

**LIMITACIONES DE LA ADHESIÓN AL ESTADO DE DERECHO ATENDIENDO  
LA REGULACIÓN INSTITUCIONAL Y SUSTANCIAL DE PRODUCCIÓN  
NORMATIVA EN EL ESTADO DE JALISCO Y SUS ALCANCES**

*LIMITATIONS OF ADHERENCE TO THE RULE OF LAW IN ACCORDANCE  
WITH THE INSTITUTIONAL AND SUBSTANTIAL REGULATION OF  
REGULATORY PRODUCTION IN THE STATE OF JALISCO AND ITS REACHES*



Alfonso Hernández Barrón<sup>1</sup>

**SUMARIO:** *I. Introducción. II. Objetivos generales y particulares. III. Análisis y alcances del marco jurídico institucional en la producción de la norma del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. IV. Análisis y alcances de las limitaciones de la adhesión al Estado de derecho en razón de la regulación jurídica sustancial en la producción normativa del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. V. Conclusiones. VI. Propuestas. VII. Bibliografía, Fecha de recepción 12-03-2020, Fecha de aceptación: 21-03-2020.*

---

## **Resumen**

El objeto de este artículo consiste en identificar aquellos factores regulativos que se desprenden de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco y su

---

<sup>1</sup> Maestro en derecho presidente de la comisión de DDHH de Jalisco, alfonso3cedhj@hotmail.com

reglamento, de índole institucional y propios de la producción normativa del Poder Legislativo que debilitan la adhesión al Estado de derecho, a efecto de establecer aquellas propuestas que coadyuven a fortalecerlo.

### **Abstract**

*The purpose of this article is to identify those regulatory factors that emerge from the Organic Law of the Legislative Power of the State of Jalisco and its regulations, of an institutional nature and characteristic of the normative production of the Legislative Power that weaken adherence to the Rule of Law, in order to establish those proposals that help strengthen it.*

**Palabras clave:** Estado de derecho, producción normativa, marco jurídico sustancial, marco jurídico institucional, democracia constitucional.

**Key words:** *Rule of law, normative production, substantial legal framework, institutional legal framework, constitutional democracy*

## **I. Introducción**

### **1.1. Contexto del Estado de derecho de Jalisco a la luz de los indicadores del World Justice Project**

De conformidad con el último Índice de Estado de derecho en México del World Justice Project, el cual mide el grado de adhesión a la cultura de la legalidad por parte de la población mexicana, Jalisco se encuentra en la posición 26 entre las demás entidades federativas<sup>2</sup>. Esto implica que la población no cree en la eficacia y eficiencia del marco regulatorio. En esta percepción de la funcionalidad del

---

<sup>2</sup> World Justice Project. *Índice de Estado de Derecho México 2019-2020*. (13 de febrero de 2020). <http://index.worldjusticeproject.mx/mapa/MX14>

derecho, el Poder Legislativo juega un papel importante, ya que de él depende la producción normativa a aplicarse, y no de los demás poderes y organismos constitucionales autónomos. Es decir, el diseño de la regulación jurídica es un factor determinante para establecer el grado de eficacia y eficiencia del Estado de derecho.

Entre los diversos factores que toma en consideración el World Justice Project, relacionados con el diseño y la eventual aplicación del marco jurídico vigente, cabe destacar lo siguiente para lograr una mayor claridad en este artículo especial:

1. **Límites al poder gubernamental.** Se mide si, efectivamente, los poderes y organismos constitucionales autónomos sirven como contrapeso a los que los gobiernan. Esto también implica verificar si se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas. Tratándose del Poder Legislativo, este factor toma en consideración, en su sub-inciso 1.1., si el dicho ente público funciona de manera autónoma, en donde se respete a los grupos legislativos como oposición sin que existan represalias de por medio.
2. **Ausencia de corrupción.** Dicho factor mide el grado en el cual el poder público puede abusar para obtener un beneficio privado. Tratándose del sub-inciso 2.4., se mide si, efectivamente, los servidores públicos del Poder Legislativo se abstienen de incurrir en actos de corrupción.
3. **Cumplimiento regulatorio.** Dicho factor mide si la norma se cumple “de manera efectiva (6.1), sin influencias indebidas (6.2), con respeto al debido proceso en los procedimientos administrativos (6.3), y sin demoras irrazonables en los mismos (6.4)”<sup>3</sup> Este indicador tiene relación con el Poder Legislativo, ya que establece si las normas se están diseñando a efecto de que sean cumplidas.

---

<sup>3</sup> *Ídem*

Cabe resaltar que si bien pueden existir otros factores que escapen la órbita del legislador, estos contribuyen como indicio para establecer el grado de aceptación de las normas por parte de la sociedad, ya que el diseño de toda ley, así como el proceso que se lleve a cabo, va a determinar su aceptación por la población, así como su viabilidad.

Atendiendo a dichos factores, Jalisco ocupa las siguientes posiciones:

1. Límites al poder gubernamental: posición 19 de 32 entidades federativas. Cuenta con una calificación de 0.43; en tanto que en el sub-inciso correspondiente al Poder Legislativo, dicho ente obtuvo una calificación de 0.47. Se puede mostrar que, aunque dicho puntaje del factor de referencia supera la media nacional, sigue estando bajo para estándares internacionales. (Poner comparativo de mejores países). Esto implica que el Legislativo no representa un contrapeso al gobierno, por lo que su autonomía se encuentra comprometida.
2. Ausencia de corrupción: posición 28 de las 32 entidades federativas, en donde en el sub-inciso 2.4, que hace referencia a los servidores públicos del Poder Legislativo, se obtuvo un puntaje de 0.31. Esto implica que la población percibe a los funcionarios de dicho poder como corruptos, y que existen situaciones fácticas y de riesgo donde se emplea el poder de producción normativa para beneficio personal.
3. Cumplimiento regulatorio: posición 25 de 32 entidades federativas con un puntaje de 0.34. Esto implica que se cuentan con los suficientes indicios para asumir que las normas están siendo diseñadas para que no sean eficaces y eficientes en su implementación.

Las bajas puntuaciones que se adscribieron a los diversos factores señalados en referencia al Poder Legislativo hacen necesario que se pueda analizar y evaluar el marco institucional de dicho ente público, así como la regulación alrededor de la actividad propiamente dicha de la producción normativa. Este artículo tiene por finalidad analizar dichos elementos, a efecto de establecer aquellas propuestas, por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, que coadyuven a fortalecer la adhesión al Estado de derecho en dicha entidad federativa.

Es importante que esto se realice acorde a una perspectiva de derechos humanos, ya que dichos indicadores afectan el derecho a la seguridad jurídica, como se verá más adelante; y a su vez, al derecho humano a una gestión pública de calidad, la cual se desprende del artículo 4º de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos, de la que México es parte, en donde se establece como componente fundamental de todo régimen democrático “(...)la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública ...”<sup>4</sup> En este mismo sentido, México ha fijado posturas para garantizar el derecho a una gestión pública de calidad, de manera explícita a través de su adhesión a la Carta Iberoamericana de Gestión Pública de Calidad, emitida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Para los fines de este artículo se considera como marco jurídico institucional aquella legislación que puede incidir de manera indirecta en la actividad propia de la producción normativa por parte del Poder Legislativo. A continuación se describen los elementos a consideración para integrar dicho componente.

- **Regulación en materia de procedencia de producción normativa.** Consistente en aquellas personas, poderes u organismos constitucionales autónomos que pueden presentar propuestas de producción normativa

---

<sup>4</sup> Organización de Estados Democráticos, *Carta Democrática Interamericana*, (11 de septiembre. 2001).

formal y materialmente de índole legislativo ante el Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

- **Regulación en materia de conformación del Poder Legislativo.** Consistente en todas aquellas disposiciones jurídicas que tratan sobre la integración de órganos internos, contratación de personal y relaciones de dicho poder con otros entes públicos o privados.

