

Elaboración de leyes

Preparación técnica de proyectos legislativos

Martha Gallegos Moreno



LX Legislatura del Estado de Zacatecas

Dip. Ana María Romo Fonseca
Dip. Ángel Gerardo Hernández Vázquez
Dip. Benjamín Medrano Quezada
Dip. Blas Ávalos Mireles
Dip. Felipe Ramírez Chávez
Dip. Francisco Javier Carrillo Rincón
Dip. Georgina Ramírez Rivera
Dip. Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre
Dip. Gregorio Macías Zúñiga
Dip. Gustavo Muñoz Mena
Dip. Jorge Álvarez Máynez
Dip. Jorge Luis García Vera
Dip. José Alfredo Barajas Romo
Dip. José Juan Mendoza Maldonado
Dip. José Marco Antonio Olvera Acevedo
Dip. José Rodríguez Elías Acevedo
Dip. José Xerardo Ramírez Muñoz
Dip. Juan Francisco Cuevas Arredondo
Dip. Lucía del Pilar Miranda
Dip. Luis Gerardo Romo Fonseca
Dip. Ma. de la Luz Domínguez Campos
Dip. María Esthela Beltrán Díaz
Dip. María Isabel Trujillo Meza
Dip. Marivel Lara Curiel
Dip. Noemí Berenice Luna Ayala
Dip. Osvaldo Contreras Vázquez
Dip. Pablo Rodríguez Rodarte
Dip. Ramiro Rosales Acevedo
Dip. Roberto Luévano Ruiz
Dip. Saúl Monreal Ávila

Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias

Dip. Roberto Luévano Ruiz
Presidente

Dip. José Alfredo Barajas Romo
Secretario

Dip. Saúl Monreal Ávila
Secretario

Dip. Osvaldo Contreras Vázquez
Secretario

Comisión Editorial, Comunicación y Difusión

Dip. Osvaldo Contreras Vázquez
Presidente

Dip. Ma. de la Luz Domínguez Campos
Secretaria

Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos

Lic. José Luis De Ávila Alfaro
Director

Instituto de Investigaciones Legislativas

Lic. Pedro Antonio Argomaníz Realzola
Coordinador

D. R. © Instituto de Investigaciones Legislativas
D. R. © Martha Gallegos Moreno

Serie artículos de investigación
Elaboración de leyes. Preparación técnica de proyectos legislativos

Investigación
Martha Gallegos Moreno

Corrección y estilo
Marlem Silva Parga

Colaboración
Zaida Jazmín Landa

Colaboración
Coordinación de Comunicación Social

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este texto, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin autorización escrita de la autora, bajo las sanciones establecidas en las leyes.

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS
LX LEGISLATURA

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y
PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

COMISIÓN EDITORIAL, COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Fernando Villalpando 320, centro, Zacatecas, Zac., C. P. 98000
Tels. 922 88 13 y 922 88 66
www.congresozac.gob.mx

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

Fernando Villalpando 403, centro, Zacatecas, Zac., C. P. 98000
Tels. 922 23 09 y 922 23 94
investigacioneslegislativas@congresozac.com

INTRODUCCIÓN

Legislar no es una tarea fácil, siempre se le ha considerado una de las ocupaciones más difíciles. Los griegos, como Platón y Aristóteles, expresaban que el legislador debe poseer una ciencia real de los fines de la legislación, que lejos de ser una simple técnica, se une estrechamente con la ética y con la metafísica. Aristóteles reprende a Isócrates en la obra *Ética a Nicómaco* al declarar “Tampoco pensarán que legislar es cosa fácil que consiste meramente en coleccionar las leyes que reciben la aprobación de la opinión pública. ¡Pues dicen que es posible seleccionar las mejores leyes como si esta selección no fuese en sí misma cuestión de inteligencia, y como si el discernimiento, correctamente hecho, no fuera lo más importante!”¹

Legislar es difícil y sin reglas técnicas es más complicado, entonces por qué prescindir de un esquema organizado para elaborar proyectos de leyes. Filangieri en su obra *Ciencia de la legislación* así lo apuntaba: “la legislación debe tener sus reglas como las demás facultades; y los errores en ella causan los más graves perjuicios a la nación [...] la pintura, la escultura, la arquitectura tienen proporciones ciertas, que apartándose de ellas se yerra [...] ¿la ciencia legislativa será excepción de un principio tan universal y constante?”² Este autor consideraba, “ninguna cosa más fácil que caer en un error legislativo, pero no hay otra de más difícil reparo, ni más perjudicial a la nación [...] un error político, un error en la legislación puede producir la infelicidad de su siglo, y puede preparar la de los venideros.”³

Este trabajo busca incorporar a la actualidad el pensamiento de autores clásicos y modernos, porque en esta época a diario se manifiestan consecuencias desastrosas derivadas de los “errores” de las leyes. Hoy existe gran cantidad de leyes y cada vez se torna más difícil

¹ ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, citado por DE ROMILLY, Jacqueline (trad. Gustavo Potente), *La Ley en la Grecia Clásica*, Ed. Biblos, Argentina, 2004, p. 169. En Internet: http://books.google.com.mx/books/about/La_Ley_En_La_Grecia_Clasica.html?hl=es&id=akZkveHTC9cC. Consulta: febrero 2012.

² FILANGIERI, Gaetano, *Ciencia de la legislación*, Imprenta de Manuel González, Madrid, España, 1787, pp. 15-16. En Internet: www.books.google.com/books?id=w8LVHxOATVQC&hl=es&source=gbs_navlinks_s Consulta: febrero 2012.

³ *Ibidem*, p. 18.

–por no decir imposible– conocerlas todas, aún con los avances en los medios de comunicación. Ante esta realidad, el principio general del Derecho “la ignorancia de la ley, no exime de su cumplimiento”, suena cada vez más sin contenido. Si a eso agregamos que día a día se suman al sistema jurídico leyes contradictorias, redundantes, inviables, oscuras, con lagunas, difíciles de entender, en fin, leyes deficientes; todo ello hace que el problema sea aún mayor.

Al preguntarnos a qué se debe esta problemática, encontraríamos múltiples razones, esta investigación se avoca a analizar sólo una de ellas: las deficiencias en la preparación de proyectos legislativos, para lo cual se brindan conocimientos introductorios de la teoría y técnica legislativa, así como, se detallan los aspectos de la etapa inicial.

Se parte del supuesto de que existen deficiencias al elaborar los proyectos normativos – ley, decreto, reglamento, etc.– porque no tienen fundamento en la investigación ni en conocimientos de teoría y técnica legislativa –etapa prelegislativa–. Estos proyectos al convertirse en iniciativas y dar inicio al proceso legislativo –etapa legislativa–, donde prevalece el ámbito político en detrimento del técnico, provoca la publicación de leyes deficientes.

La hipótesis es que la fase previa de investigación, fundamentación y elaboración de proyectos de ley, conocida como etapa prelegislativa, es la de mayor importancia técnica, ya que las leyes se deben al proyecto legislativo, por tanto, en la medida que las iniciativas logren claridad, precisión, sistematicidad y coherencia, se traducirán en leyes que puedan cumplir los principios de legalidad y seguridad jurídica.

La finalidad es dejar constancia del valor e importancia de la confección de mejores leyes, por ello se aportan algunos elementos, para conseguir: utilizar los métodos y técnicas aplicables al trabajo legislativo, para lograr una mejor legislación que demanda la sociedad; contribuir a disminuir el rezago teórico y práctico en el proceso de elaboración de leyes; aportar conocimientos básicos de técnica legislativa que permita elaborar mejores proyectos legislativos; ayudar a especializar a las personas implicadas en el proceso legislativo; sistematizar los pasos para integrar iniciativas de ley, decreto de reforma, reglamento, para mejorar las normas jurídicas y evitar la complejidad así como la duplicidad, dificultades que obstaculizan la justicia y seguridad jurídica.

En el desarrollo de esta investigación se han utilizado diversos métodos, en principio el científico, porque emplea un procedimiento para lograr conocimientos generales en la elaboración de proyectos de ley, lo cual se justifica en diversas etapas: observación del fenómeno, planteamiento del problema, hipótesis, objetivos y comprobación de resultados obtenidos.

Se utilizó también, el método comparativo, para analizar el avance de la técnica legislativa en distintas épocas en otros países y en México; el método conceptual, al momento de clasificar para lograr delimitar una definición más clara, precisa y completa de teoría y técnica legislativa; método deductivo, porque se relacionan conclusiones particulares al momento de leer y analizar la información general; método sintético, para obtener la información requerida se reunieron las aportaciones en la materia de forma ordenada y sistematizada, y método analítico, al examinar los textos jurídicos de acuerdo a las hipótesis de esta investigación.

Se manejó la investigación documental, con el objetivo de elaborar un marco teórico conceptual de la materia. Las principales fuentes de información fueron libros y revistas de contenidos doctrinales en teoría y técnicas legislativas. Se trabajó con base en la investigación normativa, porque se analiza el marco jurídico aplicable en Zacatecas para la elaboración de proyectos legislativos. También se hizo uso de la técnica de captura y sistematización permanente o sistemática jurídica, al consultar sistemas en materia de información jurídica, entre los cuales destacan los discos compactos del Sistema Estatal Normativo. Asimismo, la informática jurídica, al utilizar y sistematizar la información de las páginas oficiales de Internet de las instituciones que sistematizan documentos e información oficial.

En este contexto, los “Antecedentes de teoría y técnica legislativa” se abordan en el capítulo primero. Se expone el historial de los estudios sobre la legislación –teoría de la legislación– y las técnicas para mejorarla –técnica legislativa–. Se muestran las diversas denominaciones que han recibido, en parte obedecen al título de las obras clásicas: *Nomotécnica*, *Ciencia de la legislación*, *Ciencia de las leyes*, *Práctica legislativa*, *Estilo de las leyes*, *Arte de componer leyes*, *Arte de la ley*, *Legística*, *Forma de las leyes*, *Teoría de la legislación*, *Técnica legislativa*, *Técnica normativa*, *Mecánica para hacer el Derecho*, *Nomografía o arte de redactar leyes*, *Redacción legislativa*, entre otras. Así, los autores en sus obras dan constancia de la importancia de hacer bien las leyes.

En principio se hace un estudio general para mostrar que los países más desarrollados han adoptado los beneficios de la técnica legislativa y, posteriormente, se enfoca en México, donde la contribución doctrinal data de 1979, es decir, alrededor de treinta años. Con ello, se realiza un recorrido introductorio, fundamental para saber cómo legislar mejor.

El capítulo segundo “Estudios de la legislación” presenta una precisión de términos, puesto que la expresión más usual refiere “técnica legislativa” pero también algunos autores la llaman ciencia, doctrina, teoría o arte de la legislación. Como bien lo decía Jeremy Bentham, era al científico a quien le corresponde enseñar esa ciencia que, al cambiar de manos, se convierte en un arte “el arte de legislar”.

En palabras de Manuel Atienza, los estudios de legislación se motivan como consecuencia del fenómeno de la crisis de la ley, la teoría de la legislación se ocupa de explicar este fenómeno, y la técnica legislativa interviene para dar soluciones prácticas a dicha crisis.

La metodología general en que se fundamenta ese capítulo, es conforme a la Teoría General de Sistemas, con una visión global y sistémica de la realidad y del Derecho para aplicarla a la teoría de la legislación y técnica legislativa. Este enfoque reconoce una organización en sistemas que permiten conocerla a través de las estructuras internas que las componen y en las relaciones que éstas mantienen entre sí y con las de otros sistemas. También el Derecho puede ser concebido como sistema, concretamente, como un sistema de normas, formal, tridimensional –axiológico, dogmático, sociológico– y pluridimensional –valor, norma, hecho social, historia, cultura–.

En este capítulo se retoman las dos contribuciones de mayor importancia en la materia que existen en la actualidad y que reflejan un estudio interno y externo de la legislación. Manuel Atienza propuso dos niveles de análisis interno, de los cuales uno es estático –cinco niveles de racionalidad legislativa– y otro dinámico –tres etapas del proceso de creación de leyes–. Por su parte, Ulrich Karpen es el creador del análisis externo de la legislación, el cual visualiza en cinco disciplinas generales que estudian la legislación.

La clasificación de Karpen para distinguir en la teoría de la legislación las ramas relacionadas entre sí pero conviene no confundir son: 1 Estudios de la legislación: comprende el concepto, evolución y análisis comparado de las leyes. 2 Analítica de la legislación: estudia a la ley en cuanto a fuente de Derecho. 3 Táctica de la legislación: se refiere al procedimiento

externo de la legislación, esto es, estudios sobre los órganos y procedimiento de elaboración de leyes. 4 Metódica de la legislación: procedimiento interno de la legislación, contenidos, fines y medios de las leyes. 5 Técnica de la legislación: estudia la articulación, configuración y lenguaje de las leyes.

En el capítulo tercero “Modelos de cómo legislar” se estudia desde el enfoque de la metódica de la legislación, el proceso legislativo se considera un proceso de decisión, por ello se pueden diseñar modelos de legislador racional. Los modelos de Peter Noll, Jerzy Wróblewski y Mario Losano, son los estudios pioneros. En el ámbito de la doctrina española, Manuel Atienza en su teoría de la legislación propuso un modelo de racionalidad legislativa, en el cual se basan varios autores españoles, entre otros, Albert Calsamiglia Blancafort y Gema Marcilla Córdoba. En México, entre los seguidores del modelo propuesto por Atienza se encuentran, Cecilia Mora-Donatto, Susana Thalía Pedroza de la Llave, Jesús Javier Cruz Velázquez y Reyes Rodríguez Mondragón, principalmente.

El análisis interno “estático” de la ley, de acuerdo al modelo de Atienza, es propiamente la teoría de la racionalidad legislativa, consistente en cinco niveles de racionalidad: *lingüística*: la calidad de la ley depende si es clara y utiliza términos precisos; *lógico-formal*: si la ley no plantea problemas de antinomias, lagunas o redundancias; *pragmática*: si la ley se cumple en la realidad; *teleológica*: si la ley logra los objetivos para la cual fue creada, y *ética*: porque toda ley presupone valores éticos como libertad, igualdad y justicia.

El análisis “dinámico” estudia cómo podrían combinarse las nociones de racionalidad en el proceso real de la legislación. De acuerdo al modelo tradicional corresponde a tres etapas: *prelegislativa*: racionalidad ética y teleológica, culmina con un anteproyecto de ley para dar solución a un problema social, jurídico o económico, y como las leyes se deben a la iniciativa legislativa, la cual debe tener por valores la libertad, igualdad y justicia; etapa *legislativa*: racionalidad jurídico-formal y lingüística, es el momento en que el legislador se centra en dotar al cuerpo de normas de los rasgos de corrección formal y reglas de redacción ortográfica; etapa *postlegislativa*: racionalidad pragmática, corresponde a la adecuación de la conducta de los destinatarios a lo prescrito en la ley.

El capítulo cuarto denominado “Investigación legislativa” presente al momento de elaborar un anteproyecto de ley, cuya importancia es fundamental, requiere seguir una

metodología y aplicar una serie de técnicas. Las que se han tratado con amplitud, son las técnicas de redacción –racionalidad lingüística– pero no así, los pasos a seguir al momento de realizar la investigación en la materia de la ley a elaborar. Es obvio advertir que la investigación está presente en cada una de las etapas de creación de la ley a saber, prelegislativa, legislativa y postlegislativa.

Es el momento de llevar a cabo una completa investigación documental, normativa y doctrinal, respetando el orden jurídico vigente, el cual debe ser congruente a nivel constitucional así como legal, ámbito en el cual resulta útil los análisis comparativos de legislación, respecto de otras entidades del país, así como de otros países. De igual forma, se exhibe la importancia de la consulta del proyecto ante la sociedad por medio de foros, seminarios, congresos, entrevistas, encuestas, entre otros eventos que se utilizan para respaldar la conveniencia o no de la creación de la nueva ley o decreto de reforma.

En el capítulo quinto “Técnicas legislativas” se abordan las técnicas específicas: las directrices –*richtlinien*– o manuales de técnica legislativa y la lista o cuestionario –*checklist*–. Las directrices se originan de la práctica de dictar reglamentos o manuales para la elaboración de proyectos de ley. Las directrices son reglas de técnica legislativa que parten de un concepto de calidad de las leyes básicamente formalistas, en el sentido que instruyen saber cómo hacer mejores leyes desde el punto de vista lingüístico y lógico-formal.

En cuanto a la técnica de cuestionarios o lista de comprobación –*checklist*– consistente en dar respuesta a un catálogo –*liste*– de preguntas, formulado desde el diseño de la elaboración del proyecto; técnica que obedece a un triple propósito: moderar la cantidad normativa, evitar el exceso de refinamiento legislativo y elevar la eficacia de las normas jurídicas.

En el capítulo sexto se desarrolla la propuesta concreta de esta investigación, un modelo de “Manual de técnica legislativa”, el cual lleve a la práctica los conocimientos de elaboración de leyes. El manual contiene lo fundamental para lograr una adecuada redacción del proyecto legislativo o normativo, por tanto, aquí se especifican los requerimientos técnicos que deben contener cada uno de los apartados: exposición de motivos, estructura lógico-jurídica, disposiciones transitorias. En cuanto a la estructura lógico-jurídica, se contempla la estructura de *fondo*, la cual se refiere a los criterios de orden de las disposiciones, tales como: disposiciones generales, centrales, de procedimiento, de sanción, entre otras. Respecto a la

forma de la estructura lógico-jurídica, las iniciativas de ley se integran en: libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, fracciones e incisos. También se explica por qué se deben considerar los términos adecuados, las reglas para la construcción de oraciones y el uso de signos de puntuación. Al final se anexan formatos para elaborar proyectos de ley o decretos de reforma y evaluar la legislación.

