incluso orientación de la política nacional. La revolución de 1688 y el Bill of rights sitúan al monarca bajo dependencia del parlamento, negándose el derecho de suspender la ejecución de las leyes y prohibiéndole establecer ningún impuesto o tasa sin el consentimiento de aquél. En los restantes países, las asambleas representativas se restablecen tras las Revolución Francesa (primero en Francia, Constitución d 1791), surgiendo como órganos constitucionales destinados a ejercer primordialmente la función legislativa.

No es ésta la función exclusiva del Parlamento, que desarrolla también funciones de control continuado del Gobierno y de colaboración en la orientación en la formación de otros órganos constitucionales, así como, en ocasiones, funciones jurisdiccionales. Pese a este abanico de funciones, se habla de la crisis de la institución parlamentaria para designar el declinar del Parlamento (y correlativo ascenso del órgano ejecutivo o gobierno), fruto de su inadaptación a las realidades políticas del siglo XX...”.³³

De las definiciones podemos deducir, que el poder legislativo es género y el parlamento la especie; ya que en la división de poderes (para las repúblicas) o clasificación de funciones del poder (como estima la definición del sistema parlamentarista); son maneras de desarrollar el estudio, creación, modificación y ejecución de los marcos normativos de los sistemas jurídicos de los diversos Estados.

Otra situación que no debemos olvidar, es que entre las diferentes especies legislativas como son el parlamento y el sistema congresional republicano; el primero es diseñado como un contrapeso al poder monárquico y de la nobleza; “el rey reina pero no gobierna”, traduciéndose en el siglo XX en el establecimiento del consejo de ministros el cual nace del parlamento, es decir el parlamento es el que gobierna el ministro sólo es un ejecutor y, el segundo, es un parámetro de la desaparición del sistema monárquico y la igualdad de los gobernados-ciudadanos para ocupar el poder; estableciendo así mismo la división de poderes (autonomía e independencia en sus actividades de Estado), siendo limitada sus actividades de imperio por medio de formas de gobierno con características de coordinación, ejemplo de esto es: el veto presidencial, el amparo contra leyes (en el sistema mexicano), la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, el juicio político y, la elección de ministros y magistrados de justicia. No importa en cuantas cámaras se realice la actividad legislativa, sino el poder político-jurídico que desempeñan, el soporte filosófico que predomina (Aristóteles y la división de funciones utilizada por los regímenes parlamentarios y, Montesquieu con la división de poderes de los sistemas republicanos) y, el contexto histórico-social en

³³ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo III p. 719.

el cual fueron creadas; por lo cual pongo en tela de juicio que el parlamento sea el clásico, de los modelos legislativos exclusivamente.

III.4 Significado de la representación legislativa; como parte de la democracia moderna.

En el inicio de este nuevo tema es menester recordar la importancia de la representación legislativa en las palabras de Aguiló: "...A pesar del peso de los grupos parlamentarios y la "formalidad" de la declaración del principio del mandato representativo, la realidad es que el diputado – el representante del pueblo- es el elemento básico de cualquier parlamento..."³⁴ pero ¿qué es lo que hace tan especial la representación en el sistema democrático contemporáneo?, esto será resuelto a través de los comentarios que a continuación se manifiestan.

III.4.1 La democracia primitiva.

La democracia primitiva o clásica, se encuentra en Grecia, ya que en ella se encuentra la expresión más pura de la decisión de un pueblo en los problemas e inquietudes de la ciudad; en donde los intereses particulares intervenían y eran parte de las situaciones a tratar de la asamblea, ya que la asamblea era el pueblo; tal como Norberto Bobbio establece al decir: "... La democracia que tenía en mente Rosseau, es una institución –como por lo demás el propio Rosseau sabía

³⁴ AGUILÓ Ilucia, Lluís, Op. Cit. p. 31.

muy bien- que puede existir únicamente en una pequeña comunidad, como era en el modelo clásico por excelencia, la Atenas...”³⁵

El autor antes descrito da a conocer, que la tendencia de algunos pensadores de la política moderna, quieren que se regrese al modelo democrático clásico, el cual para la visión de Bobbio es incorrecto, lo anterior conforme a lo expuesto en el tema “Democracia Representativa y Democracia Directa”, de su libro “*El Futuro de la Democracia*”³⁶.

³⁵ BOBBIO, Norberto, “*el futuro de la democracia*”, Ed. Fondo de Cultura Económica, ed. 2ª, p. 213.

³⁶ BOBBIO, Norberto, Op. Cit. pp. 49-73

III.4.2 La democracia moderna y el principio de representación.

La democracia moderna, se caracteriza por la representación de los gobernados, esta democracia es definida por Bobbio cuando: "...las deliberaciones colectivas es decir, las deliberaciones que involucran a toda colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin...",³⁷ este modelo es elegido por varias razones, entre esas razones se encuentran: la imposibilidad de la participación de todos los gobernados en las decisiones del Estado por su número, y la complejidad de las cosmovisiones de los grupos sociales que forman el Estado; siendo éstos elementos que imposibilitan que todos los miembros de un grupo social participen en las decisiones del Estado en forma directa "*...Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres...*".³⁸

El Turinés Bobbio, hace la aclaración de que la representación democrática, se encuentra en la posibilidad de que los representantes velen por los intereses particulares (del grupo representado) y, no por intereses generales; ya que esto último ha creado la crisis de la democracia representativa.³⁹

Así mismo Bobbio distingue a los gobiernos parlamentarios de los republicanos, en el sentido de que los primeros, son sistemas de poder central siendo en sentido contrario para el sistema de representación republicano, ya que el gobierno republicano es la igualdad de los poderes del Estado mediante formas de control

³⁷ Ídem. p. 52

³⁸ Ídem. p. 49

(formas de gobierno), que se traducen en medios de control constitucional. Y remata con la idea de que no todo gobierno representativo es democrático y, dice que la fórmula para que los gobiernos representativos sean democráticos, consiste en que los representantes velen por el interés de los representados.

III.4.3. Conclusión.

La representación legislativa en general y para la concepción del sistema jurídico político mexicano, ya no debe atender al discurso del interés general exclusivamente, sino también al del interés de los grupos sociales representados en el Congreso (interés particular); ya que si no es así, la forma de gobierno actual por las que la nación entregó la sangre de muchos, entrará en una crisis que mermará de manera irremediable el desarrollo del proyecto nacional; que es un gobierno republicano, representativo, federal, democrático y de justicia social.

IV. ESTUDIO DE LA ACCIÓN LEGISLATIVA.

Ya que conocemos qué es ciencia, y la diferencia que existe entre el poder legislativo y sus especies (parlamento y el congreso), así como la tendencia política de los representantes populares. En este momento analizaré cuáles son los elementos indispensables para un adecuado manejo del poder legislativo, entendiendo por manejo del poder, la manera plena de cumplir con su objetivo, que es el bienestar de la comunidad.

IV.1 Definición de la acción legislativa.

Para saber cual es el ámbito de acción de los que ejercen la función legislativa, debemos recordar cuál es la función del poder legislativo, el ambiente de convivencia que impera en la sociedad en la que se desarrolla y sirve, así como las situaciones geográficas y materiales con la que cuenta para el ejercicio de sus encomiendas constitucional.

El poder legislativo tiene dos funciones: la primera es crear normas jurídicas y la segunda solucionar problemáticas sociales. En su función de creador de las normas jurídicas, el legislador debe de conocer los conceptos jurídicos vigentes que utilizará para la creación de una ley, prever el alcance normativo de su resolución en el Sistema Jurídico de su tiempo. Lo anterior lo tratamos en el capítulo dedicado a la Ciencia Jurídica, en la cual Karl Larenz, en los modelos de interpretación nos presenta las teorías Subjetiva y Objetiva.

