

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Instituto de Investigaciones Legislativas

Apuntes Legislativos

7

TÉCNICA LEGISLATIVA: NOCIONES GENERALES

Supervisión de edición: Lic. Alfredo Sainez Araiza
Diseño y edición de interiores: Lic. Alicia Zamarripa Álvarez

LIX LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO
© Por esta edición: Instituto de Investigaciones Legislativas
Callejón de la Condesa Núm. 7
Centro. 36000. Guanajuato. Gto., México
Tel. (473) 732-98-00 ext. 251

Primera edición, 2006-01-15
Año 2, Número 7

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ISBN: 970-9784-00-5

Esta publicación no puede ser reproducida, incluyendo el diseño de la cubierta y de páginas interiores, ni todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma, ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Guanajuato.

CONTENIDO

	Pág.
Presentación	1
1. Presentación del libro: “Manual de Técnica Legislativa”.	
1.1. <i>Mario Antonio Revilla Campos</i>	3
1.2. <i>Javier Acuña Llamas</i>	4
1.3. <i>Salvador O. Nava Gomar</i>	10
1.4. <i>Alberto Cano Estrada</i>	18
2. Elementos de la técnica legislativa	19
<i>Fabiola Gómez Coss y León</i>	
3. Sección de archivo y biblioteca “José Aguilar y Maya”	
3.1. La técnica legislativa en los albores del siglo XIX en Guanajuato	38
3.2. La técnica legislativa en textos	43

Presentación

“Comprender un lenguaje significa dominar una técnica”. Wittgenstein



Junta de Gobierno y Coordinación Política

Dip. Humberto Andrade Quesada
Dip. José Huerta Aboytes
Dip. Baldomero Ramírez Escamilla
Dip. Alejandro Rafael García Sainz Arena
Dip. Mario Aguilar Camarillo

Presidencia del H. Congreso

Dip. Marco Antonio Rodríguez Vázquez

Secretaría General

Lic. Arturo Navarro Navarro

Coordinación de Comunicación Social

Lic. Sebastián Arturo Meza Lara

Instituto de Investigaciones Legislativas

Lic. Mario Antonio Revilla Campos

Coordinación de Promoción y Formación Legislativa

Lic. Ma. Carmen Dávila Aguiñaga

Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo

Lic. Alfredo Sainez Araiza

Coordinación de Planeación y Seguimiento

M.A. y M.E. Juan Manuel Erick Martínez Pérez

Archivo Histórico y Biblioteca del H. Congreso

Lic. José de Jesús Arroyo Soto

Desde el surgimiento de las sociedades de la información oral como escritural y digital, la técnica legislativa ha estado presente en las formas de organización de toda comunidad política, indistintamente, de su carácter constitucional, de quién o en quienes sean los depositarios de la soberanía o tengan la facultad de elaborar las leyes.

Desde la perspectiva etimológica, la palabra técnica proviene del latín *technicus* y ésta del griego *tekhné* (saber hacer). En su primera acepción como sustantivo, designa un conjunto de habilidades y procedimientos que siguen ciertas reglas establecidas y más o menos codificadas para hacer algo en función de un determinado fin. Así, podría hablarse de una *tekhné* de la navegación, de una *tekhné* de gobierno o de un *tekhné* legislativo.

Al respecto diversos conocedores del tema han definido a la técnica legislativa como: una “disciplina auxiliar de la Teoría de la Legislación, que tiene como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa”¹; un “conjunto de medios y de procedimientos más o menos artificiales destinados a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social a que se le destina”²; “el arte o el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes”³; “el arte de construir

¹ Cecilia Mora-Donatto citada por Nava Gomar, Salvador O., en *Manual de técnica legislativa*, Honrad Adenauer Stiftung, México, 2003, T I, p. 417

² López Olvera Miguel Alejandro, *Técnica, legislativa*, McGraw-Hill, México, 2001, p. 69

³ Bascuñan Valdez, Aníbal, *Introducción al estudio de las ciencias jurídicas y sociales*, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1960, (col. De Apuntes de Clase, 8), p. 202

un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas⁴; un “conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero, la justificación o exposición de motivos de la norma y, segundo, la redacción del contenido material de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada”.⁵

Con el propósito de contribuir al conocimiento de esta técnica, en este número de *Apuntes Legislativos*, se reproduce el texto íntegro de la presentación del libro, “Manual de Técnica Legislativa”, realizada en el Patio del Congreso del Estado de Guanajuato, el 9 de diciembre de 2004. En este tenor, se abordan algunos “Elementos Básicos de la Técnica Legislativa”.

Finalmente, en la Sección de Archivo Histórico y Biblioteca “José Aguilar y Maya” se muestra una imagen del “Decreto de 20 de abril de 1825”, que devela la técnica legislativa en los albores del siglo XIX en el estado de Guanajuato, así como 6 textos que discurren con el tema que nos ocupa, los cuales están a disposición del público.

Instituto de Investigaciones Legislativas

*¡Pluma Libre!
Seguramente tienes mucho que aportar...*



- *Apuntes Legislativos* expresa a las personas interesadas en colaborar con artículos para su edición los lineamientos a que deben sujetarse sus aportaciones enviadas para su publicación.
- La decisión sobre la inclusión y programación del artículo de colaboración será, en todos los casos, tomada por la Junta de Gobierno y Coordinación Política a través del Instituto de Investigaciones Legislativas.
- La recepción de eventuales colaboraciones no significa ningún compromiso en lo relativo a su publicación, asimismo, la oportunidad de su edición estará sujeta a la programación que dé la Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo.
- En términos generales, serán seleccionados preferentemente aquellos trabajos de naturaleza legislativa, sin embargo, también se podrán incluir trabajos ya publicados en otros medios.
- Los trabajos deberán entregarse en medio magnético acompañado de un ejemplar impreso de 20 a 40 cuartillas máximo.
- Las notas de pie de página y las referencias bibliográficas se consignarán al término del artículo y deberán ser lo más precisas posibles.
- En el caso de que se trate de un trabajo comprendido en una revista se deberá referir el título del artículo, el nombre de la revista, el número su fecha y la página a la que alude la cita o referencia.

⁴ Sáinz Moreno, Fernando, “Técnica normativa: una visión unitaria de una materia plural”, *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos, 1994, p.19

⁵ Bulygin, Eugenio; Manuel Atienza; y, Josep, Aguilo Regla, citados por Pedroza De la Llave, Susana Talía, “introducción a la técnica legislativa en México”, en *Elementos de técnica legislativa*, Porrúa-UNAM, México, 2000, p. 103

1. Presentación del libro: “Manual de Técnica Legislativa”

1.1. Mario Antonio Revilla Campos*

La Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado, por mi conducto expresa a ustedes la más cordial bienvenida, con motivo de este significativo acto de presentación del libro: “*Manual de Técnica Legislativa*”, edición coordinada por el Dr. Salvador Nava Gomar, y en la que contribuyó en su autoría el Dr. Francisco Javier Acuña Llamas, que nos honran con su presencia y a quienes agradecemos de antemano su valiosa disertación.

La elaboración de esta obra obedece a la idea e iniciativa de los Oficiales Mayores y Secretarios Generales de las legislaturas estatales, para ofrecer un texto accesible de consulta, de enriquecedores conceptos que se suman al apoyo y generación de elementos con los que se contribuye al impulso del quehacer parlamentario de los legisladores de manera cotidiana.

La realización de este evento coadyuva al propósito de intercambiar conocimientos, experiencias y esfuerzos que en aras del fortalecimiento institucional y normativo del poder legislativo mexicano, empeñados en continuar aportando material bibliográfico que nos permita al mejoramiento de las tareas que nos han sido encomendadas.

Sin más preámbulo, me permito ceder el uso de la palabra al Dr. Francisco Javier Acuña Llamas.



* *Director del Instituto de Investigaciones Legislativas*

1.2.* *Francisco Javier Acuña Llamas*²

De verdad muchas gracias. Es para mi motivo de profunda emoción, encontrarme esta mañana. Esta mañana, como todas las mañanas suelen serlo en esta memorial y siempre gratísima ciudad de Guanajuato. Ciudad heráldica e histórica, sitio de grandes acontecimientos nacionales y aquí compartiendo la mesa con Mario Antonio Revilla, nuestro anfitrión con el señor diputado que nos hace el honor de acompañarnos, con Salvador Nava Gomar, compañero de muchas hazañas académicas y frente a ustedes que con buena voluntad se aprestan a acompañarnos para terciar y comentar de una manera breve, alguno de los puntos que rodean el trabajo que hoy aquí presentamos.

Se trata de una obra que estimábamos cuando nos decidimos llevarla a cabo, era importante, como una herramienta para ayudar de alguna manera a seguir en ese proceso lento, gradual, de la construcción del parlamento en México, y esto lo digo porque si bien lo dedica en la primera parte de la obra y ustedes lo podrán ver, una reseña histórica de cómo se fue configurando la función legislativa, durante el comienzo de la era independiente del México, en el que nos ha tocado vivir, habrá que señalar que el verdadero surgimiento de un parlamento como lo entendemos en la ciencia política y jurídica moderna, se ha venido dando quizá realmente hasta las últimas décadas del siglo pasado, en donde ya hemos podido ver, como se han venido organizando las piezas, las piezas públicas, y en las que la antigua predicción de Lock, Montesquieu, empiezan a cobrar sentido, empiezan a cobrar eficacia.

De esta suerte, hacemos un recorrido rápido desde el punto de partida del parlamento, como esa figura legendaria, antigua, temprana que floreciera en ese siglo XIII, allá en Inglaterra, y precisamente para ponerle punto de toque, punto de dique, dique a las funciones o a las potestades expansivas y absolutas de un monarca como lo fuera Juan sin Tierra, cuando a partir de ese histórico momento, se redacta la carta magna, y que no está nunca mal recordar que el primer sentimiento que organizó de esos señores varones al momento de acercarse al monarca, para exigirle rendición de cuentas, es el punto que acompaña pues el surgimiento del parlamento.

No es pues como algunos lo creen o pareciera, o pareciera lo creen, el parlamento fue diseñado desde un comienzo como una cámara deliberativa sobre asuntos relacionados con la normatividad del lugar, si no fue precisamente el punto de partida, el comienzo del reconocimiento de las libertades públicas de la población, representadas por quienes integraban esa primera cámara de lores, muy al principio, y que fueron quienes dijeron al monarca, cada vez que el monarca quiera emitir o quiera imponer tasas, impuestos, valdría la pena nos explicara para qué se van a utilizar.

Punto de partida, y punto de retorno constante. Hoy en día, a nivel nacional, y quizá también aquí a nivel local esa es una de las palpaciones naturales que conturban la vida pública. La potestad impositiva y encomendada en las manos del legislativo para los efectos de dar formalidad, de darle legitimidad a la medida, a la medida de la recaudación pública.

Tendríamos que decir que en la travesía del texto, se hacen algunas referencias a ese histórico momento de alumbramiento en el siglo XVIII, tras la revolución francesa y la declaración universal de los derechos del hombre y el ciudadano, cuando surge ese primer parlamento, sustitutorio, ahí sí, de la figura del monarca, en esa primera asamblea nacional, que viniera a sembrar la tradición de convertir al legislador en el verdadero referente de lo

* Se reproduce la exposición emanada de la versión estenográfica, misma que puede ser consultada en la Unidad del Diario de los Debates del Congreso del Estado

² Coautor del libro "Manual de Técnica Legislativa"

público, y por ello quizá en el depositario más explícito, más visible de esa porción de soberanía que gravitaba en el ambiente.

Cuestión que confrontada, que palideció en diferencia en la recepción norteamericana, en la que se convirtió al juez como la figura más trascendente de la cosa pública.

La tradición mexicana en esto fue particularmente diferente; si bien nutrido desde la ideología postrevolucionaria, o de la revolución francesa, que en la figura del legislador como agente simbólico del poder, en realidad la centralidad política del México, en el que nos tocó vivir, buena parte todavía del siglo pasado, y acaso todavía con algunos resquicios en este turbulento nuevo siglo, nuevo milenio, a nivel nacional me refiero, sea el despertar lento de la función legislativa y de la función judicial, después de un largo proceso en el que el epicentro único y absoluto del poder público radicó y radicaba en la figura del ejecutivo federal, o local.

El recorrido que hacemos en la obra, nos permite visualizar ese traumático siglo XIX, con todos sus “ires y venires” en la configuración del ensayo y el error y en la adopción de uno y otro tipo de modelo de gobierno, según fuese centralista o federalista, y en ese proceso ver cómo, o vislumbrar cómo el federalismo, una vocación añeja pero hasta cierto punto incumplida todavía, vino cediendo y concediendo y teniendo enorme referencia, al menos simbólica, vuelvo a decirlo, en la figura de la asamblea o cuerpos legislativos, que se fueron sucediendo a lo largo de todo ese largo, largo y traumático siglo de luchas y pugnas intestinas.

Resulta particularmente grato encontrarnos en este recinto, en este recinto que es una reliquia, además, una reliquia histórica, pero que además nos deja a todos los visitantes y a los habitantes honrados de esta ciudad, y de este Estado, la oportunidad de concebir un sitio parlamentario construido y diseñado para ilimitado futuro, que afortunadamente se ha conservado y que lo podemos encontrar en la parte superior de este salón espléndido del pleno, que ustedes aquí tienen.

Ahí se puede advertir la alta dignidad con la que fue construida el recinto deliberativo por excelencia de Guanajuato, para los señores legisladores que a la fecha lo siguen utilizando y que en dicho sitio siguen trabajando y sesionando de manera ordinaria. Ojala que se conserve para ilimitado futuro este hermoso recinto y que siga teniendo esta vitalidad que nos permite a todos, darnos cuenta de una de las características fundamentales de todo parlamento: la proximidad con la localidad, con la cotidianidad, el hecho de estar a unos pasos de quienes afuera hacen uso del derecho legítimo de expresión para plantear sus inquietudes sobre las cosas que de la “cosa pública” les afecta, nos permite además asentar y poder decir aquí sin ningún género de dudas, que éste es el modelo histórico del parlamento, como un órgano sensitivo y sensorial de las legítimas y a veces no tan legítimas preocupaciones ciudadanas, pero que deben ser catalizadas, deben ser tratadas y en su seno después de las deliberaciones correspondientes atendidas en lo pertinente.

Así las cosas, conminamos por este camino para decir: que México llega tarde de alguna manera como todos los países en América Latina, a este proceso lento y disparejo, desdibujado, sin ruta crítica preestablecida de acuerdos básicos a una transición a la democracia en la que estamos inmersos y para algunos quizá estancados.

Esa es una de las aseveraciones que se vienen haciendo a partir del 2004 a la fecha, en la que se dice: que si bien ya ha ocurrido un trasvase de ese poder, de ese epicentro, ya decía yo, absoluto y exclusivo del poder público, focalizado y centralizado en el ejecutivo federal y en los ejecutivos locales. Ese trasvase, ese corrimiento hacia la vitalidad del legislativo se ha venido dando, no exento de cortapisas, no exento de perplejidades para muchos que no podían aceptar ni entender, que el legislativo, tanto el federal como los locales fuesen espacios en donde tendría que haber como lo tiene que ser y lo son, todos los parlamentos.

El pluralismo, la diversidad y porque no decirlo, la contradicción a veces, enfatizada, a veces porque no decirlo, vistosa y llamativa, porque son espacios vivos, espacios sensitivos del Estado en donde deben generarse las principales líneas de decisión y las principales líneas de acción, que luego acometerán las funciones públicas restantes.

Así las cosas, en México hemos caminado lento en ese proceso, y por ello este manual tiene acaso, sentido de oportunidad y pertinencia. Se trata de un trabajo que está orientado, o está dirigido a esbozar a los principales depositarios de la alta función pública, de encarnar la potestad parlamentaria, en el lugar, ya sea a nivel local o a nivel federal, de todo ese camino, esa bitácora de asuntos que deben ser propios, y que deben hacerse con celo, con escrúpulo de diamantista a los efectos de poner de relieve y recuperar de lo imaginario de la población, la percepción que existe todavía de la función legislativa.

No ha sido sencillo el trance, y podemos decir que tampoco existe en México todavía arraigada una cultura, una cultura democrática que permita al ciudadano con toda claridad, esclarecer y distinguir cuando alguna gestión pública, o alguna acción pública le deviene en agravio, por parte de cada uno de los poderes públicos y sus respectivas funciones.