En esta investigación se puede constatar que los recientes estudios de la legislación han sentado los fundamentos teóricos y prácticos para subsanar los problemas de las leyes. Sin embargo, a pesar de todas estas aportaciones, en la Legislatura del Estado de Zacatecas así como las del resto del país, se carece de normatividad que establezca directrices o manuales de técnica legislativa de cumplimiento obligatorio. Y es que si en todo proyecto normativo se hiciera uso de los conocimientos teóricos, de las técnicas de investigación legislativa y de las diversas técnicas legislativas, se lograría en buena parte, mejorar las leyes en el Estado y en el país.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE TEORÍA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

*Montesquieu en estas relaciones busca el espíritu de las leyes,
y yo busco las reglas. Él procurara hallar las razones de lo que se ha hecho,
y yo procuro deducir las reglas de lo que debe hacerse.*
Filangieri, Ciencia de la legislación.

Como teoría y técnica legislativa se designa un conjunto de reglas que buscan explicar y mejorar la elaboración de las leyes. Sin embargo, en su origen no existe consenso entre los autores, algunos consideran que es tan antigua como la legislación misma y otro grupo le atribuye un origen reciente hacia el siglo XVII.

Los argentinos, quienes han destacado en investigaciones de esta materia, consideran que la historia de la técnica legislativa es tan antigua como el mundo. De acuerdo a Luis Alberto Marchili, el verdadero arte de legislar, que se había perdido, renace a partir de la tradición clásica, reconocida durante casi 2500 años. El arte de legislar reconstruido como un sistema de observaciones, principios, reglas y ejemplos, fundado en la retórica, permite superar las etapas de las meras prácticas sin dar razones y de las respuestas aisladas alrededor de problemas amontonados.⁴

En esta especie de coordinación de piezas sueltas, sí existe la visión de conjunto, sí existe la organicidad final del sistema. Hubo técnica legislativa cuando se elaboraron las Leyes de Ur-Nammu, el Código de Hammurabi, los Diez mandamientos, la Ley de las XII Tablas, el Código de Justiniano, la Ley de las Siete Partidas, la Recopilación de Indias, entre otras. En

⁴ MARCHILI, Luis Alberto, *Cómo legislar con sabiduría y elocuencia. El arte de legislar reconstruido a partir de la tradición retórica*, Ed. Dunken, 1a. ed., Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 18.

todos estos casos fue necesario contemplar la utilización de términos lo más exacto posible y también fue necesario establecer un orden, una jerarquía.

Postura diferente la del especialista Nava Gomar, al señalar que el desarrollo de la técnica legislativa ha adquirido especial importancia desde hace pocas décadas, los precedentes sobre la técnica o arte de legislar son más antiguos, aunque no por ello tan remotos como la propia legislación.⁵

Mi criterio al respecto es que los estudios sobre la legislación –teoría de la legislación– y las técnicas para mejorarla –técnica legislativa– tienen antecedentes muy remotos. Las normas más antiguas constaban de tres partes: prólogo o preámbulo, articulado y epílogo. En ellos coexistían la persuasión –prólogo y epílogo– con la prescripción –articulado–, sin confundirse porque tenían asignados sus respectivos lugares en la sistemática adoptada.

De acuerdo a Leonor Suárez⁶ y Rodrigo Pineda Garfias⁷ en la historia han existido tres etapas en las cuales la preocupación por la tarea legislativa ha resultado más evidente (cuadro 1).

Cuadro 1. Etapas de interés por las leyes

Etapa	Fase	Teóricos y sus obras	Repercusión en legislaciones
1ª	1) Teoría y técnica de la legislación antigua	Platón, <i>Las Leyes</i> Aristóteles, <i>La Política</i>	Auge de leyes romanas. Códigos: Gregoriano (291-292) Hermogeniano (291-323) Teodosiano (438) De Justiniano (529) <i>Liber Iudiciorum</i> (654) Fuero Juzgo (s. XIII)
1ª	2) Teoría y técnica de la legislación moderna <i>Se le denomina Ciencia de la legislación</i>	“Siglo de las Luces, fue también el siglo de las leyes” (s. XVIII) Christian Thomasius, <i>Lectiones de Prudentia Legislatoria</i> Mostesquieu, <i>El Espíritu de la Leyes</i> Gaetano Filangieri, <i>Ciencia de la Legislación</i>	Codificación: Código Civil de Francia, 1804 Código Civil austriaco de 1811

⁵ NAVA GOMAR, Salvador O., “Constitución y técnica legislativa”, en NAVA GOMAR, Salvador O. (coord.), *et ál., Manual de técnica legislativa*, Konrad Adenauer Stiftung, México 2003, t. I, p. 176.

⁶ SUÁREZ LLANOS, M. Leonor, *El sueño de la codificación y el despertar del Derecho*, Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 29, España, 2006, pp. 223-228. La autora sistematiza el recorrido de la teoría legislativa en tres sucesivas etapas.

⁷ PINEDA GARFIAS, Rodrigo, “Teoría de la Legislación. Algunos planteamientos generales”, en *Revista Nomos*, núm. 3, año 2009, Universidad de Viña del Mar, Chile, pp. 137-156. En Internet: <http://sitios.uvm.cl/derechosfundamentales/revista/03.137-156.Pineda.pdf>. Consulta: marzo 2012.

2ª	Técnicas legislativas <i>Aparece el término técnica legislativa</i>	(1811-1924) Juristas legisladores, no aplicadores del Derecho Estudios sistemáticos relativos a las técnicas legislativas, culmina con la obra de Francois Géný, <i>La technique législative dans la codification civile moderne, 1914-1924</i> (1930-1950) Decadencia de las técnicas legislativas	Época de las grandes codificaciones en todos los países, incluido México
3ª	Estudios –teoría– de la legislación <i>Moderna concepción de la técnica legislativa</i>	1960 y 1980: el tema “inflación legislativa” inaugura 3ª etapa interés en técnicas legislativas: Peter Noll, <i>Gesetzgebungslehre –Legística–</i> (1973) Ulrich Karpen, <i>Estudios de la Legislación</i> (1987) Manuel Atienza, <i>Contribución para una Teoría de la Legislación</i> (1989) España: varios doctrinarios México: Mario Losano, José Sáenz Arroyo, Miguel Ángel Camposeco Cadena, Carlos Sempé Minivielle, Máximo N. Gámiz Parral, Miguel Carbonell, Susana Thalía Pedroza de la Llave, Reyes Rodríguez Mondragón, Miguel López Ruiz, Salvador O. Nava Gomar, Eduardo Castellanos Hernández, Ernesto Granados Poblano, Cecilia Mora-Donatto, José Rafael Minor Molina, José Roldán Xopa, Eliseo Muro Ruíz, Gonzalo Santiago Campos, Oscar Gutiérrez Parada, Luis Raigosa Sotelo, entre otros.	Década de los 70: primeros manuales de técnica legislativa: Alemania Austria Suiza Década de los 80 e inicios de los 90: elaboración de directrices en diversos países: Bélgica (1982) Italia (1986) Portugal (1989) España (1991) Francia (1993) Argentina (1996) Siglo XXI “siglo de los digestos”

Fuente: elaboración propia conforme PINEDA GARFIAS, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 140-144.

Enseguida se enuncian las obras clásicas en cada una de estas etapas, lo cual permite distinguir las diversas designaciones de estas disciplinas con gran auge en los últimos años.

I. PRIMERA ETAPA DE INTERÉS POR LAS LEYES

La reflexión filosófica occidental manifestó interés por las leyes y las funciones del legislador.

A continuación se abordan las dos fases que integran esta primera etapa.

A. Teoría de la legislación antigua

En esta primera fase, la reflexión sobre las leyes y su elaboración tiene una larga historia en la cultura occidental. Los grandes filósofos griegos –Sócrates, Platón y Aristóteles– se

interesaron por la calidad de las leyes y sus normativas morales, quienes con su pensamiento realizaron las grandes contribuciones a la legislación. En Sócrates (469-399 a. C.) la reflexión se expresa en *Los Diálogos de Platón* (427-347 a. C.).

1. Las leyes, Platón

En especial Platón aborda el tema legislativo en las obras clásicas *El Político*, *La República*, y *Las Leyes –Nómoi–* ésta última es la obra más detallada, contiene doce libros, en la cual Platón le otorga valor moral a la propia legislación con el fin de diseñar la mejor de las sociedades concebibles. Platón, en el libro primero, establece que la finalidad de la legislación es el fomento de la virtud total y el establecimiento de una correcta escala de valores: de menos a más, bienes materiales, corporales y espirituales. Los tres primeros libros se ocupan de la labor legislativa, así “las mejores leyes son las que ayudan al desarrollo de todas las virtudes de los hombres con la templanza al frente, teniendo la obligación el legislador de dictar las mejores.”⁸

2. Las mejores leyes, Aristóteles

Aristóteles, en el libro segundo de *La Política*, realiza una descripción detallada de las constituciones según los diversos autores o lugares. El legislador debe establecer las leyes atendiendo a dos criterios: el territorio y los hombres. Pero sería conveniente también añadir a los lugares vecinos, sobre todo si la ciudad debe llevar una vida política y no solitaria.

Algunos se preguntan si es perjudicial o útil para las ciudades modificar las leyes ancestrales en caso que alguna otra fuera mejor; no resulta fácil sumarse a la propuesta si realmente no conviene cambiarlas. Es posible que algunos propongan la derogación de las leyes o de la constitución en aras del bien común. Se podría decir que en los propios hechos hallamos un indicio, pues “las antiguas leyes eran demasiado simples y bárbaras [...] De hecho, todo cuanto queda de las leyes antiguas es de algún modo totalmente simple.”⁹

De estas consideraciones se desprende que algunas leyes y, en determinado caso, se deberían cambiar, pero esto exige mucha prudencia, pues cuando la mejora es escasa es

⁸ PLATÓN, *Las Leyes*, 1991, citado por GONZÁLEZ IBARRA Juan de Dios y SIERRA BECERRA, Bernardo A., *Técnica, ciencia y epistemología legislativas*, Ed. Fontamara, México, 2006, p. 96.

⁹ ARISTÓTELES, *La Política*, Ediciones Istmo, Madrid, España, 2005, p. 155.

perjudicial acostumbrarse a derogar con facilidad las leyes, en este caso es evidente que se deben dejar algunos errores de los legisladores y magistrados. Pues no será de tanta ayuda la modificación como grande sería el daño causado por la costumbre de desobedecer a los gobernantes. “Pasar precipitadamente de las leyes vigentes a otras leyes nuevas acaba debilitando la fuerza de la ley.”¹⁰ Aristóteles al tratar las dificultades de las leyes señala:

Las leyes correctamente establecidas deben ser soberanas y quien ejerce el mando, ya sea uno o varios, debe hacerlo sobre aquellos asuntos en que las leyes son incapaces de expresarse con exactitud, pues *no es fácil elaborar una norma de alcance general para todas las situaciones. Sin embargo no está nada claro que requisitos deben tener las leyes correctamente establecidas, sino que además persiste la dificultad planteada antes: pues las leyes serán malas y buenas, justas e injustas del mismo modo que las constituciones de las que forman parte.* Al menos esto es evidente, que las leyes deben ser establecidas de acuerdo a la constitución. Y si esto es así, es evidente que serán justas las leyes de las constituciones rectas, mientras que no lo son las leyes de constituciones desviadas.¹¹

En el momento de redactar la constitución para cada lugar es preciso tener en cuenta, tanto la que es ideal para ese lugar, como así también la que es posible que se adapte según las condiciones que el mismo presenta; esto constituye una ciencia que para muchos quizás será imposible de alcanzar, pero no para el verdadero legislador y el político, que no ignoran en absoluto ninguna de las circunstancias.¹²

Aristóteles sitúa como punto de partida para investigar la monarquía absoluta, si resulta más conveniente “ser gobernado por el mejor hombre o por las mejores leyes.” Y propio de este mismo conocimiento es discernir cuales son las mejores leyes y las adecuadas a cada una de las constituciones, “las leyes deben establecerse en función de la constitución, y de hecho todas se establecen así y no las constituciones en función de las leyes.”¹³

La mejor constitución, sostiene Aristóteles, es aquella en la que todos puedan vivir bien. Entonces, necesita precisar –desde el punto de vista político, no ético– si para vivir bien todos deben participar en política o, por el contrario, abstenerse. La participación, la vida política, implica, casi inevitablemente, la dominación sobre otros, que Aristóteles considera

¹⁰ *Ibidem*, p. 156.

¹¹ *Ibidem*, p. 203.

¹² *Ibidem*, p. 226.

¹³ *Ibidem*, p. 227.

correcta y útil, pero no como el fin supremo, que es la felicidad, sino como medio para ese fin.¹⁴

3. Las leyes de Roma

La Ley de las XII Tablas, al igual que las leyes de la antigüedad clásica, tuvo una evidente influencia del Código de Hammurabi y su Ley del Talión.

La gloria de Roma permanece aún en el Derecho, así como Grecia produjo grandes filósofos: Platón, Sócrates y Aristóteles, entre otros, Roma cobijó excelentes juristas: Próculo, Sabino, Gayo, Celso, Juliano, Papiniano –llamado el príncipe de los jurisconsultos por su prestigio– Paulo, Ulpiano y Modestino.¹⁵ Así como en las ágoras griegas se debatía intensamente los grandes problemas científicos, en el foro de Roma se debatían grandes cuestiones jurídicas.

Las leyes en Roma llegaron a ser tan abundantes en el transcurso de los siglos, entonces al emperador Adriano en el año 121 d. C., tuvo la idea de recopilar todas las leyes vigentes en un solo código llamado Edicto Perpetuo. Con este documento se eliminaban las diferencias de interpretación de los jueces.

De igual forma, el emperador Justiniano (527-565 d. C.) al hacer un recuento del gran caudal de leyes reunidas en más de mil años, desde la fundación de Roma, en el año 753 a. C., hasta tiempos de su reinado. Muchos personajes célebres como Cicerón, Pompeyo o César, habían intentado en vano reunir en un mismo cuerpo todas las leyes romanas. Justiniano se había empeñado en terminar una empresa en la que otros grandes hombres habían fracasado. Con este objetivo, en el año 528, emite un ordenamiento en el cual determina reunir –en un sólo cuerpo– todas las normas que regían al imperio romano:

Ordenamiento de Justiniano para el Código (Año 528) El Emperador Justiniano Augusto al Senado de la Urbe Constantinopolitana

Lo que había parecido a muchos Príncipes anteriores que era necesario corregir, aunque ninguno de ellos se atrevió a llevarlo a la práctica, al presente hemos juzgado con el auxilio de Dios Omnipotente, dar un mismo lugar a los asuntos

¹⁴ *Ibidem*, p. 354.

¹⁵ Cfr. BERNAL DE BUGEDA, Beatriz, “Sobre la jurisprudencia romana (sus características y tendencias, la literatura jurídica y las escuelas de Derecho)”, en *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 6, México, 1974, pp. 98-102.

semejantes, así como reducir la prolijidad de los litigios, al *reunir la multitud de ordenamientos* que se contenían hasta ahora en tres Códigos; el Gregoriano, el Hermogeniano y el Teodosiano [...]

2. A quienes hemos dado facultad para que, habiendo eliminado lo superfluo en cuanto es conveniente para la *solidez de las leyes* y los preámbulos semejantes y contrarios, fuera de los que sean necesarios para la distinción del derecho, y todo lo que ha caído en desuso, compongan leyes seguras y redactadas en lenguaje breve, sacándolas de los tres Códigos y de las posteriores constituciones; les otorguen títulos convenientes quitando y poniendo, más aún, cambiando las palabras donde lo exija el asunto; *reuniendo en un mandato lo que está disperso* en varias constituciones y aclarando su sentido [...]

3. Nos apresuramos a poner lo anterior en vuestro conocimiento para que conozcáis nuestra solicitud acerca de los asuntos de interés común; al esforzarnos por juntar en un solo Código los ordenamientos ciertos e indubitables: para que en adelante en todos los juicios se citen las leyes únicamente del Código realizado bajo nuestro feliz nombre y así se tomen las decisiones más rápidamente en los litigios.

Dado en los *Idus* de febrero del Reino de Justiniano, año 2 de consulado, año de Cristo 528.¹⁶

En este ordenamiento, es claro advertir, pretendía –al mismo tiempo– reunir la gran cantidad de normas y eliminar lo superfluo para dar solidez a las leyes. Es cuando Justiniano ordena se “compongan leyes seguras y redactadas en lenguaje breve” basándose en los tres códigos –el Gregoriano (291-292 d. C.), el Hermogeniano (291-323 d. C.), el Teodosiano (438 d. C.)– así como en las constituciones existentes.

En el año 529 se promulgó el Código de Justiniano –*Codex Justinianus*– dividido en 12 libros, a semejanza de la Ley de las XII Tablas, y contenía la mayor parte de las constituciones de sus predecesores. El emperador, poco tiempo después, ordenó la revisión del código, eliminó las repeticiones y resolvió los aspectos contradictorios. Así, en el año 543 se publicó el código conocido bajo el nombre de *Codex repetitae praelectionis* o código revisado. Cabe mencionar que este código abrogó al primero, se trata de un Nuevo Código de Justiniano –*Novus Iustiniano Codex*–. El *codex* es una compilación de las leyes, en la actualidad, este término se aplica a la compilación ordenada de toda norma jurídica.