En la función que acabamos de tratar, sin duda alguna la Ciencia del Derecho es la encargada de darle forma a la voluntad legislativa, y dar a las normas jurídicas creadas el alcance jurídico previsto por el legislador.

En la segunda función encontramos que debe contar con conocimientos amplios en las ciencias, ya que en el poder legislativo se concentran los problemas por solucionar en la ciudad, estos son de muy diversos de ahí que el estudio de los legisladores se divida en mesas temáticas conocidas como comisiones. Es en ellas

donde los lenguajes técnicos y el lenguaje universal se hacen presentes, para dar solución a los problemas más diversos de la convivencia social. Sin dejar de lado que en las mesas antes descritas, se forman censores de efectividad de las normas jurídicas que imperan en la sociedad, a demás de que rastrean los problemas sociales que pudieran ser factor de desequilibrio social para crear una solución que asegure el orden social.

Ante todo el legislador debe de tener un conocimiento real de los recursos materiales y humanos de los que dispone, ya que de ello depende que las funciones mencionadas tengan éxito y sus resultados sean lo más precisos posibles.

Es por ello que acción legislativa es: *la actividad por medio de la cual se examinan y se conocen los elementos que conforman la vida de un pueblo; para que de esta manera se establezcan los métodos y técnicas más adecuados para la creación de la ley, en el ejercicio de las facultades constitucionales, que les son conferidas.*

IV.2 Importancia.

Uno de los puntos neurálgicos en la vida del poder legislativo, es su ámbito de acción ya que de él se desprende en gran medida; la eficacia y la eficiencia de las facultades constitucionales, que las formas de gobierno determinan.

Se puede decir que la acción legislativa en sí es la parte metódica de las determinaciones emanadas del poder legislativo, ya que como de la definición construida líneas arriba se muestra, que todo lo que se realiza es para comprobar si las normas cumplen con su objetivo (eficiencia y eficacia jurídica.). Es el motor que impulsa la dinámica social en los pueblos, ya que de esta manera el Estado en su facultad legislativa, permite que los hombres produzcan en una forma ordenada la evolución de las civilizaciones; por ejemplo, las legislaciones de protección de propiedad intelectual, protección ecológica, las leyes tributarias y administrativas, pactos sociales, etcétera.

Sin acción legislativa, la comprobación de las determinaciones del poder que nos ocupa en el mundo fáctico, serían simplemente utopías; ya que los axiomas no pueden evolucionar o existir si no se demuestra que son reales. Es ahí la parte que le corresponde a la acción legislativa, la cual consiste en ser el formal factor de comprobación de las determinaciones legislativas; que en este apartado denominaremos como axiomas.

IV.3 Elementos de Estudio de la Acción Legislativa.

En primer término recordaremos las definiciones de ciencia y sistematización, siendo ciencia: *“... ciencia una actividad sui géneris completamente diferente de las formas comunes del conocimiento, actividad que tiene, sí, presentes los datos experimentales, pero que no se agota en ellos, puesto que desarrolla a fondo, con el máximo rigor, las construcciones conceptuales más osadas sin dejarse arrastrar por el aspecto circunstancialmente paradójico de sus consecuencias, por su choque con lo que*

siempre ha parecido una visión racional de la realidad.”⁴⁰. Y sistematización es: “...Debe de ser concebida como una categoría del conocimiento, afín, en este sentido, a la generalidad, simplicidad o elegancia. Su relación inmediata es más con la forma que con la materia, y se dirige más al desarrollo racional de nuestro conocimiento que al contenido sustantivo de lo que se conoce; tiene que ver con la estructura cognoscitiva antes que con contenidos. Así como uno y el mismo orden de cosas puede ser caracterizado como simple o complejo, también puede ser caracterizado como sistemático o no sistemático...”⁴¹

En el contexto de las definiciones anteriores debemos dividir la epistemología jurídica y la legislativa, bajo esta perspectiva encontramos que los elementos teleológicos son distintos. Primero la ciencia jurídica responde a un sistema normativo existente, a la voluntad del legislador y al alcance que el sistema jurídico le da a las normas del representante popular, para conservar el orden social.

El aspecto epistemológico de la legislación se encuentra determinada, por dos elementos fundamentales: uno de ellos es reconocimiento del problema social y el segundo son los grupos sociales que intervienen en dicha problemática. El reconocimiento del problema social, debemos entenderlo el derivado de la incógnita a un problema que se origina por cualquier causa, ya sea esta natural o humana, la cual requiere de una solución por parte de los representantes populares para preservar el orden social.

⁴⁰ GUEYMONAT, Ludovico, “Ciencia y Realismo”, ED. Universitaria Serie Universitaria, junio de 1980, Pág. 212 -213.

El segundo elemento que es el conocimiento de los grupos sociales, tiene por objetivo el estudio de las cosmovisiones de las comunidades que componen el grupo social, para que en esa medida con ayuda de la Ciencia del Derecho determinar el alcance de las normas jurídicas del Estado, o cualquier otra atribución constitucional que tenga conferida.

Los elementos legislativos se encuentran apoyados en los sistemas de educación, los cuales en las formas de gobierno de los Estados, principalmente en los gobiernos republicanos y democráticos no es un lujo, sino una manera de conservar el florecimiento y permanencia de los Estados; debido a que las instituciones científicas son las capacitadas para crear sistemas que den simplicidad y luz a los caminos que son aplicables para conseguir el acercamiento al deber ser y la eficacia de la institución legislativa.

Para lograr el objetivo sistematizador de los elementos legislativos los organismos internos de los modelos legislativos, deben contar con sus dependencias de investigación propias; avaladas por las instituciones científicas creadas para el desarrollo nacional que en el caso de la nación Mexicana y particularmente del Estado de Querétaro, cuentan con gran prestigio académico. Si no se hace de ésta manera, se perderá la simplicidad y coherencia de los objetivos que en esencia le dan vida a los modelos legislativos vigentes en los Estados. Ya que el Estado en particular el Estado mexicano y queretano, han creado autoridades que han sido menospreciadas las cuales se Denominan Autoridades Científicas (como es nivel

⁴¹ RESCHER, Nicholas, "*Sistematización cognoscitiva*", trad. Rafael Luis, Ed. Siglo Veintiuno, México 1981, p. 16

federal UNAM y local Universidad Autónoma de Querétaro, entre otras.). Es hora de que las instituciones científicas (como autoridades), tomen el lugar que les corresponde en el ejercicio del poder del Estado y en particular en el poder legislativo. La intervención de las instituciones científicas, deberá ser diseñada y elaborada según las condiciones materiales y sociales imperantes en el Estado en que se encuentren.

IV.3.1. Ciencias y Disciplinas Auxiliares base, para la actividad legislativa.

Al iniciar el tema que nos ocupa, debemos decir que no hay una fórmula mágica o esquema práctico que resuelva en forma sistemática las materias que deben intervenir en el desarrollo de la actividad legislativa (en la cual nace y se modifican los sistemas, que ayudan a cumplir con el fin del poder legislativo), sería aventurado establecer un catálogo de ciencias o disciplinas que deben apoyar la tarea de creación de normas. Por lo cual es necesario establecer los argumentos o elementos que deben reunir para que un área del conocimiento humano entre y se aplique en la actividad legislativa.