En el caso del marco jurídico sustancial en materia de producción jurídica, éste consiste en la regulación vigente que de manera directa precisa los umbrales mínimos y presupuestos que debe de cumplir toda iniciativa de ley. Dicho marco jurídico sustancial también implica aquellos umbrales y presupuestos que corresponden a la elaboración de dictámenes.

## **II. Objetivos generales y particulares del artículo**

### **2.1. Objetivo general**

- Identificar aquellos factores regulativos que se desprenden de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su reglamento, de índole institucional y propia de la producción normativa del Poder Legislativo, que debilitan el Estado de derecho, a efecto de establecer propuestas que coadyuven a fortalecerlo.

### **2.2. Objetivos particulares**

- Identificar, diagnosticar y establecer los alcances de los factores institucionales de índole regulativa contenidos tanto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, como en su reglamento, que contribuyan a debilitar el Estado de derecho.

- Identificar, diagnosticar y establecer los alcances de los factores que determinen sustancialmente a la producción normativa contenidos tanto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, como en su reglamento, que contribuyan a debilitar el Estado de derecho.
- Establecer propuestas al marco jurídico vigente del Poder Legislativo a efecto de coadyuvar a fortalecer la producción normativa con la finalidad de fortalecer el Estado de derecho en el corto, mediano y largo plazos.

### **III. Análisis y alcances del marco jurídico institucional en la producción normativa del Poder Legislativo del Estado de Jalisco**

En este apartado se detallan, analizan y establecen los alcances de los factores que coadyuvan a debilitar la adhesión al Estado de derecho correspondientes al marco jurídico institucional en la producción normativa del Poder Legislativo del Estado de Jalisco que ya fueron en su momento precisados en el apartado correspondiente.

Acorde a lo anterior, se procede primero a profundizar en aquellos factores que inciden en la regulación en materia de producción normativa, siguiendo una dinámica decreciente en donde se analizan los factores atendiendo a la jerarquía normativa, es decir, tanto a nivel constitucional como aquellas a rango de ley, atendiendo a la dinámica de cada elemento. Acto seguido, se realizará la misma dinámica con enfoque a la regulación en materia de la conformación del Poder Legislativo.

#### **3.1. Regulación en materia de procedencia de producción normativa**

De conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, corresponde a los tres poderes y ayuntamientos presentar iniciativas de ley; y en el caso de los ciudadanos, lo podrán hacer siempre que éstas vayan suscritas por

el equivalente al 0.05% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Instituto Electoral y de Participación del Estado de Jalisco<sup>5</sup>. Dicha regulación contribuye a debilitar la adhesión al Estado de derecho, toda vez que, por un lado, establece una prioridad a favor de los tres poderes para producir normas, lo cual no es acorde al contexto de una democracia constitucional contemporánea; y por otro, limita indebidamente el diálogo horizontal entre entes públicos.

La primera afirmación que se realiza se fundamenta en el hecho de que, en las democracias actuales, todos los poderes constituidos tienen una función esencial de limitar el poder, es decir, no cuentan con una mayor jerarquía, tal como lo dan a entender juristas como Gustavo Zagrebelsky<sup>6</sup>, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio jurisprudencial, y que sirve para fortalecer la presente línea de argumentación:

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas **constitucionales**, órganos **autónomos** cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos **organismos** guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en

---

<sup>5</sup> Constitución Política del Estado de Jalisco.

<sup>6</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, (Barcelona: Trotta, 2009).



general, conformándose como nuevos **organismos** que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos **constitucionales autónomos**, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>7</sup>

Esto implica que la regulación no puede hacer distinciones entre poderes u organismos constitucionales autónomos, al menos que surja alguna justificación que se desprenda de la dimensión valorativa o de razones institucionales, tal como lo señala Manuel Atienza y Ruiz Manero<sup>8</sup>. Lo más probable es que la regulación vigente, parte de la clásica visión de división de poderes atendiendo a que la constitución local se diseñó antes de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos; sin embargo, ante el contexto actual queda desfasado, ya que no existe justificación para no tomar en consideración a los demás organismos constitucionales autónomos en la consolidación de la democracia en el estado de Jalisco.

En cuanto a la segunda afirmación que se hace, por la cual se sostiene que la regulación actual limita el diálogo, o la visión dialógica, como bien establecería Gargarella<sup>9</sup>, en la producción normativa; parte de la premisa ya señalada, en donde nunca se transitó a una visión contemporánea de Estado, pues queda patente que los únicos facultados para poder presentar iniciativas de ley sin

---

<sup>7</sup> *Órganos Constitucionales Autónomos, sus características*. Controversia constitucional 32/2005 (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 22 de mayo de 2006).

<sup>8</sup> Juan Ruíz Manero y Manuel Atienza, *Ilícitos Atípicos*, (Madrid: Trotta, 2006).

<sup>9</sup> Roberto Gargarella, *Por una justicia dialógica*, (Buenos Aires: Siglo XXI editores. 2014).

limitación de materias son los poderes Ejecutivo y Legislativo, además de la población.

Dicha visión hace valer el presupuesto histórico, en donde la población se decanta por el Poder Legislativo como ente supremo que representa la voluntad política, sin que los demás poderes tengan una voz en el quehacer legislativo más allá de sus respectivos ámbitos por no estar integrado por representantes electos por la mayoría de la ciudadanía. Sin embargo, las democracias constitucionales actuales -y trayendo con ello a colación a Josep Aguiló Regla- cuentan con un coto vedado, y con mecanismos contra-mayoritarios que son el fundamento de legitimidad del poder<sup>10</sup>.

De nueva cuenta recurrimos al iusfilósofo Josep Aguiló Regla, pues desconocer la visión dialógica de la democracia implica desconocer la dinámica de los cambios en el poder, a efecto de que se logre coadyuvar a la consolidación de dicha forma de gobierno, dando pie a que pueda abrirse la puerta a visiones tergiversadas de la democracia que permitan a las masas o particulares manipular sus valores<sup>11</sup>

En este caso pareciera que la Constitución Política del Estado de Jalisco da pauta a entender que los demás poderes, así como organismos constitucionales autónomos, son incapaces de conocer de otras problemáticas más allá de sus ámbitos; sin que puedan entablar un diálogo con los demás poderes atendiendo a tópicos y problemáticas que son de común referencia a la sociedad. La realidad muestra que, en las democracias modernas, la visión dialógica y el intercambio multidisciplinario y transversal son indispensables para hacer frente a los problemas que pueda conocer una democracia, por lo que más que limitar a los actores, se debe buscar ampliar la base de quienes participan de la solución de

---

<sup>10</sup> Josep Aguiló Regla, Positivismos y Postpositivismo. Dos paradigmas en pocas palabras, (Doxa, 2007) pp. 666-675.

<sup>11</sup> *Ídem.*

los problemas actuales, y con ello lograr fortalecer la legitimidad de las instituciones, así como el capital social.

Por lo tanto, el que la regulación constitucional, a través del artículo 28, limite el número de entes públicos que puedan participar en la producción normativa, así como excluir que estos puedan abocarse al debate de otras materias más allá de sus perfiles, es injustificado y contribuye a minar la adhesión al Estado de derecho, ya que impide que se dé un diálogo integral, multidisciplinario y transversal, que a su vez se traduzca en una mejor gobernanza en favor de la población.