Es decir, con frecuencia se simplifica y se confunde en perjuicio de la correcta impresión del surgimiento y del punto de partida de las funciones públicas y de los actos públicos que gravitan sobre la población.

El manual tiene así la intención pues, de presentar un amplio esbozo histórico donde podemos ver como hasta al siglo pasado, después de la década de los 80 es cuando se empieza a emitir, a legislar, las primeras leyes orgánicas de los propios cuerpos legislativos locales, en un efecto cascada, en un efecto de repetición como acaso lo ha sido a lo largo de la historia en México, el acto reflejo de llevar a cabo a nivel de la localidad aquello que ya se probó con suerte, o sin ella, a nivel federal.

Así podemos ver que esa travesía exhibe todas las muestras de aciertos y de desaciertos. La improvisación que ha sido uno de los más particulares estigmas con los que se ha caracterizado para mal la función legislativa, ofrece también ejemplo de toda índole.

La consideración de la Constitución que abordará Salvador Nava en su exposición, y cómo finalmente quedan recogidos dentro de la Constitución y dentro de esa vinculación efectiva de la Constitución hacia la sociedad, y hacia los poderes públicos, la función legislativa en el despertar de su tarea propia. La tarea celosamente propia que tiene que llevar a cabo.

La confusión de largo entre si podría ser el legislativo un verdadero y exclusivo legislador, o un verdadero órgano controlador que es para muchos, en los años nuevos en donde realmente radica la verdadera misión transformadora, o aportadora del legislativo a la corrección del rumbo de la "cosa pública", no solamente está en la creación de las leyes idóneas en las leyes adecuadas y en las leyes elaboradas con la técnica legislativa de mejor calidad, o de mejor naturaleza en el momento en que es elaborada la legislación, sino el articular desde el legislativo ese conjunto de controles, de técnicas de control que son, puedo decirlo, para muchos quizá el destino mas importante para los parlamentos en la era en que nos encontramos en este momento de globalización, y en este momento de gran complejidad de la vida pública.

Así las cosas, podemos hacer también algunas referencias en relación al papel del legislativo, en cuanto a otra de las grandes confusiones e inquietudes que acompañan el día a día de las apreciaciones o percepciones ciudadanas: que si los legisladores deben ser expertos, o deben ser verdaderos conocedores de las temáticas que les toca resolver desde su condición de representantes populares al seno de esa asamblea legislativa.

Hemos tenido que: atravesando o aprovechando esta ocasión insistir que no se puede, no se puede caer en la falsa, en la falaz especulación de querer convertir a nuestros cuerpos legislativos en cuerpos de científicos expertos, porque eso nos llevaría mas bien por

la ruta de una aristocracia, que no es, desde luego, la forma de gobierno que nuestra Constitución establece y la que la ciudadanía asume y ha asumido a lo largo del tiempo.

No podremos dejar de ver con normalidad y con perfecto sentido común que el legislativo esté conformado por personalidades de todos los estratos de la población, y que por esa misma razón sean ellos tan dispares en sus cronologías, en sus biografías, y también porque no decirlo, en las oportunidades que hayan tenido o no de hacer de lo público, una oportunidad directa.

De esta manera terciamos en el camino, de en todo caso asegurar que el modelo, el modelo de perfeccionamiento de nuestros cuerpos parlamentarios radica en la incorporación de otra serie de instrumentos y de técnicas, que hace posible, de tal suerte que el legislativo se convierta en un órgano sensorial, pero en un órgano atingente, en un órgano pertinente, nunca mejor dicho para modular, modular la función pública desde sus bastas potestades.

Así aseguramos que la incorporación de los cuerpos de letrados, o de los asesores parlamentarios estables, como funcionarios públicos permanentes, y ellos si, versados en muy diversas temáticas y áreas del conocimiento, deben ser, deben convertirse pues en un instrumento al alcance de todos y cada uno de los legisladores, con independencia de la fuerza, con independencia pues de la representación parlamentaria que tenga la fuerza política a la que pertenecen, para los efectos de nutrir sus dictámenes, de perfeccionar sus propuestas, de pulimentar sus aseveraciones y sus discusiones, y de esta manera generar en el parlamento también, la capacidad de construir dentro de él un espacio de calibrage. De calibrage efectivo, correcto, provisorio, para asegurar pues esa esperanza que de él surjan las mejores leyes posibles del momento.

Y esta es sin duda alguna quizá, uno de los principales o una de las principales misiones que debe tener todo parlamentario, y no solamente él, que no solamente a él va dirigido este trabajo, sino también al cuerpo de asesores, de expertos, de técnicos que lo acompañan en el trajinar de esa función para la cual no hay recetario, y no hay bitácora previa, y quienes por vez primera se encuentran en esa especial oportunidad, en esa especial distinción de la representatividad pública popular, encuentran muy seguidamente, toda esa suerte de experiencias, a veces en perjuicio de su calidad o de la producción con la que podría aportar en conjunto las mejores leyes posibles.

Seguimos entonces esa ruta, esa ruta primeramente de concientización, y luego de tomar provisiones. Los parlamentos en el México de hoy, son disparejos también, a nivel de las localidades encontramos algunos bien formados, bien contruidos y pertrechados incluso con esta difícil manifestación, encontramos otros que se encuentran en una posición evolutiva de menores alcances todavía luchando fuerte en el seno de sus propias comarcas, con ese poder epicentrito que sigue siendo todavía rígido y gravitatorio, y que sigue siendo además expansivo en sus tentáculos de poder.

Así las cosas, el manual está diseñado para quienes tienen un órgano legislativo operante, funcional, autónomo, en el que se discurre con independencia, en el que se transita cada dictamen, cada deliberación, cada acuerdo, con las propias características de la efervescencia que también deben inevitablemente acompañar las tomas de decisiones de lo público que son tomas de decisiones trascendentales. No podríamos pedir como algunos medios de comunicación acaso insinúan, cuando se desbordan las pasiones al seno de los parlamentos y ocurren en ellos, pues toda suerte de acalorados debates, hasta climas de fuerte tonalidad, algún tipo de angustia, algún tipo de repudio al trabajo parlamentario.

Bajo ninguna circunstancia se puede desconocer que los parlamentos son sitios vitales del Estado, y que en ellos deben tomar, en ellos se deben de desarrollar todas las deliberaciones que vengan al cuento, y que para esos efectos, incluso, es perfectamente admisible por lo menos, o entendible al menos, que haya acolaramientos, que haya discusiones muy severas.

Naturalmente hemos tenido también a la vista en los últimos años, toda suerte de agravios, y de espectáculos que si ponen desde luego, en entredicho el papel del parlamento, como ese sitio de la república en el que se han de construir las leyes, en el que han de surgir los controles adecuados para la “cosa pública”.

En ese punto nos encontramos en un difícil camino, en el que por un lado es muy difícil que los señores parlamentarios, los señores legisladores, comuniquen a la población sus aciertos, sus desvelos, sus trabajos en comisiones, que es donde radica la principal carga de su actuar, palideciendo por el tiempo esas sesiones plenarias, que por ser protocolarias se han convertido también a veces, en sesiones escandalosas, o en sesiones que vienen a provocar morbo, y hasta toda suerte de calificativos.

De ninguna manera, podemos perder de vista entonces, que el parlamento es epicentro. Es epicentro pero compartido del poder público, y ese es, y ha sido quizá el afán más visible en los últimos años de esta construcción parlamentaria.

Podemos ver también, las muchas incógnitas que surgen en relación al trabajo parlamentario en comisiones, y luego también a la tendencia reiterada, cada vez más conocida y aceptada por todos, acaso con resignación, me refiero al ciudadano común, de la acumulación ilimitada de dictámenes, o de iniciativas que se presentan a los cuerpos parlamentarios y que duermen ahí, o que pasan ahí la dormición esperando los consensos mínimos, los consensos básicos que permitan su eventual deliberación para fines de aprobación.

Este conjunto de dudas, más otras muchas, van engarzadas de tal manera que permitan al lector darle un acompañamiento por eso se llama manual, porque intenta responder dudas. Se agrega además un extenso glosario de términos que permiten, o facilitan la niebla que se puede producir, las confusiones reiteradas, incluso terminológico, a veces sin la pulcritud debida, para identificar cada fenómeno o cada aspecto del actuar parlamentario permanente.

El trabajo que aquí se presenta es un compendio, de reflexiones sobre el quehacer legislativo y también de referencias sobre la construcción legislativa, ya decía yo, lenta, dispareja, pero pujante, que es la que tenemos en el momento de hoy.

La aspiración democrática, decía Cicerón, es el comienzo de la civilización humana. Me parece a mí, que en estos momentos, en los albores de este nuevo siglo, de este nuevo milenio, cuando hemos ya superado una serie de aspectos, que por mucho tiempo nos concentraron la capacidad de la energía pública, me refiero la muy extensa y detenida deliberación parlamentaria para la construcción de esa legislación electoral, que todavía está inconclusa, y que sigue siendo un motivo de enormes inquietudes.

Es el momento en el que pareciera que la reforma del Estado, aunque sin una bitácora, sin una agenda establecida y acordada, se empieza a desarrollar; y es cuando tocamos el fundamento del funcionamiento, operación, transformación y acomodamiento de las piezas claves del poder legislativo.

Es muy difícil imaginar, salvo, algo que yo creo que podríamos todos desde luego, despreciar y por ello desaconsejar, que tengamos retrocesos en el proceso evolutivo de una formación pública cada vez mejor. Los señores legisladores tienen la alta responsabilidad de estar mejor preparados, para hacer que su trabajo sea como el que imaginamos, todos tienen en su aspiración y vocación el servicio público.

Muchas gracias.



Doctor Francisco Javier Acuña Llamas, Doctor Salvador Nava Gomar, Diputado Alberto Cano Estrada y Lic. Mario Antonio Revilla Campos, en el acto de presentación del “Manual de Técnica Legislativa”



Muchísimas gracias por la amable presentación.

- Diputado Alberto Cano.
- Mi buen Antonio.
- Querido Francisco.

Decía Jorge Luis Borges que: a los verdaderos amigos se les conoce en las conferencias, así lo considero yo, y de verdad quiero agradecer su presencia, y saludar desde luego a los legisladores que están en esta sala y al personal técnico de apoyo parlamentario, además de los académicos, se que todos tienen cosas que hacer. Les agradezco que se distraigan un poco con la presentación de este manual.

Debo agradecer a los patrocinadores del manual, y contarles un poco la historia del mismo.

Esto surgió por la idea de todos los autores y del que era entonces presidente de la Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados, el Lic. Javier Domínguez, que es el Secretario de Asuntos Parlamentarios del Congreso del Estado de México. Consiguió el financiamiento del Congreso del Estado de México, y la participación de todos los oficiales mayores, no es algo propio.

Después para la publicación pudimos también conseguir algunos otros apoyos de organismos internacionales como: *The State University Of New York*; la fundación alemana *Konrad Adenauer Stiftung*; la Universidad Anáhuac del Sur, nuestra casa, y nuestro despacho de D&P Consultores.

La idea fue tirar 5,000 ejemplares, para regalarle uno a cada legislador del país, uno a cada asesor de cada legislador del país, y uno a cada miembro del cuerpo técnico de apoyo parlamentario.

Porque esta idea responde a una serie de preguntas cotidianas que nos hacemos todos. Todos los días por la indefinición del diseño institucional y normativo para el funcionamiento de los Congresos.

Eso no es un problema de Guanajuato, no es un problema de México, sino que es una realidad que aqueja a los parlamentos contemporáneos.

En este sentido, fortalecer al poder legislativo; debo decir que a mi es un término que no me gusta, aunque presida un instituto que lleva ese nombre, el del fortalecimiento del poder legislativo, porque el poder legislativo no es un músculo, no hay nada que fortalecer, en todo caso, habría que hablar de racionalizar el ejercicio del poder y del cumplimiento de las funciones del propio órgano legislativo.

Pero decía: fortalecer al poder legislativo si aceptamos o damos por buena esa expresión coloquial, o ¿hacer mejor leyes?, son dos expresiones por las que nadie discrepa, es decir, todos estamos de acuerdo que hay que fortalecer o mejorar al poder legislativo en general, y hacer mejores leyes.

Sin embargo, falta un método uniforme para hacerlo, en todas las legislaturas o en las propias comisiones de una sola legislatura. Falta conocimiento, falta sensibilidad, y ello porque falta experiencia para hacer. En democracia todos somos inexpertos en este país y en buena parte del mundo, porque estamos estrenando el funcionamiento del sistema democrático, simple y sencillamente porque no se reunían algunas de las comisiones que

* Se reproduce la exposición emanada de la versión estenográfica, misma que puede ser consultada en la Unidad del Diario de los Debate del Congreso del Estado

³ Coordinador del libro: "Manual de Técnica Legislativa"

permiten calificar cómo consolidar en términos de la democracia, determinado estado incluyendo desde luego el mexicano.

Y digo que falta experiencia no sólo por el conocimiento, o la convivencia pacífica en democracia, sino porque no hay dos figuras esenciales en el poder legislativo mexicano que son una verdadera sin razón o una laguna descomunal, prácticamente un océano en nuestro diseño constitucional, y me refiero a la Constitución General de la República: la reelección de los legisladores y el establecimiento del sistema de servicio civil o de servicio parlamentario en los propios congresos.

El 84% de los legisladores a nivel nacional no tiene experiencia, es decir, son legisladores por primera ocasión. Habíamos comentado incluso en esta sala, si somos optimistas el proceso de aprendizaje de las dinámicas parlamentarias que son muchísimo más complejas de lo que supone el público en general, que suele ser muy cruel, la opinión pública para descalificar, es decir: el trabajo en comisiones, la manera de dictaminar, la manera de proponer leyes, la convivencia con los propios grupos parlamentarios, con los sectores dentro de los partidos y luego eso traducirlo contra, o con las contraparte de los otros grupos parlamentarios, para sacar después una exigencia ciudadana que se vuelve bastante compleja.

Decía yo, si somos muy optimistas, un legislador que lo es por primera vez, aprende el funcionamiento cameral digamos en un año, es decir, después de un año de comenzada la legislatura se está funcionando a todo vapor o en óptimas condiciones. Sin embargo, al no tener reelección, ocurre un fenómeno completamente humano y entendible, si no hay reelección y se van a ir a su casa en un año después, o seis meses después, es decir al finalizar la legislatura, lo normal es que empiecen a buscar en donde se van a colocar, lo que haríamos cualquier persona en su sitio.

Ya cuando se van, ese señor que ya fue legislador, esa señora que ya fue legisladora, por toda una legislatura comprende a cabalidad la ausencia de órganos o de estructuras que pudieran haber hecho mas accesible, más fácil, o mejor su trabajo.

Pero sin embargo llegan otros legisladores, generalmente nuevos, porque los partidos políticos, me refiero a las cúpulas y a los sectores, tienen al no existir la reelección, la capacidad de elegir a los candidatos, es decir, finalmente, en ocasiones no decidimos nosotros quien es nuestro representante, sino que lo hace la CTM o los “panchos villas”, o es decir, en todos los partidos sucede lo mismo, no lo digo en sentido despectivo, y el ciudadano no tiene una facultad de control para decir: tú fuiste un buen legislador, te vuelvo a votar, o tú fuiste malo no te queremos más; y estos nuevos legisladores también como una reacción prácticamente instintiva y completamente entendible vienen con buena parte de su equipo, o con gente nueva, con gente de su confianza, porque la política se funda en la desconfianza del adversario, porque a su vez si es democrática, nace de la pluralidad y por lo tanto del disenso, es decir, la política no es de consenso, es de disenso.

Ya que hay disensos por el carácter plural, desde luego que el cometido es tratar de lograr consensos, pero en esa dinámica, pues cada quien tiene a su gente, es algo también entendible, en lugar de ir profesionalizando y dejar las estructuras de manera permanente y en toda esta dinámica que le suena común, no me refiero desde luego a Guanajuato, sino que hablo en términos generales en cualquier legislatura del país, y en el propio congreso federal, es que van surgiendo algunos huecos y se desarrolla esa pésima tradición de los usos y costumbres parlamentarios.

Se empieza a gobernar por acuerdos parlamentarios, se deja de lado la legislación, de los propios encargados de hacer la ley, y no hay un crecimiento institucional a la altura, o a la par, de lo que avanza la realidad política afuera del Congreso. No digo que no haya avance, lo que digo es que la realidad es vertiginosa y nos tiene rebasados.