El emperador ordena se depure la doctrina del derecho y se recopile la jurisprudencia componiendo con toda la doctrina un digesto en cincuenta libros. Dispone que se rija por dos

¹⁶ *Ordenamiento de Justiniano para el Código (Año 528)*, en ROSAS BENÍTEZ, Alberto, *Proyección histórica del Derecho. Génesis del Derecho medieval*, Ed. Hexágono, Guadalajara, Jalisco, México, 1991, vol. III, pp. 133-135.

códigos: uno, el de las Constituciones, y por el otro, el del derecho extractado que ha de integrar el futuro volumen de Instituciones, para el estudio de la jurisprudencia más elevada, y lleve el nombre de Digesto o Pandectas:

Constitución de Justiniano sobre el Digesto (Año 530)

Deo Auctore

El Emperador César Flavio Justiniano, pío, afortunado vencedor y triunfador, siempre Augusto, saluda a su cuestor Tribiniano.

Como no hay nada más digno de atención, entre todas las cosas, que la autoridad de las leyes, por lo cual se pone en orden lo divino y humano, y se evita toda injusticia, viendo Nos el caudal de todas las leyes, desde la fundación de Roma y los tiempos de Rómulo, tan difuso que no tenía límites, y *no había capacidad humana que pudiera abarcarlo*, fue Nuestra primera atención empezar por [la legislación de] los príncipes sacratísimos antecesores Nuestros, enmendando y dilucidando sus constituciones, para que, reunidas en un “Código” y *depuradas de toda repetición inútil y repetición intolerable*, ofrezcan a todas a todos los hombres una pronta garantía de su autenticidad.¹⁷

Cuando el emperador expresa “no había capacidad humana que pudiera abarcarlo” es decir, ninguna persona alcanzaría a leer en su vida todos los libros para conocer las diversas partes de la legislación. Por tanto, ordena componer un código, en el cual se depure toda repetición inútil.

El gran mérito de la obra de Justiniano fue condensar el saber jurídico de Roma. La legislación justiniana comprende: *Institutiones*, *Digesta (seu Pandectae)*, *Codex* y *Novellae* y estas cuatro colecciones unidas forman el *Corpus Iuris Civilis*. En muchos de los sistemas legales contemporáneos parte del contenido de estas leyes subsiste. El derecho romano estuvo en vigor en casi todas las naciones europeas hasta declinar el siglo XVIII y fue fundamento en todas las legislaciones europeas del siglo XIX, sobre todo en derecho privado y relaciones patrimoniales.¹⁸ Por obra de Justiniano, las leyes de Roma continuaron rigiendo al mundo, casi hasta el siglo actual.

¹⁷ *Constitución de Justiniano sobre el Digesto (Año 530)*, en ROSAS BENÍTEZ, Alberto, *op. cit.*, p. 136.

¹⁸ Enciclopedia libre universal en español, *Leyes de Roma*. En Internet: http://enciclopedia.us.es/index.php/Leyes_de_Roma. Consulta: marzo 2012.

a. Virtudes de los legisladores

El Libro de los Juicios o Libro de los Jueces –*Liber Iudiciorum*– es la gran obra legal de los visigodos, fue un cuerpo de leyes publicado alrededor del año 654, su importancia reside en que permaneció vigente hasta el siglo XIX, recoge derecho romano vulgarizado en 12 tomos, semejante al Código de Justiniano. Se dividía en un título preliminar y doce libros, subdivididos en cincuenta y cuatro títulos así como quinientas setenta y ocho leyes. En la obra de Alberto Rosas Benítez¹⁹ se pueden conocer importantes extractos del *Liber Iudiciorum*:

- El libro I denominado: el legislador y la ley –*Del Facedor de la Ley et de las Leyes*– el derecho a legislar corresponde al rey con el *Officium Palatii* y los obispos como órganos consultivos. La ley obliga a todos, sin distinción de clase social, condición, sexo o edad, e incluye al rey.
- La Ley I Título I Libro I del *Liber* contempla ideas relativas a las cualidades y virtudes que debían reunir los legisladores: en primer término debían tener la preparación requerida para la actividad, al señalar que el legislador *deve aver ansennamiento o arte de la Fazer* (la ley).
- Hacer la ley era un arte según este código, por tanto para hacerla se requería poseer la ciencia y el método exigidos por el derecho. Conducirse conforme a derecho constituía obligación fundamental y antes que pretender resultados efectistas, el hacer la ley debía proponerse el beneficio del pueblo (Ley II).
- El *fazedor* de la ley, como llama el *Liber* al legislador, debía cuidar si lo dicho era en primer lugar posible de aplicarse –*debe catar si aquello que el diz puede ser*– (Ley III). Aquí se consigna uno de los principios doctrinarios que toda legislación se preciaría de contener, previamente se debe encontrar la razón de ser de toda ley, con el fin de posibilitar la aplicabilidad. Se cuidaba así evitar la ineficacia legal.
- Según estas prescripciones, el legislador debería ser de buenas costumbres antes de tener bellas expresiones, demostrando con hechos y cuidar la expresión –*antes debe cuydar lo que a de decir que dezir lo que a de fazer*–. Enseñar cómo debían ser guardadas las leyes. Preferir enmendar la ley que enmendar las costumbres del pueblo. Legislar en provecho popular y no en el suyo propio. En fin todo un cuadro de comportamiento y características (Leyes V a IX).

¹⁹ Cfr. ROSAS BENÍTEZ, Alberto, *op. cit.*, pp. 84-85.

b. Cualidades de la ley

En cuanto se refiere a las cualidades de la ley, Rosas Benítez²⁰ al comentar el *Libro de los Jueces*:

- Otro objetivo principal de la ley era normar el gobierno de la ciudad y de los hombres, cualquiera que fuese su condición, quedaban incluidos por tanto todos los sectores sociales, pues la ley se daba buscando su bienestar “por la salud del príncipe y del pueblo” (Ley III). Las raíces de esos conceptos se encuentran tanto en las viejas ideas romanas como en las eclesiásticas; éstas a pesar de su tradición romana se adicionaban al espíritu cristiano.
- A las mismas fuentes obedece la Ley IV en cuanto se refiere a cualidades que debía reunir la ley: “En primer término *claridad*; enseguida cuidar de *no engañar* con ella a ninguno. Redactarla teniendo en cuenta la costumbre, tiempo y lugar, así como estar fundada en derecho. *Honesta, digna, provechosa y necesaria.*” Todas estas características eran la razón de ser de las leyes, “Esta fue la razón por qué fue hecha la ley” (Ley V).

La legislación –concluye Rosas Benítez– reunió toda una doctrina relativa a la naturaleza, carácter, significado y propósito de las leyes, doctrina íntegramente adecuada a las condiciones y requerimientos de su tiempo. No hay razón histórica o de otra índole para poner en duda su verdad teórica y consecuente aplicabilidad. De ninguna manera fueron disposiciones muertas y sin sentido, a pesar de lo que hoy pueda debatirse respecto a los lineamientos culturales e ideológicos que las inspiraron.

B. Teoría de la legislación moderna

Las raíces modernas de los estudios sobre la legislación y las técnicas para mejorarla, corresponden a una segunda fase de la primera etapa de interés por las leyes. Aparecieron en las postrimerías del absolutismo y adquirieron gran importancia a partir de la revolución francesa. Los juristas de esa época fueron los primeros que intentaron crear un nuevo saber que pusiera “orden en la legislación de la monarquía absoluta”. En el siglo XVIII en

²⁰ *Ibidem*, pp. 87-88.

Alemania, se publicaron las primeras obras lo que en la época se denominó “Prudencia Legislativa”. En 1702 se impartieron, en la Universidad Alemana de Halle, los primeros cursos universitarios sobre legislación, a cargo del jurista Christian Thomasius, quien había publicado el libro *Lectiones de Prudentia Legislatoria*.²¹

Autores mexicanos como Susana Thalía Pedroza de la Llave y Jesús Javier Cruz Velázquez²², ubican en los siglos XVII y XVIII los antecedentes de la técnica legislativa, dentro de las escuelas afines al positivismo jurídico actual. A finales del siglo XVIII, en la época de la revolución francesa y americana, la concepción totalizadora pasó del campo de las ideas al de las realizaciones concretas, tanto en el Derecho público como en el privado.

Otros especialistas como Luis Leiva Fernández²³ aclaran que estos antecedentes se refieren a la técnica legislativa “moderna” y se originan en Francia, Alemania e Italia. Esa evolución, en Francia, se encuentra en la obra de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, publicada en 1748 y las obras de Francois Géný y Raymond Saleilles. En Alemania, inician el estudio de la técnica legislativa Ihering en *Espíritu del Derecho romano*, quien destacaba que el uso de la técnica tiene por efecto la simplificación del Derecho. En el Derecho anglosajón, el aporte proviene de Jeremy Bentham en sus obras: *Introducción a los principios de moral y legislación*, en el año 1780, *De la ley en general*, data de 1782, *Principios de legislación y codificación*, en 1830, y *Nomografía o el arte de redactar leyes*, publicación póstuma en el año 1843, obra que forma parte de lo que Bentham consideraba la ciencia de la legislación.

Este nuevo saber encontraba justificación en la necesidad de hacer frente a los problemas que generaba la aplicación de las normas dictadas por el Poder Regio. Un pensador como Alexis de Tocqueville, en su obra *L’Ancien Régime et la Révolution*, describe las dificultades y problemas que afectaban a las leyes en la administración absolutista. Al respecto, indicaba que “aunque la Ley no cambiase, la manera de aplicarla variaba todos los días”.²⁴

²¹ LOSANO, Mario G., “Las técnicas legislativas, de la prudentia legislatoria a la informática”, 2004, citado por PINEDA GARFIAS, Rodrigo, *op. cit.*, p. 141.

²² PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 42.

²³ LEIVA FERNÁNDEZ, Luis F. P., *Fundamentos de técnica legislativa*, Ed. La Ley, Buenos Aires, Argentina, 1999, pp. 4-5.

²⁴ DE TOCQUEVILLE, Alexis, *L’Ancien Régime et la Révolution*, 1999, citado por PINEDA GARFIAS, Rodrigo, *op. cit.*, p. 141.

Los problemas vinculados con la creación y aplicación de las leyes se convertirán en un asunto de importancia a partir de mediados del siglo XVIII, especialmente por influencia de *El Espíritu de las Leyes –De l' Esprit des Lois–*, célebre obra del barón de Montesquieu, publicada en París en 1748. En efecto, el propósito de Montesquieu no se limitaba a una pura descripción de las condicionantes de las decisiones legislativas (clima, ritos, costumbres y religión) sino que pretendía orientar al legislador. Al respecto, afirmaba: “Si pudiera hacer que quienes gobiernan, aumentasen sus conocimientos sobre lo que deben prescribir y que quienes obedecen hallaran un placer nuevo en obedecer, me sentiría el hombre más feliz entre los mortales.”²⁵ Es por ello que, en dicha obra, se hizo eco de las denuncias sobre la oscuridad e imprecisión de las leyes y avanzó en un catálogo sistematizado de criterios para la redacción de los textos legales. En el libro XXIX, De la manera de componer las leyes –*De la manière de composer les loix*– constituye un claro antecedente del moderno legal *drafting* anglosajón. El arte de la legislación en Montesquieu no pretendía sólo enseñar a hacer leyes técnicas y formalmente perfectas; trataba de hacer buenas leyes, razón por la que su obra se convirtió en el canon del arte de la legislación de la Ilustración.

Desde luego, la ley como forma de producción del Derecho ha sido conocida en todas las épocas, sin embargo, a partir de la revolución francesa, adquiere una importancia fundamental pues se transforma en un instrumento mediante el cual se puede garantizar la libertad. “La Ley es, en efecto, un producto de la libertad de los ciudadanos, que se reúnen por sí o por sus representantes, para decidir formar una Ley y determinar sus reglas, pero es, además, y sorprendentemente, si se siguen las pautas debidas, un fascinante producto cuyo contenido se resuelve, precisamente, en libertad.”²⁶ Es en este contexto que la ley ocupa un lugar central del sistema político y jurídico liberal. Al respecto, Virgilio Zapatero recuerda:

Siglo de las Luces, fue también el siglo de las leyes. Se creía en la ley como instrumento de control y dirección social. Y se veía, además, en aquélla la garantía de la libertad. La Ilustración, tal vez como ninguna otra época, conoció la pasión por las leyes; una pasión que llevó a los revolucionarios franceses a constituir en la antigua capilla de Santa María del barrio de Saint-Antoine, el Club de los Nomófilos, el club de los apasionados por la ley, que era también como decir de los amantes del Parlamento. Aquella nomofilia ilustrada suponía

²⁵ MONTESQUIEU, *De l' Esprit des Lois*, 2000, citado por PINEDA GARFIAS, Rodrigo, *op. cit.*, p. 142.

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Lengua de los Derechos. La formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*, 1999, citado por PINEDA GARFIAS, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 142-143.

tanto confianza en el legislador como recelo hacia los jueces y lo que hoy llamaríamos Filosofía del Derecho terminó por expresar este clima intelectual convirtiéndose, en buena parte, en filosofía de la legislación, en reflexión sobre el mejor método para hacer buenas leyes; en suma, en arte de legislar.²⁷

A lo largo de la Ilustración se fue elaborando, junto a la tendencia codificadora, un modelo en la tarea de legislar que fue enriquecida por diversos pensadores ilustrados. A Montesquieu le siguieron el marqués de Beccaria, en su tratado *De los Delitos y de las Penas*, nos dio el mejor libro en legislación, Pastoret, Filangieri y otros escritores que partieron de las grandes verdades demostradas por Montesquieu y Beccaria, adelantaron mucho la ciencia procediendo de lo conocido a lo desconocido.²⁸

La expresión ciencia de la legislación aparece por primera vez en la obra de Gaetano Filangieri *La Scienza della Legislazione*, integrada por siete volúmenes, publicada a partir de 1780 en Nápoles, Italia. En el tomo I pretende la razón a tantas leyes que rigen Europa “que las buenas leyes son el único apoyo de la felicidad nacional; que la bondad de aquellas es inseparable de su uniformidad, y que esta no se encuentra en una legislación formada durante el espacio de veintidós siglos”²⁹, puesto que Filangieri establecía el nacimiento de la legislación en el año 303, cuando fue promulgada la Ley de las XII Tablas.

Fue un lenguaje del despotismo y de la tiranía decir que la voluntad del legislador es la única regla de la legislación, y es un error nacido de la ignorancia creer que en medio de las revoluciones, que mudan continuamente la naturaleza de los negocios y cambian el semblante de la sociedad, la ciencia legislativa no pueda tener algunos principios seguros e invariables.³⁰

No permita Dios –escribe Filangieri– que una ciencia de la cual pende el buen orden en la sociedad, y en la que cualquier error puede ser más perjudicial a la nación que el azote del cielo más temible, no tenga reglas y principios ciertos, quedando vaga e incierta. Para este autor, la diversidad en el modo de pensar de los hombres, la infinita y oscura combinación de sus ideas, derivadas de algunos supuestos casi siempre falsos, las diversas relaciones, las diferentes preocupaciones y máximas, son otras tantas pruebas que demuestran:

²⁷ ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio, “El arte ilustrado de legislar” (prólogo de *Nomografía o el arte de redactar leyes*, de Jeremy Bentham), 2000, citado por PINEDA GARFIAS, Rodrigo, *op. cit.*, p. 143.

²⁸ Cfr. BENTHAM, Jeremías (trad. Esteban Dumont y Comentarios de Ramón Salas), *Tratados de Legislación Civil y Penal*, Impr. Villalpando, Madrid, España, 1821, t. I, p. VII.

²⁹ FILANGIERI, Gaetano, *Ciencia de la legislación*, *op. cit.*, p. XVII.

³⁰ *Ibidem*, p. 16.

[...] la necesidad de guía para no apartarse del camino recto del arte difícil de la legislación. ¿De cuántos males se hubieran librado los hombres si se hubiera siempre consultado y seguido esta guía? *Ninguna cosa más fácil que caer en un error legislativo*, pero no hay otra de más difícil reparo, ni más perjudicial a la nación. [...] Un feliz instante, la batalla de un día, pueden resarcir con ventaja las ruinas de muchos años: pero un error político, un error en la legislación puede producir la infelicidad de su siglo, y puede preparar la de los venideros.³¹

La legislación debe tener sus reglas –sigue Filangieri– los errores en ella causan los mas graves perjuicios a la nación.

Corresponde, asimismo, a esta época el desarrollo de la doctrina de la superación del Derecho romano a favor de la codificación, situación que se verá reflejada en la promulgación del Código Civil de Francia o Código de Napoleón en 1804 y el Código Civil austriaco de 1811.

C. Teoría y técnica legislativa en obras clásicas

Las obras monumentales de teoría y técnica legislativa nos presentan un panorama muy ilustrativo, tanto de los antecedentes y desarrollo de estas materias, así como de las diversas designaciones que se le han otorgado a través del tiempo. Entre los libros reconocidos en los países que pertenecen al sistema continental europeo se encuentran:

1. Técnica legislativa –*Nomothesia sive de iuris et legum condendarum scientia*–, en libro 4 de su obra *Seduardus*, de Joachim Hopper, 1590.
2. Espíritu de las Leyes –*De l' Esprit des Lois*–, Montesquieu, Libro XIX, De la manera de componer las leyes –*De la manière de composer les loix*–; Paris, 1748.
3. Ciencia de la legislación, –*La Scienza della Legislazione*–, Gaetano Filangieri, Italia, 1787.
4. Nueva ciencia de las leyes –*Science nouvell des lois*–, obra de Gustave Rousset, Paris, 1871.
5. Práctica legislativa –*Lineamenti di Practica Legislativa Penalle*–, por Francesco Carrara, publicado en Roma, en el año 1874.