En primer lugar las áreas del conocimiento, deben de responder a la realidad conocida en la actividad legislativa vigente en el Estado, lo anterior es tomando en cuenta las comisiones de análisis, estudio y dictamen existentes en el poder legislativo. Ya que como sabemos, el conocimiento no nace de la nada sino de los factores ya existentes en el universo en el que se desarrolla la sociedad.

Siguiendo el orden de ideas, las áreas del conocimiento que intervengan en la realización de la actividad legislativa, deben crear técnicas de investigación y desarrollo científico especializado para la actividad legislativa; esto es atendiendo a que el conocimiento debe aplicarse al desarrollo social, y por consiguiente las ciencias y disciplinas deben de plantear soluciones a las problemáticas comunitarias. Las realidades “precisas” de las ciencias matemáticas, los elementos de reacción e interacción de la naturaleza y, las formas eficaces de convivencia de las comunidades humanas; deben de fusionarse para que exista congruencia entre las normas y la realidad universal, es decir que la ley y las resoluciones legislativas debe ser una verdad factible a las necesidades de la sociedad.

IV.4 La insuficiencia cognoscitiva por la utilización exclusiva de la ciencia jurídica en la actividad legislativa.

La deficiencia de las normas jurídicas principalmente en el Estado Mexicano, no es más que la exclusión de elementos del conocimiento global, lo cual lo podemos traducir en el abandono del sentido subjetivo de la ley, así como de los elementos de la acción legislativa (como factor epistemológico).

El abandono de los elementos de la acción legislativa, se debe a los pensamientos de México aún arraigado en las doctrinas del siglo XIX en las cuales el conocimiento era cuantitativo y no totalizador (que debo reconocer ha empezado ha transformarse conciliando lo abstracto con lo específico.), en lo que se conoce como la famosa Teoría Pura del Derecho. Siendo lo anterior el talón de Aquiles

por el que el desarrollo social republicano está creciendo en forma dolorosa e inestable, y la entidad Federativa en la que nos desarrollamos no es la excepción.

En las cátedras de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, la denuncia de los docentes es alrededor de la falta de técnica jurídica y antinomias de algunos textos normativos por ejemplo materia civil en su ámbito familiar y procesal, así como el mercantil. Materias de gran tradición en nuestra máxima casa de Estudios y, que al momento de ser tocadas por las determinaciones de ley emanadas del congreso, son objeto de duras críticas y desaprobaciones: es el caso de las reformas en materia familiar, aprobadas en el último año de ejercicio constitucional de la LIII legislatura.

La problemática de la falta de totalización del conocimiento, conlleva a las situaciones antes mencionadas, debido a que se tiene la extraña creencia de que los conocimientos humanos (hablando de la ciencia política y la ciencia jurídica) y los conocimientos de cálculo y de la naturaleza; son incompatibles entre sí y que siempre debe prevalecer el conocimiento humano sobre las demás bases. Esta postura es insostenible ya que la realidad es una y el no dar un valor de igualdad a las partes de la realidad tiene por consecuencia el error. Por desgracia el sinónimo de una actividad legislativa eficiente está enfocado en la supremacía de las ciencias humanas, que con una exageración increíble se trata de imponer ante las demás áreas del conocimiento humano (los demás tipos de ciencias).

Por último, cuando los elementos de la acción legislativa son desarrollados y Formados y le dan su lugar a la Ciencia del Derecho, tiene como consecuencia que la voluntad del legislador tenga los alcances que éste buscaba. El pensar al derecho como el único elemento de la acción legislativa, distorsionará la voluntad de los legisladores y sus acciones serán incongruentes con su realidad.

En conclusión, el derecho en la acción legislativa es hacer que el valor jurídico y el valor real de las acciones legislativas sean el mismo. Ya que de lo anterior depende la eficacia y eficiencia de las normas jurídicas y de las acciones sociales de los legisladores.

IV.5 El estudio de la acción legislativa como ciencia.

Ahora es momento de establecer si la acción legislativa es una ciencia o no, en lo cual no voy a negar que espero estar en una situación afirmativa sobre lo que éste título expresa, pero no es así y en estos momentos es cuando los sentimientos dignos del arte se confrontan con el conocimiento, ya que el primero es la materialización de los sentimientos y de las sensaciones que el ambiente causan al hombre y, el segundo, es la realidad que se encuentra por encima de los sentimientos formados por el ambiente.

Sobre la base de lo expuesto durante toda la tesis de investigación se establecieron dos conceptos que marcan la parte subjetiva y objetiva del poder legislativo (concepto de poder legislativo y acción legislativa.). En los cuales se llega a una

conclusión de que la acción legislativa es la parte sistemática (que no es más que una parte del conocimiento, enfocada a desarrollar modelos que de un carácter más racional a nuestro conocimiento.), para explicar la presente afirmación, desglosaremos los siguientes elementos de las definiciones.

El poder legislativo es: *La potestad de los Estados por medio de la cual, se establecen las normas de convivencia y las soluciones de los problemas de la ciudad, mismas que nacen del estudio axiológico y práctico de las necesidades e inquietudes sociales.* Y la acción legislativa es: *La actividad por medio de la cual se examinan y se conocen los elementos que conforman la vida de un pueblo; para que de esta manera se establezcan los métodos y técnicas más adecuados para la creación de la ley, en el ejercicio de las facultades constitucionales, que les son conferidas.* En una primera lectura se hace evidente el carácter material de la acción legislativa, ya que como vemos encuadra en el concepto de sistema, porque busca los mejores procedimientos para conseguir las soluciones de convivencia social.

Al lograr desglosar estas dos vertientes del poder legislativo, se ha conseguido un beneficio mucho mayor al que el título de éste trabajo proponía, ya que se ha dado la división de las partes del ente legislativo, por su esencia y su forma; en otras palabras el ser de la fuente y el sistema de la misma, que desembocan en la creación de los preceptos normativos en cualquier Estado. Con lo anterior debo decir que la esencia de las normas jurídicas es parte de un todo, en el que están inmersos los elementos humanos, naturales y de precisión del conocimiento real

encontrados a lo largo de la historia; afirmándose de esta manera la estrecha relación entre las normas jurídicas y el estudio legislativo, pero con una misión distinta; para el derecho es el estudio de los ámbitos de competencia y validez de las normas, así como las formas de interpretar a las mismas vigilando que siempre exista comunión entre ellas y, para el estudio legislativo la construcción de las normas jurídicas como respuesta a las necesidades del Estado, mediante la conjunción cognoscitiva de la realidad existente en éste.

V. ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL.

En este momento comprobaremos lo establecido en el presente trabajo, es decir veremos la particularidad del problema legislativo y su solución en el Estado de Querétaro, a través del Estudio de la Constitución local, la ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento del poder legislativo. Mismo que en este momento se desarrollarán.

Para entender las situaciones básicas de la competencia legislativa en la organización interna, debemos revisar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en sus artículos 40, 115 y 116. En el primer artículo se estatuye la forma de Estado, de Gobierno y el Sistema de Gobierno del Estado mexicano, en el segundo artículo se establece la obligación que los Estados de la Federación de que presente la misma conformación de gobierno establecida en la Constitución Federal. En el artículo 116 de la carta magna establece en su fracción II, como limitaciones a su organización la determinación distrital y, la reelección

interrumpida (ya que para ser diputado en reelección debe dejar pasar el periodo inmediato.).

Ahora en el ámbito de la soberanía del Estado, el poder legislativo en el Estado de Querétaro, se encuentra regulado en el Título Tercero denominado “Del Poder Público” en su capítulo Primero “Del Poder Legislativo”, dividido en seis secciones. En ésta parte del ordenamiento Constitucional encontramos los órganos principales, los cuales son: por analogía la mesa directiva en periodo ordinario de sesiones, la comisión permanente y, la contaduría mayor de hacienda.