Sería necesario -y en el apartado de propuestas se verá a más detalle- el que, dentro del contexto de la propuesta política de una “refundación” del estado de Jalisco, que implica convocar a un poder constituyente, si no es que antes, se logre incluir a los demás poderes y organismos constitucionales autónomos como entes facultados para presentar iniciativas de ley, sin limitación de materia.

### **3.2. Regulación en materia de conformación del Poder Legislativo**

#### **3.2.1. Limitaciones en la regulación de la Agenda Legislativa y del Plan Institucional**

Del análisis sistemático de la Ley Orgánica del Poder Legislativo se desprende como primer factor que puede afectar la adhesión del Estado de derecho la regulación en materia de planeación, que se integra tanto por la Agenda Legislativa como por el Plan Institucional del Poder Legislativo. De conformidad con los artículos 22 y 24 del ordenamiento jurídico al que se hace alusión, dichos elementos establecen la obligatoriedad de dicho poder de establecer la ruta a seguir durante la legislatura.

Tratándose de la Agenda Legislativa, cabe destacar que esta tiene por objeto fijar los temas prioritarios que se discutirán por parte de las diversas

fracciones parlamentarias, en tanto que el Plan Institucional se fija dentro de los primeros tres meses por parte de dicho poder, a efecto de establecer la ruta a corto plazo, a través del diseño de indicadores de desempeño para fortalecer la calidad del trabajo legislativo, el cual, en esencia, tiene por objeto la producción normativa.

Se señala que la regulación actual limita la adhesión al Estado de derecho, toda vez que tratándose de la Agenda Legislativa, la cual fue aprobada mediante minuta de acuerdo legislativo el 30 de enero de 2019 por la Asamblea del Poder Legislativo, ésta señala temas a tratar, sin que se señale un marco justificativo que muestre que, efectivamente, se tratan de temas prioritarios para la sociedad; y a su vez, se omite establecer relaciones entre medios y finalidades o compromisos para lograr concretarlos<sup>12</sup>.

Esto implica que no hay manera de saber los parámetros que se emplearon para determinar cómo se fijaron las prioridades de dichas temáticas, pese a que esto podría tener un impacto significativo en la sociedad. Parte de la importancia que tiene la producción jurídica, como mecanismo que ayude a la adhesión al Estado de derecho, se debe a que los representantes logren mostrar que van a legislar atendiendo a problemáticas reales. Si bien existe el visto de buena fe por parte de los legisladores, no hay manera de corroborar con estudios de otra índole que esto haya ocurrido.

Por otro lado, tampoco hay forma de corroborar, del contenido de dicha agenda, que, efectivamente, se llevarán a cabo los compromisos de los legisladores. La propia Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como el reglamento, son omisos en establecer sanciones en caso que ésta sea incumplida. A su vez, dicha agenda es omisa en establecer plazos o agendas para concretar los supuestos de la temática. Es decir, dicha agenda no pasa de ser una carta de

---

<sup>12</sup> H. Congreso del Estado de Jalisco LXII Legislatura. «INFOLEJ.» *Agenda Legislativa de la LXII Legislatura del Estado de Jalisco*. 1 de enero de 2019.

buenas intenciones por parte del Poder Legislativo, sin que esto se traduzca en un beneficio social, ya que no hay métricas o elementos que auguren viabilidad alguna del documento, más allá de la buena fe con la que se conducen los legisladores.

En el caso del Plan Institucional del Poder Legislativo, el cual se aprobó vía acuerdo legislativo el 7 de julio de 2019<sup>13</sup>, representa un factor para el detrimento del Estado de derecho porque no cumple con los estándares mínimos de la metodología del marco lógico para su conformación. Esto se debe a que, lejos de establecer indicadores a nivel de fin, propósito y metas, dicha herramienta sólo retoma acciones a efectuar, sin precisar relaciones de medios y fines que puedan ser evaluados más allá de la propia esfera de este poder.

Además, cabe resaltar que dichos indicadores no van de la mano con presupuestos o recursos que hagan viable su implementación, por lo cual, más allá de representar medidas para lograr resultados, bien podrían reducirse a lista de actividades a desarrollar a través de la legislatura en el corto plazo. Todo esto afecta el nivel de calidad legislativa, ya que se muestra que no existen medidas viables para fortalecer la calidad de la producción, ya que ni siquiera se cuenta con un panorama objetivo e imparcial, al ser la institución juez y parte de su mejora, y de las debilidades actuales del Poder Legislativo, en donde no existe un compromiso presupuestario para fortalecerse.

A efecto de que la producción normativa logre coadyuvar a fortalecer el Estado de derecho, es necesario que tanto la Agenda Legislativa, como su Plan Institucional, se diseñen atendiendo a herramientas científicas serias que garanticen su objetividad y viabilidad, en donde el Poder Legislativo muestre un compromiso con la población para responder a la prioridad de problemas sociales, situación que, tal como se comprobó, dista de ocurrir.

---

<sup>13</sup> H. Congreso del Estado de Jalisco LXII Legislatura.. «INFOLEJ.» Acuerdo Legislativo que Aprueba el Plan Institucional del Poder Legislativo. (7 de julio, 2019).

### **3.2.2. Limitaciones de adhesión al Estado de derecho ante la omisión de regulación del cabildeo**

Otro factor que aqueja la adhesión al Estado de derecho, referente al marco de regulación institucional del Poder Legislativo, atiende a la omisión en regular el cabildeo. Si bien el artículo 26, en sus fracciones VII, VIII y IX, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece la obligación de los diputados de realizar actos que puedan representar un posible conflicto de interés, se reitera que dicho ordenamiento jurídico es omiso en establecer sanción alguna. Si bien se podría señalar que existen penalidades en materia de responsabilidades administrativas graves o de delitos, por casos de corrupción, el problema es que no siempre se estaría ante los supuestos en cuestión que ameritan cruzar el umbral de prueba más allá de toda duda razonable.

La omisión de regular el cabildeo genera inseguridad jurídica por la población, ya que no hay manera de prever, vía mecanismos de transparencia o análogos, el tipo de acercamientos que tienen los diputados con diversas asociaciones o agrupaciones que no implican incurrir en los supuestos de una responsabilidad administrativa grave, leve o de tipo penal. Tal sería el caso en el que el representante de una empresa buscara acercamiento con un diputado para fomentar una legislación que implique un beneficio personal; o que en su momento se pretenda frenar una propuesta determinada.

Aunque no resulte ilegítimo el que integrantes de la sociedad civil, iniciativa privada, académicos u otras personas promuevan causas a través de la legislación, deben existir mecanismos que inhiban de manera eficaz y eficiente el conflicto de interés, ya que la legislación actual da cabida a un amplio marco de discrecionalidad que no es óptimo en una democracia constitucional. A manera de contraste, el Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sí

cuenta, a partir del artículo 263, con disposiciones jurídicas para controlar este tipo de prácticas<sup>14</sup>.

El hecho que se tenga un control sobre qué tipo de grupos ingresan en el Poder Legislativo, y se transparente dicha información a efecto de tener conocimiento sobre el tipo de causas que se llevan, ya sea en lo particular, con los diputados, en las diversas fracciones parlamentarias o en el seno de la junta de coordinación política, es indispensable para el adecuado desarrollo del Estado de derecho, pues con ello se logra un mayor control sobre el tipo de legislación que se incluye, previniendo posibles actos de corrupción. *A contrario sensu*, en la medida que no se regule el cabildeo, se sigue dejando abierta la puerta para incurrir en conflictos de intereses y en una legislación amañada en detrimento del Estado de derecho.