³¹ *Ibidem*, pp. 17-18.

6. Técnica legislativa –*La Technique Législative dan la Codification Civile Moderne, a Propos du Centenerire du Code Civil*–, por Francois Gény, Paris, 1904.
7. Técnica legislativa –*Técnica legislativa del código civil argentino*–, de Alfredo Colmo, Buenos Aires, Argentina, 1917.
8. Técnica legislativa –*La Technique Législative en Matière de Codification Civile*–, de Alexandre C. Angelesco, Paris, 1930.
9. Técnica legislativa –*Nomotécnica*–, atribuida a Marcelino Menéndez Pelayo, en la obra *Historia de las Ideas Estéticas en España*, Santander, 1946.
10. El estilo de las leyes, Nicolás Pérez Serrano, conferencia pronunciada el 30 enero 1947, Madrid, España.
11. Arte de componer leyes, en Carlos Sánchez del Río y Peguero, *Notas para un Ensayo sobre la forma de las leyes*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, no. 3, España, marzo 1947.
12. Arte, método y técnica –*La Funzione Legislativa (Tecnica delle Leggi e Lavori Parlamentari)*–, Meuccio Ruini menciona las tres, pero escoge técnica legislativa, Milano, Italia, 1953.
13. Redacción e interpretación de las leyes –*Rédaction et Interpretation des Lois*–, Cours Donné Québec, Québec, 1965.
14. Técnica de la legislación –*Gesetzgebunstechnik*–.
15. Técnica de las leyes –*Tecnica delle leggiv*–.
16. Técnica legislativa –*Legislative technik* –.
17. Técnica del Derecho –*Rechtstechnik*–.
18. Legística –*Recherche de légistique comparée*–, obra de Alain Viandier, 1988.
19. Legística, –*Légistique, L'Art de Faire les Lois*–, Dominique Rémy, Paris, 1992.
20. Arte de hacer las leyes –*Art de faire les lois*–.
21. Arte legislativo –*Art législatif*–.
22. Arte de la legislación –*Kunst der gesetzgebung*–.
23. Composición de las leyes –*Composition des lois*–.
24. Redacción de las leyes –*Rédaction des lois*–.
25. Legística formal y material –*Légistique formelle et matérielle*–, Charles Albert Morand, *et ál.*, Aix-en-Provence, Francia, 1999.

26. La forma de las leyes, Miquel Martin, *et ál.*, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), Barcelona, España, 1986.
27. Teoría de la legislación –*Contribución a una teoría de la legislación*, Manuel Atienza, Madrid, 1989.
28. Técnica normativa de las comunidades autónomas, de Germán Gómez Orfanel, publicada en Madrid, España, 1991.

Y en cuanto a las nominaciones otorgadas en los países que pertenecen al Derecho angloamericano se pueden mencionar:

1. Mecánica para hacer el Derecho –*The Mechanics of Law Making, Intended for the Use of Legislators*–, de Arthur Symonds, publicada en Londres, 1835.
2. Nomografía o el arte de redactar leyes –*Nomography or the art of inditing laws*–, por Jeremy Bentham, obra publicada en Londres, Inglaterra en 1843.
3. Legislación práctica –*Lord Thring, Practical Legislation, The Composition and Language of Acts of Parliament and Business Documents*–, de John Murray, Londres, 1902.
4. Técnica legislativa –*Legislative Technic*–, *Modern Legal Philosophy Series, vol. IX, Science of Legal Method*, Boston, 1917.
5. Estilo de la escritura legal –*Legal Writing Style*–, Henry Weihofen, St. Paul, Minn., 1961.
6. Redacción legal –*The fundamentals of Legal Drafting*–, Reed Dickerson, Boston-Toronto, 1965.
7. Redacción legislativa –*Legislative drafting*–, de Reed Dickerson, 1954.
8. Redacción de proyectos –*Bill drafting*–, Catálogo de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América. Francesco Carrara, *Lineamenti di Pratica Legislativa Penale, Fratelli Bocca*, Roma, Torino, Firenze, 1874.
9. Composición de la legislación –*The Composition of legislation*–, de Elmer A. Driedger, Ottawa, 1976.
10. Arte de la ley –*Art of the statute*–, de Jack Stark, Littleton, 1996.
11. Arte de la legislación –*Art of legislation*–, Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, impresión 1780, publicación 1789 y 1823.

A partir de los trabajos del siglo XVIII, en especial las obras del italiano Gaetano Filangeri, *La Scienza della Legislazione*, y la del inglés Jeremy Bentham, *Nomography or the art of inditing laws*, se desarrollarán dos corrientes de técnica legislativa con diversos énfasis: 1) En Inglaterra, con una mayor tradición parlamentaria, se realizaron las primeras experiencias históricas tendientes a racionalizar la producción legislativa ya en 1869, sobre la base de un control del proceso de producción de las normas y su diseño *legal drafting*. 2) En Francia, por el contrario, la gran cuestión técnica del Derecho que planteó fue *la codificación*, a lo cual se dedicaron los estudios de técnica jurídica que aparecieron desde la codificación napoleónica hasta las primeras décadas del siglo XX, donde se destaca la obra de Francois Géný.³²

II. SEGUNDA ETAPA: PERÍODO DE ORO DE LAS TÉCNICAS LEGISLATIVAS

Al promulgar el Código Civil de Napoleón en 1804 y el Código Civil austriaco de 1811, se inicia la segunda etapa del interés de los juristas por la legislación. Es la época de las grandes codificaciones, en la que nuevamente se realizan estudios sistemáticos relativos a las técnicas legislativas. En este punto, resalta Mario G. Losano: con frecuencia los autores de obras sobre estas técnicas fueron precisamente los juristas que se habían formado con la elaboración de los códigos; es decir, juristas legisladores y no aplicadores del Derecho. En este período de oro de las técnicas legislativas, supondrá la participación de juristas dogmáticos alemanes, franceses, suizos y culminará con la magna obra de Francois Géný.³³

La máxima expresión del espíritu moderno fue el constitucionalismo, en donde la Constitución sería la norma fundamental o suprema porque establece los procesos y órganos de creación de las normas inferiores, así como los contenidos prohibitivos, permisivos o potestativos. En el ámbito del Derecho privado la consecuencia inmediata de las ideas modernas fueron los códigos civiles. Todo buen racionalista sintió la firme convicción de redactar leyes perfectas, definitivas, eternas, válidas para toda la humanidad y con mayor concreción del sistema jurídico. Un ejemplo se tiene en 1843 cuando se estableció la Comisión

³² Congreso de Intendentes, Uruguay, *et ál.*, *Técnica y función legislativa en Juntas Departamentales*, Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales, Uruguay, 2007, p. 17.

³³ LOSANO, Mario G., “Las técnicas legislativas, de la prudentia legislatoria a la informática”, 2004, citado por PINEDA GARFIAS, Rodrigo, *op. cit.*, p. 143.

General de Codificación, en el decreto de creación y preámbulo señaló como objetivo “dotar a la nación de Códigos claros, precisos, completos y acomodados a los modernos conocimientos”³⁴. Tanto creció esta presunción que los últimos racionalistas nos regalaron ciertos códigos voluminosos, indigestos, abstractos, que estaban condenados de antemano a una eficacia inversamente proporcional a su molde.

Así, dentro de la corriente codificadora se adoptó el término “técnica legislativa” en la obra colectiva de Francois Géný titulada *Le Code Civil*, específicamente en el trabajo denominado *La technique législative dans la codification civile moderne*³⁵ obra que inicia en 1914 y concluye en 1924. Es a principios del siglo XX que la técnica legislativa alcanzó, con la Escuela Histórica del Derecho, un papel preponderante en la creación normativa, porque aportó gran claridad y precisión, a raíz de abstracciones sumamente desarrolladas, así como un lenguaje de gran pureza.

A. Las codificaciones, mejorar y conocer la legislación

Desde la antigüedad y hasta el siglo XIX, la constante era la agrupación de las leyes, sin interesar mucho el orden ni las materias. Entonces se tenían enormes colecciones jurídicas de carácter universal pero de muy primitiva técnica legislativa. La necesidad de hacer codificaciones nació desde la época antigua, en la que se hizo indispensable sistematizar, a través de la recopilación, determinados ordenamientos. El objetivo de las codificaciones era mejorar y conocer la legislación.

Es un postulado de la ilustración y del racionalismo europeo que inició en el siglo XVIII: la idea de codificación no es recopilar en un solo texto diversas leyes vigentes, sino de las leyes que se refieren a una rama jurídica en un solo cuerpo, presididas en su formación por una unidad de criterio y de tiempo. La codificación es uno de los pilares de la sistematicidad del derecho moderno, la cual fue un proceso racionalista y enciclopedista que, gracias al desarrollo de la imprenta y otras tecnologías vinculadas al procesamiento de la información jurídica, ordenó y sistematizó las leyes por disciplinas y ramas del derecho: código civil,

³⁴ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio, *La calidad de las leyes y la reforma de la comisión general decodificación*, 1998, citado por PEDROZA DE LA LLAVE y CRUZ VELÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 42.

³⁵ SÁINZ MORENO, Fernando, “Antecedentes y documentación necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (artículo 88 C. E.)”, 1989, citado por PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”... *op. cit.*, p. 43.

penal, de comercio, entre otros.

El siglo de oro de las codificaciones inicia con la codificación francesa para terminar con la codificación alemana.

1. Francia: Código Civil de 1804

La codificación más conocida fue el Código Civil francés o Código de Napoleón de 1804. El intenso anhelo de unificación del derecho, en las que el deseo de un código común a todo el reino se manifiesta expresamente. Una ley de 16 agosto 1790 sobre la organización judicial dispone: “las leyes civiles serán revisadas y reformadas por los legisladores y será hecho un código general de *leyes simples, claras y apropiadas* a la Constitución.”³⁶ El 21 de marzo de 1804 se promulga el *Code Civil des Français* que deroga las disposiciones del antiguo Derecho. Al Código Civil se agregan cuatro códigos: Código de Procedimiento Civil de 1806, el Código de Comercio de 1807, Código Penal de 1810 y el Código de Instrucción Criminal de 1812.

La gran mayoría de las codificaciones del siglo XIX se inspiran en el Código Civil francés: fue impuesto en Bélgica (1804), en las provincias de Italia (1804), en Holanda (1811), e influyó en otros sistemas, como en los códigos civiles de Holanda (1838), Rumania (1864), Italia (1865), Québec (1866), Louisiana (1870), Portugal (1867), Mónaco (1885), España (1889), Egipto (1950), así como en la mayoría de las naciones iberoamericanas: Bolivia (1845), Perú (1852), Chile (1857), Uruguay (1869), Argentina (1871), México (1871), Venezuela (1873), Colombia (1873), Guatemala (1877), Honduras (1880), El Salvador (1880), Costa Rica (1888), y de las colonias y mandatos franceses en África y Oriente Medio.³⁷

Alemania eludió el proceso codificador hasta finales del siglo XIX porque la invasión napoleónica hirió el nacionalismo alemán y al mismo tiempo, Francia da a conocer las ventajas de una legislación unitaria y coherente. El Código Civil de Alemania entró en vigor el 1 de enero de 1900, representa el fruto de más de veinte años de labor. El Código alemán ha merecido grandes elogios, reputándose como el más completo del mundo. Es una obra maestra

³⁶ Cfr. CABRILLAC, Rémy, *Las Codificaciones*, (trad. Universidad de Chile), Editorial Flandes Indiano, Chile, 2009, p. 36.

³⁷ ALTERINI, Atilio Aníbal (trad. Sebastián Ríos), *L'avenir de la codification en France et en Amérique latine*, Senado de Francia, abril 2004. En Internet: www.senat.fr/colloques/colloque_codification/colloque_codification16.html. Consulta: marzo 2012.

“por lo acabado de su sistema y la perfección científica de su técnica.”³⁸ La influencia del Código alemán ha sido considerable en legislaciones posteriores, como lo demuestran, el Código Civil japonés, el suizo, el brasileño, el ruso de 1923, el chino de 1931 y el nuevo Código Civil griego de 1945. Una era nueva para las codificaciones comienza, indudablemente en el siglo XX.

2. Codificación en México

La tarea codificadora se visualizaba como la organización de “una legislación sencilla á la vez y filosófica, donde sin perder de vista los luminosos principios del derecho romano se desenvuelvan los del natural”³⁹. La codificación se consideraba necesaria a efectos de hacer más rápida, más enérgica y más eficaz la acción de la justicia, de ahí que se considerase que su falta era uno de los grandes males de los que adolecía la sociedad mexicana hacia 1862.

El estudio de la codificación civil en México se suele dividir de acuerdo con las opciones políticas, federales o centrales que han estado vigentes. Tanto los gobiernos federalistas como los centralistas llevaron a cabo esfuerzos codificadores. Se tienen las siguientes etapas: sistema federal (1824-1835); sistema central (1835-1846); sistema federal (1846-1853); Constitución de 1857 y Bases del Imperio Mexicano (1854-1867); consolidación del movimiento codificador: los códigos civiles de 1870 y 1884⁴⁰

Luego de la consumación de la independencia de México, la necesidad de iniciar un proceso codificador se hizo presente. El 22 de enero de 1822 la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano con la intención de preparar algunos trabajos para auxilio de las labores del Congreso, nombró las comisiones encargadas de la formación de los códigos Civil, Criminal, de Comercio, de Minería, Agricultura y Artes, del Militar –incluido el de Marina–, el del Sistema de Hacienda Nacional y un plan de educación de estudios. La comisión nombrada para acometer la obra de la codificación civil, quedó integrada por José María Fagoaga, Juan Francisco Azcárate, José Hipólito Odoardo, Tomás Salgado, Miguel Domínguez, Benito José Guerra, Juan Wenceslao Barquera, Antonio Cabeza de Baca y

³⁸ ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo, Manuel Somarriva Undurraga, Antonio Vodanovic H., *Tratado de Derecho Civil: partes preliminar y general*, Editorial Jurídica de Chile, 1998, t. I, p. 102.

³⁹ CRUZ BARNEY, Óscar, *La codificación en México: 1821-1817. Una aproximación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004, p. 49.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 50.

Manuel Bermúdez Zozaya. Los integrantes de la Comisión eran “Personas muy notables ciertamente, por su ilustración y por su capacidad... pero á pesar de estas cualidades, nunca llegaron á presentarse los proyectos que se les encomendaron”.⁴¹

El primer Código Civil mexicano, creado dentro del sistema federal, fue el Código Civil de Oaxaca de 1827. Le siguió el Proyecto de Código Civil presentado al Segundo Congreso Constitucional del Estado Libre de Zacatecas por la comisión encargada de redactarlo, publicado para su discusión en 1829.⁴² Así lo disponía el artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas de 1825, entre las facultades y atribuciones del Congreso son: “Formar los códigos de la Legislación particular del Estado bajo un plan sencillo y bien combinado sobre los intereses del mismo Estado”.⁴³ El proyecto nunca entró en vigor, “formado con la aportación de Anastasio García, Juan G. Solana, Julián Rivero, Pedro Vivanco y Luis de la Rosa”.⁴⁴ Oaxaca y Zacatecas se convirtieron en los estados pioneros del proceso codificador en México.

En cuanto al Código Civil para el Distrito Federal y territorio de Baja California, se reiniciaron los trabajos cuando Antonio Martínez de Castro, secretario de Justicia, obtuvo los documentos entregados por la comisión revisora del proyecto de Justo Sierra. Se integró una nueva comisión formada por Mariano Yáñez, José María Lafragua, Isidro Montiel y Duarte, Rafael Dondé y Joaquín Eguía Liz, quienes finalizaron el libro y lo redactaron aprovechando el trabajo de Sierra y el Código Civil del Imperio Mexicano. Así nació el proyecto definitivo del Código Civil de 1870, aprobado por el Congreso de la Unión el 8 de diciembre de ese año, e inició vigencia a partir del 1 de marzo de 1871 en el Distrito Federal y Territorio de Baja California.⁴⁵

Una vez expedido el Código Civil de 1870, se hizo urgente contar con el correspondiente código procesal. El 13 de agosto de 1872 se expidió el Código de

⁴¹ *Ibidem*, pp. 50-51.

⁴² *Ibidem*, p. 52.

⁴³ *Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas*, 1825, en HUITRADO TREJO, Guillermo (coord.), *Zacatecas y sus Constituciones (1825-1996)*, Gobierno del Estado de Zacatecas, UAZ, Zacatecas, Zac., 1997, p. 17.

⁴⁴ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Historia del derecho mexicano*, 2002, citado por CRUZ BARNEY, Óscar, *op. cit.*, p. 52.

⁴⁵ MACEDO, Pablo, *El Código de 1870. Su importancia en el derecho mexicano*, 1971, citado por CRUZ BARNEY, Óscar, *op. cit.*, p. 59.

Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California, que entró en vigor al mes siguiente, el 15 de septiembre de 1872.⁴⁶

B. Decadencia de las técnicas legislativas

En el período de 1930 a 1950 las técnicas legislativas no gozaron de particular fortuna, en particular por el desprecio que las dictaduras fascistas sentían por los presupuestos de las democracias representativas y las formas parlamentarias de Estado. A raíz de los excesos de la II guerra mundial, se puso énfasis en rubros que limitaban el actuar de las decisiones gubernamentales. Así surgen con gran auge temas como las reglas para legislar o técnica legislativa:

La explosión legislativa, que ya se sufría a inicios de la modernidad, se agravó en la segunda mitad del siglo XX. De esta manera surgió la necesidad de canalizar esfuerzos en el ámbito legislativo, para evitar las redundancias, contradicciones, lagunas y oscuridades en el sistema jurídico. Incluso en países europeos se constituyeron instituciones y trabajos que tenían por objeto el estudio de los elementos necesarios para legislar.⁴⁷

A partir de la segunda mitad del siglo pasado comenzaron las teorías sobre la profunda crisis de la ley, del Derecho, del legislador, de la Constitución, etcétera, para alertar que el Derecho ya habría pasado a actuar al margen de los criterios de legalidad presupuestos. Lo anterior ayuda a entender por qué la teoría de la legislación moderna “desaparece” con la iuspositivización decimonónica y la eclosión de la Teoría General del Derecho. Pero también que “reaparezca” en el último tercio del siglo XX, en la cual es pionera la obra del suizo Peter Noll en 1973, *Gesetzgebungslehre*, con un análisis más amplio, ambicioso y pragmático respecto de la legislación.⁴⁸ Suele señalarse como primera obra de tratamiento exhaustivo de la concepción moderna de la técnica legislativa.

⁴⁶ CRUZ BARNEY, Óscar, *op. cit.*, p. 59.

⁴⁷ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”... *op. cit.*, p. 43.

⁴⁸ SUÁREZ LLANOS, M. Leonor, *op. cit.*, p. 227.

III. TERCERA ETAPA: ESTUDIOS DE LA LEGISLACIÓN EN LA ACTUALIDAD

El tema de la técnica legislativa volverá a despertar el interés de los juristas entre los años 1960 y 1980, en correlación con las discusiones sobre la inflación legislativa, por lo que se ha llegado a afirmar que “quizás sea éste el tercer período áureo de las técnicas legislativas”⁴⁹.

Aparecen dos grandes fenómenos en dos culturas jurídicas importantes: en la angloamericana y en la alemana. En la primera, del *common law*, posee una tradición de Comisión para la redacción de las leyes, entre 1973 y 1975 produce un estudio conocido con nombre del titular de la Comisión nombrada por el gobierno inglés bajo dictado de la Cámara de los Comunes: *el Renton Report*, lleva por título “La preparación de las leyes”. La segunda, la alemana, muestra cómo en el Derecho europeo continental fue consolidándose una disciplina que se puede denominar ciencia de la legislación, en alemán *Leher von der Gesetzestechnik o Rechtssetzungstechnik* dentro de la *Rechtssetzungswissenschaft*.

Este nuevo interés por la técnica legislativa, en el ámbito continental ha sido, según lo destaca Miquel Martin Casals⁵⁰, una renovada preocupación por su estudio y aplicación. En efecto, los primeros aportes teóricos y directrices prácticas que dieron origen a los primeros manuales de técnica legislativa, surgieron, en la década de los años 70 del siglo XX, especialmente en los ámbitos alemán, austriaco y suizo. Posteriormente, durante la década de los años 80 y a comienzo de los años 90, el interés se expresó en la elaboración de directrices en diversos países, tales como: Bélgica (1982), Italia (1986), Portugal (1989), Países Bajos (1992-1995) y Francia (1993). Esta preocupación también se manifestó en España con la creación, en 1984, del Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL) y posteriormente con la elaboración de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, las que se encuentran vigentes desde 1991.

A. Evolución en el derecho comparado

El replanteamiento actual de la técnica legislativa sobre bases más científicas tiene lugar en el ámbito de lengua germana, caracterizado por una fuerte apuesta a la *racionalización* de la vida

⁴⁹ LOSANO, Mario G., “Las técnicas legislativas, de la prudentia legislatoria a la informática”, 2004, citado por PINEDA GARFIAS, Rodrigo, *op. cit.*, p. 144.

⁵⁰ MARTIN CASALS, Miquel, “La estructura básica de un manual español de técnica legislativa”, 2004, citado por PINEDA GARFIAS, Rodrigo, *op. cit.*, p. 144.

social, como respuesta al drama de la II guerra mundial. En esta línea de evolución, el desarrollo de la técnica legislativa en el derecho comparado se manifiesta en tres planos:

1. Institucional, por la progresiva instauración de órganos permanentes con el cometido de perfeccionar los textos legislativos.
2. Académico, por la notable expansión de los congresos, investigaciones e institutos dedicados a la técnica legislativa, todo lo cual se refleja en la creciente bibliografía sobre el punto y cada vez más universidades incorporan cursos de técnica legislativa como materias curriculares para los estudios profesionales o posgrados, sea especialidad o maestría.
3. Normativo, por la adopción de normas positivas que consagran criterios o pautas de técnica legislativa.⁵¹

Un rápido repaso del derecho comparado, conforme la obra *Técnica y función legislativa en Juntas Departamentales*⁵², muestra que los países más desarrollados han adoptado los beneficios de la técnica legislativa. Enseguida una semblanza de dicho avance.

1. Inglaterra

Es el país con más antigua tradición en el tema, pautada por la creación del *Parliamentary Counsel Office* en 1869, el *Interpretation Act* de 1889, el *Renton Report* en 1975 y el nuevo *Interpretation Act* de 1978. Por otra parte, en las escuelas de Derecho británicas se dictan cursos de *legislation* (técnica legislativa) y existen una Sociedad para los Estatutos Legales y un *Journal of Statute Law*.

2. Estados Unidos

Es probable que el primer estudio orgánico de técnica legislativa haya sido *Legislative drafting* en 1916 de Ernst Freund. Quizá bajo la influencia de sus ideas, en 1918, se creó en la órbita del Congreso un Servicio de elaboración de leyes que en 1924 se transformó por ley en un Consejo Legislativo, con las siguientes funciones:

- Precisar y aclarar la intención o voluntad del legislador.

⁵¹ Congreso de Intendentes, Uruguay, *et ál.*, *op. cit.*, p. 18.

⁵² *Ibíd.*, pp. 18-21.

- Precisar el lenguaje de la ley.
- Ordenar metódicamente la ley.
- Estudiar los aspectos técnicos y administrativos para facilitar la aplicación de la ley.
- Preparación de los argumentos legales para ser empleados en los despachos de las comisiones del Congreso.

Los miembros del Consejo son nombrados exclusivamente por su idoneidad técnica y su experiencia en el campo del Derecho.

3. Suiza

En el área germanófona europea es donde el movimiento técnico legislativo muestra actualmente el mayor desarrollo en los tres planos mencionados. En Suiza la obra pionera de Peter Noll en 1973, *Gesetzgebungslehre*, en la cual aligera el control previo y la evaluación de la creación de una ley, para lo cual propuso un proceso de la comparación concretizada como un método pragmático de la crítica de valoración racional. Asimismo, la obra de Luizius Mader en 1985, *L'évaluation législative: pour une analyse empirique des effets de la legislation*.

4. Polonia

Polonia había aprobado unos *Principios de técnica legislativa* desde el 9 de diciembre de 1962, constituyéndose en el primer país de Europa continental en sancionar disposiciones sobre esta materia. Por decreto del 28 de julio de 1972, todos los proyectos de ley deberían ser aprobados por el jefe de la asesoría legal antes de ser sometido a la firma del Ministro respectivo.

A partir de la incorporación de todos los ex países del este europeo a la Unión Europea, se ha adaptado a las pautas regionales de técnica legislativa.

5. Alemania

En Alemania desde 1973 se ha desarrollado una abundante bibliografía y actividad académica sobre el tema, que ha llevado a que el profesor Valentín Petev proclame la constitución de una “ciencia de la legislación”, al menos en sentido sociológico. En este ámbito, existe una

abundante literatura sobre el tema, destacándose el trabajo de Ulrich Karpen en 1986, *Zum gegenwertigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland, en Zeitschrift für Gesetzgebung* –Hacia la posición actual de la impartición del estudio de la legislación en la República Federal de Alemania–.

Tal desarrollo se ha reflejado no sólo en la adopción de directivas de Derecho positivo en los tres países mencionados, sino que la propia Corte Constitucional alemana ha establecido en fallos recientes ciertas exigencias de método o racionalidad legislativa, como criterio de control de constitucionalidad de las leyes.

6. Francia

La cuestión de la técnica legislativa siempre estuvo muy ligada a la codificación, acorde al Código Civil napoleónico. En la práctica, el control técnico de la legislación ha corrido por cuenta del Consejo de Estado, cuyos dictámenes son vinculatorios para el Parlamento, sin perjuicio de la existencia de cuerpos de asesores parlamentarios para los aspectos lingüísticos de la legislación. En el plano académico, esta disciplina ha tenido un desarrollo más tardío que en el área germanófono. No obstante que desde 1977, el currículm de la famosa *Ecole Nationale d'Administration*, donde se forman la mayoría de los jefes de la administración pública francesa, incluye el estudio de la redacción de instrumentos legales.

7. Italia

En Italia, luego de un lento y trabajoso desarrollo teórico, la evolución está pautada por una serie de profundos informes al Parlamento y la adopción de normas como la orden del día del Senado de 10 de julio de 1980, que culminó en febrero de 1986 con la adopción de normas y recomendaciones para la *formulación técnica de los textos legislativos*. Poco después, se creó la oficina central para la coordinación de la iniciativa legislativa y de la actividad normativa del gobierno, mediante ley del 23 de agosto de 1988.

Más recientemente se ha dictado la *Guida alla redazione dei testi normativi* de mayo de 2001. En la misma se consigna que la Guía indica las reglas, de carácter formal y sustancial, a las cuales se atienen las administraciones en la redacción de los textos normativos, legislativos o de otra naturaleza. Las mencionadas reglas son extraídas, en lo que

tiene que ver con las fuentes legislativas, de la citada circular del Presidente del Consejo de los Ministros; ellas son completadas y extendidas, con las adecuaciones pertinentes, a las demás fuentes y en particular a los reglamentos. La Guía, suministra elementos de redacción sustancial, esto es, requisitos y contenidos a tomar en consideración en la redacción de los textos normativos. Las indicaciones de la Guía constituyen, por una parte, un auxilio para la correcta y homogénea redacción de los textos, y, por otra parte, la previa indicación de los parámetros a los cuales se atenderán los órganos de la Presidencia del Consejo de los Ministros para evaluar el grado de maduración a los fines de la presentación al Consejo de los Ministros y para las eventuales sucesivas intervenciones de coordinación formal.

8. España

En 1985 comenzó a funcionar en España el Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), en Barcelona, dirigido por el jurista Pablo Salvador Coderch, el cual produjo trabajos de gran interés teórico y práctico orientados a la adopción de directivas positivas de técnica legislativa formal. Por su parte, el Centro de Estudios Constitucionales, en Madrid, llevó a cabo estudios teóricos, que a la postre determinaron la aprobación de un conjunto de directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, por Acuerdo del 18 de octubre de 1991. En la actualidad las directrices de técnica legislativa están plenamente difundidas y consolidadas en todos los niveles del Estado.

IV. ESTUDIOS DE LA LEGISLACIÓN EN MÉXICO

A pesar de no tener una tradición doctrinal en la materia, son muy antiguos los usos y prácticas parlamentarias, técnicas para legislar y redactar documentos normativos. Los valores fundamentales que busca cubrir la técnica legislativa se encuentran en las diversas etapas de la historia de nuestro país. Las reglas para legislar siempre han existido, quizá no con un nombre en específico, pero siempre han estado presentes.

Sin embargo, en esta investigación sólo se abordarán los antecedentes que, conforme a la división en etapas tratada, corresponden a la tercera etapa de interés en la técnica legislativa, es decir, a los estudios doctrinarios en la actualidad.

A. Técnica legislativa en la doctrina mexicana

Los estudios de técnica legislativa en México estaban relegados, en virtud de que poco se había investigado sobre la materia, lo que propició tanto una improvisación en la redacción de las leyes, como un marcado dominio del aspecto político sobre el aspecto técnico. Sin embargo, el interés sobre esta materia se ha incrementado a partir de fines de los años 70. Se considera que la primera obra de técnica legislativa data de 1979, bajo el título *Nuevas técnicas para controlar la eficacia de las normas jurídicas*⁵³, autoría de Mario Losano.

1. Técnica Legislativa

A finales de los años ochenta se aborda con mayor decisión en la obra colectiva *Técnica Legislativa*⁵⁴, coordinada por José Sáenz Arroyo, se proporcionan algunas reglas o recomendaciones para la elaboración de un proyecto legislativo, tales como: los proyectos legislativos no deben ser excesivos en detalles, lo cual debe ir en reglamentos, ya que la ley tiene las características de ser general, obligatoria e impersonal, por lo que debe contener lineamientos generales de la materia que regula, así como los sujetos y órganos encargados de aplicarla. De acuerdo a estos autores, aún cuando no existen reglas unánimemente aceptadas respecto del modo de redactar las normas, ya que los estilos pueden ser muy variados, lo importante es que queden claras tres cuestiones: el propósito de la disposición (prohibir, permitir, facultar, atribuir, ordenar); a quién se dirige la misma y la descripción de la conducta.

2. De las iniciativas

Miguel Ángel Camposeco figura entre los iniciadores mexicanos en el tratamiento de las reglas y principios que componen las técnicas legislativas, base para un mejor trabajo de elaboración de una iniciativa de ley. Ha escrito varias obras, entre las cuales destacan, *De las iniciativas. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*⁵⁵ la cual contiene los temas relacionados con la técnica legislativa, necesaria para proponer las iniciativas de ley o decreto, por ello trata de los diversos elementos que integran el texto del cuerpo normativo

⁵³ LOSANO, Mario, *Nuevas técnicas para controlar la eficacia de las normas jurídicas*, Losano Mario, México, 1979.

⁵⁴ SÁENZ ARROYO, José, *et ál.*, *Técnica Legislativa*, Ed. Porrúa, México, 1988.

⁵⁵ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *De las iniciativas. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIV Legislatura, México, 1990.

propuesto, así como sugerencias gramaticales. En la parte final del texto incluye una sección de formatos para leyes y decretos; así como diagramas que explican algunos de los distintos procesos legislativos que se siguen en la Cámara de Diputados.

Mediante el dictamen, la Comisión responsable de su preparación puede, al tiempo que ponderar las virtudes, corregir los vicios de una iniciativa, tema que aborda Camposeco Cadena en el libro *El dictamen legislativo*⁵⁶, contempla reglas y principios de técnica legislativa que se encuentran relacionados con el lenguaje y el estilo que deben regir los textos, la lógica aplicable a la construcción de los conceptos que informan los contenidos jurídicos incluyendo sus conexiones funcionales, los aspectos técnicos que generan las derogaciones expresas o tácitas, la dificultad para la integración de los nuevos preceptos a los diferentes cuerpos jurídicos existentes y a los ordenamientos especiales y, por último, los de su coherencia con el orden constitucional.

3. Técnica legislativa y desregulación

Carlos Sempé Minivielle en su libro *Técnica legislativa y desregulación*⁵⁷, expone –con un lenguaje sencillo– los elementos básicos para comprender el proceso legislativo. El objetivo de esta obra es proponer criterios de técnicas legislativas que sirvan de apoyo para la elaboración y estudio de las leyes. En diez capítulos, el libro aborda tres temas generales: preparación de las iniciativas de ley, especificación de las limitaciones para legislar y la exposición del estado actual que guarda la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

La redacción de una ley debe lograrse sin adornos, con sencillez, claridad y exactitud “las leyes deben ser claras, sobrias y gramaticalmente correctas con observancia de las reglas de ortografía y sintaxis”. Las leyes tienen por objeto ordenar, prohibir, facultar, establecer derechos y obligaciones, no justificar el porqué de una obligación. Esa recomendación es aplicable tanto a normas taxativas que son las que obligan a los particulares independientemente de su voluntad, como las dispositivas que deben dejar de aplicarse a una situación jurídica completa.

⁵⁶ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 1998.

⁵⁷ SEMPÉ MINIVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 1997.

4. Legislar, quién y cómo hacerlo

En la obra *Legislar, quién y cómo hacerlo*⁵⁸, Gámiz Parral trata cuatro temas generales que dan nombre a los capítulos de su libro: Derecho y metodología; órganos y procedimientos legislativos; técnicas legislativas; guía legislativa. En el tema de técnicas legislativas, hace un recuento de la doctrina en el ámbito internacional, así como la doctrina en México; este autor señala que la influencia internacional sobre las técnicas legislativas ha llegado con cierta demora a nuestro país, primero por la ausencia de profesionistas preparados en los procedimientos para la creación de normas, que incluye la decisión de establecer cátedras sobre la materia en posgrados, para mejorar el Derecho vigente y que la nueva legislación sea elaborada siguiendo algunos lineamientos técnicos indispensables. No obstante lo que se ha logrado es poco y escasa su repercusión en las nuevas disposiciones legislativas.

B. Estudios en teoría de la legislación y técnica legislativa

Hasta este momento, las obras publicadas se enfocaron sobre todo a aspectos lingüísticos, lo relativo a la lógica dentro de las normas y la búsqueda de congruencia dentro del sistema jurídico, y en algunas de ellas, se llegó a confundir a la técnica legislativa con el Derecho legislativo, es decir, con el proceso legislativo o con el Derecho parlamentario. Y respecto de la teoría de la legislación, había sido abordada con poca profundidad. Sin embargo, esta situación cambió en nuestro país a partir del año 2000 con publicaciones como las que enseguida se comentan.

1. Elementos de técnica legislativa

En esta etapa, en nuestro país, referente a la investigación de la legislación con una base más sólida en el aspecto teórico, aparece *Elementos de técnica legislativa*, coordinada por Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave, obra editada por la UNAM, y meses después publicada también por editorial Porrúa. Este libro busca suministrar elementos útiles a los legisladores y los demás encargados de crear normas jurídicas para mejorar el aspecto “técnico” de las leyes, puesto que las nuevas leyes deben contar con una serie de atributos técnicos –en el sentido de “calidad” legislativa–.