La estructura del poder legislativo, según la ley orgánica se encuentra dividida en dos partes, la primera en órganos y la segunda en dependencias, que los artículos 19 y 20 del ordenamiento mencionado establece. Los órganos son: la Mesa Directiva (la cual se encuentra implícitamente mencionada en la constitución), la Comisión Permanente (establecida en la constitución), la Junta de Concertación Política (antes comisión de gobierno), Los Grupos o Fracciones Parlamentarias, las Comisiones ordinarias, las Comisiones especiales, la Comisión de Vigilancia (antes comisión de administración) y, la Comisión Instructora. Las dependencias del poder legislativo son: La Contaduría Mayor de Hacienda (dependencia establecida en la constitución local), la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contaduría Interna, la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos, El Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria, la Coordinación de Comunicación Social y, Las Unidades administrativas y Técnicas que se establezcan.

De los órganos del poder legislativo, encontramos de la Mesa Directiva las siguientes funciones: la primera conducir las sesiones y ordenar el trabajo legislativo, acordar el orden del día de las sesiones del Pleno de la Comisión Permanente, llamar cuando proceda a los diputados suplentes, tomar la protesta de ley aquellos servidores públicos que deban rendirla ante la legislatura, recibir de la documentación relativa a la elección de gobernador, cumplir con las obligaciones que señale la legislatura, Dictar resoluciones y ejecutar los actos que resulten necesarios para el ejercicio de sus atribuciones, emitir los decretos de apertura y cierre de los periodos de sesiones, expedir el decretos y bando solemne, habilitar recintos para que la legislatura sesione en casos extraordinarios, conocer del recurso de revisión, en los términos de la ley orgánica; coordinar y aprobar los programas anuales de desarrollo del personal administrativo, ordenar el trabajo de la Tesorería y de la Oficialía Mayor, ejercer las demás atribuciones que le confiera la ley orgánica y las normas que de él se deriven.

Las funciones de la Comisión Permanente son: la competencia que en forma particular le otorga el artículo 44 de la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica. Así mismo, ejercerá la competencia que la Ley orgánica otorga en forma general a la Mesa Directiva.

La Junta de Concertación Política tiene como facultades las siguientes: adoptar la toma de decisiones concertadas en todos los ámbitos y materias que al Poder Legislativo correspondan; proponer acuerdo al Pleno de la Legislatura sobre iniciativas presentadas, decisiones de gobierno interno, declaraciones

institucionales de la Legislatura y cualquier decisión que sea de su competencia; elaborar con apoyo del Oficial Mayor y el Tesorero, el proyecto del presupuesto de ingresos y egresos del Poder Legislativo, así como las políticas y lineamientos relativos al empleo de los recursos asignados; turnar al Ejecutivo del Estado el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Poder Legislativo, para que lo incluya en las iniciativas correspondientes de cada ejercicio fiscal, en el que deberán incluirse partidas presupuestales para: capacitación a diputados y personal de la Legislatura, servicios de asesoría profesional, publicaciones institucionales y difusión del trabajo legislativo, considerando en cada una cuando menos el uno por ciento del total del Presupuesto que se proponga para el Poder Legislativo, proponer a la Legislatura la integración de los órganos legislativos y la sustitución de sus miembros, proponer a la Mesa Directiva de la Legislatura la inclusión de asuntos en el orden del día para las sesiones del pleno, proponer al Pleno de la Legislatura; a los diputados que deban representar al Poder Legislativo ante organismos oficiales, ejercer por conducto de su presidente; el presupuesto que tenga asignado, proponer a la Legislatura el nombramiento y remoción de los funcionarios externos que deban ser electos por ésta, observando lo dispuesto por la ley orgánica; supervisar y ordenar el trabajo del Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria y de la Coordinación de Comunicación Social y, ejercer las demás atribuciones que le confiera la Ley orgánica y demás disposiciones aplicables.

De la Comisión de Vigilancia son las siguientes atribuciones: vigilar que todo el trabajo administrativo y gasto público que realicen la Oficialía Mayor, y

Tesorería, se ejerza con base en los programas aprobados y el presupuesto de ingresos y egresos de la Legislatura; proponer y autorizar los ajustes presupuestales que requiera el presupuesto de la Legislatura, de lo cual informará oportunamente al Pleno; recibir toda la información que solicite de cualquier organismo, dependencia y unidades técnicas con que cuente la Legislatura; supervisar y observar la rendición del informe de la cuanta pública de la Legislatura, a cargo de la Tesorería, en los términos de la ley de la materia; detectar y en su caso notificar a la contraloría interna de todas y cada una de las irregularidades e inconsistencias legales y jurídicas, en que incurran los funcionarios de los organismos, dependencias y unidades técnicas que tenga el Poder Legislativo; atender los demás asuntos que le encomiende esta Ley, el reglamento que la rija, el Pleno de la Legislatura y demás normas aplicables; los acuerdos aprobados por la Comisión serán ejecutados por su presidente, por lo cual deberá de contar con un secretario técnico, o por acuerdo expreso por cualquiera de sus integrantes o por los titulares de las dependencias respectivas.

Las Comisiones Ordinarias son: Administración y procuración de Justicia Asuntos Indígenas Asuntos municipales, Derechos humanos, Desarrollo agropecuario, Desarrollo económico y turístico, Desarrollo social y vivienda, Desarrollo Sustentable, Desarrollo urbano, obras públicas y comunicaciones; Educación, cultura, ciencia y tecnología; Equidad y género y grupos vulnerables, Fomento industrial, comercial y cooperativismo; Gobernación, administración pública y asuntos electorales; Hacienda, Instructora, Participación ciudadana, Planeación y Presupuesto, Puntos constitucionales, Redacción y estilo, Salud y población,

Seguridad pública y protección civil; Tránsito, vialidad y auto-transporte público, Vigilancia. La competencia genérica que tienen son las siguientes: examinar, instruir y poner en estado de resolución los asuntos que les sean turnados para su estudio, y emitir los dictámenes, propuestas, recomendaciones e informes que resulten de sus actuaciones; coordinar los trabajo de investigación y de formulación de proyectos de dictamen, con el apoyo del Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria y de la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos, otorgándoles todas las facilidades para cumplir con esa responsabilidad; realizar en los términos la Ley Orgánica, invitaciones a particulares, requisiciones de información oficial, solicitudes de comparecencia de servidores públicos, inspecciones, encuestas, foros y consultas y demás actuaciones necesarias para la investigación, estudio y desahogo de los asuntos que les sean encomendados; establecer, en su caso, planes y programas de trabajo y los plazos e instrumentos para su evaluación; evaluar permanentemente, en las materias de su competencia, el cumplimiento de los planes y programas del gobierno, las políticas públicas y los informes que se rindan ante la Legislatura, pudiendo en su caso externar las observaciones y recomendaciones que se estimen pertinentes; expedir declaraciones y pronunciamientos no constitutivos de derechos u obligaciones legales; proponer a la Junta de Concertación Política, representantes ante organismos públicos o privados que soliciten representación de la Legislatura; acudir en forma colegiada o a través de un diputado que las represente, a congresos, foros, seminarios y demás eventos que enriquezcan la experiencia y capacidad de acción del trabajo legislativo en las materias de su competencia, en el territorio del Estado o fuera de ésta y; Ejercer los recursos que se les asignen.