### **3.2.3. Limitaciones de adhesión al Estado de derecho en las atribuciones de la Junta de Coordinación Política**

De conformidad con el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Junta de Coordinación Política se establece como órgano interno plural para buscar acuerdos entre los diversos grupos o representaciones parlamentarias a través del sistema del voto ponderado, en donde cada integrante representa el número de votos de sus grupos o representaciones. Entre sus facultades, establecidas en las diversas fracciones del artículo 47, destacan aquellas que se refieren a la designación de los directivos, funcionarios públicos, integración de comisiones, órgano técnico, así como la elaboración del proyecto anual del presupuesto de egresos.

La regulación en relación a las facultades de la Junta de Coordinación Política representa un factor que contribuye a debilitar la adhesión al Estado de

---

<sup>14</sup> H. Congreso de la Unión. LXIV Legislatura. Cámara de Diputados. Leyes Federales Vigentes, (noviembre, 2019)

derecho porque no se garantiza la pluralidad, así como la objetividad en la toma de decisiones. Es decir, los criterios para poder designar directores, así como para repartir el número de comisiones, tienen como base la visión mayoritaria de la democracia.

Si bien se podría intentar justificar dicha pretensión, buscando con ello establecer condiciones de gobernanza, esto resulta inconsistente con la visión de pluralismo democrático que ha sostenido en su momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues subraya la importancia para esta visión a través de varias figuras, como es el caso de los diputados de representación proporcional, así como de los diputados sin partido, o de las reglas que han establecido cuotas de géneros<sup>15</sup>.

A manera de ejemplo de esta inconsistencia, por un lado el artículo 72 en su inciso 2 señala que debe procurarse que su conformación represente la pluralidad política del Poder Legislativo; y por otro se permite que sea la Junta de Coordinación Política, a través de la figura del voto, la que determine quiénes integrarán dichos órganos internos. Por más que se intente armonizar ambas posturas, siempre se corre el riesgo que aquellos partidos con mayor número de votos logren imponer su agenda en detrimento de los grupos minoritarios.

En el caso de la designación de directores y demás órganos técnicos ocurre lo mismo, en donde los demás partidos de oposición tienen poca voz en el quehacer legislativo, lo cual se traduce en un riesgo en la calidad legislativa, lo cual se avala a su vez por los indicadores de Estado de derecho ya mencionados. En todo caso, la legislación debería de garantizar una mayor equidad en la

---

<sup>15</sup> REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE UN CONGRESO LOCAL QUE REAJUSTEN LAS LISTAS DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON DERECHO A ESCAÑOS POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A VOTAR, Contradicción de tesis, 275/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (4 de octubre de 2019).



designación de comisiones y directivos, que logre traducirse en un mejor desempeño institucional.

Tratándose del diseño presupuestario, el hecho que su conformación obedezca en exclusiva a un órgano de naturaleza política a través de una visión eminentemente mayoritaria, es perjudicial para la producción normativa y el Estado de derecho. Esto se debe a que del análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo para el Ejercicio Fiscal de 2020 se desprende que este es ilegal, ya que contraviene las disposiciones de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios; éste se elaboró retomando los defectos de las matrices del Plan Institucional, el cual, lejos de adoptar la planeación de resultados, sigue estableciendo una dinámica con base en gasto corriente<sup>16</sup>.

En todo caso, y de conformidad con el ordenamiento jurídico en cita, el presupuesto debió de diseñarse atendiendo a una metodología de marco lógico que armonice con el Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza 2018-2024; situación que no ocurrió. De haber contado con una regulación que garantice la conformación del presupuesto de manera objetiva e imparcial, dicho riesgo de contar con un presupuesto irregular se reduce sustancialmente.

#### **3.2.4. Limitaciones a la adhesión al Estado de derecho en razón al método de designación de titulares de secretarías, direcciones, centros de investigación, órganos internos de control y órganos técnicos**

De conformidad con la regulación establecida en el título quinto de la Ley Orgánica del Estado de Jalisco, los titulares de las secretarías, direcciones, centros de investigación y órganos internos de control y órganos técnicos son designados y electos libremente por la Asamblea, sin evaluación o examen por oposición.

---

<sup>16</sup> H. Congreso del Estado de Jalisco. LXII Legislatura. *Acuerdo legislativo que aprueba el proyecto del Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo*. (24 de julio, 2019).

Esta regulación jurídica limita la adhesión al Estado de derecho porque, lejos de procurar que el desarrollo administrativo esté a cargo de los mejores perfiles, se eligen personas que corren el riesgo de que respondan a criterios políticos, en donde muy probablemente se elijan atendiendo a una óptica mayoritaria, tal como se comprobó en el apartado anterior. Además, el alto grado de discrecionalidad de elección puede dar pauta a casos de corrupción.

Si bien en dicho título se establecen criterios para elegir y, en su caso, designar a los servidores públicos, no hay manera para garantizar que a futuro se elijan las personas más idóneas. Para tal efecto cabe destacar que el Banco Interamericano de Desarrollo ha establecido directrices y lineamientos que precisamente apoyan el fomentar criterios meritocráticos, a efecto de que vía exámenes por oposición y otro tipo de evaluaciones se otorgue a la población la seguridad de contar con los mejores perfiles, tanto en lo técnico como en su desempeño ético<sup>17</sup>.

Dicha regulación también es contraproducente para la consolidación del Estado de derecho en Jalisco, ya que al no contar con mecanismos por los cuales se promuevan los mejores perfiles administrativos, existe el riesgo que aquellos que dirigen diversos órganos internos difundan sus debilidades a través de todo el sistema. Esto puede notarse en los vicios ya señalados en materia del diseño del Plan Institucional, de la Agenda Legislativa y del presupuesto.

Por lo tanto, se requiere que la conformación de las secretarías, direcciones, centros de investigación y órganos técnicos obedezca a parámetros de objetividad e imparcialidad para que la población cuente con la seguridad jurídica de que el Poder Legislativo en el estado tenga los perfiles más idóneos, electos a través de criterios que trasciendan la visión mayoritaria y política, y que

---

<sup>17</sup> Juan Carlos Cortázar Velarde et al, Al servicio del ciudadano. *Una década de reformas del servicio civil en América Latina*. (2004-2013), (Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo)

esto se traduzca en una calidad en la producción normativa, a favor del Estado de derecho.

### **3.2.5. Limitantes a la adhesión al Estado de derecho en razón de la regulación del funcionamiento de las comisiones legislativas**

Dentro del título sexto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo se establecen los lineamientos del funcionamiento de las comisiones legislativas como órganos internos. Además de los factores limitantes a la adhesión del Estado de derecho que fueron comprobados en el sub-inciso referente de la Junta de Coordinación Política, se detectaron cuatro elementos que inciden de manera negativa en la seguridad jurídica de la población, consistentes en:

- La ausencia de sanciones ante el incumplimiento de las comisiones de atenerse a los plazos para dictaminar iniciativas de ley.
- La ausencia de mecanismos de transparencia para contar con datos abiertos y que la población pueda revisar los dictámenes e iniciativas de ley.
- La ausencia de regulación para establecer los lineamientos y alcances del trabajo que realizan los asesores.
- La regulación en materia de conformación de políticas públicas por parte de las comisiones legislativas.

De conformidad con el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en su fracción X, correlacionado con el numeral 102 del mismo ordenamiento, las iniciativas de ley deben ser dictaminadas en un plazo no mayor de 15 días hábiles, salvo que exista alguna causa pertinente que así quede establecida. Empero, a

través de todo el ordenamiento o reglamento no existe sanción alguna por el incumplimiento de dicha disposición.

Esto viola la seguridad jurídica en perjuicio de consolidar el Estado de derecho, ya que no hay manera de procurar que el trabajo legislativo se apegue, a su vez, al principio de legalidad. Si bien pueden existir en su momento iniciativas rezagadas que impliquen una mayor carga laboral de pasadas legislaturas, o de la actual, no existe justificación por la cual la población tenga que cargar con dicha situación. En todo caso, deben establecerse los mecanismos para que se tenga plena certeza de los plazos para poder elaborar un dictamen y concretarse tal como lo marca la ley.

