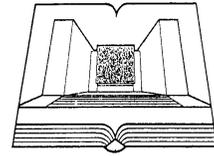




CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DE
S E D I A

CRV-VI-15-13

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VI

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Enero-agosto 2013*

Ponencia presentada por

Verónica Sánchez García

“EL ACTO JURÍDICO LEGISLATIVO Y LA NECESIDAD DE SU RECONOCIMIENTO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”

Marzo 2013

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

EL ACTO JURÍDICO LEGISLATIVO Y LA NECESIDAD DE SU RECONOCIMIENTO EN LA TEORÍA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Verónica Sánchez García¹

Resumen

En sentido amplio, el derecho parlamentario es la parte del derecho constitucional que regula la institución del parlamento y sus instituciones. El derecho parlamentario, en términos particulares, se define como el conjunto de normas que regulan las actividades internas de las asambleas, parlamentos o congresos de los estados en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que las integran, así como su interrelación con otras instituciones y órganos estatales.

Aunque la doctrina del derecho parlamentario y del proceso legislativo ha sido debidamente documentada, es notorio que la literatura relativa al *acto legislativo* en lo particular, es escasa y la existente surge de los principios del acto jurídico en general. Esta situación conlleva a una carencia de marcos teóricos y prácticos que permitan subsanar los problemas que afectan a la norma jurídica, dejando un amplio campo de actuación de los legisladores.

Ante este escenario se precisa de la construcción de una teoría de la legislación en la que se traten de manera consciente cuestiones como la necesidad de la ley, su fundamentación, su justicia y utilidad de manera objetiva y razonada, mediante la aplicación de métodos y técnicas, ya que la deficiente configuración de las normas, y en especial de las leyes, crea innumerables problemas que es necesario prevenir con el fin de evitar los costes políticos, sociales y económicos que de ella derivan.

Por lo tanto, es necesario ampliar la teoría del acto legislativo, en virtud de que será la herramienta que permita al legislador acercarse lo más posible a la realidad; a través de una metodología especial que le ayude a solucionar necesidades comunes que tiendan al

¹ Miembro de la REDIPAL. Doctora en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos, A.C., Abogada Investigadora en el Instituto de Investigación y Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Jalisco, México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). verolex.s@gmail.com

bien en general y la justicia social, aunado a la necesidad de crear una teoría propia en el sistema jurídico mexicano.

Sumario: 1. *La crisis de la legislación.* 2. *Generalidades del acto legislativo.* 3. *Conclusiones y propuestas.* 4. *Fuentes generales de investigación.*

1. La crisis de la legislación

Es indudable que las leyes y las normas jurídicas que regulan la convivencia de los sujetos en sociedad inciden, ya sea positiva o negativamente, en el progreso de un país, así como en las mayores o menores condiciones de libertad, justicia y seguridad de que pueden gozar los individuos que habitan en un Estado. La deficiente configuración de esas normas y en especial de las leyes, crea innumerables problemas que es necesario prevenir con el fin de evitar los costes políticos, sociales y económicos que de ella derivan.² Pero, como bien se ha detectado por los estudiosos del derecho parlamentario, la crisis de la ley no proviene únicamente de que el órgano de decisión no sea capaz de penetrar el proceso racional de componer las aspiraciones individuales, sino que deriva de dos circunstancias, una política y otra jurídica, en donde actualmente, ambas han adquirido en estos últimos años una particular intensidad.³ Aunque, se considera que la de carácter político es aún mayor.

Así pues, estas circunstancias: la influencia política y jurídica, actualmente se constituyen como factores determinantes para la propuesta y aprobación de las normas que regularán la conducta social. De acuerdo con Francisco de Andrea, entre los aspectos detectados como negativos y que inciden en la producción legislativa están, por mencionar algunos casos, la alteración de los papeles tradicionales de los partidos políticos en donde las minorías parlamentarias han cobrado importancia en la elaboración de iniciativas, presionando al interior de las comisiones para ampliar o reducir los plazos para emitir dictamen, convirtiéndose en una herramienta política de presión sumamente importante, en las que también resultan determinantes la ubicación del control y de las supremacías legislativas en las propias comisiones, por un lado, o bajo un segundo escenario distinto, para privilegiar el predominio del pleno de la cámara.⁴

² Pineda Garfias, Rodrigo, "Teoría de la Legislación. Algunos planteamientos generales", Honorable Cámara de Diputados, Chile, Sociedad de Derecho Parlamentario, s.f., http://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf, p. 2.