En este momento diremos las facultades de las dependencias: la primera dependencia es Oficialía Mayor, misma que se encuentra subordinada a la mesa directiva y, cuyas facultades son: Conducir las relaciones con el personal de la Legislatura y vigilar el cumplimiento de sus derechos y obligaciones laborales; redactar la correspondencia oficial de la Legislatura en materia de la administración; tener bajo su responsabilidad el soporte documental de los bienes con que cuente la Legislatura; tener el resguardo y archivo de los asuntos concernientes a su dependencia; mantener actualizado el registro que conforma el inventario de activos propiedad del Poder Legislativo; administrar los recursos humanos y materiales con que cuente la Legislatura para su actividad, según la escritura presupuestal aprobada anualmente; a través del personal a su cargo, prestar, conducir y controlar los servicios de fotocopiado, mensajería, choferes, suministro de materiales de papelería, vigilancia, limpieza y demás servicios análogos de tipo administrativo para el apoyo de las actividades oficiales de la Legislatura y de sus órganos y dependencias; rendir y entregar ante la Comisión de Vigilancia cuantos informes y documentos le requiera sobre su gestión; conjuntamente con el Tesorero, proponer a la Junta de Concertación Política el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos de la Legislatura; proponer a la Comisión de Vigilancia, el reglamento interior de trabajo del personal del Poder Legislativo y sus reformas o adiciones, para su trámite ante el Pleno; ordenar los trabajos de mantenimiento de los bienes propiedad de la Legislatura; intervenir en el proceso de entrega-recepción de acuerdo con las prevenciones de la Ley de la materia; intervenir en los procesos de adquisición o arrendamiento de bienes

inmuebles, enajenaciones, licitaciones y contratación de servicios en general, conforme a la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro y demás normas aplicables; y a través del personal técnico a su cargo, prestar los servicios de mantenimiento y apoyo informático que se requiera en los equipos adscritos a los órganos y dependencias de la Legislatura, y mantener actualizado el sitio oficial de ésta en Internet; celebrar contratos de contenido patrimonial a nombre de la Legislatura previo acuerdo del Pleno; ejecutar los acuerdos de la Mesa Directiva, o el Pleno de la Legislatura, en el ámbito de su competencia; requerir a los diputados electos, con anticipación suficiente, el currículum actualizado con sus datos generales y comunicarles en su momento, la fecha y hora en que se celebrará la junta preparatoria en la que se les entregarán las credenciales de identificación elaboradas por la Oficialía Mayor y autorizadas por la Presidencia de la Comisión Permanente; enviar copia de todos los escritos a la Comisión de Vigilancia que impliquen cambios en la estructura, modificación de presupuesto, y funcionalidad, así como cualquier orden de trabajo, que implique movimientos de recursos humanos, financieros y materiales del Poder Legislativo; tener bajo su responsabilidad en el ámbito administrativo, el uso de los recintos oficiales y demás instalaciones del Poder Legislativo, de acuerdo con los lineamientos que en su caso determine la Mesa Directiva y demás disposiciones que al efecto se establezcan; ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que señale la ley orgánica, el Pleno de la Legislatura y las demás normas aplicables.

La dependencia denominada Tesorería, la cual se encuentra subordinada a la Mesa Directiva y tiene las siguientes atribuciones: Auxiliar a la Junta de Coordinación Política en la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos de la Legislatura; administrar los recursos financieros autorizados; llevar el registro contable de los ingresos y egresos, de acuerdo a los principios de contabilidad gubernamental; tener el resguardo y archivo de los asuntos concernientes a su dependencia; rendir ante la Comisión de Vigilancia cuantos informes y documentos le requiera sobre su gestión; elaborar los informes de cuenta pública del Poder Legislativo y remitirlos a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Vigilancia para su conocimiento; proponer ajustes presupuestales que se requieran en el presupuesto de ingresos y egresos de la Legislatura; recibir la comprobación de la aplicación de los recursos que se otorguen a los Grupos o Fracciones Parlamentarias; tramitar a solicitud de la Mesa Directiva, la entrega de los recursos financieros ante el Poder Ejecutivo; intervenir en el proceso de entrega recepción, de acuerdo con las prevenciones de la Ley de la materia; ejecutar los acuerdos de la Mesa Directiva o el Pleno de la legislatura, en el ámbito de su competencia; conjuntamente con el Oficial Mayor, proponer a la Junta de Concertación Política, el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos de la Legislatura; enviar copia de todos los escritos a la Comisión de Vigilancia que impliquen cambios en la estructura, modificación de presupuesto, y funcionalidad, así como todas las ordenes de trabajo, que impliquen movimientos, financieros, de inversión, bancarias y de cualquier índole, realizados ante cualquier instancia pública o privada; y ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que señale la ley orgánica, el Pleno de la Legislatura y las demás normas aplicables.

La siguiente dependencia se denomina Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos; subordinada a la Mesa Directiva y cuyas atribuciones son las siguientes: Por acuerdo del presidente de la Legislatura, redactar, suscribir y tramitar la correspondencia oficial en materia legislativa; tener a su cargo el archivo de los asuntos legislativos en trámite; colaborar con auxilio del personal de la dependencia, y de las Comisiones Permanente y ordinarias, en la elaboración de las actas que les correspondan, y formar el archivo y memoria de las mismas; tener a su cargo la Oficialía de Partes del Poder Legislativo, área encargada de recibir los asuntos y documentos que se remitan a la Legislatura, numerarlos para control y abrir el expediente correspondiente; tener a su cargo a los subdirectores, coordinadores, jefes de área, asesores jurídicos y personal de apoyo de la dependencia; llevar el registro de los asuntos que pasen al trámite de Comisiones, del tiempo de su entrega y de las constancias relativas a su devolución con o sin dictamen; rendir a la Legislatura o a la Comisión Permanente, en los recesos de aquella, informes trimestrales sobre los asuntos dictaminados y los que están en poder de las Comisiones, con especificación de las fechas en que se hayan turnado; editar y circular entre los diputados la Gaceta Parlamentaria; notificar a las partes, por acuerdo de los secretarios, en la substanciación de los procedimientos de juicio político, de desaparición de ayuntamientos o de inhabilitación, suspensión o revocación de mandato de alguno de sus miembros; elaborar y mantener actualizado el libro de Leyes, Decretos y Acuerdos de la Legislatura; ejercer o delegar la representación legal que le delegue el presidente de la Legislatura; fungir como asesor jurídico de la Mesa Directiva y Comisión

Permanente de la Legislatura; por instrucciones del presidente de la Legislatura, publicar en estrados la comunicación de la convocatoria a sesiones del Pleno de la Legislatura o de la Comisión Permanente; a solicitud de la Presidencia de las Comisiones Ordinarias y por acuerdo de estas, participar y colaborar en la elaboración de los proyectos de dictamen y demás asuntos de que conozcan; ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que le señale la ley orgánica, el Pleno de la Legislatura y las demás disposiciones aplicables.

La Contaduría Mayor de Hacienda es la dependencia del Poder Legislativo que asesora técnicamente a las Comisiones tanto de Hacienda, como de Planeación y Presupuesto, dependiendo jerárquicamente de la primera. Por medio de estas comisiones el Poder Legislativo ejecuta el cumplimiento de sus facultades en materia hacendaria, de fiscalización, y control de la Administración Pública centralizada y descentralizada estatal y municipal, así como de los organismos públicos autónomos. Su conformación, funcionamiento y facultades se regularán por su Ley Orgánica y las demás disposiciones legales.