Esto obedece a muchas cosas, no es una cuestión subjetiva, es decir, no es que recaiga en la persona de los legisladores, depende entre muchas otras cuestiones, de una sociedad civil que reclama sin dar, por ejemplo, es decir: no paga impuestos, se le acusa de corrupto al funcionario, o acusa de insuficiente al servicio público, obedece también a que no es necesario cumplir las normas, y eso comienza en los propios cuerpos legislativos, en ocasiones por falta o ausencia de las mismas.

De tal sentido que se va perdiendo excelencia, si me permiten el término aunque suene muy de Manning, dentro de marketing, es decir: la eficacia es un imperativo de la democracia, no puede haber democracia que no genere trabajos o resultados excelentes. Recordé cuando Francisco trajo a colación a Cicerón, otra frase de Cicerón que me gusta muchísimo, dice Cicerón: la democracia no es una parte de la historia de la humanidad, es la historia de la humanidad. Es decir, no estamos en una ola o en una moda, sino que seguimos y seguiremos luchando mientras no inventemos un sistema mejor que lo mismo.

Pero la consolidación democrática exige muchísimas cuestiones, de entrada, percibir al estado de manera inversa a como tradicionalmente se ha hecho en México, y eso también he tenido oportunidad de comentarlo aquí.

Si ustedes se dan cuenta, pensamos en el Estado como federación, estados y municipios y debe ser exactamente al revés es: municipio, estados y federación, y ya que separamos de manera analítica, es decir, tomando cada parte por separado, en el estado, en la entidad federativa hay que ver los distintos órganos que lo componen, y este manual de técnica legislativa se inserta ahí en el poder legislativo, el órgano democrático por excelencia.

Lo que estoy diciendo es que la verdadera reforma del estado no es macro, es verdad que hacen falta modificaciones estructurales en el diseño general del estado, como la eléctrica, la laboral, la hacendaría, y ya. Lo demás se necesita en cada uno de los órganos del Estado, pero es muchísimo más importante, actualizar una legislatura, pongamos el Estado de Guanajuato, estoy hablando al aire, que el Congreso de la Unión, porque la tarea representativa es mucho más importante ahí en donde es más estrecha, es decir, en donde los resultados que se realizan en un congreso, afectan directamente a la población.

Pero no podemos hablar de reforma del estado, o de mejora institucional sin preguntarnos primero: ¿Qué Estado es el que queremos y qué parlamento es el que queremos meter en ese Estado que queremos? si no respondemos a esas preguntas poco podremos fortalecer a nuestro poder legislativo y de nada nos servirán muy buenas leyes, que atiendan a éste o a otro manual que no se inserten en ese cometido general y más importante a cuyo servicio están.

Alexis de Tocqueville, nada más échenle cuentas, en su fabuloso libro de: "La Democracia en América", que va y estudia la guerra de independencia de los Estados Unidos, y hace propuestas concretas que incluyen en la revolución francesa, estoy hablando de 1789, escribe que: si la ley es muy buena de forma, es decir, técnicamente, pero su contenido es malo, será inversamente proporcional en negativo a lo bueno que es su forma, entonces tampoco venimos aquí a proponer una panacea de cómo hacer los artículos, de cómo dictaminar, si dejamos el contenido de lado, que desde luego es muchísimo más importante.

Ahora, el problema al que se enfrentan las dinámicas y los procesos que emergen en el seno de los congresos, depende de su diseño institucional y normativo. Generalmente las normas que rigen a los congresos son generales, repetidas, añejas y descriptivas. Ustedes pueden encontrar muchísimas similitudes en el procedimiento legislativo que se regula en las constituciones o en las leyes orgánicas de todas las entidades federativas.

Sin embargo, no hay una sola que establezca cómo, o un reglamento, o un manual de procedimientos que establezca cómo se debe de dictaminar, o qué porcentaje de contenido incluir en una exposición de motivos.

Ustedes pueden leer, exposiciones de motivos, -vamos a dejar el Congreso de Guanajuato, porque no voy a venir a hablar de lo que ustedes conocen y yo no-, agarren cualquier otro Congreso de la república, o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. Hay exposiciones de motivos verdaderamente somníferas, unas referencias históricas que no tienen absolutamente nada que ver con la ley, no; así algunos por una mala concepción de lo que es la patria, un patrioterismo, cuando presentan una iniciativa que tenga que ver con la regulación de los satélites en el espacio, comienzan hablando del “calpulli” y del “tlatoani”, no, desde luego de la independencia, de la reforma, la revolución, una referencia histórica cruzada con su instituto político, con su partido, cualquiera que éste sea, y cuando uno lee, dice: ¿bueno de que se trata la ley? y sin embargo, esto no es un rollo ni un prolegómeno, ni un prólogo, esto viene a definir después cuestiones de aplicación del derecho, cuando el juzgador no sabe cómo aplicar esa norma, e intenta el método histórico, porque la norma no permite resolver de forma concluyente lo que quiere aplicar, se mete una exposición de motivos, o a un dictamen que se hace en el Congreso, y se encuentra con el “tlatoani”, cuando tiene que resolver algo del espacio sideral; que me imagino debe ser bastante complicado, desde luego no tengo la menor idea.

Ahora bien, este Congreso democrático, que debe de ser excelente, requiere de un método, de una ruta crítica para poder establecer aquellas premisas que estamos señalando, sería muy fácil que un profesor como yo, fuera a un Congreso y dijera: “Bueno, ustedes tienen que mejorar su trabajo, fortalecerlo, etc. etc.” sería una irresponsabilidad gravísima, lo único que hacemos es: apuntar a modo de sugerencia, algunas consideraciones que recogemos de muchísimas otras experiencias, en esto nadie inventa, hay que tomar en cuenta las mejores experiencias, que pueden ayudar a resolver alguna serie de problemas comunes que hemos detectado que se presentan en el quehacer parlamentario y legislativo en particular.

La constitución alemana, en su artículo 20.3, -esto me gusta mencionarlo muchísimo- establece que el poder ejecutivo y el judicial están supeditados a la ley, mientras que el poder legislativo lo está a la Constitución. Esto significa que el poder legislativo es el encargado de aterrizar todos esos postulados maravillosos de democracia que suelen ser muy abstractos, que se incluyen en la constitución para hacerlo realidad por vía de producción normativa, o por vía de las leyes que emanan.

Como bien comentaba Francisco, la opinión pública que en ocasiones reclama al señor legislador, porque no sabe de algún tema en específico, no, los legisladores no son “todólogos”, y sí, es el poder legislativo el encargado de llevar a cabo esos postulados democráticos, es decir: de hacer todas las leyes que tienen que ver con todas las dinámicas humanas, -no hay una sola persona en el planeta que conozca todas las materias, eso es evidente-. Además, la primera función que realizan es la representativa, lo que estoy diciendo es que es muchísimo más valioso, muchísimo más importante, tener a un líder campesino como legislador, que a un doctor en ciencia política, o en derecho, como yo. Nosotros estamos para una universidad. Los líderes populares para representar en el órgano, o en el seno de la democracia.

Porque el principal trabajo que realizan los legisladores, es político, no jurídico, tienen que ver más con el arte y no con la técnica, lo que pasa es que no pueden dejar de lado en el arte, a la técnica, y no pueden dejar de lado, después de su sensibilidad política a la seguridad jurídica, esto porque el poder legislativo concentra la más extraordinaria comunión entre derecho y política, de ahí la enorme complejidad de su composición y de su desenvolvimiento. Esto no lo enfrenta ni el poder judicial ni el poder ejecutivo.

Ahora bien, el poder legislativo, -antes de entrar de lleno a la segunda parte de la charla-, es un órgano policéntrico, no es un cuerpo, aunque esté unificado en este hermoso edificio y en el de aquí atrás, se compone por una especie de células que tienen que funcionar de manera independiente, y lo podemos trasladar al apartado político y al técnico, al jurídico y al administrativo. Primero los grupos parlamentarios, es decir, un grupo parlamentario para su organización, para su estrategia, para establecer su ruta crítica, su metodología, su agenda, lo que ustedes quieran, no tiene absolutamente nada que ver con el otro, son adversarios de la arena política, cada uno tiene distintas ideologías, ahí están los primeros centros de composición, pero de la misma manera, los apartados técnicos, el Instituto de Investigaciones Legislativas, los servicios de apoyo parlamentario, los secretarios técnicos, la biblioteca, el diario de debates, toda la parte administrativa, bueno, la fiscalización desde luego, y luego recursos humanos, seguridad, todo lo que ustedes quieran.

No pueden estar mezclados porque entonces no habría la suficiente tecnificación como para brindarles los insumos que necesitan los señores legisladores para tomar decisiones. Se oye también, que las decisiones del Congreso, en algunos medios de comunicación están altamente politizados, y lo critican, lo cual es un absurdo descomunal, es como criticar al sol cuando hay día, porque los señores son políticos, sus responsabilidades están de acuerdo con la plataforma política de cada uno de los partidos políticos, porque fue lo que le ofrecieron al electorado, traducido eso en materias específicas, es decir, cada uno de los legisladores tiene una especie de prisma, que le hacen enfocar de manera distinta la finalidad que pretende con una de las normas que produce.

En donde si no puede haber ninguna versión partidista, o ideológica, es en los insumos que el personal de apoyo técnico parlamentario les brinda para decidir. Los asesores deben de haber de dos tipos, unos políticos preferentemente con una filiación partidista similar a la del legislador, y otros técnicos que preferentemente no deben de militar absolutamente en ningún partido político y deben de quedarse a trabajar en los Congresos. Esos deben de generar información permanentemente, para que ya el legislador con base en su ideología, sus postulados, sus representados, su distrito, su sector de partido, lo que ustedes quieran, tome la mejor decisión, y en ambos procesos en esa información que le dan los asesores, y en esa manera de plasmar una vez tomada la decisión política por parte del legislador carecemos también de una sistematización y de algunos tips, o de algunos postulados que tratamos de incluir en éste manual de técnica legislativa.

De tal suerte, que comenzamos primero con el parlamentarismo histórico, -en el cual desde luego no me voy a detener, porque fue la parte que brillantemente escribió Francisco, y que ha explicado-; pero que si tiene un cometido, quiero comentar esto, es decir, comentar la causa de por qué decidimos hacer un ensayo sobre parlamentarismo histórico.

La historia oficial de este país, y de cualquier otro en esta época y en cualquier otra, no siempre se corresponde con el viraje o el cambio de timón que se quiere hacer. Ustedes lo ven aquí en Guanajuato, ustedes pueden ver, el cuadro de Hidalgo que tienen en el hermoso salón de pleno, como es distinto de algunos Hidalgos que pinta ya el gobierno cada vez más bombachón, más canoso, cada vez más abuelito, acogedor, no, es decir, eso va sucediendo con los héroes en todos los países del mundo. Ustedes lo pueden ver, pero al mismo tiempo se van construyendo algunos mitos, y por lo mismo se van seleccionando algunos autores o algunas referencias específicas que tergiversan o limitan la visión histórica para tratar de comprendernos a nosotros mismos e ir hacia otros estados.

Yo no entiendo porque en la mayoría de los dictámenes se cita a Tena Ramírez, o a Ignacio Burgoa, en muchísimas exposiciones de motivos. Ahora con el problema del presupuesto dicen: ya se han consultado constitucionalistas otra vez, el señor Ignacio Burgoa, tiene 80 años, es un hombre sabio, pero yo no se que tanto puede resolver un

problema complejo, a propósito del presupuesto, un paréntesis. El propio Felipe Tena Ramírez, cuando toca el tema de que no hay reconducción tácita, es decir, que dice, que sucede si no se aprueba el presupuesto federal, para el 31 de diciembre a las 12 de la noche, porque la Constitución no lo prevé, se contesta así mismo: bueno, no hay que preguntárnoslo porque nunca va a suceder, no, lo que nos está sucediendo ahora. Entonces tenemos que ver algunas otras referencias.

Además, de que es riquísima nuestra historia parlamentaria, no solo la federal, sobre todo la local, podemos encontrar verdaderas joyas de piezas parlamentarias, en cada uno de todos los congresos de la república que pueden aportar al mismo tiempo, a otros congresos. Ustedes conocen bien, lo que ha sucedido en el Congreso de Guanajuato, en el Estado de Guanajuato, lo que están haciendo con el acervo histórico es algo impresionante, esa recopilación de 100 años de sistematización, etc. etc. y a mi me parecería un acto de egoísmo o de egocentrismo terrible no compartirlo con el resto de la república, y al mismo tiempo un acto de soberbia o de ignorancia, -no lo digo por este Congreso-, no tomar en cuenta unas experiencias similares.

De tal forma que incluye Francisco con un trabajo exhaustivo que hizo, una lista de bibliografía parlamentaria mexicana, que es verdaderamente descomunal y que ustedes lo podrán ver, podrán echarle un vistazo, no tiene nada que ver con los libros de cajón de las llamadas "vacas sagradas" o de la formación ortodoxa jurídica mexicana, que tanto daño le ha hecho a este país.

El segundo apartado sobre constitución y técnica legislativa

Porque no podemos partir de la técnica legislativa como si fuera algo aislado, la técnica legislativa es un conjunto de normas, para el buen hacer de las leyes, pueden ser desde contenido hasta estrictamente formales, cómo enumerar algún artículo, cómo hacer algún párrafo y hasta estética cómo presentar, cómo se ve mejor una ley si con capítulos, o partes, o libros. Pero no podemos partir de ahí si no lo incrustamos en el cometido que tenemos pendiente sobre el parlamento y el estado con la entidad federativa, que queremos.

Por lo tanto, hay que, o lo que traté de expresar, es que hay que partir del método deductivo, es decir: de lo general a lo particular. Hay que tener en cuenta la idea contemporánea de constitución, como dice algún apartado de la constitución en el siglo XXI, es decir, una equivalencia entre constitución y democracia. La constitución como el estatuto jurídico de la democracia, que eso tampoco es nuevo, ni una moda, ya lo dijo Kelsen a principios, o en la primera mitad del siglo pasado, cuando rompía la dualidad entre estado y derecho, entre política y derecho, había un viejo dilema entre politólogos y juristas que decían: que es primero, el derecho o la política. El huevo o la gallina, es una pregunta sin solución, es decir, es un acto político el que crea el derecho, o es el derecho el que regula la política, o es la dos cosas, son las dos cosas. Kelsen viene a decir: no se peleen, no es que sea primero el estado o el derecho, el derecho reconoce jurídicamente la existencia del estado, pero sin el estado no podría existir el derecho, seguimos en la misma. Es decir no es una dualidad, son la misma cosa, el estado y el derecho son lo mismo, nada más que el estado es la personificación del derecho, me parece una aseveración preciosa.

Es decir, la Secretaría de Educación Pública, el edificio incluso, los funcionarios, los programas que tienen ahí, es la personificación del 3º constitucional, por ponerlo en términos muy generales.

Ahora bien, después hablamos de la técnica legislativa, como vínculo entre la norma fundamental del estado y la legislación ordinaria. Desarrollar la constitución a través de las leyes, no es tan sencillo, hace falta muchísimo conocimiento y metodología, justo, en el

medio de esas dos cuestiones. ¿Cómo hacer una iniciativa? o primero responderse: ¿Es necesario hacer esa iniciativa? ¿Cuánto costaría hacer esa iniciativa? ¿Cuánto costaría implementarla? ¿La administración pública tiene capacidad para hacerlo? ¿El poder judicial podría dirigir esas controversias? ¿No hay leyes parecidas? ¿Amerita ser una ley, o puede ser un reglamento, o en una circular, o en un acuerdo? ¿O habría que reformar la constitución? ¿Cómo lo hacemos? ¿Quién es el destinatario? ¿Qué costo va a pagar la ciudadanía? ¿Quién la escribe? ¿Cómo la escribe? ¿Qué derecho comparado usamos? ¿De dónde? De Zacatecas, de Querétaro, o de Finlandia, de Suecia, de Chile o de Ecuador y ¿Por qué? ¿Para qué?

La ley si no se toma en cuenta, esto no puede desarrollar directamente a la constitución, porque ésta se entiende como la forma jurídica de la democracia, y la democracia, decíamos ya, exige excelencia.