³ La Porta, Francisco Javier, "Materiales para una reflexión sobre racionalidad y crisis de la ley." *Revista Doxa*, número 22, Universidad de Alicante, ISSN 0214-8876, España, 1999, http://213.0.4.19/servlet/SirveObras/12826207572393734198846/cuaderno22/Doxa22_15.pdf, p. 325.

⁴ De Andrea Sánchez, Francisco José, "Un aspecto toral del proceso legislativo: los plazos de presentación de dictámenes de comisiones legislativas al Pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Autónoma de México, ISSN 0041-8633, México, 2003, <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/427/42710601.pdf>

Este fenómeno político, entre otros, perturba el calmado y justo proceso de creación de normas científicamente guiado que, conforme lo señala Paolo Grossi:

“La legislación se presenta por bajos intereses políticos de poder, produciendo normas sobre la base de la costumbre y del ‘hallazgo de un consenso jurídico’.”⁵

Cabe señalar que, el denominado consenso no se considera del todo negativo; lo que se reprocha es la excesiva influencia de las organizaciones políticas, así como de protagonismo que los políticos utilizan para legislar, dejando a un lado los temas realmente relevantes atendidos con la adecuada objetividad que tiendan a lograr una sociedad con mejores oportunidades de vida y desarrollo. De ahí que se requiere reforzar las reglas relativas a la actividad legislativa, a través de la construcción y robustecimiento de una teoría del acto legislativo en México.

Está demostrado que para muchos mexicanos, las leyes son simples mecanismos que están al servicio del poder y, por lo tanto, se ha considerado que éstas se pueden armar y desarmar de la manera que resulte más eficaz a los objetivos de determinados grupos tanto políticos como ciudadanos.⁶ La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005, revela que el 59% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa (33%) o como una simple excusa para cometer arbitrariedades (26%).⁷ Es cierto que las leyes son instrumentos de gobierno; la dificultad radica en construir un efectivo instrumento de gobierno⁸ que atienda y resuelva las necesidades de la población.

Desafortunadamente, la legislación de gobierno o programa normativo, da prioridad a los intereses políticos y no la congruencia con el sistema normativo ya en vigor; ya que se

⁵ Simon, Thomas, “¿Qué es y para qué sirve la legislación? Codificación y legislación de gobierno: dos funciones básicas del establecimiento de normas por vía legislativa”, Macia Morillo, Andrea, traducción, *Universitas*, número 119, julio-diciembre, ISSN 0041-9060, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, 2009, <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/825/82515353020.pdf>, p. 376; La Porta, Francisco Javier, “Materiales para una reflexión sobre racionalidad y crisis de la ley.” *Revista Doxa*, número 22, Universidad de Alicante, ISSN 0214-8876, España, 1999, http://213.0.4.19/servlet/SirveObras/12826207572393734198846/cuaderno22/Doxa22_15.pdf, p. 325.

⁶ *Ibid supra*, pp. 382-383.

⁷ Presidencia de la República, *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2007, http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf, p. 44.

⁸ Pineda Garfias, Rodrigo, *op. cit.*

presenta frecuentemente como fórmulas de compromiso y no como el resultado de opiniones de razonamiento jurídico; sino como producto de negociaciones políticas en las que se trata de alcanzar el compromiso adquirido, o bien parten de la existencia de opiniones y dictámenes de técnicos expertos que dominan el conocimiento del ámbito político que se trata de regular en cada caso, como podría ser la materia de energía en Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad. A esto se añaden las presiones tipo *lobby* de las asociaciones y de una ingente cantidad de representantes de diversos intereses, en donde los juristas no se cuentan aquí entre los protagonistas; por el contrario, a menudo, dentro de este contexto, su papel se limita a formular el programa normativo de acuerdo con los objetivos normativos políticos previamente dados, y a ajustarlo de la forma menos contradictoria posible al ordenamiento normativo jurídico ya existente.⁹