Contraloría Interna es la unidad técnica encargada de recibir quejas, denuncias e inconformidades de orden administrativo y substanciar los procedimientos de responsabilidad que en esa materia deban instaurarse en contra de los servidores públicos del Poder Legislativo, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como intervenir en los procedimientos de entrega y recepción administrativa, conforme a la ley de la materia. Dicha Unidad dependerá jerárquicamente de la Comisión de Vigilancia, debiendo contar con al

menos dos personas como auxiliares.

El Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria, está subordinada por la Junta de Concertación Política y, sus obligaciones son las siguientes: editar el Diario de Debates de la Legislatura; llevar las estadísticas de asistencia de los diputados al Pleno y a las Comisiones; de las intervenciones en tribuna; del estado y evolución del quehacer legislativo y en general, de las actividades de la Legislatura y en el ámbito parlamentario; en especial de los asuntos dictaminados por la Comisión de Hacienda, en lo que respecta a las donaciones, desincorporaciones y desafectaciones de bienes inmuebles que autorice la Legislatura; vigilar el adecuado funcionamiento y adquisiciones de la Biblioteca del Poder Legislativo; conducir, supervisar y difundir los trabajos de investigación que desarrolle el Instituto, para beneficio institucional o en apoyo al trabajo de las Comisiones Ordinarias; proponer a la Junta de Concertación Política las iniciativas de leyes, decretos y acuerdos que se estimen necesarios a consecuencia de las investigaciones desarrolladas por el Instituto; propiciar la celebración de convenios de cooperación con instituciones académicas y de investigación locales, nacionales e internacionales, con organismos análogos del sector público, privado o social, agencias distribuidoras o comercializadoras de materiales bibliográficos y demás personas físicas o morales, a fin de contribuir al cumplimiento de las atribuciones del Instituto; proponer, organizar y conducir programas y cursos de capacitación institucional en las materias vinculadas al trabajo parlamentario; llevar, con el apoyo de la biblioteca, el archivo de los asuntos legislativos concluidos, para su consulta pública; tener a su cargo a los coordinadores, jefe del

Diario de Debates, jefe de Biblioteca, investigadores y demás personal de apoyo de la dependencia; y ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que le señale la ley orgánica, el pleno de la Legislatura y las demás normas aplicables.

Coordinación de Comunicación Social, es una dependencia subordinada a la Junta de Concertación Política y, cuyas facultades son: Conducir las relaciones informativas con los medios de comunicación, para difundir las actividades institucionales del Poder Legislativo, garantizando el suministro de información veraz, oportuna y completa, procurando la buena imagen institucional, conduciéndose bajo los principios de pluralidad, objetividad e imparcialidad. Organizar conferencias de prensa, entrevistas y demás actividades de difusión informativa que requieran los integrantes de la Legislatura o cualquiera de sus órganos; emitir, bajo su más estricta responsabilidad, los boletines de información relativos a los trabajos y resoluciones relevantes de la actividad parlamentaria; elaborar y circular entre los diputados, los trabajos de síntesis, análisis y clasificación de las noticias relevantes para el desarrollo de sus actividades; producir, ordenar y resguardar la información escrita, videográfica, fotográfica y fonográfica de los trabajos de la Legislatura, de sus órganos e integrantes, y mantenerla debidamente inventariada; proponer y participar en la edición, impresión y distribución de folletos, revistas y demás impresos que contribuyan a la difusión de los trabajos y preservación de la imagen institucional del Poder Legislativo; ejecutar las demás instrucciones que en materia de comunicación social, reciba de la Junta de Concertación Política o en su caso, del Pleno de la Legislatura.

Por último tenemos las Unidades Administrativas, las cuales como objetivo el cumplimiento de los programas y políticas del poder legislativo, cuya creación esta subordinada a la decisión de la Comisión de Vigilancia.

Las atribuciones de los organismos y dependencias del poder legislativo, fueron recopiladas de la ley Orgánica del Poder Legislativo, vigente en el año 2004.

V.1 Conveniencia de la legislación orgánica actual, en materia de investigación legislativa.

La legislación actual en la materia que nos ocupa, contiene fallas operativas que en consecuencia, disminuyen la eficacia del modelo congresional del Estado de Querétaro lo cual se desarrollará en este momento.

En un ámbito general, la ley orgánica no cuenta con un reglamento, lo cual crea imprecisiones en la ejecución de las actividades administrativas del congreso queretano; como ejemplo podemos aducir, los parámetros para determinar las sanciones administrativas por causa de inasistencia de diputados a sesiones, establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica. Siendo recomendable que la sanción administrativa que nos ocupa tenga un carácter fiscalizador, para que exista transparencia en su aplicación; evitándose de esta manera, que se utilice como un medio de bloqueo a la actividad legislativa de los diputados y, los recursos frutos de la infracción tengan un fin social real, según las necesidades legislativas.

En el plano de operatividad institucional principalmente en los órganos de comisiones, no se cuentan con un funcionamiento técnico uniforme, entendiéndose por uniformidad; la reglamentación de parámetros de estudio y de trabajo que el artículo 66 de la Ley Orgánica le confiere a estos órganos de acción legislativa; Omitiéndose la obligación impuesta por artículo 75 de la ley en comento, en el que categóricamente se establece la obligación institucional de contar con dicha reglamentación. Lo anterior es en gran parte la causa de las fallas en el trabajo legislativo. Ya que las comisiones son los órganos por excelencia para determinar los elementos reales que ayudaran a solucionar los problemas sociales.

Frente al problema total plasmado en el párrafo anterior, es menester mencionar por qué el carácter científico de la labor legislativa se pierde en los organismos legislativos. Y esto es porque el deber ser de la legislación se encuentra rodeada de amplios y muy diversos axiomas, que conforman la realidad Estado; frente al cúmulo de conocimientos que conforman la realidad del Estado, surge la necesidad de solución de los conflictos reales de la sociedad (antítesis social), lo cual es mediante métodos y técnicas adecuadas, para no caer en lo sensitivo sino en una solución real. Lo cual no sucede con la Ley Orgánica legislativa del Estado de Querétaro

En el caso de Querétaro, la búsqueda de solución a las necesidades reales es incierta, debido a tres puntos esenciales: el primero de ellos es el aislamiento en que se encuentra sumergido el Instituto de Investigación y Estadística

Parlamentaria (denominación de la dependencia infortunada, debido que el sistema parlamentario pertenece a una forma de gobierno centralista), que tiene como objetivo principal en primer lugar la capacitación, investigación en materia legislativa y, en la parte sistemática tiene facultades consultivas como lo establece el artículo 66 frac. II de la ley orgánica, misma que no se ha concretizado debido a la falta de reglamentación en lo relativo de los órganos (comisiones) y su funcionamiento. Lo cual ha traído como consecuencia que el instituto se dedique a trabajos aislados, en los cuales se desconozca los objetivos a alcanzar por la falta de inclusión al trabajo de las comisiones; no existiendo por consiguiente la coordinación y el conocimiento de los elementos necesarios para llevar a cabo el desarrollo de la acción legislativa, en las diversas materias que en la ley se establecen. La consecuencia es que las resoluciones en su gran parte tengan un alto riesgo de ineficacia en su aplicación, porque aunque intervenga la Dirección de Asuntos legislativos y Jurídicos, así como los asesores contratados por las fracciones y grupos Legislativos en las mesas de trabajo de las comisiones; se deja fuera del contexto la parte experta en la sistemática de investigación y acción científica legislativa que es el Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria.