Correlacionado con dicho factor, cabe resaltar que, tratándose de las páginas electrónicas correspondientes al Congreso del Estado de Jalisco del INFOLEJ, así como a la Gaceta Parlamentaria y de las comisiones, pese a que el artículo 121 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece la necesidad de que la información de dicho poder se realice acorde a datos abiertos, hasta la fecha sólo se publica en formatos PDF. Por otro lado, si se desea ingresar a estas herramientas electrónicas no hay posibilidad de saber de manera accesible y dinámica el plazo que tienen las comisiones para dictaminar las iniciativas presentadas.

Es importante que la población logre tener acceso vía electrónica, inclusive en formatos accesibles a personas con diversas discapacidades, al trabajo legislativo en comisiones, a efecto de lograr un mayor diálogo que fortalezca la legitimidad de las instituciones públicas, y una mayor gobernanza. Cabe resaltar que, pese a que es un paso adelante que el Poder Legislativo cuente con una plataforma de Congreso Abierto, todos los documentos se encuentran en formato de PDF; es decir, aún se requieren mayores acciones para contar con instrumentos que logren de manera eficaz y eficiente una mayor cercanía con la población, que se traduzcan en formas de diálogo a favor del Estado de derecho.

A su vez, resulta preocupante que la legislación del Poder Legislativo, así como su reglamento, sea omisa en precisar los alcances de las actividades que realizan los asesores, o que se ha de atender por asesores legislativos. El artículo 77, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo sólo hace mención a dichos servidores públicos en la medida que queden acreditados para ayudar en el trabajo de las comisiones legislativas. De manera similar, el artículo 139 del reglamento de dicho ordenamiento jurídico establece que los titulares de los órganos técnicos y auxiliares de dictaminación pueden convocar a los asesores para coadyuvar en el trabajo legislativo.

El problema que representa esta regulación es que es escueta, pues no precisa qué se ha de entender por la figura de un asesor; sobre todo porque ni los proyectos de presupuesto establecen en los tabuladores sus alcances. Se reitera que esto es grave en la medida que no se sabe hasta dónde pueden implicar sus decisiones en el trabajo de producción normativa. Por otro lado, no se tiene certeza de su idoneidad para tratar algo tan sensible como sería la ley que ha de regir a la población de Jalisco.

El riesgo que esto representa para el Estado de derecho consiste en que no se tiene la certeza o previsibilidad sobre el impacto que puede tener una mala asesoría, ya que ni siquiera se tiene en cuenta el impacto en las decisiones de los diputados, sobre todo cuando puedan verse afectados derechos humanos. Esto no implica denostar la actividad que puedan llevar a cabo; sin embargo, resulta importante el que la población de Jalisco cuente con un marco jurídico que garantice que aquellos asesores que participen en la discusión de iniciativas de ley sean capaces en la materia. A manera de ejemplo, resultaría irrisorio el que un asesor sin la mínima preparación jurídica o política en materia de contribuciones esté discutiendo una reforma fiscal integral en el estado de Jalisco.

Es además preocupante que las comisiones legislativas, dentro de la regulación del título sexto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, estén facultadas para determinar las políticas públicas en todas las áreas de legislación del Estado. Esto se debe a que las políticas públicas son esfera de competencia, por corresponder al área de la administración pública, del Poder Ejecutivo o, en su defecto, de organismos constitucionales autónomos que guarden una naturaleza análoga, tal como lo refiere el administrativista García de Enterría<sup>18</sup>, así como muchos juristas y doctrinistas en la materia, tanto a nivel nacional como local.

Si bien el Poder Legislativo puede incidir en los lineamientos de la administración pública, no hay razón alguna para que sea el diputado quien fije las políticas públicas, ya que en todo caso implicaría no sólo riesgo de invasión de poderes del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo; también trastocaría la seguridad jurídica, ya que no se tendría previsibilidad sobre la naturaleza, límites y alcances en razón de la producción normativa que realiza dicho ente público.

Es importante que se precise que las comisiones, si bien podrían establecer lineamientos en materia de política pública, tomen las medidas correspondientes para evitar que se invadan esferas o se generen espacios de corrupción o abuso de poder por trastocar la naturaleza jurídica del Poder Legislativo.

Por último, es contraproducente para consolidar el Estado de derecho el hecho que en la función de las comisiones al dictaminar iniciativas, no sea obligatorio realizar mesas de trabajo con la población beneficiada. Esto se debe a que el artículo 109 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece que las comisiones podrán realizar ejercicios de foro sólo en la medida que lo estime conveniente. Cabe destacar que si bien el portal electrónico de Congreso Abierto podría ayudar y aminorar dicha cuestión, sigue a discrecionalidad de este poder el alcance de la participación social, así como de los diversos sectores que integran a la población.

---

<sup>18</sup> Eduardo García de Enterría, Curso de Derecho Administrativo. Tomos I y II, (Madrid: Thomson Reuters Proview, 2017).

En tanto que las democracias constitucionales modernas vienen a reivindicar su legitimidad a través de aquellas medidas que hagan resaltar el pluralismo, como serían las herramientas de participación social que pongan el eje en la calidad del diálogo, tal como lo señala Vega Reñón<sup>19</sup>, el marco jurídico de producción normativa, representado esencialmente por la Ley Orgánica del Poder Legislativo, sigue en su visión meramente procedimental y mayoritaria de la democracia.

Inclusive, dicha disposición jurídica no concuerda con la visión de los principios de gobernanza establecidos en la Ley de Planeación Participativa del Estado de Jalisco, porque se desconoce el imperativo axiológico de hacer efectivo dicho presupuesto dentro de la esfera del Poder Legislativo para lograr un mayor grado de legitimidad y, en su caso, de eficacia de sus normas. Por lo tanto, es importante establecer una regulación que reivindique el diálogo con la población, con miras a una planeación que, lejos de ser discrecional y optativa, sea obligatoria para cualquier iniciativa de ley en el proceso por el que éstas se dictaminan.

#### **IV. Análisis y alcances de las limitaciones de la adhesión al Estado de derecho en razón de la regulación jurídica sustancial en la producción normativa del Poder Legislativo del Estado de Jalisco**

En este apartado se analiza el marco jurídico sustancial de producción normativa, establecido tanto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo como en su reglamento. Esto se delimitará esencialmente a los artículos 142 y 147 de dicho ordenamiento jurídico, ya que son la base y fundamento de la creación de normas, toda vez que en los anteriores sub-incisos del apartado se realizó el debido análisis de la regulación institucional y sus alcances en la producción normativa.

---

<sup>19</sup> Luis Vega Reñón, *Deliberando sobre la deliberación*, (2018).

Estos dos artículos tratan, respectivamente, sobre los elementos y lineamientos para conformar una iniciativa de ley, así como los dictámenes que emiten las comisiones legislativas en razón de éstas. Dicho orden para proceder permitirá establecer una adecuada articulación entre ambos momentos, para los efectos de presente artículo.