⁵⁸ GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Legislar, quién y cómo hacerlo*, Ed. Limusa, México, 2000.

Miguel Carbonell y Pedroza de la Llave⁵⁹ sostienen que, en nuestro país, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, y con el surgimiento del partido hegemónico en 1929, los estudios sobre el papel y funciones del Congreso mexicano no han sido muy abundantes. Para ellos es evidente que los estudios de técnica legislativa han estado prácticamente ausentes en la doctrina nacional ya que en los tiempos del partido hegemónico se produjo una postración del Legislativo hacia el Ejecutivo, las Cámaras actuaban más bien como órganos de ratificación y legitimación de las iniciativas presidenciales. Apenas en 1997 el partido dominante pierde la mayoría absoluta en las Cámaras del Congreso, y a partir de ese momento los diputados empiezan a tomar plena conciencia de sus facultades. Es entonces cuando se observa un número creciente de iniciativas a cargo de los propios diputados. En este sentido, se puede advertir un renacimiento de los estudios sobre Derecho parlamentario y las funciones legislativas.

Es interesante como esta obra consigue conjuntar una serie de investigaciones en teoría de la legislación y técnica legislativa, autoría de especialistas mexicanos y españoles.⁶⁰ Se trata de un libro de consulta obligada, así lo demuestran los más sólidos estudios publicados en nuestro país, cuyos contenidos son citados con frecuencia en diversos apartados de esta investigación.

2. Redacción legislativa

El Senado de la República aporta otro libro de Miguel López Ruiz titulado *Redacción Legislativa*⁶¹, 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. El texto incluye la

⁵⁹ CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Presentación” en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, pp. 9-10.

⁶⁰ *Elementos de técnica legislativa*, la integran once investigaciones: Riccardo Guastini, “Ley”; Manuel Atienza, “Contribución para una teoría de la legislación”; Susana Thalía Pedroza de la Llave y Jesús Javier Cruz Velázquez, “Introducción a la técnica legislativa en México”; Reyes Rodríguez Mondragón, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”; Gema Marcilla Córdoba, “Sobre la necesidad de una nueva ciencia de la legislación”; Miguel Alejandro López Olvera, “Técnica legislativa y proyectos de ley”; María Bono López, “La racionalidad lingüística en la producción legislativa”; Luis Raigosa, “Órganos legislativos y órganos judiciales. Algunos elementos para el análisis de cuestiones de técnica legislativa”; Miguel Carbonell, “Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas”; Marina Gascón Abellán, “La derogación”; Josep Aguiló Regla, “Técnica legislativa y documentación automática de legislación”.

⁶¹ LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Redacción Legislativa*, Senado de la República, 1ª ed., México, 2002.

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.

3. Ensayos legislativos

*Ensayos legislativos*⁶², libro editado por el Senado de la República, 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, académicos y personal profesional de apoyo técnico legislativo de la Cámara de Senadores–, ofrecen 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.

4. Manual de técnica legislativa

Un grupo de investigadores reconocidos, con el fin de brindar a los legisladores un apoyo a su tarea legislativa, se encargó de elaborar un material que les facilite la difícil tarea de elaborar leyes de manera clara y legalmente correcta. Así surge la obra titulada *Manual de técnica legislativa*⁶³, coordinada por Salvador O. Nava Gomar en coautoría con Francisco Javier Acuña Llamas, Alejandra Díaz García, Juan Francisco Escobedo Delgado, Geraldina González de la Vega Hernández, Cecilia Mora-Donatto, Oscar Moreno Ramos, y Miguel Rábago Dorbecker.

En la publicación participaron además del Congreso del Estado de México, la Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados (ANOMAC, A. C.), la Fundación alemana *Konrad Adenauer Stiftung*, la Universidad Anáhuac del Sur, el Despacho Derecho & Política Consultores S. C., la Universidad de Nueva York *The State University of New York*, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Manual de técnica legislativa es una obra muy completa en la materia, lo conforman

⁶² Senado de la República, *Ensayos legislativos. Técnica legislativa*, Ed. ITAM, México, 2003.

⁶³ NAVA GOMAR, Salvador O. (coord.), et ál., *Manual de técnica legislativa*, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2003, t. I y II.

dos tomos, el primero subtítulo “Parlamentarismo y legislación” se abordan los temas de parlamentarismo histórico, constitución y técnica legislativa, teoría de la legislación, y se incluye un glosario de términos.

Otro apartado denominado “Teoría de la legislación” se tratan los postulados básicos de cómo debe 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?

El tomo II en específico es el *Manual de técnica legislativa*, comienza con una introducción al estudio del Derecho parlamentario local, en este mismo sentido se incluye un índice temático de todas las constituciones locales y de todas las leyes orgánicas locales; se hacen algunas anotaciones para la gaceta parlamentaria, o para el diario de debates y algunos consejos 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.

5. Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos

En septiembre de 2005, la Secretaría de Gobernación publicó el libro *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*⁶⁴ en el cual participan expertos en Derecho parlamentario, técnica legislativa, y técnicas de comunicación escrita, como Miguel Ángel Camposeco Cadena, Susana Beatriz Ferreyra Filloy, Carlos M. Valdovinos Chávez (Director General de Simplificación Regulatoria de la Secretaría de la Función Pública), y Eduardo Castellanos Hernández (Director General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional).

Cabe destacar que esta obra ofrece una visión muy amplia, porque se plantea como objetivo el proporcionar un apoyo doctrinario, gramatical y normativo para las actividades de

⁶⁴ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo y GRANADOS POBLANO, Ernesto (coords.), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional y Diario Oficial de la Federación, México, 2005.

proyección, redacción, análisis, dictaminación o estudio de textos jurídicos. Entre los temas que trata se encuentran: “¿Cómo formar iniciativas de ley o decreto?”; “Algunas reglas para componer la iniciativa”; “Documentos con directrices para elaborar iniciativas”; “Formulario de revisión de aspectos técnico legislativos”; “Formulario para la revisión técnica de textos normativos”. Asimismo, se integra un manual de redacción de textos jurídicos que contiene principios básicos de redacción.

Por su parte, se incorporaron disposiciones administrativas aplicables al trámite de iniciativas de ley, decreto y reglamentos, al interior del Poder Ejecutivo, expedidos por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, y los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados en materia de formación e interpretación de leyes y reglamentos, tales como:

- Acuerdo por el cual se fija la nueva fórmula que calzará los decretos y leyes que promulgue el Ejecutivo de la Unión.
- Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos del Ejecutivo Federal.
- Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de reglamentos del Ejecutivo Federal.
- Acuerdo que modifica los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos del Ejecutivo Federal.
- Criterios jurisprudenciales en materia de leyes.
- Criterios jurisprudenciales en materia de reglamentos.

La temática finaliza con la legislación aplicable a la publicación y divulgación de las normas jurídicas.

6. Teoría de la legislación

Como se ha señalado, la característica que identifica las obras en la materia a partir del año 2000, los autores ya enmarcan dentro de la teoría de la legislación a la técnica legislativa como una disciplina práctica y auxiliar. Así también se puede constatar en *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, de la jurista Cecilia Mora-Donatto:

Nos encontramos ante un escenario que evidencia, a nuestro juicio, la necesidad de una teoría de la legislación que aporte no sólo un mayor reforzamiento al principio democrático y a la seguridad jurídica de los ciudadanos, sino que además contextualice a la técnica legislativa como una disciplina auxiliar de ésta, que tendría como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa.⁶⁵

En este libro se dedica un capítulo a la teoría de la legislación, en el cual trata de los elementos necesarios para redactar técnicamente bien una ley. De igual forma, en otro capítulo de esta obra denominado la irrupción del sistema de comisiones en las asambleas constitucionales y la nueva racionalización del trabajo parlamentario, Mora-Donatto aborda lo referente al trabajo de las comisiones en la sustanciación de las iniciativas legislativas, de las opiniones, informes y resoluciones de las comisiones y algunas reflexiones sobre el asesoramiento técnico especializado.

7. Manual de técnica legislativa

En *Manual de técnica legislativa*, de los autores José Rafael Minor y José Roldán Xopa, se exploran las nociones fundamentales de las técnicas que debieran ser observadas para la correcta formulación de un proyecto normativo. Como guía para la elaboración de normas, busca sistematizar el conocimiento y la experiencia normativa mexicana con el simple cometido de aprovechar lo que en la práctica ha resultado de utilidad para el mejoramiento de la calidad de las leyes, especialmente en que se ha hecho evidente una relación inversa entre la cantidad y la calidad de la producción normativa. El manual se estructura en tres partes: la primera desarrolla los aspectos relativos a la técnica legislativa, la segunda, se refiere a nociones fundamentales de lógica normativa, y la tercera al tema de racionalidad de los proyectos inscrita dentro de la comprensión de la teoría de la legislación.⁶⁶

⁶⁵ MORA-DONATTO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, H. Cámara de Diputados de la LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 82.

⁶⁶ MINOR MOLINA, José Rafael y ROLDÁN XOPA, José, *Manual de Técnica Legislativa*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 10.

8. Algunos elementos de técnica legislativa

Eliseo Muro Ruíz, en la obra *Algunos elementos de técnica legislativa*⁶⁷, expone la necesidad de fortalecer la formación académica de alumnos de posgrado para ubicarse en el contexto político actual, además de generar en los medios académicos interés sobre esta área de Derecho. Así, entre los contenidos que desarrolla se encuentran: diferencia entre la técnica legislativa y el Derecho parlamentario; los elementos de la iniciativa de ley, la estructura del cuerpo normativo, la formulación del proyecto normativo y la toma de decisiones, la técnica legislativa en los congresos de las entidades federativas, la técnica legislativa y la mejora regulatoria en el Poder Ejecutivo (técnica reglamentaria), y de la normatividad que se expide en el orden municipal.

Este libro desarrolla cómo se elabora una iniciativa legislativa y el marco constitucional, para lo cual se estudian las fases de integración, como la identificación del problema, el diagnóstico y efectos posibles, los objetivos que se persiguen y su inserción al orden constitucional. El tipo de metodología a implementar y su evaluación, para después proceder a la formulación del proyecto legislativo. También se analizan los elementos de una iniciativa legislativa, es decir, la exposición de motivos, el cuerpo normativo, la sanción, vigencia, y remisiones, entre otros aspectos.

9. Racionalidad y argumentación jurídica legislativa

En la obra *Racionalidad y argumentación jurídica legislativa*⁶⁸, de Gonzalo Santiago, se enfoca en atender el principio de racionalidad, mismo que se refleja en la forma como son argumentadas las leyes, ya en la etapa de investigación y fundamentación llamada prelegislativa, o bien, en la de confección de normas o etapa legislativa. Aborda los temas cruciales de racionalidad y argumentación jurídica legislativa; para lo cual analiza el modelo de racionalidad legislativa establecida por Manuel Atienza, puesto que es quien mejor ha expuesto la importancia de la razón en el proceso de creación de normas jurídicas, pues considera que la racionalidad jurisdiccional se torna inalcanzable sin una previa racionalidad legislativa, presupuesto necesario para poder hablar de racionalidad en la aplicación del

⁶⁷ MURO RUÍZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, p. XIX.

⁶⁸ SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo, *Racionalidad y argumentación jurídica legislativa*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, México, 2006, pp. 10-11.

Derecho.

10. Técnicas normativas

Oscar Gutiérrez Parada en *Técnicas normativas*⁶⁹, se enfoca en realizar un estudio sobre los efectos de los enunciados jurídicos y evidencia ciertas técnicas que son utilizadas comúnmente por los técnicos en legislación. El libro está estructurado alrededor de una idea rectora básica, el modelo de Estado Constitucional de Derecho, como observa Manuel Atienza: el sometimiento del poder a la razón y no la razón al poder. Bajo este modelo, tanto las autoridades políticas –órganos legislativos– como las autoridades jurídicas –destacan los jueces– están sometidas, en definitiva, a la razón. Bobbio decía que el fuego de la política debe enfriarse en las razones del Derecho, en este libro se comprueba.

En la obras se revela la convicción de la razón práctica, toda vez que lejos de ser una mera descripción de cómo funcionan los diversos operadores jurídicos –abogados, legisladores, jueces y otros funcionarios del sistema–, es una aportación al ámbito de la racionalidad práctica. Subyace en este trabajo una teoría normativa acerca de cómo deben razonar los juristas tanto teóricos como prácticos. De ahí la invocación del “legislador racional como ideal”⁷⁰.

11. ¿Cómo hacer una iniciativa de ley?

Otro libro de actualidad e interés *¿Cómo hacer una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*⁷¹ de Luis Raigosa Sotelo, el capitulado lo conforman temas como: la técnica legislativa, entre teoría y práctica; ¿de qué están hechas las leyes? Los materiales jurídicos del legislador; ¿cómo se traduce una decisión política en norma jurídica? ¿Por qué es necesario incrementar la calidad de la ley hoy en día? Recomendaciones para el legislador según el Centro de Estudios Espinoza Yglesias (CEEY); análisis de casos de creación legislativa; el legislador y el juez intérprete de la ley; las directrices de técnica legislativa; algunas consideraciones sobre la iniciativa de ley; el lenguaje legal y cuestiones de estilo.

⁶⁹ GUTIÉRREZ PARADA, Oscar, *Técnicas normativas. Modelos de análisis lingüístico y lógico de enunciados jurídicos aplicables durante su elaboración (estudios de caso)*, Universidad Pontificia de México y Asesoría de Diseños Normativos, S. C., México, 2006.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 225.

⁷¹ RAIGOSA SOTELO, Luis, *¿Cómo hacer una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*, Senado de la República, LX Legislatura e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2008.

CAPÍTULO SEGUNDO

ESTUDIOS DE LA LEGISLACIÓN

La crisis de la legislación no es sólo una crisis “de crecimiento” que se corrige simplemente mejorando la calidad técnica de las leyes.

La técnica legislativa viene a ser más una forma de capear y de hacer frente con cierta dignidad a la crisis, que de superarla.

Manuel Atienza, *Contribución a una teoría de la legislación.*

En las últimas décadas se debate la posibilidad de una ciencia de la legislación, quizá imprecisa como ciencia del Derecho. Pero la evidente crisis de la legislación que acompaña a la crisis del Estado de bienestar suscita cada vez mayor interés por estos estudios tanto a juristas dogmáticos como filósofos del Derecho.

I. DEFINICIÓN DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El diccionario universal de términos parlamentarios al definir técnica legislativa hace una introducción del origen etimológico:

La voz técnica deriva del sustantivo latino *technicus* “técnico, especialista” del griego *tekhnikós* “de arte, de destreza, práctico” a su vez proveniente de *tekhné* “arte, destreza, oficio”, del indoeuropeo *teks-nà* “oficio o arte (de tejer o construir)”. Según la acepción primera del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la técnica es un adjetivo que significa “perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes” [...] En cuanto a la palabra legislativa [...] Al unirse ambas palabras en la expresión *técnica legislativa*, se alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos

prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general.⁷²

Si bien, existe una amplia gama de autores que buscan definir a la técnica legislativa, muchos lo hacen en sentido estricto –reglas de redacción y sistematización– y otros en sentido amplio –calidad y viabilidad–.

Sáinz Moreno es uno de los más notables tratadistas del tema, define a la técnica legislativa como “el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de Derecho.”⁷³ Además extiende, “el objeto de la técnica legislativa, no es solo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más generales y trascendentes, como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas.”⁷⁴

Para Bulygin, Atienza y Aguiló Regla, “la técnica legislativa constituye el 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.”⁷⁵

A. Objeto de la técnica legislativa

El objeto de la técnica legislativa está comprendido en dos partes: la general y la especial. En la primera su contenido está formado por los temas relativos al lenguaje legal, que tienen una relativa autonomía y especificidad; los temas referentes a la estructuración, composición, sistematización de las leyes y disposiciones jurídicas en general. En la segunda, que es la parte

⁷² BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *et ál.*, “Técnica legislativa” en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 720.

⁷³ SÁINZ MORENO, Fernando, “Técnica normativa”, en QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México*, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 207.

⁷⁴ SÁINZ MORENO, Fernando, “Técnica normativa”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, v. 4, Civitas, Madrid, 1995, pp. 6485-6489.

⁷⁵ BULYGIN, Eugenio, *Teoría y técnica de la Legislación*, ATIENZA, Manuel, *Razón práctica y Legislación*, AGUILÓ REGLA, Josep, *Técnica legislativa y documentación automática de legislación*, citados por PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, *op. cit.*, p. 41.

especial, se consideran los criterios que deben observarse para elaborar los diversos tipos de disposiciones legales, así como las que tienen por objeto introducir reformas a normas ya existentes.⁷⁶

El objeto en un sentido amplio consiste en transformar los fines imprecisos de una sociedad, en normas jurídicas, que permitan realizar esos fines en la vida práctica. La primera tarea que se impone en esta materia es, por lo tanto, la de formular las normas jurídicas, esto es traducir al lenguaje legal las ideas surgidas de procesos previos. Aquí la importancia de las fuentes del Derecho –ley, costumbre, jurisprudencia, doctrina, etcétera–.⁷⁷

En sentido estricto, el objeto de la técnica legislativa es mejorar la calidad de las normas. Aun cuando se tenga toda la preparación especializada y la práctica en el ámbito de cualquier materia, no debe dejarse de lado el manejo de los elementos técnicos para el diseño del anteproyecto correspondiente.