En segundo lugar, no existe un padrón de equipo de apoyo técnico de las comisiones y, los casos en que éstos pudieran ser convocados para un estudio interdisciplinario; en la inteligencia de que los especialistas que el artículo 71 de la ley orgánica nos mencionan, forman parte del personal o profesionistas que tienen vinculación jurídica directa con la Institución Congresional del Estado, ya

que las comisiones no tienen personalidad para realizar un vínculo jurídico laboral, siendo necesario que las actividades que realizan los antes mencionados quede bajo el conocimiento y en su caso bajo la supervisión del Instituto de Investigación y Estadísticas Parlamentarias (en lo concerniente al servicio que prestan a las distintas comisiones.). Ya que los asesores de las comisiones por la función que realizan, forman parte de la Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria; porque la dependencia fue creada para velar por el desarrollo científico del trabajo legislativo (especialmente en comisiones).

El tercer punto es de orden político, el cual es la intervención de la educación pública superior en la actividad legislativa; como el primer paso a las instituciones no partidistas en el ejercicio del poder. La finalidad de esta inclusión es para contrarrestar el sentimiento de ausencia representativa por parte de los ciudadanos; siendo la consultora en los asuntos de mayor trascendencia legislativa del Estado, avocándose a la propuesta de soluciones imparciales apegadas a la razón. En Querétaro la única Institución que por su prestigio histórico y social merece dar el primer paso es la Universidad Autónoma de Querétaro, porque cuenta con la infraestructura necesaria y el personal capacitado, para tener esta encomienda. Esta inclusión debe ser edificada mediante una unidad administrativa, para lo cual los Órganos como la Junta de Concertación Política, Comisión de Vigilancia y, las dependencias como son la Dirección de Asuntos Legislativo y Jurídicos y el Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria; deben planear con la Institución educativa mencionada.

V.2 El proceso legislativo en la legislación queretana.

El ámbito administrativo del poder legislativo, tiene como objetivo que los diferentes procesos legislativos puedan ser desarrollados en forma eficaz y eficiente. Los procesos legislativos en Querétaro son: Iniciativa, Dictamen, Discusión y Resolución de leyes; El juicio político y el declaración de procedencia; La Declaratoria de desaparición de Ayuntamientos; la de suspensión, inhabilitación o revocación de mandato de algún miembro del Ayuntamiento.

Entre los procesos antes mencionados, hay tres de ellos que son seguidos en forma de juicio siendo: El juicio político y el declaración de procedencia; La suspensión, declaratoria de desaparición de Ayuntamientos; la de suspensión, inhabilitación o revocación de mandato de algún miembro del Ayuntamiento. El primero de ellos no es conocimiento directo del pleno y es mediante denuncia, y nos del conocimiento directo del pleno ya que el pleno sólo conoce del dictamen de la comisión instructora; los otros dos procedimientos son mediante iniciativa y deben de ser del conocimiento del pleno. Así mismo la legislación aplicable al juicio político es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la ley orgánica del poder legislativo; para el caso de los municipios y sus miembros, las legislaciones aplicables a parte de la ley orgánica que nos ocupa son: La ley Orgánica Municipal del Estado y el Código de Procedimientos Penales, según sea el caso. Para comprobar lo anterior es necesario leer el Título Tercero y capítulos V y VI de la ley orgánica del poder legislativo, así como el Título Segundo del la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Pero los procesos mencionados tienen en común, que la resolución definitiva la tiene el pleno legislativo, por lo cual se analizarán en este momento las sesiones legislativas. Las sesiones se dividen en dos tipos: la primera es la sesión de comisiones y la segunda las sesiones de pleno, las sesiones de comisiones se encuentran establecidas del artículo 76 al artículo 93 de la ley orgánica del poder legislativo del Estado de Querétaro.

Las sesiones del pleno legislativo se dividen en tres: la primera son las sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes; la regulación de las sesiones se encuentra establecida en del artículo 161 al 212.

En el caso de ambos tipos de sesiones, los artículos mencionados regulan las formalidades para el desahogo de los trabajos legislativos, en cuanto ve a su convocatoria, quórum, número de participantes y forma de elaborar los dictámenes y resoluciones de pleno.

En este momento trataremos el proceso legislativo, el cual es el punto de atención del presente apartado. Teniendo en primer instancia que este se encuentra regulado en el Título Tercero, en su capítulo III de la ley orgánica legislativa. El procedimiento legislativo entre sus generalidades encontramos su finalidad que es resolver iniciativas de ley, decretos y acuerdos.

Las iniciativas de ley sólo deben de ser claras y exponer los fundamentos en los que se apoyan, y señalar que tipo de resolución busca el que suscribe, esto es de

ley decreto o acuerdo. Ahí uno de los graves problemas de metodología legislativa, en virtud de que la claridad expositiva y fundamento no es sinónimo de realidad. Es cierto que el legislador debe hacer el estudio de las propuestas que le son turnadas, pero también es prioridad del poder legislativo resolver con eficacia y eficiencia las inquietudes sociales.

Es necesario la existencia de filtros en la materia de iniciativas de ley, decretos y en menor medida en los acuerdos, la razón es que no tiene objeto que el poder legislativo divida sus fuerzas, estudiando propuestas que carecen de veracidad o calidad cognoscitiva, que algunas llegan a ser plagios intelectuales que no responden a la necesidad social del Estado de Querétaro (y que en la practica legislativa, al menos en el nuestro Estado se han dado casos). Si no se atiende dicho problema, la iniciativa popular del artículo 146, será contraproducente al trabajo del Poder Legislativo.

Enseguida de que la iniciativa a sido entregada en oficialía de parte, y esta no ha sido observada por el presidente de la Mesa Directiva, se dará cuenta de la misma al pleno de la Legislatura y la turnará a la comisión competente. Aquí la falta de metodología legislativa, trae como consecuencia en primera instancia que la comisión dictaminadora ignore el alcance jurídico y social que el autor de la iniciativa desea y por consiguiente si es conveniente o no dicho alcance.

El siguiente obstáculo que enfrentan las comisiones, es que la dependencia encargada de la investigación se encuentra prácticamente aislada del actuar de

cada comisión lo anterior por falta de reglamentación. Sin la atención metodológica adecuada y constante del instituto de investigación, surge en las comisiones una indisciplina al momento del estudio de los asuntos que les son turnados, los cuales concluyen en exposiciones de motivos improvisadas y sus normas que no encuadran en el espíritu de las leyes existentes.

Pero al momento en que la iniciativa es convertida en dictamen, esta pasa a la Gaceta Parlamentaria, para ser tratada en el pleno legislativo en el cual se dará una resolución que puede ser: de aprobación, modificación o de rechazo del dictamen. En esta etapa poco hay que hacer, por lo regular los dictámenes son aprobados ya que en estos actos los estudios y los consensos ya están realizados, y muchas de las veces sin medir las consecuencias de lo que se aprueba.

Si el dictamen fue aprobado, solamente hay que esperar a que se realice la minuta de lo aprobado, la cual es obligación de la Comisión de Redacción y Estilo dictaminar; hay que decir que las correcciones no son sobre lo aprobado, sino sobre la fundamentación y motivación del documento aprobatorio aprobación. Ya que la minuta es aprobada el Presidente de la Mesa Directiva emitirá el proyecto, el cual lo firmará junto el Vicepresidente y con sus secretarios; mismo que se presentara al ejecutivo para su publicación u observación.

V.3 Reglamentación de la iniciativa bajo admisión protocolaria.