#### **4.1. Limitaciones sustanciales a la adhesión al Estado de derecho en razón de los lineamientos de producción jurídica de las iniciativas de ley**

Del análisis del artículo 142 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo se desprende que la exposición de motivos es el núcleo justificativo para poder mostrar la viabilidad de las propuestas de iniciativas de ley. Debido a su importancia y para lograr mayor claridad en la línea discursiva de este artículo, se procede a citarlos:

##### **Artículo 142.**

1. Las iniciativas se presentan mediante escrito firmado por quien o quienes las formulen, y deben contener:

I. Exposición de motivos con los siguientes elementos:

a) Explicación de la necesidad y fines perseguidos por la iniciativa;

b) Análisis de las repercusiones que de aprobarse podría tener en los aspectos jurídico, económico, social o presupuestal; y

c) Motivar cada uno de los artículos que se adicionan, reforman o derogan;

II. Artículos que debe contener la ley, el decreto o acuerdo legislativo correspondiente; y



### III. Disposiciones transitorias.

De la regulación sustancial que se establece en cuanto a los contenidos que debe contener toda iniciativa de ley, trascienden las siguientes limitantes que pueden incidir negativamente en la adhesión al Estado de derecho:

1. Ausencia de elementos regulativos por los que se establezca el método a seguir para justificar una iniciativa de ley, así como los razonamientos que muestren su idoneidad.
2. Insuficiencia de elementos regulativos que permitan establecer un nexo causal entre la problemática social y la pertinencia de la propuesta.

Antes de pasar a analizar dichas limitantes, cabe destacar que si bien toda regulación es perfectible, y que ninguna se puede entender como una condición necesaria y suficiente para su eficacia, esto no se traduce en que cualquier regulación es adecuada para lograr hacer frente a las necesidades y problemáticas sociales. Como bien lo ha señalado Atienza desde la década de los ochenta del siglo pasado, es la expectativa de lo razonable y la calidad de la justificación lo que va a determinar en gran medida la eficacia y eficiencia de la norma en razón a sus objetivos<sup>20</sup>.

Esto implica que, de aplicarse los elementos del artículo 172 del ordenamiento en cuestión, se puede lograr una propuesta que sea razonable y acorde a las necesidades y expectativas de la sociedad. También, como se mostrará a continuación, estos elementos generan un amplio marco de discrecionalidad, en donde el éxito de la propuesta atiende en su diseño a factores que dependen más del legislador que a la dimensión valorativa de la regulación.

---

<sup>20</sup> Manuel Atienza, *Contribución para una teoría de legislación*, (Doxa, 1986) pp. 385-403.

Pasando al análisis de la primera limitante, pese a que toda metodología *a priori* para diseñar una iniciativa de ley goza de igualdad, atendiendo a la problemática o necesidad de lo que se pretende regular, ésta va a variar. A manera de ejemplo, no es lo mismo proceder con una metodología documental o de estudio de caso si lo que se va a tomar en consideración es una determinada relación social, o sólo un ordenamiento jurídico que se pretende armonizar atendiendo a su ubicación en el sistema del derecho vigente.

En el caso de la regulación vigente, al legislador no se le exige que establezca la metodología a emplear, lo cual es grave porque implica desconocer la esencia de las reglas del discurso práctico, en donde lo importante es lograr que el diálogo público se traduzca en propuestas viables. Si bien con sus modulaciones, es la razón práctica y su forma de externarse la que va a ser un factor esencial en si se contarán en un futuro con adecuadas políticas públicas que respondan a un contexto determinado; en donde lo importante es crear los mecanismos para erradicar los déficits en el razonamiento, como bien lo plantea Vega Reñón (2018).

La ausencia de regular la obligatoriedad de una metodología con su debida justificación en la Ley Orgánica del Poder Legislativo implica un déficit en el grado de razonabilidad en la producción normativa, ya que, ante una problemática igual, se pueden obtener resultados opuestos. En cambio, contar con una regulación que establezca la obligatoriedad de precisar la metodología para toda iniciativa de ley, así como justificar su idoneidad, disminuye sustancialmente dicho riesgo, en beneficio de un mayor grado de seguridad jurídica de los destinatarios de la norma que se pretende realizar.

Si bien el artículo 172 cuenta con algunos elementos por los cuales pueden establecerse relaciones de pertinencia entre medios y fines, también estos son insuficientes y se presenta el riesgo de incurrir en un alto déficit de razonabilidad. Esto se debe a que la legislación no contempla lineamientos para lograr comprobar los extremos tanto en necesidad, como en materia de repercusiones

económicas, jurídicas, sociales y presupuestarias. Tratándose de iniciativas de ley, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, desde la séptima época, vía jurisprudencia, lo que a continuación se cita debido a su importancia.

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica<sup>21</sup>.

Basta que sólo se establezcan los fundamentos jurídicos aplicables en cuanto a su competencia, en los que se atengan a cuestiones sociales que, a criterio de los poderes legislativos, merezcan ser tutelados. Esta línea de interpretación ha sido sostenida por la Corte en detrimento del principio de interdicción de la arbitrariedad, el cual consiste en que el legislador debe de guardar la justa proporción en su actuar para que éste no sea excesivo o caiga en abuso<sup>22</sup>, toda vez que para dicho tribunal constitucional, inclusive puede diseñar normas sin importar la idoneidad de documentos que traiga a colación para mostrar su pretensión, criterio que a continuación se cita para mayor claridad:

---

<sup>21</sup> FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA, Amparo en revisión 5983/79, Pleno de la suprema corte de Justicia de la Nación, ( 23 de septiembre de 1986),

<sup>22</sup> Roger Zavaleta. *La motivación de las resoluciones judiciales*, (Lima: Grijley, 2014).

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO. LOS DOCUMENTOS QUE SE HAYAN TENIDO EN CUENTA POR EL LEGISLADOR EN SU ELABORACIÓN, ÚNICAMENTE TIENEN UN EFECTO ORIENTADOR Y, POR ENDE, NO CONSTITUYEN UNA CONDICIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD.** Los documentos que se hayan tenido en cuenta dentro de un proceso legislativo (como el impacto recaudatorio y la memoria de cálculo), no pueden generar su violación, ya que son independientes de lo razonado por el legislador en el proceso respectivo y, además, porque lo expuesto por él en la **exposición** de **motivos**, si bien es una herramienta para el juzgador, no es indispensable para justificar la creación de una norma. De ahí que, no obstante que se llegaran a incorporar esos documentos en dicha **exposición**, su efecto únicamente sería orientador, y no como una condición de su constitucionalidad, ya que, en todo caso, el análisis constitucional de la norma que realice el juzgador se basa en sus méritos, frente al texto de la Constitución Federal, con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el quejoso<sup>23</sup>.

Ante la ausencia de sanciones o mecanismos que garanticen que se establezcan umbrales mínimos de razonabilidad en las iniciativas de ley por los cuales se pueda confirmar el nexo causal entre la problemática social y la pertinencia de la propuesta, existe una alta probabilidad de que las propuestas de iniciativas de ley puedan no responder a las exigencias sociales. En este sentido, cabe traer a colación que el Observatorio Legislativo del ITESO, AC, desde la sexagésima legislatura ha establecido rúbricas para poder evaluar la calidad del contenido justificativo de las iniciativas de ley, a efecto que se pueda prever el

---

<sup>23</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 753/2018 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO. LOS DOCUMENTOS QUE SE HAYAN TENIDO EN CUENTA POR EL LEGISLADOR EN SU ELABORACIÓN, ÚNICAMENTE TIENEN UN EFECTO ORIENTADOR Y, POR ENDE, NO CONSTITUYEN UNA CONDICIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD, (24 de enero de 2020).

grado de eficiencia y eficacia de éstas<sup>24</sup>, las cuales a continuación se citan dada su importancia para los fines de este artículo:

1. **Claridad de la técnica legislativa:** Cumple con todas las características exigidas por la técnica legislativa, además es fácil de leer y comprender. La exposición de motivos, la normatividad propuesta, y las normas transitorias son congruentes entre sí;
2. **Integración al sistema jurídico:** Se integra con el sistema normativo incluyendo los pactos, convenciones y protocolos facultativos de derechos humanos aplicables o de no hacerlo prevé las reformas o adiciones a las leyes necesarias para que esto suceda;
3. **Mecanismos de garantía:** La iniciativa prevé incentivos sanciones, sancionadores y dimisión de conflictos, el árbitro estas circunstancias y pormenores de aplicación;
4. **Relevancia pública de los cambios planteados:** La iniciativa plantea cambios que mejoran sustancialmente el marco legal o institucional vigente, en respuesta a un problema jurídico;
5. **Fundamentación de las iniciativas:** La propuesta se sustenta en una relación causa efecto plausible, sustentada en la opinión de los afectados por la disposición propuesta y en la de expertos con relación a los temas tocados por la disposición, y propone disposiciones legales coherentes con dicha relación;

---

<sup>24</sup> ITESO, *Evaluación de Iniciativas de ley*, (2020) [https://www.iteso.mx/web/general/detalle?group\\_id=3662890](https://www.iteso.mx/web/general/detalle?group_id=3662890)

6. **Identificación de grupos objetivos y beneficiarios:** Se explicita quienes tendrán la obligación de cumplir con la disposición y quienes se prevé que se beneficien de ello es decir, población objetivo.
7. **Previsión de la evaluación de cumplimiento de objetivos:** Establece objetivos específicos, plazos para cumplirse y están redactados en forma de resultados, no de actividades;
8. **Análisis de costo efectividad:** Análisis de costo –efectividad completo y correcto;
9. **Viabilidad presupuestal:** Se prevé el monto presupuestal que habría de ejercerse y se establecen los mecanismos para conseguir y aplicar el respectivo recurso;
10. **Análisis de impacto regulatorio:** Se realizó un análisis de impacto regulatorio en el que se establecen claramente las ventajas que conllevaría la aplicación de la disposición propuesta con respecto a mantener las cosas como están<sup>25</sup>.

Estos lineamientos, de ser integrados en las propuestas y efectivamente corroborados, permitirán hacer frente a los riesgos de déficits de justificación en la producción normativa que en su momento ya fueron señalados. Se reitera que contar con dichos umbrales en la ley se fortalece la seguridad jurídica tanto en su acepción formal, como material en favor de la población; lo cual a su vez se traduce en una mayor adhesión al Estado de derecho.

Cabe resaltar que el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en su título noveno, denominado “Técnica Legislativa”, establece disposiciones que buscan fortalecer la calidad del trabajo legislativo. Sin embargo, a raíz de su

---

<sup>25</sup> Evaluación de iniciativas de ley 2020, [https://www.iteso.mx/web/general/detalle?group\\_id=3662890](https://www.iteso.mx/web/general/detalle?group_id=3662890)

análisis sistemático y teleológico se observa que no responden a los criterios de contenido ya señalados o que otros juristas han propuesto, como Manuel Atienza. Dichas disposiciones adolecen en la medida que son potestativas de los diputados para emplearlas, y tratan en su mayor parte de aspectos formales, como sería el caso de guardar una adecuada estructura o denominación de la organización de las partes que integran una iniciativa de ley.

Es decir, dicho título no logra trascender al ámbito justificativo sobre la viabilidad de las propuestas, sin que por ello se demerite su contenido, ya que también es importante que las propuestas de ley logren una estructura formal que sea comprensible para sus destinatarios. Por lo tanto, es importante que la regulación jurídica en su momento contemple dichos umbrales, y se logre contar con mecanismos a favor de la sociedad para que puedan combatirse aquellas iniciativas que no respeten el principio de interdicción de la arbitrariedad cuando existan violaciones a estos supuestos.

#### **4.2. Limitaciones sustanciales a la adhesión al Estado de derecho en razón de los lineamientos de la conformación de dictámenes de iniciativas de ley**

De conformidad con el ya señalado artículo 147, en su inciso 3, los dictámenes, como herramientas para determinar si se aprueba o desecha una iniciativa de ley, deben contener los siguientes requisitos:

I. Parte Expositiva que es la explicación clara y precisa del asunto a que se refieren;

II. Parte Considerativa que es el conjunto de criterios, razonamientos, motivaciones y fundamentos que se vertieron para resolver en determinado sentido; y

III. Parte Resolutiva que es la propuesta que se pone a consideración de la Asamblea del proyecto de ley, decreto o acuerdo legislativo.

Aunque el inciso 4 de dicho artículo establece que ante la ausencia de estos requisitos podrá establecerse moción por parte de los integrantes de la Asamblea del Congreso del Estado de Jalisco, a efecto de que se retire el dictamen en su momento de discusión, se reitera que, debido a la ausencia de mecanismos de sanción o de garantía, no hay manera de aplicar esta disposición jurídica.

Por otro lado, cabe resaltar que dicha regulación implica una limitación a la adhesión al Estado de derecho porque es omiso en establecer los parámetros para que se logre de manera efectiva corroborar los extremos señalados en el inciso anterior, a efecto de lograr comprobar que existan condiciones de eficacia y eficiencia para que la iniciativa sea viable; y por otro lado, tal como se mencionó al analizar las limitaciones institucionales, en momento alguno se requiere que la población objeto de la propuesta se considere, ya sea para aprobarla o desecharla.

Esto implica que basta con que se cumplan dichos criterios mínimos para que cualquier iniciativa se apruebe o deseche, sin importar la calidad justificativa con la cual fue diseñada, en donde al final serían criterios mayoritarios o de otra índole los que prevalecerán frente a otros valores, como es el caso de los derechos humanos. A su vez, dicha cuestión se podría traducir en que los dictámenes que en su momento entren en vigor como legislación del Estado de Jalisco, se judicialicen ante órganos jurisdiccionales a nivel local, nacional e inclusive internacional.

Por lo tanto, es necesario que la legislación se modifique a efecto de que los requisitos que han de integrar los dictámenes logren implicar a la población objeto; y se logre corroborar la calidad de la justificación de las iniciativas de ley para fortalecer la adhesión del Estado de derecho y procurar una mayor viabilidad en la aplicación de las normas cuando entren en vigor.



## **V. Conclusiones**

A través de este artículo se detectaron, analizaron y establecieron los alcances de las diversas limitaciones tanto institucionales como sustanciales que se desprenden de la regulación jurídica de producción normativa en el Estado de Jalisco, en donde se tomó como referente la Constitución Política del Estado de Jalisco y la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, así como su reglamento. De dicho ejercicio se concluye lo que a continuación se describe, atendiendo a su naturaleza:

### **a. Hallazgo en cuanto a las limitantes en la adhesión al Estado de derecho en la regulación jurídica institucional en la producción normativa del Estado de Jalisco**

El mayor obstáculo institucional en la producción normativa que afecta de manera negativa la adhesión al Estado de derecho consiste en la visión mayoritarita y procedimental, que se ve reflejado tanto en la legislación constitucional como en la normativa secundaria, pues no existen controles para que se logre consolidar una óptica plural de la democracia constitucional donde el diálogo y la razón sean instrumentos de cambio, a efecto de hacer de la dignidad humana la base de todo el ordenamiento jurídico.

Se requiere de mecanismos que logren servir de garantía para el adecuado desempeño institucional del Poder Legislativo, en donde los diversos sectores de la población; así como los demás poderes y organismos constitucionales, participen de manera activa atendiendo a reglas discursivas

que permitan que el diálogo de los problemas y necesidades sociales sea un vehículo de libertad hacia la gobernanza y la legitimidad de las instituciones públicas.

**b. Hallazgo en cuanto a las limitaciones en la adhesión al Estado de derecho en la regulación jurídica sustancial en la producción normativa del Estado de Jalisco**

El mayor obstáculo sustancial en la producción normativa que afecta de manera negativa la adhesión al Estado de derecho consiste en la omisión de precisar mecanismos para garantizar el principio de interdicción a la arbitrariedad, a efecto de que se consolide la seguridad jurídica tanto en su acepción formal como material a favor de la población.