En este sentido, se hace otro apartado de teoría de la legislación, es decir, los postulados básicos de cómo debe de hacerse la ley, y contrario a su nombre, una de las paradojas de la academia, no tiene que ver teoría de la legislación con un apartado teórico, sino con la idea de principio, principio en cognocelli, principio en conocimiento. El principio es el fundamento del cual se infiere lógica y realmente lo que sigue, es decir, ¿Qué es lo que tenemos que conocer para hacer una ley en cualquier materia? y después incluimos en el primer volumen, un glosario de términos que nos hemos dado cuenta, que ofrecen algunas resistencias o problemas en distintos congresos.

Si bien es cierto que existe un diccionario universal en términos parlamentarios, desde el punto de vista de los autores de este glosario, es demasiado ortodoxo, y la ortodoxia jurídica y del conocimiento legislativo en este país(...) comisiones de control, comisiones parlamentarias, comités parlamentarios, congreso, constitución, costumbre parlamentaria, cuenta pública, decreto, derogación, dictamen, discusión del dictamen, eficacia normativa, exposición de motivos, funciones parlamentarias, glosa del informe, junta de coordinación, grupos parlamentarios, iniciativas, interpretación y retroactividad, lagunas, legalidad, legislatura, ley orgánica, ley orgánica del congreso, mesa directiva, tipos de mayoría, norma jurídica, legislador, preámbulo algo que no usamos y que es necesario insertar en nuestra técnica, quórum, reforma, reforma constitucional, reglamento parlamentario, representación, participación política, seguridad jurídica, sesión, sistema jurídico, técnica legislativa, tratado, veto y votación. Esperemos que algo, aunque lo escribimos nosotros, repito, recoge las mejores experiencias de otros parlamentos, tanto nacionales como internacionales.

El segundo tomo, comienza con una introducción al estudio del derecho parlamentario local, y si bien es extenso para ser un ensayo, lo cierto que sería muy ambicioso, muy soberbio y completamente alejado de la realidad, escribir algo que se llame "derecho parlamentario local", no, yo creo que a nadie le alcanza la vida ni para escribir del derecho, ni del parlamento, ni de los problemas locales, entonces es una introducción, porque, de la misma manera que hay joyas históricas en toda la república, hay verdaderos avances sustanciales también en todos los congresos, y es mucho más importante hacer derecho comparado local, porque las circunstancias son muy similares aún tratándose de Nuevo León y de Chiapas, son mucho más similares que de México, con Guatemala o con Belice, mucho menos con Finlandia o con Suecia, Austria.

Encontramos muchísimas cuestiones que nos pueden ayudar a hacer. En este mismo sentido incluimos después un índice de materias, es decir, un índice temático de todas las constituciones locales y de todas las leyes orgánicas locales, porque éste no es un libro para leer de un jalón, -hombre se los agradeceríamos profundamente, pero seguramente no lo harán ni nuestras esposas, ni nuestras mamás, no hay que hacerlo así-, esto sirve para poder ubicar algún tema específico, cuando se presente ese momento específico, y tal vez

encuentren algo que los pueda orientar, no desde luego resolver, no pretendemos eso, bueno y aunque lo pretendiéramos, desde luego no lo hubiéramos logrado.

Ofrecemos entonces una herramienta de derecho comparado que puede ser muy útil, quizá a todos se nos ocurriría ver la legislación nacional al respecto, pero ya meterse a 31 legislaciones, me parece que es algo bastante complicado y que desde luego rebasan los tiempos lógicos y las presiones a las que están sometidas la cámara en su conjunto, y se tiene que dictaminar o se presenta la iniciativa, o se tiene que resolver ya, no podemos ir a ver las 31 legislaciones.

Pero sin embargo, para la conciencia y la reflexión de los propios órganos camerales, si podemos ver lo que se ofrece a nivel general, en las constituciones y en las otras leyes orgánicas y reglamentos de los otros congresos.

Después desde luego, nos metemos a una parte obligada, ya vimos la de técnica legislativa del procedimiento legislativo, porque la técnica legislativa se inscribe o acompaña el desarrollo del propio procedimiento legislativo, que es una de las funciones torales de estos órganos.

Hacemos algunos tips por lo tanto para la iniciativa, metemos también algo de iniciativa popular que tarde o temprano habrá en este país, y debería de haberlo si en realidad vamos hacia la consolidación democrática, y hacia el aumento de la participación ciudadana, algunos tips para discutir, para aprobar, para dictaminar, para dar opiniones, para pedir informes, para resoluciones de las comisiones, contenido, importancia del dictamen, reglas para el debate, en los dictámenes. El debate parlamentario más importante es en las comisiones, no en el pleno, en el pleno generalmente se llevan composiciones partidistas y es natural, lógico y deseable que sea así. La verdadera función deliberativa se ejerce en las comisiones, y por lo tanto el descuento de las dietas a los legisladores cuando faltan, yo soy de la idea que deberían de ser cuando no van a la comisión, no cuando no van al pleno, que ya está generalmente cocinado lo que se ve ahí.

Después hablamos de los servicios de apoyo parlamentario. La parte clave para que pueda llevarse a cabo la técnica legislativa. Este es un libro que esperamos sensibilice al legislador, pero sobre todo que ayude al asesor, que es generalmente quien le da los insumos y hace realidad ese postulado que el legislador le encarga, esa es la lógica normal en cualquier parlamento del mundo.

Por lo tanto, ofrecemos también algunas sugerencias para las distintas áreas que consideramos deben existir en cada congreso y cómo deben de estar integradas y para qué deben de estar integradas. Comenzando desde luego por los estudios e investigación parlamentaria del Instituto, y no tanto como un apoyo a los legisladores, sino como la generación de la propia conciencia que el congreso debe tener de sí mismo, porque si no, no va avanzar el congreso por lo menos al ritmo que sería deseable.

El sexto punto, tiene que ver con el archivo y la documentación legislativa, concretamente con la información que hay en el congreso y que debe de hacerse en el congreso, porque como ustedes saben, la característica principal del siglo XXI, es la información. Ahora tenemos tanta información que lo primero que hay que hacer es discriminar, en cualquier oficina ustedes se meten a Internet, pueden bajar la ley que quieran, la experiencia que quieran y ¿Cómo sabemos cuál es la buena? ¿Cómo sabemos que archivar que usar, y sobre todo que informar, y qué aportar a ese océano tan descomunal de la información? Aquí tiene que ver desde luego los propios sistemas de información del congreso; hacemos algunas anotaciones para ello. La biblioteca que si bien es preciosa yo recomendaría con muchísimo respeto, y desde una visión de un profesor universitario, si darle alguna actualizadita, es decir, el legislador no puede exigirle al asesor que le entregue algo actualizado, viendo a Tena Ramírez, por poner el mismo ejemplo, o a Ignacio Burgoa, ya lo dijeron todo, ya lo sabemos todo lo que ellos dijeron.

Hacemos por último, algunas anotaciones para la gaceta parlamentaria, o para el diario de debates y algunos tips que pueden ayudar hacerlo más eficaz y a convertirlos en la herramienta que deben de ser, no nada más pasar del archivo de gestión, al archivo histórico del congreso.

Termina la obra con un índice temático para poder encontrar cualquier término que se esté empleando. Esto no es más que una modesta contribución, pero al mismo tiempo, ambiciosa por sus destinatarios, porque justamente en todos los que están aquí, descansa ese afán de consolidación democrática en los que tanto nos hemos empeñado.

Muchas gracias

1.4. Alberto Cano Estrada⁴

Gracias. Brevemente, simple y llanamente comentar que en estos momentos la política que es ciencia y es arte, y que en quienes ejercemos la acción política en estos momentos, es pasión y vida, es un proceso efímero y perenne porque quienes estamos aquí no lo estaremos dentro de algún tiempo, pero las acciones de todos quienes hemos colaborado en algún momento en el quehacer público, trascenderá indudablemente en la historia de nuestro pueblo.

El tener un documento como éste, que permite no solamente ser consulta sino ser reflexión a la vez, porque todas las consideraciones históricas, antropológicas, sociológicas que contiene, y que fueron tan dinámica y ampliamente explicados de una manera muy didáctica a mi modo de ver, tanto por el Doctor Francisco Javier, como el Doctor Nava, que ya habíamos tenido la fortuna de tenerlo en este mismo espacio y que nos agrada precisamente charlar de esta manera con él, porque aprendemos y nos deja un valioso legado en ésta ocasión.

Será útil, obviamente para quienes dentro de cualquier función del Congreso del Estado de Guanajuato, realizamos desde la actividad propiamente de asesoría, de investigación, de práctica parlamentaria, de la propia representación, es un instrumento muy valioso, que le agradecemos mucho y que los felicitamos. Encantado de tenerlo nuevamente en Guanajuato, que su estancia sea muy grata y esperamos verlos nuevamente por aquí.

Muchas gracias.



⁴ *Presidente de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología y Cultura, y Secretario de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato*

2. Elementos básicos de la técnica legislativa

SUMARIO: 1. Ley, 1.1. Características, 1.2. Principios, 1.3. Materia, 1.4. Tipos de leyes, 1.5. Jerarquía de las normas, 1.6. Diferencia entre ley y reglamento, 1.6.1. Los requisitos teóricos de un reglamento. 2. El proceso ordinario de formación de leyes, 2.1. Iniciativa, 2.1.1. Exposición de motivos, 2.1.2. El texto del cuerpo normativo propuesto, 2.1.3. Las disposiciones transitorias, 2.2. Discusión, 2.3. Aprobación, 2.4. Sanción, 2.5. Promulgación, 2.6. Publicación, 2.7. Iniciación de vigencia. 3. Etapas del proceso de formación de leyes, 3.1. Etapa prelegislativa, 3.2. Etapa legislativa, 3.2.1. Las Comisiones, 3.3. Etapa poslegislativa. 4. Principio de reserva de ley, 4.1. Materia en la que aplica. 5. Técnica legislativa, 5.1. La racionalidad lingüística, 5.2. Racionalidad jurídico formal, 5.3. Sintaxis, 5.4. Principios de técnica legislativa, 5.5. Reglas de redacción. 6. Otros elementos.

Fabiola Gómez Coss y León⁵

1. Ley

Según Planiol la ley es una regla social obligatoria, establecida en forma permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza. Conforme a lo establecido en el artículo 184 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo “toda resolución del Congreso que otorgue derechos e imponga obligaciones a la generalidad de las personas tiene el carácter de ley”.

Que la ley sea una regla social obligatoria implica que hay una voluntad superior que manda y otra inferior que obedece, emanada del poder público a través del Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo ordenando su debido cumplimiento.

1.1. Características

Dentro del derecho positivo mexicano la ley debe tener las siguientes características:

- **Justa** en cuanto debe considerar ser igual para todos los miembros de la sociedad.
- **Bilateral** al considerar que la relación jurídica ha de darse necesariamente entre dos sujetos, uno activo y otro pasivo.
- **General** pues no debe manifestarse en relación a una persona o caso particular y ser dictada sin consideración a los intereses privativos de una persona determinada.
- **Obligatoria** porque es un mandato, un imperativo y su incumplimiento encuentra correctivo en un proceso de sanción.
- **Coercitiva** cuando sus mandatos no son cumplidos espontáneamente por los obligados, es legítimo usar la fuerza para que sean observados. Implica la posibilidad de que la ley debe ser cumplida aún contra la voluntad del obligado.⁶

1.2. Principios

Estos deben estar presentes en todos los ordenamientos jurídicos para proporcionar seguridad jurídica:

⁵ Ex Titular del Departamento de Promoción y Formación Legislativa del Instituto de Investigaciones Legislativas

⁶ Namorado Urrutia Pericles. Diccionario universal de términos parlamentarios. Editorial Porrúa.

- **Lege promulgata.** Para que una norma sea obligatoria tiene que haber sido adecuadamente promulgada, es decir, debe haber sido dada a conocer a sus destinatarios mediante las formalidades que se establecen.
- **Lege manifiesta.** Las leyes deben ser claras, comprensibles, alejadas de formulismos oscuros y complicados.
- **Lege plena.** Las consecuencias jurídicas de la conducta deben estar tipificadas en un texto normativo; todos los actos o conductas que no estén jurídicamente previstos no pueden tener consecuencias jurídicas que los afecten.
- **Lege stricta.** Algunas áreas de la conducta pueden ser reguladas solamente mediante cierto tipo de normas estableciendo una reserva de ley sobre ese punto.
- **Lege previa.** Las leyes solo pueden regir hacia el futuro haciendo con ello posible que las consecuencias jurídicas de nuestra conducta sean previsibles en la medida en que se pueda.
- **Lege perpetua.** Los ordenamientos jurídicos deben ser lo más estable posible a fin de que la persona puede conocerlos y ajustar su conducta a lo que establezcan.⁷

1.3. Materia

La materia que integra la ley se constituye por dos elementos: el material y el formal. El derecho mismo convertido en mandato es elemento material de la ley, y su elemento formal lo constituye la serie de trámites que deben seguirse por los poderes legislativo y ejecutivo para dictarla y promulgarla, a fin de que sea conocida y acatada por el pueblo.

La amplitud y grado de detalle de la ley varía mucho. Únicamente puede ser materia de ley, lo que en estricto sentido corresponde fijar al legislador, y dejar al reglamento las disposiciones que desarrollan lo que de manera general se estableció en la ley. La ley debe contener disposiciones abstractas y generales sin llegar a pormenores. La presencia de disposiciones de naturaleza reglamentaria en la ley da lugar a una rigidez inútil.

1.4. Tipos de leyes⁸

1. **Leyes imperativas, prohibitivas y permisivas.** Se distinguen en la redacción de la ley, o sea, mandato de hacer algo, las que ordenan no hacer algo y las que autorizan o permiten hacer determinada cosa.
2. **De interés público y de interés privado.** Las de interés público son aquellas en cuyo cumplimiento está interesada fundamentalmente la sociedad. Si la violación ataca directamente al orden social, al interés público, debe la sociedad y el Estado a través de sus órganos adecuados, impedir que ese ataque exista. Las de interés privado son aquellas que rigen las relaciones privadas de los individuos y cuya violación ataca indirectamente al orden público. La sociedad está interesada en el cumplimiento de esta especie pero solo de manera indirecta. Su sanción es menos grave que las del interés público de ahí que simplemente se hable de una nulidad.
3. **Interpretativas o supletorias.** Se llaman así porque suplen la voluntad de los particulares, cuando éstos no la han manifestado de una manera expresa tratando de interpretar la intención de los mismos.

⁷ Carbonell Miguel. Los derechos fundamentales en México. Editorial Porrúa.

⁸ Moto Salazar, Efraín. Elementos de derecho. Editorial Porrúa.

4. **Federales y locales.** Las federales son expedidas por el Congreso de la Unión y obligatorias en todo el territorio nacional. Las locales son aquellas expedidas por las legislaturas locales y obligatorias en el territorio de la entidad federativa que la emitió.

1.5. Jerarquía de las normas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es la ley suprema y no puede existir otra por encima de ella. Es el documento de rango tal que rige la vida política del país y que tiene una parte orgánica (órganos y relaciones entre los mismos) y una dogmática (derechos y libertades del individuo y de los grupos) con primacía sobre cualquier norma jurídica. La Constitución tiene como características que es *Norma normarum* (norma de normas), en cuanto es fuente de producción normativa así como su aptitud para invalidar normas que sobrevengan como incompatibles con ella.

Los Tratados Internacionales. Son los que celebra México con el extranjero, tienen la misma fuerza que una ley federal y son obligatorios en la misma forma que éstas. Son acuerdos, pactos o contratos, de carácter internacional, que rigen situaciones jurídicas establecidas de común acuerdo por dos o más Estados (países) soberanos. Los tratados internacionales dentro de la jerarquía normativa tienen un valor determinado, sobre todo en razón de la tesis jurisprudencial del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Noviembre 1999 que establece “Los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la Constitución Federal”.⁹

Leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución. Tienen por objeto facilitar la aplicación de los principios fundamentales consignados en la Constitución; crean los organismos especiales que tienen por objeto la aplicación de las disposiciones constitucionales, especificando la manera como deben formarse dichos organismos y el modo como deben aplicarse los preceptos de la Constitución en los casos que se les presenten.¹⁰

Leyes federales ordinarias. Son todas las demás que expide el Congreso de la Unión para su aplicación en toda la República.

Leyes locales. Son las expedidas por las legislaturas de los Estados y su aplicación dentro del territorio del Estado que la emitió.