De una buena iniciativa, asegura Elisur Arteaga, se deriva, por lo general, una buena ley. De un mal proyecto, por más mejoras que se le hagan durante su estudio y discusión, es factible que se derive una mala o, en el mejor de los casos, una mediocre ley.⁷⁸

II. PRECISIÓN DE TÉRMINOS

La técnica legislativa ha recibido numerosas denominaciones, es decir, no existe unanimidad en la doctrina al nombrar las distintas disciplinas que se han ocupado de los diversos aspectos del quehacer normativo. La expresión técnica legislativa, atribuida a Francois Géný (1914-1924), es la más usual. Referente a la diferencia entre ciencia y teoría de la legislación el primer término es atribuido a Gaetano Filangieri por su obra *Ciencia de la legislación* (1787) y el segundo a Manuel Atienza (1989).

En este apartado se realizan una serie de precisiones terminológicas, ya que es frecuente encontrar en la doctrina especializada distintas denominaciones, por ello es conveniente entenderlas, intentando establecer cierta correspondencia de contenidos.

⁷⁶ GARITA ALONSO, Arturo, “Técnica legislativa” en *Prontuario del Reglamento del Senado de la República y glosario de términos legislativos*, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010, p. 201. Versión electrónica: http://200.33.232.138/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/Prontuario_Glosario.pdf

⁷⁷ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Técnica legislativa y proyectos de ley”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, op. cit., p. 119.

⁷⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, citado por LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Técnica legislativa y proyectos de ley”, op. cit., p. 119.

A. Ciencia o doctrina de la legislación

Los esfuerzos para construir la teoría general del Derecho han nacido de una mala conciencia del estado de la ciencia del Derecho. Desde Jeremy Bentham (1749-1832) y John Austin (1790-1859), los primeros en elaborar tal teoría, hasta Hans Kelsen (1881-1973) y los autores contemporáneos, se denuncia el mal estado de la ciencia del Derecho, de su poca o nula estructuración racional, de la carencia de métodos claros y admisibles, de la falta de precisión en los conceptos; se habla mucho de la crisis del Derecho.⁷⁹

Es importante señalar la diferencia entre jurisprudencia y ciencia de la legislación. La primera versa sobre el *ius conditum*, es decir, las normas jurídicas que forman el Derecho positivo vigente; su estudio lo realizan dos disciplinas particulares: la sistemática jurídica – dogmática jurídica– y la historia del Derecho. La sistemática jurídica estudia las normas jurídicas tratando de entender su coherencia dentro del sistema jurídico.

Pablo Salvador Coderch⁸⁰ concreta una interesante distinción entre dogmática jurídica y técnica legislativa, enmarcándola dentro de “las ciencias o doctrinas de la legislación”, con las siguientes características:

Cuadro 2. Diferencia entre dogmática jurídica y técnica legislativa

DOGMÁTICA JURÍDICA	CIENCIAS O DOCTRINAS DE LA LEGISLACIÓN – <i>Gesetzgebungslehre</i> –
De acuerdo a Pablo Salvador Coderch:	La técnica legislativa se encuentra en el marco de estos saberes. Se caracteriza por lo siguiente:
a) El OBJETO es la ley considerada como un dato intangible que se ha de <i>interpretar</i> .	a) El OBJETO es la <i>legislación como actividad</i> . El Derecho a elaborar, modificar o suprimir se estudia como instrumento de relaciones sociales.
b) La ACTIVIDAD básica es la <i>interpretación</i> , la averiguación del pensamiento contenido en la ley, pero no su establecimiento, modificación o supresión.	b) La ACTIVIDAD a desarrollar no es ya la interpretación y sistematización de los textos legales, sino su <i>elaboración</i> en sentido propio.

⁷⁹ VILLORO TORANZO, Miguel, “Ciencia y ciencias del Derecho”, en CURIEL, José Luis (coord.), *Memorias del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social*, vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981, p. 58.

⁸⁰ SALVADOR CODERCH, Pablo, “Introducción”, en GRETEL, *La forma de las leyes*, citado por AGUILÓ REGLA, Josep, “Técnica legislativa y documentación automática de legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, op. cit., pp. 246-248.

c) Los sujetos DESTINATARIOS de la dogmática son quienes trabajan en el campo de la <i>aplicación</i> del Derecho existente.	c) Los sujetos DESTINATARIOS son quienes laboran en la <i>creación</i> del mismo: legisladores, políticos, etcétera.
d) Para Manuel Atienza, la DOGMÁTICA JURÍDICA parte de las leyes –normas jurídicas– en cuanto dato –pero no en cuanto dato cuyo sentido haya sido ya establecido, de manera que a ella sólo le corresponda la tarea de averiguarlo o ponerlo de manifiesto, sino sencillamente en cuanto material preexistente– que debe utilizar para, a partir de ahí, tratar de conseguir como resultado la optimización de la <i>interpretación y aplicación del Derecho</i> .	d) La TÉCNICA LEGISLATIVA toma igualmente como dato a las normas jurídicas ya existentes, junto con las necesidades sociales, las peculiaridades del lenguaje jurídico, etcétera y, a partir de ahí trata de conseguir, como resultado, la optimización de la <i>producción de las normas provenientes del legislativo</i> .
e) Se DIRIGE a los intérpretes y aplicadores del Derecho –jueces, abogados, funcionarios, etcétera–.	e) Se DIRIGE a los políticos –miembros del legislativo y de los altos órganos de la administración–.

Fuente: SALVADOR CODERCH, Pablo, “Introducción” en GRETEL, *La forma de las leyes*, y ATIENZA, Manuel, *Sociología jurídica y ciencia de la legislación*, citados por AGUILÓ REGLA, Josep, *op. cit.*, pp. 246-248.

Las afinidades presentadas son por tratarse de técnicas que se centran en momentos o aspectos distintos de una misma realidad que es el Derecho. Al conjunto de la dogmática jurídica y la técnica legislativa es a lo que podría llamarse técnica jurídica.

B. Ciencia, estudios, teoría o técnica

En la cultura alemana del Derecho europeo continental fue consolidándose una disciplina denominada ciencia de la legislación, en alemán *Leher von der Gesetzestechnik o Rechtssetzungstechnik* dentro de la *Rechtssetzungswissenschaft*.

Para Galiana Saura, la ciencia de la legislación se ocupa del proceso de producción de las leyes y de las normas en general. Su objeto de estudio es la legislación como actividad, como instrumento de regulación de las relaciones sociales y no ya la ley como elemento intangible. Así no estudiará la interpretación y aplicación de los textos legales, sino su elaboración. Tiene como propósito analizar la forma y el contenido de las normas jurídicas, con el objetivo de facilitar los criterios y directrices que permitan una “legislación racional”.

Los métodos y conceptos que emplea no resultan ser específicos, sino que provienen de diferentes ciencias.⁸¹

Manuel Atienza distingue entre estudios, teoría y técnica de la legislación, por lo siguiente:

- Los estudios de legislación –ciencia de la legislación para otros autores–. Se motivan como consecuencia directa de la crisis del Estado del bienestar, en una de sus facetas: la crisis de la legislación.
- La teoría de la legislación. Se ocupa de *explicar* este fenómeno de crisis de la legislación.
- Técnica legislativa. Surge por la necesidad de dar *soluciones prácticas* a dicha crisis.⁸²

Sin embargo es importante distinguir entre técnica –o técnicas– legislativas y teoría –o teorías– de la legislación:

En forma sólo aproximada puede decirse que cabe denominar como *teorías de la legislación* a aquellos análisis más bien de conjunto, de tipo explicativo y de carácter básico, mientras que las *técnicas legislativas* tienen un carácter mucho más sectorial, no pretenden explicar un fenómeno, sino indicar cómo conseguir ciertos objetivos a partir de determinados conocimientos y, en consecuencia, utilizan o aplican saberes que, por tanto, cabe considerar como más básicos.⁸³

Para Manuel Atienza la teoría de la legislación debe concebirse como una parte de una teoría del Derecho, y esta última en el contexto de una teoría de la sociedad. Quienes se ocupan de la técnica legislativa suelen lamentar la inexistencia de una auténtica teoría de la legislación que pueda suministrar un marco adecuado para su tarea. Es decir, se necesita contar con una teoría “general” del Derecho que mirara no sólo hacia abajo –teorías menos generales, como la teoría de la legislación o de la aplicación, las diferentes teorías dogmáticas, etcétera–, sino también hacia arriba –teoría de la sociedad– e incluso hacia los lados –teoría política y teoría moral–.⁸⁴

Por su parte, para Gema Marcilla Córdoba, la técnica legislativa se integra a la ciencia de la legislación, entendiendo la palabra ciencia en un sentido muy lato. Ahora bien, la ciencia

⁸¹ GALIANA SAURA, Ángeles, *La legislación en el Estado de Derecho*, Dykinson, Madrid, España, 2003, p. 11.

⁸² Cfr. ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 21.

⁸³ *Ídem*.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 33.

de la legislación necesita ser complementada por la teoría de la legislación, esto es, por un discurso más abstracto o conceptual que el de la técnica legislativa. Tal discurso explicaría cuestiones como el género de actividad en qué consiste legislar:

¿qué se entiende por racionalidad legislativa?, ¿es sólo de tipo instrumental o también material?, ¿qué técnicas pueden contribuir a incrementarla?, ¿qué disciplinas pueden resultar útiles en su estudio?, ¿cuál es el estatuto científico de la legislación?, ¿puede o no predicarse su carácter de ciencia?, ¿es un saber de tipo descriptivo o prescriptivo?, la crisis de la ley, ¿cuáles son sus causas?, ¿qué remedios pueden ponerse a la misma?, etc.⁸⁵

Luis Raigosa Sotelo es otro autor que distingue los campos de conocimiento de la teoría de la legislación –saber teórico– y técnica legislativa –saber práctico– al explicar:

Es necesario apuntar que no debe confundirse a este campo del conocimiento teórico con el que abordamos en la técnica legislativa. La teoría de la legislación es de hecho un saber propiamente abstracto, de conjunto, que forma parte de las teorías del Derecho y, por tanto, su racionalidad propia es la teórica, no la práctica. En todo caso, sus propuestas explicativas del fenómeno de la legislación, así como su esfuerzo de clasificación y de articulación de los saberes jurídicos en torno a la actividad de legislar y su soporte en la perspectiva de la racionalidad, son contenidos que pueden ser utilizados por la técnica legislativa, pero no forman parte propiamente de ésta.

[...] Vale agregar que, en todo caso, no está aquí la técnica de la legislación, porque no es un saber propiamente teórico, sino práctico, puesto que busca orientar el comportamiento de un cierto campo de acción jurídica, esto es, en la acción de los profesionales de redactar proyectos de ley.⁸⁶

De esta manera, las denominaciones seguirán siendo un continuo debate entre los especialistas, sin embargo, en esta tesis se adopta una visión sistémica, acorde con los modelos de Ulrich Karpen, Manuel Atienza e Ignacio Granado Hijelmo, es decir, estudiar teoría de la legislación, en la cual se inserta la técnica legislativa como disciplina auxiliar.

⁸⁵ MARCILLA CÓRDOBA, Gema, “Técnica legislativa”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, p. 571.

⁸⁶ RAIGOSA SOTELO, Luis, *¿Cómo hacer una iniciativa de Ley?*, *op. cit.*, pp. 32-34.

C. Ciencia o arte de legislar

John Austin sostuvo que una ciencia completa del Derecho debía tratar dos problemas fundamentales. Por una parte la ciencia de la legislación se ocupaba de “cómo debe ser el Derecho”, es una disciplina prescriptiva y sus cultivadores fueron los políticos y filósofos. Junto a la ciencia de la legislación existía otra disciplina, la jurisprudencia, cuyo objeto era la descripción del Derecho positivo, es decir, responde a la cuestión “cómo es el Derecho”. Ésta es la disciplina típicamente jurídica cultivada por los juristas. El paradigma positivista no sólo exigió la distinción entre las disciplinas, sino que sostuvo que no existían puentes entre la jurisprudencia y la ciencia de la legislación. Para describir el Derecho no es necesario saber cómo debe ser.⁸⁷ El punto de vista de Austin y de sus seguidores supone que el Derecho es un producto acabado y que el científico del Derecho tiene un objetivo fundamental: describir y explicar ese Derecho. Las teorías jurídicas de Kelsen y Hart están en esa línea.⁸⁸

En cambio la llamada por Austin ciencia de la legislación, en realidad más que ciencia es arte del Derecho –Gény hablaba de técnica del Derecho–, que busca soluciones, es “una práctica fundada en un conocimiento”⁸⁹ metódico, ciertamente pero cuyos métodos no se dirigen a la contemplación sino a reglamentar la actuación del jurista en la elaboración del *ius condendum*, un Derecho que todavía no existe y que se está haciendo.

Así, autores como el argentino Luis Alberto Marchili prefieren denominarla “arte de legislar” al considerar que la palabra técnica, de origen griego, fue traducida al latín como *ars* y de allí pasó al castellano arte, que significa, el método para hacer alguna cosa, el manual en que se lo expone, la obra plasmada según sus reglas, y subjetivamente, la habilidad del artista que posee el arte. Se sigue así un antiguo precedente hispánico, el del Fuero Juzgo, cuyo Libro I, Título I, *Qual deve ser el arte de fazer las leyes*. Así, “El arte de legislar es un sistema enseñable de observaciones, principios, reglas y ejemplos, para componer y criticar, aconsejar y desaconsejar normas jurídicas generales, fundado en la tradición retórica.”⁹⁰

⁸⁷ Cfr. CALSAMIGLIA, Albert, *¿Debe ser la moral el único criterio para legislar?*, Doxa no. 13, España, 1993, p. 163.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 164.

⁸⁹ GÉNY, Francois, *Science et Technique en Droit Privé Positif*, en VILLORO TORANZO, Miguel, “Ciencia y ciencias del Derecho”... *op. cit.*, p. 59.

⁹⁰ MARCHILI, Luis Alberto, *Cómo legislar con sabiduría y elocuencia*, *op. cit.*, pp. 37-38.

Villoro Toranzo⁹¹ considera cuatro aspectos al explicar: el Derecho es a la vez ciencia, filosofía, arte y técnica. Hay dos actividades teóricas y dos prácticas en el Derecho. Son actividades teóricas: 1) el conocimiento científico de los datos jurídicos; y 2) la valoración filosófica de esos mismos datos jurídicos (justicia, bien común). Son actividades prácticas: 1) la construcción y elaboración artística de las formas, figuras o esquemas jurídicos aplicables al caso concreto; y 2) la aplicación técnica de estas figuras o esquemas (todas las técnicas legislativas, técnicas de interpretación y argumentación, entre otras).

Entonces, la práctica científica se divide en dos: arte y técnica. La técnica no examina la justificación de las disposiciones jurídicas; eso es tarea de la filosofía y del arte del Derecho. La filosofía examina la rectitud de las valoraciones; el arte, el buen funcionamiento de éstas en la solución escogida. La técnica verifica y realiza el funcionamiento práctico de la solución escogida por el arte.⁹²

D. Técnica legislativa o técnicas legislativas

Cabe advertir que en general se usa la expresión técnica legislativa para aludir a los aspectos formales de la producción normativa en general. En cambio, para abarcar todos los aspectos técnicos que conciernen a la producción normativa, cada vez más se habla de técnicas legislativas, comprendiendo tanto a aspectos formales como sustanciales.

En suma, las técnicas legislativas abarcan en la actualidad cuatro grandes áreas:

- Directrices para la redacción de textos normativos.
- Técnica de *checklist*.
- Técnica del análisis de impacto regulatorio.
- Técnica o sistema de monitoreo o evaluación de la aplicación o eficacia de las normas.⁹³

Estos deberían ser los elementos de un programa integral de técnicas legislativas. Si bien, una política pública orientada a fortalecer una legislación de calidad, debería agregar dos componentes más:

⁹¹ VILORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 147-148.

⁹² *Ibidem*, p. 144.

⁹³ Congreso de intendentes, Uruguay, *et ál.*, *Técnica y función legislativa en Juntas Departamentales*, *op. cit.*, p. 25.

- La extensión de las directrices de técnica legislativa a todos los órganos productores de normas públicas, sean legislativas o administrativas, que afecten a empresas, ciudadanos o la sociedad civil en general; al no existir la posibilidad de imponerlas coactivamente es preciso generar ámbitos de cooperación y consenso para ello.
- La formación de asesores legislativos adecuados para dicha labor. La implementación de un programa integral de técnicas legislativas requiere de profesionales expertos en las diversas técnicas que lo componen. Las mismas requieren conocimientos en los campos de la lingüística, la economía, la sociología, la politología, el Derecho, entre otros, pero adaptados a la especificidad de la función legislativa.⁹⁴

E. Técnica legislativa o normativa

Otro tema que se ha discutido es si debiera denominarse técnica legislativa o más bien técnica normativa para abarcar todo tipo de reglas jurídicas. Esta disyuntiva implica el mayor o menor alcance de la disciplina.

Al respecto cabe tener presente que por el origen de la disciplina y al ser la legislación la normativa de mayor impacto, se ha generalizado el uso de técnica legislativa. En cambio, por el alcance que hoy tiene, sería más correcto denominarle técnica normativa, pues abarca todo tipo de regulaciones que afecten a las empresas o los ciudadanos. De ahí que una de las técnicas más importantes que integran las técnicas legislativas, se denomine “análisis de impacto regulatorio”.

De hecho, los supuestos teóricos de esta disciplina, así como muchas reglas técnicas de ellos derivadas, son aplicables a otros ámbitos normativos no legislativos en sentido estricto, porque en definitiva, los problemas son comunes.

F. Técnica legislativa en sentido estricto y en sentido amplio

Algunos autores advierten que el término técnica legislativa se usa unas veces en sentido estricto o restringido y otras veces en sentido amplio.

En sentido estricto, técnica legislativa equivale a técnica de redacción –*drafting*–, comprendiendo las reglas de redacción y la estructura de las normas.