Ahora bien, la crisis de la ley en el aspecto jurídico se centra en la forma y el contenido de la legislación moderna, como se puede observar de la enorme cantidad de normas; hechos o actos normados; la falta de constancia del legislador y de la falta de un sistema de un plan en cuanto al contenido de sus productos.¹⁰ Como consecuencia de ello, se detecta la proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, estratificaciones, abrogaciones innominadas, faltas de mínima coordinación normativa, inorgánica regulación de áreas del quehacer jurídico, hipostenia legislativa, es decir, un marcado déficit en los grados de eficacia de las normas, lo que trae aparejado un debilitamiento y desconfianza respecto de la legislación como marco de solución de los conflictos sociales y ausencia de un marco ético justificatorio de su obligatoriedad.¹¹

Dichos males generan graves problemas legislativos y prácticos que debilitan la autoridad de la ley, perjudicando, además, la labor de quienes son llamados a interpretar y aplicar dichas normas –ámbito ejecutivo y judicial-, como también a los ciudadanos destinatarios de las leyes.¹² Además, la ley ha llegado a perderse en una selva de normas jurídicas de una fuerza y un ámbito de validez equivalentes al de ella y que, sin embargo, no son

⁹ Simon, Thomas, *óp. cit.*, pp. 382-383.

¹⁰ *Ibid supra*, p. 375.

¹¹ La Porta, Francisco Javier, *óp. cit.*, p. 325.

¹² Pineda Garfias, Rodrigo, *óp. cit.*, p. 3.

producidas por ese órgano legislativo,¹³ como lo son los reglamentos, circulares y otros documentos a los que se les ha otorgado un valor coercitivo similar al de la ley. Por otra parte, los poderes legislativos crecientemente han sido superados por la complejidad técnica y especializada de la legislación moderna y, por ende, frecuentemente desplazados por burócratas, por expertos, y por grupos de interés organizados que ya en la actualidad compiten incluso con los propios legisladores en la confección de la más variada legislación.¹⁴

En este contexto, los actos legislativos se basan en la objetividad -o debieran basarse en ella-; es decir, se emiten conforme a la competencia del órgano legislativo, que supone la creación de una norma que responde a circunstancias sociales, políticas o económicas en beneficio de la generalidad de la población. Esta voluntad externa concretiza el acto legislativo.¹⁵

Otros aspecto importante a considerar es que, en el contexto de las facultades y obligaciones del poder legislativo enmarcados tanto en la Constitución federal como en la de cada una de las entidades federativas, se enlistan las facultades de los congresos de los estados, las que son amplias y no se limitan únicamente a la expedición de leyes y decretos, sino que también tiene atribuciones sobre diversos actos que la doctrina también considera como *actos legislativos*, por dos razones fundamentales: 1) son actos que trascienden su esfera de competencia con consecuencias jurídicas, y porque 2) son actos derivados o que provienen de dicho poder, es decir, del legislativo, porque constitucionalmente están así señalados.

Por mencionar un ejemplo, el artículo 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco,¹⁶ especifica las facultades del Congreso del Estado, las que son amplias y no se limitan únicamente a la expedición de leyes y decretos, pero que también

¹³ La Porta, Francisco Javier, *óp. cit.*, p. 325.

¹⁴ De Andrea Sánchez, Francisco José, *óp. cit.*

¹⁵ Muro Ruiz, Eliseo y Cuevas, Reyes, Jessie Guadalupe, “Le negociación y el cabildeo en el acto legislativo en el Congreso de la Unión del siglo XXI”, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Senado de la República y el Instituto Belisario Domínguez, 2011, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/4.pdf>

¹⁶ Poder Legislativo del Estado de Jalisco, *Constitución Política del estado Libre y Soberano de Jalisco*, México, Poder Legislativo del estado, 1917, http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm

representan actos legislativos, como son: a) *actos de elección* de funcionarios, a saber: magistrados, consejeros, procurador de justicia, auditor superior del estado, entre otros; b) *actos de autorización*, como lo es al Ejecutivo para representar y contratar créditos; c) *actos de carácter declarativo*, como es fijar la división territorial, política y administrativa del Estado, así como la denominación de los municipios y localidades; d) *actos de carácter fiscal*, como es la determinación de los gastos del Estado para cada ejercicio, así como las contribuciones del Estado y municipios para cubrirlos; así como también lo es la revisión de las cuentas públicas; e) *actos de consulta*, como es la solicitud de refrendo y plebiscito; f) *actos de acusación*, como lo es erigirse en jurado de acusación y de sentencia o de procedencia en materia de responsabilidad de los servidores públicos; así como resolver las competencias y dirimir las controversias entre poderes; g) *actos combinados*, como son: crear y suprimir empleos públicos; conceder amnistía; conceder dispensas de ley por causas justificadas, por motivos de conveniencia o utilidad pública; pedir informes al Gobernador o a los presidentes de los tribunales integrantes del Poder Judicial, sobre cualquier ramo de la administración de los asuntos de su competencia; entre otros.