Decretos, reglamentos y circulares. Los decretos son normas legales emanadas del Poder Ejecutivo y su aplicación es restringida. Los reglamentos son disposiciones que dicta, asimismo, el Ejecutivo y que tienen por objeto facilitar la aplicación de una ley. Las circulares son las disposiciones dictadas por los secretarios de Estado, jefes de departamento u otras dependencias oficiales, que tienen por objetivo aclarar y facilitar a los empleados oficiales determinados aspectos de la ley, para que éstos la apliquen con mayor equidad.

1.6. Diferencia entre Ley y Reglamento

⁹ Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la Constitución Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pleno, tesis núm. LXXVII/99.

¹⁰ Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa.

Un reglamento es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por el poder ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales, y se diferencia de la ley en que ésta es superior jerárquicamente al reglamento; en algunas leyes existe reserva de ley y no podrán ser reguladas por reglamento; la ley, orgánicamente emana del poder legislativo, en tanto que el reglamento lo emite el ejecutivo; todo reglamento está vinculado a una ley y no hay reglamento sin ley; ningún reglamento puede abrogar o derogar a una ley, en tanto que ésta sí puede dejar sin vigencia parcial o total a un reglamento.

El pleno de la Suprema Corte ha resuelto que no corresponde a las leyes regular cuestiones pormenorizadas. La finalidad del reglamento es tomar el mandato previsto por la ley y desarrollarlo, concretizándolo cuando sea necesario para hacer efectivos sus mandatos.¹¹

1.6.1. Los requisitos teóricos de un reglamento

- Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.
- Crea normas jurídicas generales.
- Debe tener permanencia y vigencia generales.
- Es de rango inferior a la ley y está subordinado a ésta.
- Aunque es un acto unilateral de autoridad, obliga a la misma.

2. El proceso ordinario de formación de leyes

El procedimiento legislativo es el conjunto de pasos que se deben seguir para la elaboración de una ley o decreto, y se dividen en 7 etapas: 1) Iniciativa, 2) Discusión, 3) Aprobación, 4) Sanción, 5) Promulgación, 6) Publicación e 7) Iniciación de vigencia.

2.1. Iniciativa

Documento que contiene la proposición que crea, reforma, deroga o adiciona el ordenamiento jurídico que habrá de someterse a consideración del Pleno del Congreso.

En los estados modernos la iniciativa es el procedimiento establecido en sus constituciones a través del órgano autorizado para ello, e incluso la ciudadanía, por medio de un número determinado para que participe en la formación de leyes. Es la iniciativa la fase inicial que representa el impulso necesario para las posteriores actuaciones.

Aunque el concepto de iniciativa se comprende en el derecho mexicano como parte del proceso legislativo, es conveniente recordar que Carré de Malberg, excluía la fase de iniciativa del procedimiento legislativo que se desarrolla estrictamente en el Congreso. Para éste, la iniciativa es una condición preliminar de la formación de la ley, pero no parte integrante de la propia decisión legislativa.¹² En nuestro caso el procedimiento legislativo se encuentra regulado por la Constitución local, incluyéndose en el artículo 56 a quién le compete el derecho de iniciar leyes o decretos.

Considerando a la iniciativa como el documento formal que contiene una propuesta de ley o decreto, se debe atender a los siguientes elementos estructurales:

¹¹ Leyes y reglamentos. Finalidad de éstos respecto de aquéllas. Apéndice primera parte. Pleno. Precedentes.
¹² Nava Gomar, Salvador O. Manual de técnica legislativa. Tomo II. Konrad Adenauer Stiftung.

- a. Exposición de motivos
- b. El texto del cuerpo normativo propuesto
- c. Las disposiciones transitorias

2.1.1. Exposición de motivos

Para que se inicie el trabajo de creación o modificación de una norma se requiere la iniciativa, que siempre viene acompañada de la exposición de motivos, entendiéndose por ésta la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto, en la que se razona en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal, así como la necesidad de la norma o su reforma.¹³

Exposición de motivos es el medio por el cual el legislador explica las razones que dieron lugar a la creación o modificación de una norma, así como su sentido social, jurídico y político.

Los motivos que apoyan una iniciativa comprenden en primer término una descripción objetiva del problema que origina la medida legislativa que se propone. La descripción puede implicar el análisis de determinados hechos o circunstancias sociales y del régimen normativo prevaleciente, señalándose por qué razones este último resulta insuficiente o ineficaz para regular adecuadamente la situación. La exposición de motivos suele retrotraer, en mayor o menor medida, el examen de los hechos hasta su origen histórico de manera que resulte más comprensible la naturaleza del problema y la regulación jurídica que requiere para su tratamiento. De la misma manera se presenta en ocasiones la conveniencia de revisar los antecedentes normativos y el grado de eficacia que ha tenido en la regulación de los fenómenos de que se trata.

En segundo término la exposición suele destinarse a explicar las soluciones que se plantean como idóneas frente al problema de que se haya hecho referencia. Conviene incluir la referencia a disposiciones normativas vigentes que se relacionen con la iniciativa, pudiendo aludirse a otros proyectos legislativos.

La exposición de motivos es de gran importancia ya que permite conocer cual fue la intención del legislador y una vez publicado el texto de la norma ayuda a resolver las dudas que surjan cuando se aplique o existan lagunas. Al respecto se ha sentado la siguiente tesis de jurisprudencia: "INTERPRETACIÓN DE LA LEY, ES CORRECTO ACUDIR A SU EXPOSICIÓN DE MOTIVOS". Porque cuando se estima que la ley no es del todo clara, uno de los medios que pueden acudirse para esclarecerla, es el atender al propósito perseguido en ella, que se contiene precisamente en su exposición de motivos. (Tesis número 224 del Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, consultable en Jurisprudencia precedente y tesis sobresalientes, tribunales colegiados. Tomo I, Administrativo, Mayo Ediciones, pp. 161 y 162).

La exposición de motivos permite tomar libertades literarias y una amplitud que no se pueden dar en el cuerpo normativo. La extensión de la exposición no está determinada por la dimensión de la iniciativa, sino por su contenido; así se darán casos de reformas legales a algún precepto, o a unos cuantos, cuya exposición de motivos no podría ser igualmente breve si las propuestas que contiene involucra un cambio sustancial en el régimen legal, o de gran trascendencia de carácter político, económico y social. Conviene incluir en la exposición de motivos la referencia al precepto constitucional que atribuye facultades para legislar en la materia así como los principios rectores consagrados en la Constitución. Es usual que se

¹³ López Olvera, Miguel Alejandro. Elementos de técnica legislativa. Editorial Porrúa.

mencionen los antecedentes históricos de los preceptos a reformar y de las causas generales de la reforma propuesta, exponiendo las razones específicas que apoyan la propuesta de ley o reforma.

En los casos de reformas extensas o complejas es frecuente se incluya el esquema de las reformas que se proponen. Cuando no son muy extensas las reformas legales, resulta conveniente hacer referencia legal a cada precepto o a varios de ellos, explicando en qué consisten las reformas y las razones para hacerlo. En los casos en que el proyecto corresponde a una ley o código, conviene hacer una comparación con la legislación vigente así como la referencia a otros preceptos legislativos.

Existe dentro de la técnica legislativa lo que se conoce como “Preámbulo”, y lo es similar a la exposición de motivos, la distinción es que, cuando es un proyecto de ley, se denomina exposición de motivos y cuando se formaliza ésta, adquiere la denominación de preámbulo. Existen aspectos que nos permiten diferenciar uno de otro, pues exposición de motivos es más técnica en tanto que el preámbulo es más político; además de que la primera es preceptiva en los proyectos y proposiciones de ley, es decir, su existencia es indispensable para advertir las razones del proyecto, en tanto que la existencia del preámbulo en una ley aprobada no es obligatorio.

Las consideraciones, razones y argumentos que en este apartado discursivo se contienen, no tienen función imperativa –fuerza de ley para obligar– ni propósitos para crear responsabilidades de ninguna especie.

Los elementos que debe contener la exposición de motivos son: antecedentes, desarrollo de la función y emplazamiento, esto es, ubicación de la norma, desarrollo de la función y colocación de la disposición en el ordenamiento jurídico y su relación con aspectos extrajurídicos.

2.1.2. El texto del cuerpo normativo propuesto

En la etapa de diseño estructural de las leyes es preciso, para empezar a trabajar en el texto de la ley, escribir “el título, capitulado y disposiciones transitorias”¹⁴, *grosso modo*, que permitirá al autor de la iniciativa trazar el esqueleto del texto completo.

Para empezar a trabajar en el texto de la ley, es preciso determinar la materia que la misma regulará. Primero se tendrá que describir el tema principal en forma concisa, clara y genérica. Una ley se puede estructurar en libros, y esto solamente se da cuando son cuerpos normativos muy amplios, pero si no hay necesidad de ellos, nos vamos con los títulos, cuya unidad de división es el capítulo.

Hay una regla de oro y de metodología, o de ordenación lógica del contenido: *nunca puedo poner libro primero, título primero y no un título segundo*, ya que siempre, los elementos mínimos de división de una unidad son dos. Todo lo que son libros, títulos, capítulos, van escritos con números romanos. Se puede poner *capítulo primero*, todo con letra, y no hay ningún problema. En ocasiones y dentro de la sistemática de la técnica legislativa que se utiliza, en lugar de poner *capítulo primero*, anotamos *capítulo I*; es una cuestión de estilo de quien diseña la norma, y no implica mayor trascendencia, lo importante es que se establezca una diferenciación.

Los artículos son la unidad básica. En el cuerpo normativo se tienen diferentes modalidades, desde ‘*artículo I*’ a ‘*artículo primero*’, con cursivas, y a partir del punto, la letra normal, hasta las altas: *ARTÍCULO UNO* o con mayúscula sólo la primera letra. Un artículo

¹⁴ Camposeco Cadena, Miguel Ángel. De las iniciativas, México, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, 1990, colección Manuales elementales de las técnicas y procedimientos legislativos.

se puede dividir a su vez en párrafos, y éstos en fracciones, aunque hay ocasiones en que también lo dividen en apartados. Las fracciones se dividen en incisos. Los artículos pueden dividirse también en apartados.

Después de las fracciones, necesariamente van siempre los incisos. En metodología y en ordenación lógica del contenido, se dice que hay un valor predeterminado de la utilización de números romanos, letras mayúsculas, arábigos, minúsculas e incisos. Siempre un romano tiene mayor valor que un árabe, y en ocasiones, que una letra.

Cualquiera que sea el orden, se recomienda que un artículo siempre tenga un desarrollo, que verdaderamente se convierta en un acápite, en la cabeza de lo que vamos a desarrollar –*acápite* viene de *caput*, cabeza; es la cabeza del artículo.

Hay artículos en diversas leyes, que en lugar de manejar fracciones manejan incisos, pero esto es por una falta de sistemática, porque realmente no debería suceder así, porque hay un valor predeterminado del orden interno de un cuerpo normativo.

2.1.3. Las disposiciones transitorias

Son aquellas que se incorporan al texto normativo de la ley para regular las situaciones especiales originadas con motivo de la expedición, reforma o abolición de una ley. Éstas prevén o resuelven diversos supuestos que, con carácter temporal o transitorio, provocan las innovaciones legislativas.¹⁵

Las disposiciones transitorias versan principalmente sobre cuatro aspectos:

- a. Entrada en vigor de la norma;
- b. Pérdida de vigencia de la ley o leyes anteriores relacionadas con la nueva ley;
- c. Reformas a otras leyes;
- d. Disposiciones provisionales.

2.2. Discusión

Alegato o debate mediante el cual la Asamblea Legislativa delibera sobre algún proyecto legislativo.

2.3. Aprobación

Etapa del proceso legislativo mediante la cual se vota afirmativamente un proyecto de ley, decreto o acuerdo.

2.4. Sanción

Acto por el cual el Gobernador del Estado manifiesta con su firma, su conformidad con un proyecto ya aprobado por el Poder Legislativo.

2.5. Promulgación

¹⁵ López Olvera, Miguel Alejandro. Elementos de técnica legislativa. Editorial Porrúa.

Acto por el cual el Gobernador del Estado dispone publicar, después de su aprobación, la ley o decreto que le ha sido remitida por el Poder Legislativo, el cual la aprobó con anterioridad. El "decreto promulgatorio" declara la existencia de la ley, dejando de ser un mero proyecto y se ordena sea cumplida.

2.6. Publicación

Es darla a conocer a los habitantes del Estado a través del órgano de difusión denominado Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

2.7. Iniciación de vigencia

Fecha a partir de la cual una resolución legislativa, debidamente sancionada y publicada, adquiere fuerza y es aplicable a cuantos se encuentren dentro de sus hipótesis normativas.

3. Etapas del proceso de formación de las leyes

Durante el proceso de producción de leyes se implica invariablemente una serie de interacciones que tienen lugar entre los autores de normas y las personas a quienes la ley está dirigida, el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley, los fines, objetivos o metas que se persiguen en la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines. Para ello, se ha distinguido en tres fases o etapas: prelegislativa, legislativa y poslegislativa.

3.1. Etapa prelegislativa

Es la que se traduce en un proceso previo para el establecimiento de prioridades en la agenda legislativa y de análisis sobre la necesidad de diseñar instituciones formales, modificar las existentes, o dotar a aquellas instituciones informales, del carácter de formales.

El reglamento interior del Congreso del Estado de Tlaxcala en su artículo 180 define la etapa prelegislativa como "el período que comprende la recopilación teórica y normativa, instalación de mesas de trabajo, foros académicos y públicos que se hace sobre un proyecto de ley".

Esta etapa representa, dentro del proceso de creación legislativa, el momento propio para dotar a la norma jurídica de legitimidad y legitimación, y a su vez, para abonar el terreno que haga factible su eficacia. Asimismo, abarca cuestiones relacionadas con la identificación de las necesidades de creación, reformas o adiciones a las instituciones formales. Los procesos que prevalecen son los de consulta y negociación entre los diversos actores involucrados –públicos o privados–, con lo cual se pretende generar un acuerdo acerca de los fines dotados de sustento político.

En esta etapa se persiguen además dos resultados:

- a. La construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socio-económicas que justifican las instituciones formales;
- b. La formulación de los fines y valores que den legitimidad empírica y normativa.

3.2. Etapa legislativa

Es la que, en la actividad relevante, tiene que ver sustancialmente con la elaboración formal de la ley; lo que implica cuestiones lógicas y de técnica legislativa, para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo. El objetivo es la construcción de instituciones jurídicas congruentes y consistentes internamente, y con el sistema jurídico al que se integran.

En esta etapa cobra especial relevancia el almacenamiento y recuperación de la información relacionada con los antecedentes de la materia y con las disposiciones normativas vigentes. En esta etapa de diseño institucional, se distinguen dos fases:

- De investigación y descripción de los insumos del trabajo legislativo, en la que se prevé lo siguiente:
 - a. Compartir y describir los antecedentes en la materia a regular;
 - b. Analizar la coherencia, es decir, qué incentivos y reglas formales existen en las diferentes esferas –constitucional, federal y local–, relacionadas con el nuevo arreglo legislativo;
 - c. Análisis comparado interno e interestatal;
 - d. Monitoreo de la opinión de las organizaciones públicas y privadas; es decir, la formulación de encuestas e instrumentos de recolección de la opinión de personas individuales o morales, y de los funcionarios especializados y encargados de la ejecución institucional;
 - e. Motivar y fundamentar legalmente, y
 - f. Previsión de supuestos conflictivos en su redacción.

- De creación y justificación institucional, se prevé:
 - a. La redacción del texto legislativo que se crea o se modifica. Ésta comprende la estructura formal técnico-jurídica en sus aspectos de lenguaje legal, y los aspectos formales de la técnica legislativa;
 - b. Adecuar el texto legal al proceso electrónico de datos, con la finalidad de generar mecanismos informatizados de memoria institucional;
 - c. Diseñar los procesos para garantizar la ejecución de la norma, con atención en las garantías de audiencia y legalidad;
 - d. Analizar sus alcances, extensión y nivel de detalles, las afectaciones preexistentes, sus efectos concretos sobre los ciudadanos, organizaciones o grupos y administración pública, tanto federal como estatal;
 - e. Realizar un análisis costo-beneficio de la institución;
 - f. Llevar a cabo el cabildeo y estrategias para amarrar políticamente la norma;
 - g. Elaborar los documentos introductorios, preámbulo y exposición de motivos, de la disposición normativa, e
 - h. Iniciar el proceso legislativo formal.