Es importante que se modernice el marco jurídico vigente a efecto que se logre plasmar en las iniciativas de ley aquellas rubricas que se traduzcan en una mayor viabilidad a favor de la población objetivo de las iniciativas; y por otro, el que los dictámenes corroboren dichos supuestos en donde se haga partícipe a los principales afectados para lograr un mayor grado de legitimidad de las instituciones públicas, así como fortalecer la cohesión social.

Además, es importante que se logren dichos cambios en el marco jurídico del Estado de Jalisco, toda vez que la línea jurisprudencial que ha venido sosteniendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación es contraproducente para fortalecer la calidad de la justificación de la producción normativa.

## **VI. Propuestas**

Acorde a las conclusiones señaladas, se procede a realizar las siguientes propuestas al Poder Legislativo del Estado de Jalisco a efecto de que este artículo sea de utilidad en caso que se determine aplicar su contenido:

### **6.1. Propuestas en el marco jurídico institucional en la producción normativa para fortalecer la adhesión al Estado de derecho**

#### **a. Ampliar el número de entes competentes para realizar iniciativas de ley sin delimitación de materias**

Es importante que el nuevo marco constitucional incluya que los demás poderes y organismos constitucionales autónomos puedan realizar iniciativas de ley sin delimitación de materias, a efecto de que se logre conformar una visión del Estado de derecho desde una óptica dialógica que contribuya a la gobernanza.

#### **b. Incluir mecanismos por los que se elimine la visión mayoritaria y procedimental de la democracia**

- Es importante que la legislación secundaria institucional en materia de producción jurídica garantice un equilibrio entre las diversas fuerzas políticas para fortalecer una visión plural de la democracia que respete el coto vedado que representan los derechos humanos.
- Se requiere establecer un marco jurídico institucional en materia de producción jurídica, por el cual la planeación presupuestaria sea objetiva e imparcial, con perspectiva de derechos humanos, que se traduzca de manera progresiva en fortalecer la calidad del trabajo legislativo.

- Es necesario diseñar un marco jurídico institucional en materia de producción jurídica, por el cual la estructura administrativa se elija atendiendo a criterios objetivos e imparciales, donde el Poder Legislativo cuente con los mejores perfiles a efecto de fortalecer la legitimidad de dicha institución pública.
- Conformar un marco jurídico institucional en materia de producción jurídica por el que se sancione de manera objetiva e imparcial el incumplimiento de los plazos o presupuestos administrativos a efecto de dotar de mayor seguridad jurídica a la población.

## **6.2. Propuestas en el marco jurídico sustancial en la producción normativa para fortalecer la adhesión al Estado de derecho:**

### **a. Incluir rúbricas que fortalezcan la calidad de la justificación de las iniciativas de ley y de los dictámenes**

- Establecer un marco jurídico sustancial en materia de producción normativa, por el cual se fortalezca la justificación de las iniciativas de ley y de los dictámenes; como sería el caso de motivar la idoneidad del método empleado, así como incluir presupuestos de razonabilidad que muestren su viabilidad. En este caso, sería pertinente incluir las rúbricas que aportó en su momento el Observatorio Legislativo del ITESO, tomando en consideración la doctrina contemporánea nacional e internacional en la materia.

### **b. Incluir sanciones y mecanismos de garantía para nulificar legislación por la violación al principio de interdicción de la arbitrariedad**

Es necesario establecer un marco jurídico sustancial en materia de producción normativa a favor de la población, por el cual se proteja el principio de interdicción

de la arbitrariedad en caso que las iniciativas de ley o dictámenes no cuenten con la debida justificación a efecto que se garantice la seguridad jurídica tanto en sentido formal como material.

**c. Incluir a la población objeto de la iniciativa y demás actores en el diseño y discusión de los dictámenes**

Se requiere establecer un marco jurídico sustancial en materia de producción normativa, que incluya a la población objetivo a través del proceso de discusión y dictamen de las iniciativas de ley a efecto que el resultado de esto se traduzca en un mayor grado de legitimidad y viabilidad para que, en caso que se aplique, sea eficaz y eficiente.

**VII. Bibliografía:**

Atienza, Manuel. «Contribución para una teoría de legislación.» *Doxa*, 1986: 385-403.

Cortázar Velarde , Juan Carlos, y Et al. *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina. (2004-2013)*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.

*EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO. LOS DOCUMENTOS QUE SE HAYAN TENIDO EN CUENTA POR EL LEGISLADOR EN SU ELABORACIÓN, ÚNICAMENTE TIENEN UN EFECTO ORIENTADOR Y, POR ENDE, NO CONSTITUYEN UNA CONDICIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD.* Amparo en revisión 753/2018 (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 24 de enero de 2020).

*FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.* Amparo en revisión 5983/79 (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de septiembre de 1986).

García de Eneurría, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo. Tomos I y II*. Madrid: Thomson Reuters Proview, 2017.

Gargarella, Roberto. *Por una justicia dialógica*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

- H. Congreso de la Unión. LXIV Legislatura. Cámara de Diputados. «Leyes Federales Vigentes.» 18 de noviembre de 2019.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados\\_181219.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_181219.pdf).
- H. Congreso del Estado de Jalisco LXII Legislatura. «Acuerdo Legislativo que aprueba el Plan Institucional del Poder Legislativo.» *Infolej*. 7 de julio de 2019.  
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/98552.pdf>.
- H. Congreso del Estado de Jalisco LXII Legislatura. «Agenda Legislativa de la LXII Legislatura del Estado de Jalisco.» *INFOLEJ*. 1 de enero de 2019.  
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/92641.pdf>.
- H. Congreso del Estado de Jalisco. LXII Legislatura. «Acuerdo legislativo que aprueba el proyecto del Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, con excepción del Presupuesto de Auditoría Superior para el ejercicio fiscal del año 2020 y la plantilla de personal.» 24 de julio de 2019.  
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/servicios/sistemas/agenda/Documentos/SistemaIntegral/Estados/99969.pdf>.
- ITESO. *Evaluación de Iniciativas de Ley*. 2020.  
[https://www.iteso.mx/web/general/detalle?group\\_id=3662890](https://www.iteso.mx/web/general/detalle?group_id=3662890).
- Organización de Estados Americanos. «Carta Democrática Interamericana.» *Organización de Estados Americanos*. 11 de septiembre de 2001.  
[https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).
- ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, SUS CARACTERÍSTICAS.**  
Controversia constitucional 32/2005 (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 22 de mayo de 2006).
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. «Constitución Política del Estado de Jalisco.» *Biblioteca Virtual*. s.f.  
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>.
- Regla, Josep Aguiló. «Positivismos y Postpositivismo. Dos paradigmas en pocas palabras.» *Doxa*, 2007: 666-675.
- REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE UN CONGRESO LOCAL QUE REAJUSTEN LAS LISTAS DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS**

*POLÍTICOS CON DERECHO A ESCAÑOS POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A VOTAR.* Contradicción de tesis 275/2015 (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 4 de octubre de 2019).

Ruíz Manero, Juan, y Manuel Atienza. *Ilícitos Atípicos*. Madrid: Trotta, 2006.

Vega Reñón, Luis. «Deliberando sobre la deliberación.» 2018.

World Justice Project. *Índice de Estado de Derecho México 2019-2020*. 13 de febrero de 2020. <http://index.worldjusticeproject.mx/mapa/MX14>.

Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil*. Barcelona: Trotta, 2009.

Zavaleta , Roger. *La motivación de las resoluciones judiciales*. Lima: Grijley, 2014.