Así pues, como lo señala el maestro La Porta:

“La ley está en permanente interinidad y en una posición subalterna, porque es interpretada y contemplada no por sí misma sino como una suerte de sospechosa permanente que hay que vigilar a la luz de la Constitución. Con ello, apenas es preciso decirlo, ha perdido el prestigio que acostumbró a tener en tiempos, ya que se observa a las cámaras legislativas puestas en tela de juicio y a las leyes sobre interpretadas y rechazadas por inconstitucionales con cierta frecuencia.”¹⁷

Agregando a lo anterior que, no solamente la ley, ya que éste es uno solo de los “productos” del legislador, sino se trata de todos los actos derivados de dicho poder dada la multiplicidad de actividades de la sociedad moderna y globalizada que requiere se legisle sobre diversos temas, cuyas normas y decisiones son susceptibles de caer en antinomias, lagunas legales e incluso, inconstitucionales; aunado a que el poder legislativo ha asumido muchas más atribuciones que las de únicamente emitir normas de

¹⁷ La Porta, Francisco Javier, *óp. cit.*, p. 322.

carácter general y abstractas, traducidos en actos denominados materialmente legislativos.

2. Generalidades del acto legislativo

En la teoría del derecho parlamentario mexicano, el *acto legislativo* se entiende como la facultad de los poderes legislativo y ejecutivo para crear, modificar o extinguir leyes y reglamentos. El acto legislativo, en estricto sentido, se refiere al poder o potestad de hacer leyes y al cuerpo o código de éstas. El término engloba normas jurídicas abstractas, impersonales y generales. Así, el acto legislativo se refiere a la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad denominado Poder Legislativo. En este sentido, el término *acto legislativo* designa la acción general o individual que es votada, en uso de sus atribuciones, por dicho poder.¹⁸

Pero también el acto legislativo se identifica en una declaración de voluntad que refleja una postura ante un objeto o situación, a través de una manifestación decisoria o resolutoria, como la aprobación de una ley; un acto camaral que realiza el presidente de la mesa directiva de la cámara para mantener el orden en las sesiones de debates; una declaración de procedencia o de juicio político; un dictamen de una comisión o un informe de una ponencia; una publicación del texto de un proyecto de ley; una petición del uso de la palabra; la presentación de enmiendas, entre otras actividades. Puede ser de carácter oral o escrito, que produce ciertos efectos jurídicos en ejercicio de una potestad constitucional y legal.¹⁹ A esta clasificación se añadiría los actos declarativos, de carácter fiscal, de elección y demás, ya mencionados en líneas anteriores.

El fin del acto legislativo se refleja en el resultado y los efectos que pretende una norma jurídica. El objeto es el contenido del propio acto legislativo; es decir, se trata de la expresión volitiva que define la naturaleza y características de una figura jurídica. En cambio, la causa del acto legislativo es la relación entre la voluntad y el objeto, es la idoneidad del acto legislativo para lograr el efecto que se busca y no originar discrepancia

¹⁸ Muro Ruiz, Eliseo y Cuevas, Reyes, Jessie Guadalupe, *óp. cit.*

¹⁹ *Ibídem.*

entre voluntad-objeto-fin, ya que el acto legislativo se califica en razón de su objeto y los efectos que lleva implícitos.²⁰

Ahora bien, vale distinguir que en el ámbito legislativo, hablar de la *teoría de la legislación* significa referirse a aquéllos análisis de conjunto, de tipo explicativo y de carácter básico, mientras que las *técnicas legislativas*, las que por cierto sí se ha construido suficiente doctrina en el sistema jurídico mexicano, tienen un carácter mucho más sectorial, ya que no pretenden explicar un fenómeno sino indicar cómo conseguir ciertos objetivos a partir de determinados conocimientos y, en consecuencia, utilizan o aplican saberes más básicos.²¹ La técnica legislativa se ocupa de cómo, sin modificar el resultado, pueden las normas hacerse del modo más manejable y claro.²² Por ello es que abundan los manuales de *redacción* y técnica legislativa, en donde más bien debieran denominarse únicamente *redacción legislativa* o *manual de técnica legislativa*, la que ya por sí misma incluye la redacción.