A nadie escapa la necesidad de un eficiente y vigoroso poder legislativo, para lo cual se requiere de una estructura del proceso que considere en esta etapa legislativa del trabajo en comisiones, las que sin duda alguna vienen a enriquecer y fortalecer la labor legislativa, y como lo espresó Linares Quintana¹⁶, se constituyen como “auténticos pulmones del Congreso, como los ojos y oídos de las cámaras”

¹⁶ Linares Quintana. Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional. Buenos Aires.

3.2.1. Las Comisiones

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios¹⁷ define comisión como “la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras, quienes por especial encargo de la misma estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva”.

Las principales motivaciones que respaldan la existencia y funcionamiento de las comisiones como mecanismo coadyuvante para que el Congreso cumpla con la alta función política de representar la soberanía popular, a través de su actividad legislativa y de control, son las siguientes:¹⁸

Participación e integración de los legisladores en el cumplimiento de su función institucional y mandato representativo. El trabajo en comisiones permite una participación activa de los diputados permitiendo mayor concentración y agilidad en las discusiones y elaboración de las decisiones legislativas.

Especialización. Las comisiones originan una inevitable especialización atendiendo a la amplitud y heterogeneidad de las áreas del quehacer estatal que deben afrontarse en la legislación.

Eficiencia. Otro de los requerimientos cardinales de las comisiones es la eficiencia. En el Congreso debe manifestarse no solo la agilidad de sus procedimientos, sino también en el acierto de sus contenidos normativos y en la instrumentación correcta de las leyes. Según Alberto A. Spota¹⁹ la eficacia es la capacidad de producir respuestas eficaces para superar los desafíos e incitaciones recibidas por el poder político.

El sistema de comisiones consiste en dividir al Congreso en los secciones especializadas sobre materia en particular, integradas cada una de ellas por igual número de miembros cuya asignación a una u otra sección se hacía por un procedimiento objetivo, es decir, sin relevancia política. Su especialización no deriva de la formación de los diputados integrantes sino de la tarea que llevan a cabo en el seno de la propia comisión. Cada una de ellas se integra por 5 miembros, en el caso del Estado de Guanajuato, con excepción de la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que se integra por 7 diputados, los que estudian con amplitud y detalle para preparar los trabajos, informes y dictámenes que habrán de servir de base al pleno para resolver en definitiva.

La ley orgánica del poder legislativo del Estado de Guanajuato establece en su artículo 64 que será el pleno quien elija a los integrantes de las comisiones permanentes, a propuesta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, pudiendo removerse o ratificarse anualmente. Las comisiones se reunirán por lo menos una vez al mes, atenderán asuntos de su competencia y los que hayan sido turnados a la Presidencia del Congreso, con excepción de la comisión de responsabilidades que lo hará cuando el trámite así lo requiera.

Francisco Berlín Valenzuela considera las siguientes comisiones como las más frecuentes en el poder legislativo:

Comisiones permanentes. Aquellas que se establecen por reglamento con duración ilimitada y que son integradas en cada legislatura según las formas previstas.

Comisiones especiales o transitorias. Son integradas para asuntos específicos determinados por el pleno, los que son analizados, dictaminados y sometidos al conocimiento del mismo, para su modificación, aprobación o rechazo; una vez que se ha

¹⁷ Berlín Valenzuela, Francisco. Coordinador. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 1997

¹⁸ Haro Ricardo. Constitución, poder y control. www.bibliojuridica.org/libros. 6 de septiembre de 2005.

¹⁹ Spota Alberto A. Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente. Buenos Aires. Plus Ultra, 1975.

dictaminado acerca del tema, la comisión creada para conocer de él pierde su razón de ser y deja de existir.

Comisiones conjuntas. (La Ley Orgánica las denomina comisiones unidas) Son aquellas integradas con representantes de las dos cámaras, en el caso del sistema bicameral como lo es el Congreso de la Unión, y suelen tener estas comisiones importancia considerable, porque después de haber deliberado y puesto de acuerdo en lo referente a los asuntos asignados, sus decisiones y dictámenes generalmente son adoptados por el Pleno.

La Ley orgánica del poder legislativo del Estado de Guanajuato, contempla los tres tipos de comisiones, las permanentes que se encuentran enumeradas en el artículo 83; las especiales, estableciendo al respecto que el Pleno podrá acordar su constitución cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico y que una vez agotado éste el Pleno determine su extinción. De igual forma se establece en el artículo 69 del mismo ordenamiento que las comisiones unidas se conformarán con la suma de los miembros de distintas comisiones, fijándose en los subsecuentes artículos la forma de trabajo de estas.

Dentro de la misma ley encontramos que las comisiones podrán establecer subcomisiones que deberán analizar el asunto que les ha sido encomendado y formular un documento que contenga las propuestas, los puntos de coincidencia y disenso que se hayan dado al momento de la discusión del mismo a efecto de someterlo a la consideración del pleno de la comisión.

3.3. Etapa poslegislativa

Ésta comprende el seguimiento y la evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico, la observancia de las finalidades incorporadas al texto legal, así como el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas. Los procesos se enfocan fundamentalmente a diagnosticar las consecuencias de la norma y a determinar el nivel de eficacia práctica y efectividad de la misma. Para ello debe dar publicación y publicidad a la institución; analizar el impacto de la institución sobre aquellos aspectos directamente considerados y la posibilidad de efectos no previstos y monitorear la norma; e iniciar el proceso de rediseño y modificación de la legislación.

El reglamento interior del Congreso del Estado de Tlaxcala establece que esta etapa tiene como objetivo evaluar la eficiencia y consecuencias de la norma jurídica en los ámbitos social, cultural, político y económico, así como el impacto que produzcan. Diseñándose para ello los procedimientos que arrojen información sobre el cumplimiento y adecuación de las normas a los fines para los cuales fueron creadas, así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico.

4.- Principio de reserva de Ley

Es la reserva de ley el conjunto de materias que de manera expresa o implícita la Constitución encomienda en exclusiva al legislador y que no puede delegarse en un reglamento, para lo cual se requiere precisar cuáles materias deben estar previstas en la ley, y cuales se pueden dejar al reglamento.

Es la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea justamente una ley y no otra norma jurídica la que regula una determinada materia. La reserva de ley, siempre que se trate de un Estado que cuenta con una Constitución rígida, presenta dos aspectos: por una parte prohíbe la intervención, en las materias reservadas, de fuentes subordinadas a la ley o sub-legislativas; por otra, y tal como

se explica en seguida, prohíbe en ciertos casos al legislador reenviar la disciplina de esas materias a otras fuentes distintas a la ley.

Actualmente la reserva de ley cumple una doble función: por un lado, una función de carácter liberal o garantista, y por otro, una función democrática.

La función liberal o garantista consiste en que, a través de la reserva se tutelan los derechos de los ciudadanos contra las intromisiones del Poder Ejecutivo. A los ciudadanos solamente les puede ser restringida su libertad por virtud de una ley, no por actos del Ejecutivo que no tengan sustento legal. Por eso se ha dicho que todo lo referido a los derechos fundamentales se encuentra sujeto a reserva de ley.

La función democrática tiene que ver con que, en virtud de la reserva, se reconduce la regulación de ciertas materias al dominio del Poder Legislativo, el cual es representativo de las mayorías, como el Ejecutivo, pero también de las minorías políticas de un Estado.²⁰

4.1. Materia en la que aplica²¹

Garantías individuales. La Constitución en su artículo 1 dispone que las garantías no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos que la misma Constitución establece. La reglamentación de las garantías individuales corresponde en la esfera federal al Congreso de la Unión, y en materia de jurisdicción local a las legislaturas estatales. La reserva de ley que existe en esta materia, no significa que el Presidente de la República no pueda a su vez reglamentar las leyes que expida el congreso, en relación con las diversas garantías individuales. El legislador debe definir el contenido básico de la garantía, y el Ejecutivo en el reglamento regular su ejercicio, siempre y cuando lo haga dentro de los límites que establezca la ley y sin afectar los derechos de los particulares.

Contribuciones. El ejecutivo no puede en uso de su facultad reglamentaria fijar contribuciones, sino que debe establecerlas el legislador. Fuera del caso de suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29 constitucional, la única excepción es la consignada en el artículo 131 constitucional, que prevé que el Ejecutivo Federal puede ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y para crear otras.

Orden público. Debe ser el legislador quién establezca si una ley es de orden público, entendiéndose por éste, conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, “el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad”. Generalmente cuando se dispone que una ley es de orden público, se busca que su cumplimiento sea obligatorio, que no quede a la voluntad del particular, sujetarse o no a lo dispuesto en la norma. El propósito que se busca es que no proceda la suspensión en los amparos contra actos de autoridad basados en una ley declarada de orden público.

Modalidades de propiedad privada. Por modalidad de propiedad privada se entienden las limitaciones, extinción parcial o restricciones de carácter general y permanente; ello implica la modificación sustancial del derecho de propiedad que le corresponde exclusivamente al legislador.

²⁰ Carbonell, Miguel. Los derechos fundamentales en México. Editorial Porrúa.

²¹ Sempé Minvielle, Carlos. Técnica legislativa y desregulación. Editorial Porrúa.

Utilidad pública. Está relacionada con el interés general, público y social, y conforme al artículo 27 Constitucional debe existir una causa de utilidad pública para que se pueda expropiar la propiedad privada. La causa de utilidad pública debe ser determinada por el legislador federal o local.

Patrimonio nacional. Es la determinación de los bienes de dominio público y el de los bienes de dominio privado. Corresponde al legislador sin perjuicio de la facultad del Ejecutivo de incorporar al dominio público un bien que forme parte del dominio privado; o de desincorporar del dominio público un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público.

Zona federal marítimo-terrestre. El legislador determina los límites y la autoridad administrativa procede a su deslinde y delimitación.

Concesión de bienes. Mediante la concesión los particulares pueden prestar un servicio público o explotar, usar o aprovechar bienes de dominio estatal. El artículo 28 Constitucional dispone que el Estado “podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos”, significando ello que de origen corresponde al Estado prestar el servicio público.

Servicios públicos. El artículo 28 Constitucional menciona el requisito de que sea el legislador quien declare que una determinada actividad constituye un servicio público y la sujeción a un régimen de servicio con el señalamiento de que sólo podrá llevarse a cabo mediante ley así como que el Estado sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos.

Monumentos. Legislar sobre monumentos arqueológicos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. El legislador es quien determina cuando existe interés nacional. Un reglamento del ejecutivo no determina cuando existe ese interés nacional, sino que debe ser el legislador.

Profesiones. Existen varios aspectos que no pueden ser materia de reglamento. El artículo 5 Constitucional encomienda al legislador local determinar “en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben cubrirse para obtenerlo y las autoridades que deben expedirlo.

Delitos. El artículo 14 Constitucional prohíbe expresamente imponer pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Ahí se desprende que debe ser el legislador quien establezca los delitos y las penas. En consecuencia los ejecutivos no pueden legislar sobre la materia.

Atribuciones de las Secretarías de Estado. Serán reguladas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Poder Judicial. Corresponde al legislador (94 Constitución Federal) establecer la competencia de la Suprema Corte, de los tribunales de circuito, de los juzgados de distrito y del tribunal electoral, así como las responsabilidades en que incurren los servidores públicos del poder judicial de la federación; así como al legislador local (89 Constitución local) establecer la competencia del Supremo Tribunal de Justicia.

Poder legislativo. La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo no abarca la de reglamentar las leyes que regulan la esfera interna del Poder Legislativo. El artículo 89 constitucional consagra la facultad reglamentaria del Ejecutivo, al que se le está reservando un tipo de materias, es decir, qué materias constitucionales se van a afectar con reserva de ley.

5. Técnica legislativa

La técnica legislativa es el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumplan con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de Derecho.²²

Con la técnica legislativa no se pretende un vano ejercicio de diseño de ingeniería constitucional; lo que se pretende es abatir los grandes problemas que se presentan no solo en los ordenamientos jurídicos, como la mala calidad de las normas, su proliferación irracional, la falta de unidad en la estructura del sistema jurídico, y que obviamente acarrea terribles problemas de inseguridad jurídica. Eso es lo que se trata de abatir con la técnica normativa en general. Cabe señalar que la técnica legislativa puede o no coincidir con la parte de los valores de la axiología jurídica, porque pueden darse en el uso del método y reglas para legislar, intereses que no atiendan necesariamente a la justicia ni a la equidad, pero que sean claras, concretas, sencillas y accesibles al conocimiento de la población y cumplan con los requisitos de reconocimiento del sistema legal al que pertenecen.

Al señalarse a la técnica legislativa como un instrumento de creación de las normas, se refiere a la inserción armónica de nuevos ordenamientos considerando también el ámbito de validez; como lo es:²³

Territorial o espacial. En atención a la distribución de competencias, según la forma de Estado.

Temporal. Abarca la entrada en vigor, la modificación, abrogación o derogación de una norma.

Material. En relación al objeto de la norma (laboral, fiscal, electoral etc.).

La técnica legislativa puede dividirse en dos grandes ramas: la relativa al lenguaje legal y la relacionada con la estructuración de las leyes y normas en general. La norma propuesta en una iniciativa tiene que acompañarse por la explicación clara y completa de los objetivos que comprende, así como la explicación concreta, objetiva y suficiente que demuestren las razones por las cuales esos objetivos no podrían lograrse con la legislación vigente.

En el Estado moderno el derecho escrito intenta acercarse a la científicidad de la legislación, así como a la búsqueda óptima de la producción de leyes, por ello el crecimiento de la técnica legislativa como una parte de la metodología jurídica legislativa. Como lo menciona Susana Pedroza, en elementos de técnica legislativa, se propone dentro del esquema metodológico de la técnica legislativa, la racionalidad lingüística y la racionalidad jurídica formal.

5.1. La racionalidad lingüística

²² Sáinz Moreno, F. Técnica normativa. Enciclopedia jurídica básica. Madrid, Civitas.

²³ Pedroza de la Llave, Susana Talía y Cruz Jesús. Elementos de técnica legislativa. Editorial Porrúa.

Es el uso correcto del lenguaje en las leyes. En ésta el léxico es el caudal de voces, modismos y giros empleados por el legislador en la redacción de una ley. Algunos de los legisladores tienden a complicar el léxico de las leyes, como si las palabras comunes, en sus acepciones más conocidas, fueran impropias del lenguaje legal, y adoptan voces de significado para los lectores, en detrimento de otros términos de significado más claro. La claridad puede entenderse desde dos ángulos, el emisor y el receptor, entendiéndose por claridad la distinción con que por medio de la inteligencia percibimos las ideas. La claridad es proporcional al número de sujetos a los que va regular, es decir, que cuando el número de destinatarios es amplio, heterogéneo y en su mayoría sin una preparación suficiente, la forma del mensaje debe tratar de acercarse a los mismos. La claridad depende de tres aspectos:

Estilísticos, que consiste poner en orden por escrito una serie de normas jurídicas, a través del uso correcto de términos comprensibles, necesarios y suficientes. La redacción de una ley debe ser una obra de estilo sobrio, sin adornos, a fin de expresar el contenido de las disposiciones con toda sencillez, concisión y exactitud; entendiéndose por precisión la exactitud de los términos empleados en la redacción y por concisión la economía en las palabras, o sea, evitar palabras innecesarias. Se requiere de concisión para dar más energía a lo que se dice, para ello es preciso que haya en los conceptos un orden jerárquico: el concepto principal domina y da cohesión a los demás.

Ortográficos, que son el uso de mayúsculas, abreviaturas, siglas, guión, paréntesis, comillas, etc. Nuestra ortografía es principalmente fonética, pero también conserva rasgos innecesarios, como el uso de la *h muda*, la combinación de **sc** o algunas letras dobles.

El empleo de las mayúsculas se ha utilizado para enfatizar algo, su uso está justificado cuando se emplea en nombres propios, denominación de instituciones y numeración romana. Las abreviaturas no son aconsejables en los textos legales, excepto tratándose de siglas, pues ello aminora el estilo pesado de los textos. Cuando se utilicen siglas, primero habrá de fijarse la locución completa a la que corresponde la sigla, entre paréntesis, coma, con la expresión “en adelante”.

El paréntesis se puede usar para introducir un dato breve. El guión se utiliza para separar los formantes compuestos, excepto cuando se trate de gentilicios de los pueblos o territorios que forman parte de una entidad geográfica en las que se han fundido los caracteres de ambos pueblos, como por ejemplo “hispanoamericano”. Cuando no hay fusión sino oposición o contraste entre los elementos componentes, entonces se usa el guión, como por ejemplo franco-soviético.