Para empezar hablar de este tema, tenemos que mencionar que los Estados nacientes cuentan con un sistema de investigación rudimentario y de visión de Estado central debido a su estado de crecimiento. En el Estado mexicano y en especial el de Querétaro, ha entrado a una etapa de madurez en el cual es necesario de que las propuestas que se hacen sentir en el Congreso sean serias, unificadoras ó por lo menos catalizadoras de la Estabilidad que hoy existe en nuestra Entidad Federativa.

El artículo 145 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, es uno de los elementos urgentes a ser reglamentados, el artículo muestra los elementos con los que debe contar las iniciativas siendo: claridad y fundamentación pero no es suficiente, porque los conceptos no son sinónimos de profundidad y esencia es por eso que se hace necesario conocer la hipótesis, el objetivo, el método y la técnica establecidas para el desarrollo de la iniciativa, así como el cronograma de investigación por el cual se desarrollo la propuesta. Lo anterior es porque la ley debe atender a una realidad y no a un sentimiento y, lo anterior ayudará a los órganos (comisiones) a establecer la línea de trabajo para determinar la viabilidad de las propuestas. Encontrándose en este momento otra vez la necesidad de la reglamentación de la ley orgánica.

Lo expresado en el párrafo anterior no es un atentado a las facultades de iniciativa, establecidas en el artículo 13 y 33 de la Constitución del Estado de Querétaro

Arteaga, así como el título tercero, capítulo tercero de la Ley Orgánica del Poder legislativo, ya que en virtud de más apertura, mejor incorporación de métodos y técnicas para valorar la realidad social.

VI. CONCLUSIÓN FINAL.

Para concluir el presente estudio, vale la pena recalcar los elementos de conocimientos encontrados mismos que se necesitan para valorar la labor legislativa en el Estado.

El estudio del poder legislativo contiene dos características, por un lado es una institución con elementos de conformación y de comprensión ontológica propios y, en segundo lugar, cuenta con un sistema y un campo de acción multidisciplinario, lo cual le da una característica a todas luces de una ciencia en su más amplia expresión.

En el terreno de la actividad de legislativa, se confirma que se conforman de métodos y técnicas, para poder desarrolla el objetivo principal y neurálgico de la legislación que es establecer las normas de convivencia y de solución de los problemas de la ciudad, por medio del estudio axiológico y práctico de las necesidades e inquietudes sociales. Sin la existencia de los sistemas legislativos no se puede entender la existencia de los Estados en la historia de la humanidad, por lo tanto, la actividad legislativa no es una ciencia sino un sistema.

El parlamentarismo no es una opción viable para el Estado mexicano, debido a que a pesar de que el ideal republicano ha estado presente desde 1824, no es sino hasta hoy en día que empieza a consolidarse la forma de gobierno, siendo un error de consecuencias inimaginables querer centralizar el poder en una de sus divisiones; porque como sabemos el problema no estriba en la concentración del poder, sino en la profesionalización de los poderes, en éste caso de los tres poderes republicanos el más atrasado es el sistema congresional mexicano. Por lo anterior manifiesto, que en tanto no exista el equilibrio de profesionalización entre los poderes del Estado mexicano, no existirá el desarrollo nacional deseado por la nación, así mismo, no podemos hablar del fracaso de la república en el Estado mexicano si no se ha llegado a consolidar en forma satisfactoria, además la voluntad popular desde 1824 hasta 1917 ha estado sustentada en la división de poderes, así mismo ha estado motivada por el sacrificio de los ciudadanos de la república y, ya que el pensamiento es aceptado y ratificado por los grupos sociales; se les quiere vender la idea falsa de un centralismo colegiado, que en el Estado mexicano sería un atraso democrático, por el grado de profesionalización de las Instituciones Congresionales de las Entidades Federativas y de la Federación, atraso que vela los ojos de los que dirigen al poder legislativo mexicano, de la verdad que le da su existencia. Sería construir en la arena los destinos de los mexicanos.

Una de las necesidades sociales de Querétaro, es la inclusión de un perito de peritos (intervención de la educación pública superior, como factor democrático consultivo de todo Estado) en las cuestiones torales de la convivencia del pueblo

queretano, así como terminar con la parálisis causada por la falta de reglamentación de las áreas científicas de la legislatura; la primera se basa en que los intereses particulares son los que se encuentran representados en la legislatura y, la determinación en las resoluciones legislativas contiene un alto grado de ineficacia para la solución de los problemas sociales. En relación con la parálisis de los órganos y dependencias del poder legislativo, es urgente la reglamentación de la actividad administrativa y la creación de los axiomas y métodos, ya que si no es así la finalidad del poder no se seguirá cumpliendo.

En virtud de lo anteriormente analizado propongo:

1. La creación de un Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, para efecto de establecer los métodos y técnicas de investigación, de las comisiones que existen en el Congreso del Estado.
2. La creación del padrón de investigadores externos del poder legislativo, los cuales serán supervisados por el Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria; así mismo la creación y funcionamiento de la división de Investigadores Legislativos de oficio, compuesto por los investigadores de las facultades de la Universidad Autónoma de Querétaro e Intelectuales reconocidos por el Poder Legislativo y la Universidad; quienes serán los asesores técnicos de los órganos de comisión, cuyo designación

será determinada según las necesidades del poder Legislativo y de la Universidad Autónoma de Querétaro.

3. Por ultimo es necesario que nuestra facultad de derecho a los estudiantes de la Licenciatura se les imparta la cátedra optativa de Derecho Legislativo, con la finalidad de crear un semillero de profesionistas con la misión y visión de realizar propuestas, que beneficien la evolución del conocimiento científico y practico del poder legislativo y los sistemas legislativos existentes en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. AGUILO Ilucia, Lluís, *“Las Cortes Valencianas, Introducción al Derecho Parlamentario”*, Ed. Tirant blanch, Valencia 2000.
2. Bobbio, Norberto, *“El Futuro de la Democracia”*, trad. José F. Fernández Santillán, Ed. Fondo de Cultura Económica, ed. 2ª.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, ed. 15ª.
4. Constitución Política del Estado de Querétaro, vigente desde el 9 de septiembre de 1917, archivo informático de la Biblioteca del Poder Legislativo.
5. Diccionario Jurídico Espasa, Ed. Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1998.
6. Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ed. Driskill, S.A., Argentina 1992, Tomo III.
7. GEYMONAT, Ludovico, *“Ciencia y Realismo”*, Ed. Península serie Universitaria, junio de 1980.
8. HELÚ Sayeg, Jorge *“El poder Legislativo Mexicano”*, Ed. Trillas, México 1991.
9. <http://www.Clio.resendirs.es/fichas/hammurabi.htm>, Deposito legal M-392761998, ISSN 1139-6237, España.
10. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, vigente en el Estado de Querétaro el día 11 de septiembre del año dos mil tres, de los archivos informáticos de la Biblioteca Legislativa.
11. LARENZ, Karl, *“metodología de la ciencia del derecho”*, trad. Marcelino Rodríguez Molinero, Ed. Ariel S.A., Barcelona, España 1994.

12. MARIN Pérez, Pascual, *“Introducción a la ciencia del derecho”*, ed. 4ª, Ed. TECNOS, Madrid, España.
13. RACHER, Nicholas, *“Sistematización Cognoscitiva”*, Trad. Carlos Rafael Luis, Ed. Veintiuno, México 1981.
14. SUÁREZ Muñoz, Manuel, *“Del Reino a la República Querétaro, 1786-1823”*, Tomo IV, Ed. Instituto de Estudios Constitucionales, 2001 Querétaro.
15. SÁNCHEZ Vázquez, Rafael, *“metodología de la ciencia del derecho”*, Ed. Porrúa, México 1995.