En cambio, la teoría de la legislación debe ofrecer una explicación general del proceso de la legislación. La teoría de la legislación pretende dar respuesta a la necesidad de encontrar una explicación del fenómeno que se pretende normar jurídicamente. En este sentido, una teoría de la legislación debe concebirse, obviamente, como una parte de una teoría del derecho, y esta última en el contexto de una teoría de la sociedad. Quienes se ocupan de la técnica legislativa suelen lamentar la existencia de una auténtica teoría de la legislación que pueda suministrar un marco adecuado para su tarea.²³ Se trata de que el acto legislativo emitido, haya sido construido científicamente, a través de una metodología jurídica, o legislativa en lo particular, que explique los fenómenos sociales, económicos, políticos que, en su caso, hayan intervenido en la emisión del acto legislado.

En el caso de la denominada *legislación de gobierno*, la que está al servicio de la política, sirve para la implementación e implantación de los fines políticos y de las representaciones mentales de los ordenamientos. Parte de determinados objetivos

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Ruíz López, Miguel Ángel, “La responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator y del Estado-Juez en el Derecho Español”, *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica*, IJ-LXVI-547, 14 de diciembre de 2012, <http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=63547&print=2>

²² Pineda Garfias, Rodrigo, *óp. cit.* p. 17.

²³ Atienza Rodríguez, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, *Revista Doxa*, número 6, ISSN 0214-8876, Universidad de Alicante, Chile, 1989, <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/10854>, p. 387 y 399.

políticos que han de ser alcanzados con su ayuda con el establecimiento de normas que aparecen entonces como instrumento de una actuación política. Está orientada hacia el futuro, prospectivamente, dado que se dirige de forma funcional a la modificación de la situación social conjunta. En este tipo de actos legislativos, a menudo el legislador se empeña también en decidir sobre cuestiones concretas y en regularlas. Este tipo de legislación se caracteriza por la rápida sucesión temporal de nuevos actos legislativos, generalmente, relacionados con una situación concreta y derivados de las necesidades administrativas actuales de cada caso, con los que el Estado reacciona frente a los problemas que se le presentan en cada momento y con cuya ayuda pretende luchar contra un inconveniente y contribuir a establecer una situación reglamentaria que resulta preferible desde el punto de vista político.²⁴

Al contrario de la legislación de gobierno, la legislación codificadora está orientada de forma retrospectiva, ya que recoge los resultados de un antiguo sistema científico y de la sistematización de un determinado campo del derecho, plasmándolo por escrito, al mismo tiempo en términos jurídicos.²⁵ La legislación codificadora se aleja mucho más de la planificación política. Se trata, fundamentalmente, de la unificación y sistematización de una serie de opiniones doctrinales transmitidas que se recogen en la forma de un código. Al hacerlo, se compila una situación normativa reconocida y ya trabajada científicamente de forma intensa, consistente en normas particulares, casos precedentes y opiniones doctrinales, y se trata de hacer más clara mediante la armonización y la construcción de un sistema.²⁶

Ambos tipos de legislación, de gobierno y codificadora, son necesarias y permiten que se consideren los lineamientos codificados ya establecidos, para justificar las acciones del futuro actualizándose en los casos particulares dada la multiplicidad de acciones del ser humano, pero que finalmente los conceptos básicos jurídicos de dichos actos ya están estudiados o planteados en la teoría general del derecho. Así pues, en el ámbito legislativo, estas condiciones serán explicadas por la teoría de la legislación y particularmente, del acto legislativo, pero es necesario ampliar y profundizar en sus

²⁴ Simon, Thomas, *op. cit.*, pp. 379-380.

²⁵ *Ibíd. supra.*

²⁶ *Ibíd.*, p. 380.

estudios para que sean evaluados científicamente, a través de métodos y técnicas específicas, estableciendo límites al legislador para que éste no actúe arbitrariamente.