La escritura de cantidades siempre habrá de hacerse en letra, salvo que se trate de leyes de ingresos o presupuesto de egresos.

Es necesario la distinción entre haya (de haber), halla (de encontrar), ha (de haber), a (preposición) encausar (formar una causa criminal), encauzar (de guiar); sino, por si no, y otras más como porque, por que...

El punto se usa para terminar una frase con sentido completo. El punto y seguido separa frases independientes dentro de un mismo párrafo. Cuando se ha terminado un párrafo largo y el próximo trata de un tema diverso, se acostumbra poner punto y aparte.

La coma significa pausa breve y su empleo debe atender las siguientes normas:

- a. Para dividir enumeraciones
- b. No se pone coma delante de las conjunciones y, o, ni, e, u
- c. Para cortar el sentido de una oración e introducir o aislar alguna circunstancia incidental que amplía, explica o aclara la anterior
- d. En los casos de sintaxis figurada, en que por motivos de claridad, se escribe anticipadamente lo que debería ir después
- e. Delante de las conjunciones adversativas: pero, más, aunque, sin embargo

El punto y coma indica pausa intermedia, es decir, ni tan breve como la coma ni tan prolongada como el punto. Da por terminado un periodo, una unidad.

Los dos puntos tienen un sentido consecutivo o continuativo. Sirven para preparar la atención hacia lo que se va a explicar.

El guión se usa para dividir palabras al final de una frase, para separar expresiones de dos o más sustantivos cuando los elementos se hallan disociados.

Las comillas se utilizan para señalar la voz o expresión que tenga un matiz especial, cuando se cite el nombre de algún capítulo, título etc.

Cursiva su propósito es resaltar frases o palabras. En la redacción de una norma jurídica es poco común utilizarla, sin embargo, se puede emplear para resaltar palabras en idioma extranjero. Por ejemplo *fast-track*.

Léxico semánticos, es el caudal de voces, modismos y giros empleados por el legislador en la redacción de una ley. Al elegir las palabras que conforman la ley, el redactor debe procurar un equilibrio entre tecnicismo, que garantiza la precisión y naturalidad, la inteligibilidad general. Existen términos burocráticos que son comúnmente usados en la redacción de las leyes y podrían plasmarse de otra manera, como son: “constituye” por “es”, “contemplar” por “tener en cuenta”, “instancias” por “organismos”, “tratamiento” por “regulación”, “expira” por “finaliza”, etc.

Cuando se emplea un neologismo (voz nueva o un nuevo significado de una voz ya existente) debe satisfacer los siguientes requisitos:

- a. Porque no existe otra voz en el idioma que pueda significar la misma idea
- b. Capacidad para derivar otras palabras
- c. Respaldo social

Se debe emplear latinismos crudos a través de los cuales, se ha dicho, se respira un lenguaje más universal. Además a menudo demuestran más vitalidad, precisión, semántica y economía lingüística.²⁴ También se puede emplear léxico técnico de origen no jurídico, propios de terminologías y nomenclaturas especializadas, de esta forma el lenguaje legal se ha convertido en una esponja que absorbe las nomenclaturas más variadas, por lo que cuanto más especializado es el contenido de la norma, más determinado y especializado se va haciendo el círculo de destinatarios.

El uso de definiciones puede despejar dudas sobre el significado de términos legales, sobre todo a la luz de la terminología de otras áreas del conocimiento. Son necesarias para dar transparencia al lenguaje legal. Al redactar una ley, el legislador debe procurar un equilibrio entre tecnicismo, que garantiza la precisión y la naturalidad, la comprensión del destinatario. Se debe utilizar un léxico común entre aquellas palabras más comunes en la lengua y con significados claros y concretos. En la redacción de una norma se aconseja evitar el uso de la retórica, o sea, evitar un lenguaje que deleite, persuada o conmueva, sino que se sea efectivo y entendible.

Con el fin de hacer más comprensible el texto, se debe evitar el uso de frases largas, prefiriéndose de ser posible el uso de vocablos cortos, sin adverbios terminados en “mente”.

5.2. Racionalidad jurídica formal

Cada una de las normas que forma parte del sistema jurídico debe tener cabida armónica en el conjunto de normas del cual forma parte. La constitucionalidad de una norma es la primera regla que se debe respetar; la segunda regla es la facultad o atribución del poder público

²⁴ Pedroza de la Llave, Susana Talía y Cruz Jesús. Elementos de técnica legislativa. Editorial Porrúa.

para legislar en ciertas materias, o sea, si está contemplada en el extenso catálogo de atribuciones o si se puede desprender de una norma constitucional.

Una norma además del reconocimiento formal, debe tener el reconocimiento social y contar con la suma de las relaciones existentes de poder que rigen a un país, o sea, a la constitución real del Estado.²⁵ Se debe hacer uso del mecanismo de reconocimiento social a través de la publicidad.

5.3. Sintaxis

Parte de la gramática que enseña a unir las palabras para formar oraciones. Como se ha mencionado con anterioridad, en la redacción de una norma se debe evitar el uso de párrafos y frases largas; procurar seguir estrictamente las reglas gramaticales del lenguaje. De igual forma debemos evitar la inversión de palabras, esto es, que sí se invierten las palabras se le da a la oración un significado diferente. En el lenguaje hablado, la mayoría de las veces no es posible advertir y enmendar los errores, por la velocidad de la expresión, pero en el lenguaje escrito casi siempre se dispone del tiempo suficiente para corregir esas contravenciones.

5.4. Principios de técnica legislativa

Unidad del Ordenamiento. Se debe atender a una serie de directrices fundamentales que permitan asumir las normas de las diferentes potestades normativas y su compatibilidad. En muchas ocasiones la unidad de ordenamiento le corresponde si bien en primer término al legislador, una vez que adquiere existencia y plena validez, le corresponde a la autoridad con potestad jurisdiccional.

Unidad Estructural. Ésta es en atención a la diversidad de normas, valores y principios, la articulación de las fuentes del derecho y una serie de reglas comunes de aplicación e interpretación. Debe el legislador atender, si a la ley se le va a atribuir una potestad discrecional y si es así, su ejecución debe precisarse expresa y claramente; también si la ley establece o va a establecer excepciones y si es así debe determinarlas clara y expresamente, evitando las excepciones a las excepciones. Debe respetar el principio de igualdad. Las normas que contienen mandatos o prohibiciones cuyo incumplimiento se sanciona, deben de ser precisas respecto de sí se trata de un delito o infracciones administrativas.

5.5. Reglas de redacción

Se debe redactar una norma de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo más importante a lo menos importante, de lo normal a lo excepcional, de lo sustantivo a lo procesal: primero confiere derechos y obligaciones, y después se dan los mecanismos para proteger esos derechos o para exigir el cumplimiento de las obligaciones, desde luego dentro del ámbito particularmente contencioso.

Se debe redactar el texto o el cuerpo ya propiamente, de manera jerárquica y ordenada, evitando lagunas. Su estructura material debe contener:

²⁵ Menéndez Menéndez, Aurelio. La calidad de las leyes y la reforma general de codificación. Editorial Anales.

- a. Objeto y fin, o sea, cuál es el objeto de la disposición y cuál es la finalidad de ésta.
- b. Ámbito de aplicación de la norma, personal y espacial, básicamente, porque la temporalidad, está en los transitorios.
- c. Normas atributivas de derechos y obligaciones; deberes y potestades, y de prohibiciones o limitaciones.
- d. Infracciones y sanciones.
- e. Disposiciones procedimentales.
- f. Disposiciones transitorias.

El título o nombre de la disposición jurídica debe contener:

- a. Denominación sustantivada, con nombres propios; por ejemplo: Ley General del Equilibrio y Protección del Medio Ambiente.
- b. Correspondencia con el objeto de regulación.
- c. Clase de la disposición, que es, la condición que tiene la norma.

6. Otros elementos

Publicidad. Entendiéndose por ésta el acto de oficialización de las normas jurídicas por parte del Poder Ejecutivo a través del órgano competente, o sea, una publicación oficial a fin de que haya difusión inmediata, completa y exacta.

Calidad de las Normas. Se refiere a la claridad semántica, predicar el adecuado uso del lenguaje ordinario y respeto de la claridad normativa, la claridad es expresión de su calidad de norma, de su contenido y de su vigencia.

Claridad Semántica. Sus características son el uso de un lenguaje ordinario, utilizar conceptos unívocos, eliminar ambigüedades lo más posible, no se induzca a error, remisión de conceptos ya utilizados en otras normas, uso de conceptos determinados pero no determinables y precisión de conceptos que se utilizan para tipificar delitos e infracciones.

Claridad Normativa. Tiene las siguientes características: Debe ser claro el rango de la norma, debe darse una estructura argumentativa homogénea, el contenido de cada norma debe ser completo y exacto, que la explicación del contenido de la norma tenga un orden lógico y que refleje una estructura formal uniforme.

En nuestro sistema jurídico, la estructura de una iniciativa de ley consta de dos partes genéricas: la exposición de motivos y el contenido normativo. La primera es la argumentación que hace el autor de la iniciativa de ley, de las causas que motivan la proposición de la misma, señalando la forma en que se pretende resolver el problema. El contenido normativo es el conjunto de disposiciones preceptivas que reglamentan el objeto de la iniciativa de ley.

Generalmente las iniciativas de nuevas leyes o de reformas a las existentes, no están respaldadas en estudios especializados que justifiquen la necesidad y oportunidad de dichas legislaciones, el impacto social y los costos económicos que su vigencia acarrearía, su congruencia con el orden jurídico vigente, tanto en el plano constitucional como en el legal, y la clarificación de los objetivos que se persiguen con la iniciativa, entre otros aspectos importantísimos.

**3. Sección de archivo histórico y biblioteca
“José Aguilar y Maya”**



3.1. La técnica legislativa en los albores del siglo XIX en Guanajuato

*Felipe Guevara Luna

Al hablar de la aplicación de una técnica legislativa en la realización de normas jurídicas a lo largo de nuestra historia, nos obliga a considerar los primeros documentos normativos elaborados en la antigüedad. Por ejemplo la elaboración de las “XII Tablas”, así como las “Leyes de Rodas” utilizadas para la regulación del comercio marítimo entre otros documentos jurídicos trascendentales, tuvieron una técnica y estructura básica que permitió su elaboración, aplicación e interpretación.

Con los anteriores ejemplos se establece que la disciplina legislativa siempre ha estado presente en la creación de textos legislativos o normativos desde la antigüedad y hasta nuestros días, siendo considerados en su momento, como principios rectores para la elaboración de leyes. En la actualidad, la aplicación de una técnica legislativa tiende a la concreción y especialización, resultados que difieren de la elaboración de textos legislativos de antaño.

Resulta conveniente realizar una separación en tiempo como en espacio para establecer la aplicación del concepto de técnica legislativa, y por ello, en este número de *Apuntes Legislativos*, serán considerados los aspectos técnicos contemporáneos tratando de enfocarlos comparativamente hablando, a los procesos legislativos aplicados en las primeras décadas del siglo XIX en nuestra entidad.

Para comenzar, estableceremos que la técnica legislativa es una disciplina auxiliar de la teoría de la legislación, que tiene como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa.²⁶

Esta disciplina especializada y sistematizada es una considerable referencia para legisladores, asesores y estudiosos de la materia al momento de redactar normas, ya que ofrece lineamientos, pautas y conocimientos para la adecuada redacción, composición y elaboración, sin perder de vista dos aspectos fundamentales: lo jurídico y lo lingüístico.

La aplicación de esta técnica puede tener como resultado, además de la producción de documentos jurídicos normativos, la elaboración de sentencias, contratos y disposiciones legislativas inclusive.

La técnica legislativa inicia de forma general con el establecimiento de un conjunto mínimo de antecedentes que el legislador pretende satisfacer para poder llevar a cabo una de las atribuciones que la ley le marca: la producción de leyes, normas y reglamentos.

La finalidad de esta materia es orientar o facilitar la labor del legislador en lo que se refiere a la toma de decisiones normativas, garantizando que posea la información indispensable para actuar razonadamente y por otro lado, ofrecer y dotar de seguridad y previsibilidad la labor interpretativa y de aplicación del órgano jurídico y demás prácticos del derecho en atención a los problemas de búsqueda e identificación de las normas aplicables y comprensión de las mismas.

Como antecedente histórico inmediato, tenemos que la organización británica crea un órgano denominado Parliamentary Counsel Office en 1896,²⁷ encargado de concentrar la redacción de los proyectos de ley en ese país. Otras naciones como Alemania, Italia, Estados Unidos comenzaron a implementar y especializar sus directrices logrando con ello un mejoramiento en su técnica, es decir, a mayor especialización, mayor técnica.

* Auxiliar en el Archivo Histórico del Congreso del Estado.

²⁶ Salvador O. Nava Gomar. Manual de Técnica Legislativa, Tomo I. ANOMAC.

²⁷ Idem.

Por otro lado, tenemos que el Lic. Miguel Ángel Camposeco llega a una conclusión al establecernos la inexistencia convencional o universal de un concepto de técnica legislativa, al denominarlo como un concepto omnicomprendivo, ya que ésta toma conocimientos de lógica, derecho, economía, información y lingüística en lo referente a su construcción formal, y para el aspecto de sus contenidos, todas las ciencias técnicas y artes²⁸.

En México y particularmente en Guanajuato, hablar de una técnica legislativa utilizada para la elaboración de las disposiciones jurídicas del derecho positivo, es encontrar una ausencia en nuestra práctica parlamentaria latente por décadas. Con lo anterior, no se trata de soslayarle méritos al conjunto de procedimientos utilizados por nuestros legisladores predecesores, ya que si bien es cierto no existía la disciplina de una técnica legislativa en *stricto sensu*, si encontramos clara y fehacientemente, métodos o sistemas que desafortunadamente y hasta cierto grado en muchas ocasiones, restaban claridad, carecían de precisión, ordenación, sistematicidad, dispersión de ideas y en algunos otros casos más, pérdida progresiva de la fuerza vinculante del ordenamiento jurídico, es decir, la desunión de una ley primaria, secundaria o reglamentaria. La carencia de esta técnica o procedimiento, repercutía en la generación de vicios, ausencias, errores o confusión en los textos legislativos.

En esta misma vertiente de ideas, tenemos que los antecedentes legislativos depositados en el Archivo Histórico del Congreso del Estado de Guanajuato, son un claro ejemplo y muestra fiel de los mecanismos y procedimientos utilizados por nuestros diputados en legislaturas pasadas.

Para ilustrar un poco más el planteamiento de la aplicación de un método predominante durante ese periodo y de lo acontecido en nuestro estado, se considera a continuación, uno de los primeros documentos elaborados y aprobados por los diputados pertenecientes al Congreso Constituyente Local, y de esta forma, intentar desentrañar la metodología aplicada considerando lo que establece Salvador Nava en el Manual de Técnica Legislativa y también lo señalado por José Martínez Pichardo, en su libro lineamientos para la investigación jurídica.

En primer término hacemos referencia al decreto número 20, y señalaremos que este precepto es una disposición de carácter aislada, que no reforma, deroga o abroga ninguna ley o reglamento, ya que se carecía hasta este periodo, de una codificación penal. El decreto trata simplemente de corregir determinadas conductas delictuosas prevalecientes en la sociedad, manifestando una forma abstracta para su tratamiento. Aunado a lo anterior, no existe una exposición de motivos fundamentando claramente su emisión. No hay un preámbulo en el texto, simplemente una redacción enfocada con el tema central del decreto: la forma de sancionar determinadas conductas delictuosas tipificadas en el cuerpo del texto.

²⁸ www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/proces5.htm

Decreto de 20 de abril de 1825

"N. 22.

El Congreso Constituyente del Estado, deseando evitar los males que ocasiona la escandalosa frecuencia con que se cometen los delitos de embriaguez, amancebamiento, robos pequeños, portación de armas prohibidas, y otros de esta clase; y conociendo al mismo tiempo que por falta de escribanos no pueden sumariarse á sus autores, para que no queden impunes, decreta:

1. Que los jueces de primera instancia y los alcaldes constitucionales, podrán proceder verbalmente de los delitos de amancebamiento, embriaguez escandalosa, robos pequeños, y portación de armas prohibidas, teniendo facultad en tal caso, de condenar á los reos al servicio de obras públicas por un tiempo proporcionado á la culpa, que no pase de seis meses.
2. Si el expresado tiempo de la condena pasare de dos meses, darán cuenta desde el principio al Supremo Tribunal de Justicia, quién oyendo verbalmente al fiscal y al reo, si lo tuviere por oportuno, prevendrá al juez que lo convenga.
3. Para ocupar á los destinados a las obras públicas, se usará de las prisiones y custodia necesarias; pero esto y la pena misma, se considerará como corrección, y no causarán infamia.
4. Cuando los jueces consideraren que los delitos expresados deban escarmentarse con mayor pena que la permitida en esta ley, formarán causa á los reos, y la determinarán con arreglo á las leyes".²⁹

Tres firmas ilegibles

N. 22.

El Cong. Constituyente del Estado, deseando evitar los males que ocasiona la escandalosa frecuencia con que se cometen los delitos de embriaguez, amancebamiento, robos pequeños, portación de armas prohibidas, y otros de esta clase; y conociendo al mismo tiempo que por falta de escribanos no pueden sumariarse á sus autores, para que no queden impunes, decreta: . . .

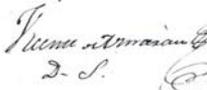
1. Que los Jueces de primera instancia, y los Alcaldes constitucionales, podrán proceder verbalmente de los delitos de amancebamiento, embriaguez escandalosa, robos pequeños y portación de armas prohibidas, teniendo facultad en tal caso, de condenar á los reos al servicio de obras públicas por un tiempo proporcionado á la culpa, que no pase de seis meses.

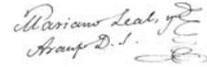
2. Si el expresado tiempo de la condena pasare de dos meses, darán cuenta desde el principio al Supremo Tribunal de Justicia, quién oyendo verbalmente al fiscal y al reo, si lo tuviere por oportuno, prevendrá al juez que lo convenga.

3. Para ocupar á los destinados á las obras públicas, se usará de las prisiones y custodia necesarias, pero esto y la pena misma se considerará como corrección, y no causarán infamia.

4. Cuando los Jueces consideraren que los delitos expresados deban escarmentarse con mayor pena que la permitida en esta ley, formarán causa á los reos, y la determinarán con arreglo á las leyes.

Dado en el Departamento de la Plata y de la Independencia del Estado y de la Federación el día 20 de Abril de 1825.



 D. S.


 Mariano Leal, J. E.
 Juan D. S.

Nota: Se realizó una transcripción literal respetando el texto original del manuscrito.

²⁹ Fondo Poder Legislativo. Sección Decretos aprobados por el Congreso. Colocación 100.3-3 E2V1-320.

Del texto anterior, podemos mencionar los siguientes comentarios:

- En este documento se aprecia la existencia de un marco metodológico aplicado, ya que determina que se trata de un decreto de índole legislativo.
- Establece brevemente el planteamiento del problema al que se enfrenta, ya que plasma la necesidad de una medida procedimental que facilite la aplicación de sanciones o penas por la autoridad judicial.
- Establece una justificación del problema para la promulgación del mismo al citar la necesidad de aplicar las sanciones correspondientes por medios alternativos a los causantes de acciones de carácter delictuosas.
- Menciona una delimitación del problema al circunscribir exclusivamente los delitos que se suscitan y que merecen la aplicación de una sanción.
- Considera aspectos jurídicos y lingüísticos fundamentales; es decir, cuenta con el conjunto mínimo de antecedentes que el legislador pretende satisfacer.
- La técnica o procedimiento utilizado es abstracto, poco técnico.
- Soluciona en su momento los problemas planteados como justificación para la generación de esta norma.

No obstante lo anterior, este decreto pudo generar confusiones, ausencias y errores en su contenido, interpretación o aplicación, y por lo tanto, una seguridad jurídica endeble. Bien es cierto que el marco jurídico predominante durante ese periodo aún no se concebía plenamente al no existir una codificación que rigiera a nuestra sociedad, y por lo tanto, los legisladores no tenían el deber o la obligación de considerarlo, dada justamente la carencia o inexistencia de la misma. Es por ello que al momento de analizar este documento, desde la perspectiva de la actual técnica legislativa, encontramos circunstancias desfavorables que no eran de aplicarse, reitero, por la carencia y abstracción normativa. A continuación se hace mención de algunos puntos a reflexionar:

- Este decreto no ofrece una plena seguridad al no considerar la previsibilidad de la labor interpretativa y de aplicación de parte del ente judicial y demás prácticos del derecho en atención a la aplicación y comprensión del mismo.
La actual técnica legislativa nos menciona que la claridad y precisión de una norma se cuentan entre los cánones de una buena legislación que generan márgenes de interpretación para el órgano judicial en la aplicación de la ley en casos concretos.
- No establece un posible concurso de delitos, ya que un mismo sujeto activo puede realizar dos o más acciones marcadas en esta disposición, no instaura una acumulación de penas o individualización de las mismas.

La técnica legislativa pretende facilitar y dotar de seguridad la labor del intérprete y aplicar el derecho en atención a los problemas de búsqueda, identificación y comprensión de las normas aplicables, no causar confusiones.

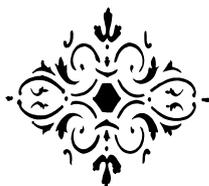
- No establece causas de exclusión del acto delictuoso; deja al libre arbitrio la aplicación de las sanciones dentro de un marco específico de pena, inclusive establece la facultad a los jueces de iniciar un proceso cuando así lo consideren, lo anterior con apego a las leyes que además no son especificadas.
Para iniciar una apropiada técnica legislativa hay diversos factores que deben observarse, por ejemplo la constitucionalidad, la competencia, la armonía del ordenamiento, la viabilidad de la misma y el deber de obediencia incondicionada que

de ella se deriva, es decir, debe dejar claro el alcance y función de los participantes en una situación jurídica determinada.

- El decreto no menciona medidas de seguridad aplicables a menores o inimputables; no habla acerca del perdón del sujeto pasivo hacia el delincuente; no establece una prescripción del acto comisivo; no especifica una autoría o participación al momento de la comisión del delito y no limita el delito de robo menor al no especificar un monto máximo o mínimo, es decir, una cuantía base para el establecimiento de la pena que se deberá aplicar.

La técnica legislativa es un criterio jurídico útil para delimitar el contenido específico de su poder y de sus competencias; de ahí su propósito de unidad, sistematicidad y congruencia.

Para finalizar podemos concluir que cuando la técnica legislativa ha sido acertadamente aplicada, una disposición normativa elevada a cualquier rango, tiene como efecto lo esperado por el legislador cuando éste ha vislumbrado objetivamente un panorama real y ha puesto en marcha medios eficaces para lograr la finalidad prevista. Lo anterior no es irrealizable, pero requiere de un análisis minucioso de las posibilidades de eficacia de la norma que se planea poner en vigor, es decir, deberá ser utilizado un lenguaje sencillo, con palabras claras y concisas, reflexionando sobre la previsión para su interpretación, suprimiendo las confusiones, la desvinculación con la propia ley constitucional, secundaria o normativa, valorar la coherencia de la norma con la realidad en la que interactuará, pues toda desorientación en esa interrelación condena a la nueva norma operante, al fracaso total o parcial.



3.2. La técnica legislativa en textos

Gloria del Carmen Hernández Morales *

El tema que ahora nos ocupa en el presente número de *Apuntes Legislativos* es el relativo a la Técnica Legislativa; por lo que, podemos entenderla como “el sistema por el cual cada país rige para la formación de las leyes, puede ofrecer un aspecto científico acerca de los métodos más depurados para obtener la adecuada metodología en la redacción, utilizar el tecnicismo más preciso y evitar en lo posible, reiteraciones, lagunas y contradicciones.”³⁰

Tomando en cuenta que las leyes son los instrumentos a través de los cuales se dan los preceptos necesarios para regular la convivencia humana en una sociedad civilizada, y que es tan dinámica la evolución de la vida en sociedad que cada día se tienen que regular no sólo los resultados de los descubrimientos científicos y técnicos, sino también las nuevas formas de conducta de las personas, de ahí surge la necesidad de que las normas jurídicas sean redactadas con toda claridad y precisión para no suscitar dudas e injusticias en su aplicación.

En este marco, nuestra Biblioteca “José Aguilar y Maya” pone a su disposición 5 ejemplares con esta temática.

El primero se titula **La Facultad Interpretativa del Congreso**, editado por el CEDIP, y cuya temática principal aborda el tema de la interpretación desde interrogantes básicas como ¿quién interpreta hoy en día las leyes?, ¿es exclusiva la potestad interpretativa del poder judicial?, ¿por qué se habla de la facultad interpretativa auténtica, judicial, administrativa y doctrinal? Plantea si los métodos de interpretación basados en la ponderación y la razonabilidad conducen a un quehacer parlamentario eficaz, o si los métodos interpretativos que toman en cuenta los elementos morales, sociales e ideológicos redundan asimismo en una correcta interpretación legislativa, o por otro lado, inquiere si los distintos métodos científicos de interpretación como la gramatical, lógica, sistemática, histórica, sociológica, entre otros, han corrido con buena suerte en México.

El segundo libro **Ensayos Legislativos**, es editado por el Senado de la República; esta obra compila diversos ensayos descriptivos en los que se presentan los aspectos relevantes de la técnica legislativa; las ideas expresadas en esta publicación se orientan a divulgar la información en la materia, a partir de la experiencia de quienes trabajan cotidianamente en la elaboración de proyectos de ley. Los autores de los textos, Senadores de la República, académicos y personal profesional de apoyo técnico legislativo de la Cámara de Senadores, ofrece en sus trabajos la experiencia y puntos de vista que han adquirido a lo largo de su responsabilidad, unos como legisladores y otros, en el ejercicio de su desempeño profesional.

El tercer ejemplar es una coedición del Senado de la República, la Universidad Iberoamericana y Porrúa, es relativo a **Los Servicios de Apoyo Técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2003)**, menciona el autor, que la principal aportación de la investigación, además de sistematizar y actualizar la información relacionada con los servicios de apoyo técnico en el congreso mexicano, es que proporciona un marco argumentativo que permite comprender mejor el papel estratégico que éstos pueden desempeñar, no solamente en el fortalecimiento del poder legislativo en México, sino también en el desarrollo democrático del país. El documento se constituye en un referente obligatorio para los trabajos que pretendan abordar el tema de la profesionalización de los cuerpos técnicos del poder legislativo en México, y además da pie al desarrollo de futuras investigaciones enfocadas a analizar de manera más precisa y detallada, en qué medida se

³⁰ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo VI S-Z, Guillermo Cabanellas. Pp. 349

ha modificado la calidad del desempeño legislativo en México, a partir de la existencia de la figura de los servicios de apoyo técnico en ambas cámaras.

El Senado de la República nos presenta otro libro de Miguel López Ruiz titulado **Redacción Legislativa**, aborda temas de suma relevancia como lo son los aspectos teóricos del lenguaje y de la norma jurídica, las normas técnicas para la redacción legislativa donde incluye la redacción legislativa propiamente dicha, la secuencia temática de las disposiciones, la división estructural de la ley, las normas e incorrecciones de gramática, ortografía, sintaxis y léxico.

El último ejemplar es una obra de dos tomos de Salvador O. Nava Gomar titulado **Manual de Técnica Legislativa** y nace dicha obra para ofrecer al técnico y profesional en la asesoría parlamentaria en general, y de producción normativa en particular, un texto de fácil manejo con riqueza de conceptos vanguardistas que bien pueden sumarse al apoyo y generación de insumos con los que contribuyen al impulso de los legisladores de manera cotidiana. El tomo I aborda temas como el parlamentarismo en un marco general, la evolución institucional del parlamento en la historia constitucional del México independiente, La Constitución y la técnica legislativa, la teoría de la legislación, y un glosario de términos; en el segundo tomo, una introducción al estudio del Derecho Parlamentario local, índice de materias y voces en las Constituciones y leyes orgánicas de los Congresos de los Estados, el procedimiento legislativo, los servicios de apoyo parlamentario, archivo y documentación legislativa.

¡Pluma Libre!
Compártenos lo mucho que sabes...

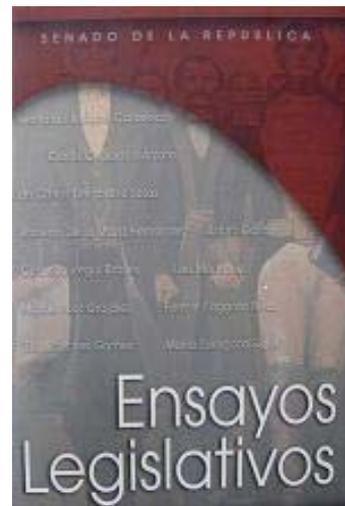
¡Participa!

Esperamos tu valiosa colaboración con *Apuntes Legislativos* en la Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo del INILEG Callejón de la Condesa No. 7, Colonia Centro, Guanajuato, Gto. C.P. 36000, teléfonos. 01(473)732-9800 extensiones 251 y 252

E-mail: arevilla@congresogto.gob.mx
asainez@congresogto.gob.mx
azamarripa@congresogto.gob.mx
jsantos@congresogto.gob.mx



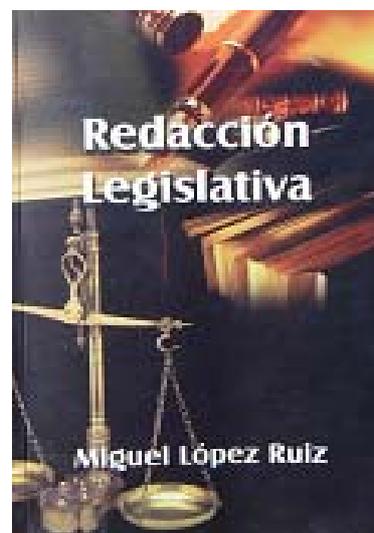
Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias
La Facultad Interpretativa del Congreso
Editorial CEDIP
1ª Edición
México, D.F., 2003
Pp. 175

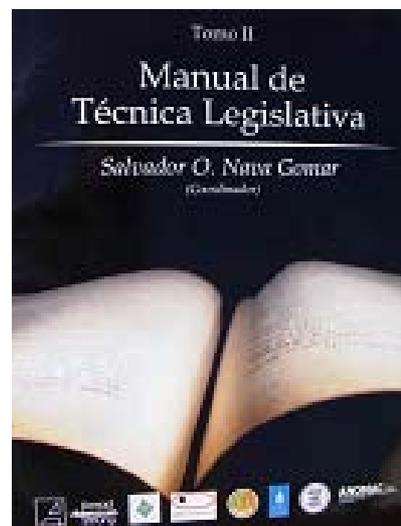
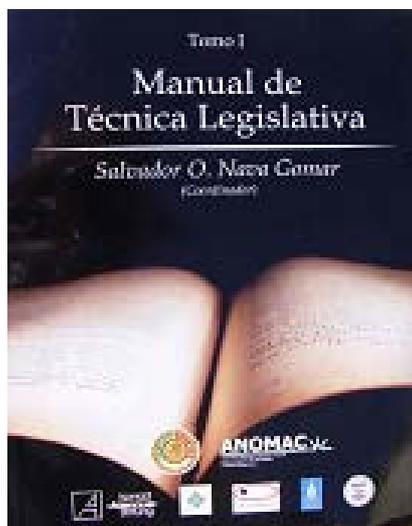


Senado de la República
Ensayos Legislativos
Técnica Legislativa
Editorial ITAM
1ª Edición
México, D.F., 2003
Pp.225

Garita, Arturo
**Los Servicios de apoyo técnico y su
aportación al fortalecimiento del
Congreso Mexicano (1988-2003)**
Coedición: Ibero/Senado/Porrúa
1ª Edición
México, D.F., 2005
Pp. 367

López Ruiz, Miguel
Redacción Legislativa
Edita: Senado de la República
1ª Edición
México, D.F., 2002
Pp. 210





Nava Gomar, Salvador O.
***Manual de Técnica Legislativa
Tomo I***

Coedición: ANOMAC/Konrad Adenauer
Stiftung/Uni. Anahuac del Sur/ D&P
Consultores S.C./ The State University of
New York/ USAID
México, D.F., 2003
Pp. 431

Nava Gomar, Salvador O.
***Manual de Técnica Legislativa
Tomo II***

Coedición: ANOMAC/Konrad Adenauer
Stiftung/Uni. Anahuac del Sur/ D&P
Consultores S.C./ The State University of
New York/ USAID
México, D.F., 2003
Pp. 196