Para finalizar, en una crítica realizada por Grossi al poder legislativo, señalaba que la legislación se considera –si bien no de forma general- como una deformación normativa de origen político, perversa, en el fondo, del derecho.²⁷ Con todo ello, el concepto debe prevalecer y su racionalidad es inatacable y expresa una condición necesaria del Estado de Derecho.²⁸ Es claro que la racionalidad legislativa –razón de legislar- está condicionada por aspectos constitucionales, institucionales y políticos que determina que ella tenga peculiaridades y complejidades que requieren el desarrollo de un instrumental teórico especial, que no es idéntico al desarrollado, por ejemplo, para la argumentación que se efectúa en el ámbito jurisdiccional,²⁹ sin que esto implique, por supuesto, que no deba existir y fortalecerse.

3. Conclusiones generales y propuestas

1. Muchas son las deficiencias de la legislación que, aunque se señale que toda ley es perfectible, no debe considerarse como premisa, sino concretamente, atender a la voluntad general, mediante estudios objetivos de la realidad que deriven en el beneficio social.
2. Los intereses políticos de poder no deben utilizar a la ley como un instrumento a modo para su beneficio, ni tampoco legislar con prisas, sino que se debe trabajar para la construcción de un sistema jurídico congruente, que fortalezca a su vez, a las instituciones del Estado mexicano.
3. Las condiciones de legitimidad, calidad y eficacia de las leyes, no han alcanzado en el ámbito de la teoría del derecho la profundidad y la sistematización que se requiere.
4. La doctrina del acto legislativo es escasa.
5. Existe una carencia de marcos teóricos y prácticos que permitan subsanar los problemas que afectan a la legislación.
6. Se precisa de la construcción de una teoría de la legislación en la que se traten cuestiones como la necesidad de la ley, su fundamentación su justicia y utilidad de

²⁷ *Ibíd. supra*, p. 375.

²⁸ La Porta, Francisco Javier, *óp. cit.*, p. 325.

²⁹ Pineda Garfias, Rodrigo, *óp. cit.*, p. 18.

manera objetiva y razonada, mediante la aplicación de métodos y técnicas que permitan al legislador acercarse lo más posible a la realidad, para solucionar necesidades comunes que tiendan al bien en general y la justicia social.

4. Fuentes generales de investigación

Atienza Rodríguez, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, *Revista Doxa*, número 6, ISSN 0214-8876, Universidad de Alicante, Chile, 1989, <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/10854>

De Andrea Sánchez, Francisco José, “Un aspecto total del proceso legislativo: los plazos de presentación de dictámenes de comisiones legislativas al Pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Autónoma de México, ISSN 0041-8633, México, 2003, <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/427/42710601.pdf>

La Porta, Francisco Javier, “Materiales para una reflexión sobre racionalidad y crisis de la ley.” *Revista Doxa*, número 22, Universidad de Alicante, ISSN 0214-8876, España, 1999, http://213.0.4.19/servlet/SirveObras/12826207572393734198846/cuaderno22/Doxa2_2_15.pdf

Muro Ruiz, Eliseo y Cuevas, Reyes, Jessie Guadalupe, “Le negociación y el cabildeo en el acto legislativo en el Congreso de la Unión del siglo XXI”, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Senado de la República y el Instituto Belisario Domínguez, 2011, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/4.pdf>

Pineda Garfias, Rodrigo, “Teoría de la Legislación. Algunos planteamientos generales”, Honorable Cámara de Diputados, Chile, Sociedad de Derecho Parlamentario, s.f., http://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf

Poder Legislativo del Estado de Jalisco, *Constitución Política del estado Libre y Soberano de Jalisco*, México, Poder Legislativo del estado, 1917, http://congresoweb.congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador_1eyes_estatales.cfm

Presidencia de la República, *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2007, http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Ruíz López, Miguel Ángel, “La responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator y del Estado-Juez en el Derecho Español”, *Revista Iberoamericana de Derecho*

Administrativo y Regulación Económica, IJ-LXVI-547, 14 de diciembre de 2012,
<http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=63547&print=2>

Simon, Thomas, “¿Qué es y para qué sirve la legislación? Codificación y legislación de gobierno: dos funciones básicas del establecimiento de normas por vía legislativa”, Macia Morillo, Andrea, traducción, *Universitas*, número 119, julio-diciembre, ISSN 0041-9060, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, 2009,
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/825/82515353020.pdf>