⁹⁴ *Ibidem*, pp. 25-26.

En sentido amplio, comprende también las pautas acerca de la inserción de la norma en el conjunto del sistema legal, comprendiendo el análisis del sistema de fuentes, la coordinación con las demás normas, los sistemas de derogación, entre otros.

Sáinz Moreno explica que la profundización en los problemas de la buena redacción de las normas jurídicas ha conducido, inevitablemente, a ampliar el horizonte de la técnica legislativa, porque la causa de tales problemas no se encuentra sólo en cada norma aislada, sino en el sistema en el que la norma se inserta. De ahí que, sin abordar en su núcleo originario –el lenguaje jurídico–, “la técnica legislativa ha de ocuparse del conjunto de directrices que deben seguirse para construir la estructura y contenido del ordenamiento jurídico.”⁹⁵

Cuadro 3. Enfoques de la técnica legislativa

SENTIDO AMPLIO –MATERIAL–	SENTIDO ESTRICTO –FORMAL–
<p>Técnica legislativa como disciplina auxiliar de estudios de conjunto:</p> <p>Ciencia de la legislación Doctrina de la legislación Estudios de la legislación Teoría de la legislación</p>	<p>Técnica(s) legislativa(s) Técnica normativa Técnica de legislar Arte de legislar Legística Nomografía</p>
<p>SENTIDO SUSTANCIAL –Aspectos económicos, políticos y sociales de la norma–</p> <p><i>Diversas técnicas legislativas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Directrices ➤ Técnica de <i>checklist</i> ➤ Técnica de análisis de impacto regulatorio ➤ Técnica de evaluación de la aplicación o eficacia de las normas 	<p>SENTIDO FORMAL –Aspectos lingüísticos y jurídicos de la norma–</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Técnica de redacción –<i>drafting</i>– ➤ Sistema normativo
<p>ENFOQUE MAXIMALISTA Comprende los fines y valores de la legislación</p>	<p>ENFOQUE MINIMALISTA Calidad lingüística y sistemática Eficacia y eficiencia –sin plantear fines o valores–</p>

Fuente: elaboración de la autora.

⁹⁵ SÁINZ MORENO, Fernando, “Técnica normativa: una visión unitaria de una materia plural”, en *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, España, 1994, p. 19.

G. Técnica legislativa en sentido formal y sustancial

Otros autores distinguen entre técnica legislativa en sentido formal y sustancial. La técnica legislativa en sentido formal, coincide con el análisis de todas las cuestiones referentes a la redacción y vinculación de una norma con el sistema, esto es, aspectos lingüísticos y jurídicos. Por su parte, la técnica legislativa en sentido sustancial corresponde al tratamiento de los aspectos económicos, políticos y sociales de la legislación. A esta denominación corresponden las técnicas de *checklist* y del análisis de impacto regulatorio, aunque la distinción de campos no siempre es tan precisa.

La visión integral de técnica legislativa, de contenido formal y material, la brinda el especialista Salvador Nava Gomar en el apartado “Constitución y técnica legislativa”. Al respecto expresa que no se puede partir de la técnica legislativa como si fuera algo aislado, pues no se trata ya solamente de un conjunto de reglas para el buen hacer de las leyes, pueden ser desde contenido hasta estrictamente formales, tales como, enumerar un artículo, cómo hacer algún párrafo y hasta estética, cómo presentar, cómo se ve mejor una ley, si con capítulos o partes o libros. Pero aclara, no se puede partir de ahí, toda creación normativa debe responder a los altos postulados del Estado constitucional. La técnica legislativa hace las veces de antecedente, de forma y fondo, para la proyección de la norma constitucional.⁹⁶

Al respecto se recuerda a Alexis de Tocqueville en su libro *La Democracia en América*, quien en 1835 ya escribe: “Si la ley está bien hecha, pero su objeto es malo, será peligrosa en proporción a su misma eficacia.”⁹⁷ Es decir, si la ley solo es técnicamente buena y su contenido es malo, entonces, no se trata de proponer una panacea de cómo hacer los artículos, si se deja el contenido de lado, que desde luego es mucho más importante.

Por lo anterior, se insiste en que la técnica legislativa debe ser estudiada en el marco de la teoría de la legislación y entenderse en su aspecto material y formal.

H. Técnica legislativa de enfoque minimalista o maximalista

Otros autores explican la delimitación de temas en dos enfoques; el minimalista se identifica con la técnica legislativa, la cual versa sobre los instrumentos, medios o técnicas dedicadas a

⁹⁶ Cfr. NAVA GOMAR, Salvador O., “Constitución y técnica legislativa”, en NAVA GOMAR, Salvador O. (coord.), *et ál., Manual de técnica legislativa, op. cit.*, pp. 170-171.

⁹⁷ DE TOCQUEVILLE, Alexis (trad. Luis R. Cuéllar), *La Democracia en América*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 241.

mejorar la calidad de las leyes, sin abordar cuestiones fundamentales como qué se entiende por racionalidad legislativa. En estos términos la teoría de la legislación constituye un discurso de carácter más fundamental que el de la técnica legislativa, en el sentido de que aquélla no contendría análisis o propuestas inmediatamente encaminados a dar cuenta o a mejorar la calidad de las leyes, sino una concepción de racionalidad legislativa. En específico, se han indicado dos posibles enfoques de la legislación:

Un enfoque maximalista, que comprende los fines y valores que persigue la legislación, y un enfoque minimalista, que trata exclusivamente de los medios o instrumentos dirigidos a optimizar la legislación desde el punto de vista socio-técnico, o lo que es lo mismo, de su calidad lingüística y sistemática, así como de su eficacia y eficiencia, pero sin plantear los fines o los valores a los que se orienta la legislación, esto es, de acuerdo con una noción de racionalidad legislativa dada o preestablecida.⁹⁸

En otras palabras, el enfoque minimalista otorga relevancia sólo a las cuestiones de técnica legislativa así como elude las de ética y política legislativa.

I. Redacción o producción normativa

Se ha discutido también acerca del alcance de estas reglas técnicas. Para algunos, como Salvador Coderch, éstas deberían limitarse a cuestiones de redacción de las normas, esto es, a los problemas de composición o redacción de las leyes. Para ellos, esta técnica refiere a los aspectos lingüísticos y estructurales de las leyes. Para otros autores, como Sáinz Moreno, estas reglas deberían abarcar toda la problemática que derivan de la inserción de normas en el sistema jurídico, y por tanto, debería ocuparse de toda la producción normativa, buscando el perfeccionamiento del ordenamiento en su conjunto.

III. TÉCNICA LEGISLATIVA EN TRES PLANOS METODOLÓGICOS

La técnica legislativa se ha estudiado en tres planos, los cuales se pueden distinguir: 1) teoría general del Derecho, la técnica legislativa es parte de la teoría de la legislación; 2) Derecho

⁹⁸ WRÓBLEWSKI, J., “*Propos final*”, en *La Science de la Législation*, citado por MARCILLA CÓRDOBA, Gema, “Sobre la necesidad de una nueva Ciencia de la Legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, op. cit., p. 108.

positivo, la técnica legislativa como disciplina auxiliar del Derecho parlamentario; 3) metodología jurídica, la técnica legislativa es parte de la metodología de producción o creación del Derecho.

El plano desde el cual se estudie determina el concepto y alcance de la técnica legislativa. Así, se hace en un sentido restringido o un sentido amplio bajo la perspectiva de la teoría general de sistemas. A continuación un recorrido por las tres concepciones principales de ubicación de la técnica legislativa.

A. Teoría de la legislación y técnica legislativa

La teoría del Derecho abarca a la filosofía y a la ciencia del Derecho –dogmática jurídica–. Así, en un plano teórico, se encuentra la ciencia, doctrina o teoría de la legislación, en la cual se estudia la técnica legislativa. Así la ubican Manuel Atienza y Granado Hijelmo. Y los doctrinarios mexicanos como Cecilia Mora-Donatto, Reyes Rodríguez y Luis Raigosa.

En mi opinión, el filósofo español Granado Hijelmo, es quien mejor ha ubicado la técnica legislativa desde la perspectiva de la dogmática jurídica:

La técnica legislativa es la parte de la teoría de las acciones normativas y, concretamente, de la teoría de la legislación, que contempla y estudia las normas jurídicas como textos comunicacionales obligatorios desde la perspectiva de su legalidad y seguridad jurídica.⁹⁹

Este autor concluye, desde una perspectiva sistémica, que a la técnica legislativa le corresponde también una contemplación holística de la norma proyectada para lograr la calidad total de la misma.¹⁰⁰

Por su parte, Cecilia Mora-Dontato, siguiendo a Manuel Atienza, contextualiza la materia en estudio en la teoría de la legislación “la técnica legislativa es una disciplina auxiliar de ésta, que tendría como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa.”¹⁰¹

⁹⁹ GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Los altos órganos consultivos y la calidad de las normas*, en Revista española de la Función Consultiva núm. 6, julio-diciembre 2006, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, España, p. 187.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 201.

¹⁰¹ MORA-DONATTO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional*, *op. cit.*, p. 82.

B. Derecho parlamentario y técnica legislativa

Otros autores estudian a la técnica legislativa en el marco del Derecho parlamentario. El concepto según Berlín Valenzuela:

La técnica legislativa, es una parte del Derecho Parlamentario que tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas. Por tratarse de un saber específico sistematizado, está encuadrado en lo que algunos autores denominan Teoría de la Legislación.¹⁰²

En este mismo sentido, para Garita Alonso “La técnica legislativa es una parte del Derecho parlamentario”¹⁰³. Los seguidores de este enfoque se basan en una concepción tridimensional del Derecho parlamentario: normativa, sociológica, axiológica. A partir de estas consideraciones, su concepto no se limita solamente a la variable normativa, reduciéndolo sólo a una interpretación formalista que prescinde de las actividades políticas, sociales y axiológicas que el Poder Legislativo realiza hoy en día.

La idea que el Derecho es resultado de la interacción entre sus elementos estructurales, como lo son las normas, las necesidades sociales y los valores, se proyecta al campo del Derecho parlamentario en la integración de una “dimensión de hecho”, una “dimensión normativa” y una “dimensión valorativa”, que comprende respectivamente las relaciones entre las diversas instituciones, las interacciones entre las fuerzas políticas representadas en el parlamento y en el contenido valorativo ideológico que inspira la acción política.¹⁰⁴

La técnica legislativa coincide con uno de los objetos de estudio del Derecho parlamentario: la función legislativa. Ésta es una de las más importantes funciones que realiza el parlamento por referirse a la creación del Derecho. Es por tanto una función jurídica que consiste en lograr textos breves, claros, precisos y coherentes, características necesarias de la ley.¹⁰⁵

¹⁰² BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *et ál.*, “Técnica legislativa” en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, *op. cit.*, p. 720.

¹⁰³ GARITA ALONSO, Arturo, “Técnica legislativa” en *Prontuario del Reglamento del Senado de la República y glosario de términos legislativos*, *op. cit.*, p. 200.

¹⁰⁴ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 29-30.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 138.

Así, la técnica legislativa ha sido ampliamente estudiada dentro del Derecho parlamentario. Se puede afirmar que es la postura dominante tanto en los estudios doctrinales y la práctica en el país. Sin embargo, no ha sido el único enfoque abordado por los autores mexicanos, también se ha analizado desde la perspectiva de la metodología y teoría de la legislación.

C. Metodología jurídica y técnica legislativa

La técnica legislativa como parte de la metodología jurídica se ha denominado metodología de la elaboración del Derecho. Así lo estudian Fix-Zamudio, Jorge Witker, Ponce de León Armenta, Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez.

Fix-Zamudio analiza cuatro áreas en las cuales aplica el método jurídico. La metodología del Derecho o metodología jurídica es la disciplina que se ocupa del estudio de los instrumentos técnicos necesarios para “conocer, elaborar, aplicar y enseñar” ese objeto de conocimiento que denominamos Derecho. Así, la “metodología de la elaboración del Derecho” comprende todos los instrumentos necesarios para establecer el modo correcto de operar los órganos de creación jurídica, que van desde el poder constituyente, hasta aquellos que producen las normas individuales, como el juez respecto de la sentencia y las partes en los contratos, pasando por los organismos intermedios, que en la sociedad moderna, de contextura grupal, colaboran cada vez en mayor medida en la formación de las normas jurídicas.¹⁰⁶ Y señala:

[...] el aspecto más notable de la metodología de la producción o creación del Derecho, es la que se conoce con el nombre de *técnica legislativa*, en sus diversos niveles, desde la elaboración de las normas constitucionales, hasta las de carácter reglamentario, pasando por las disposiciones orgánicas y las de naturaleza ordinaria.¹⁰⁷

Para Fix-Zamudio, las restantes normas legislativas, ya sean las emanadas del órgano legislativo ordinario, como de otro órgano de poder, como ocurre con los reglamentos expedidos por el ejecutivo, con mayor razón tienen que sujetarse a los principios de la técnica

¹⁰⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, Ed. Porrúa, México, 2006, pp. 27 y 29.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 31.

legislativa, ya que los citados órganos de creación jurídica se encuentran sometidos a una serie de lineamientos, tanto de carácter formal como material. En tal virtud, de acuerdo con el principio de la supremacía constitucional, toda norma inferior debe respetar a la superior, en la cual encuentra su fundamento de validez, según el sistema de jerarquía normativa que con tanta precisión sistematizó Hans Kelsen.¹⁰⁸

Esta orientación metodológica es la estrictamente científica aplicada al “objeto del Derecho”, cuyo propósito es desarrollar las técnicas, mecanismos e instrumentos idóneos, como lo dice Fix-Zamudio, para la “operación, investigación, enseñanza y aplicación del Derecho.” Desde esta perspectiva la concepción metodológica se ha calificado como “técnica jurídica”.¹⁰⁹

Jorge Witker y Rogelio Larios identifican al legislador como el “creador del Derecho” y la metodología que emplea se expresa en el proceso legislativo. Para estos autores, el proceso legislativo metodológica y técnicamente comprende: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y vigencia.¹¹⁰

En este sentido, Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez sostienen que en el Estado contemporáneo, 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 cultivo de “la técnica legislativa, como una parte de la metodología jurídica.”¹¹¹ En este orden de ideas, analizan el siguiente “esquema metodológico” que propone la técnica legislativa: 1. Racionalidad lingüística: a) aspectos estilísticos; b) aspectos ortográficos; c) aspectos léxico semánticos. 2. Racionalidad jurídico-formal: hacen referencia al estudio de: principio de plenitud, principio de coherencia, principio de jerarquía normativa y principio de competencia.

Eliseo Muro explica que el Derecho aplica ciertos instrumentos y métodos necesarios para revelar, plasmar y reafirmar los principios jurídicos. Esta metodología se desenvuelve a través de procedimientos técnicos que se engloban en la “técnica jurídica” por lo que no resulta extraña la relación entre ciencia jurídica, sus métodos y técnicas.¹¹² Es decir, este autor

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 33.

¹⁰⁹ *Cfr.* WITKER VELÁZQUEZ, Jorge y LARIOS VELASCO, Rogelio, *Metodología jurídica*, McGraw-Hill, México, 2002, p. 218.

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 222 y 232.

¹¹¹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, *op. cit.*, p. 45.

¹¹² MURO RUÍZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, *op. cit.*, p. 3.

adopta una visión desde la metodología legislativa, y a su vez, reconoce los aportes de la teoría de la legislación:

La técnica legislativa se puede concebir, como el conjunto de factores para la estructuración de proyectos de ley y el uso del lenguaje apropiado en la ley, es decir, un significado estrecho o limitado del término, así como la materia que comprende tópicos sobre la evaluación de la calidad de las leyes, en donde son aplicables los conocimientos de la sociología, el análisis económico del Derecho, la ciencia política y cuestiones de la teoría de la legislación.¹¹³

Eliseo Muro retoma el modelo planteado por Manuel Atienza al explicar:

Se trata de que, la técnica legislativa se refiera a la racionalidad lingüística y a la racionalidad jurídico-formal, a los aspectos sobre la eficacia y la eficiencia de la ley, que incumben a la racionalidad pragmática y la racionalidad teleológica, así como al lenguaje legal y a la estructura formal y conceptual de la ley.

Para este autor, la técnica legislativa es un instrumento al servicio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los cabildos y la administración municipal.

IV. UBICACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

En una visión sistémica, Manuel Atienza sostiene que la teoría de la legislación tendría que confrontarse o enriquecerse, con la tesis del pluralismo jurídico, la cual niega la identificación entre Derecho y Derecho estatal. Es posible que el Derecho no pueda entenderse de manera adecuada si se reduce al Derecho legislado. Así indica con claridad: “no podemos entender bien lo que sea la legislación –o en qué consista la crisis de la legislación– mientras no entendamos bien lo que sea el derecho en su conjunto.”¹¹⁴

Coincido con la postura de Atienza en el sentido de estudiar a la técnica legislativa desde una perspectiva sistemática. Con este mismo enfoque global, Granado Hijelmo realiza una ubicación más concreta de la técnica legislativa entre las restantes ramas del Derecho, la distingue de ellas y establece los lazos de unión que tiene con las mismas. A continuación su ubicación en la enciclopedia jurídica.

¹¹³ *Ibidem*, p. 17.

¹¹⁴ ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, op. cit., p. 22.

A. Técnica legislativa y epistemología jurídica

La teoría y la práctica de la técnica legislativa son diferentes. Un *iusnaturalista* piensa que el texto de las normas positivas debe resultar siempre trascendido por las exigencias axiológicas derivadas de la ontología natural de las cosas; un *iuspositivista* se centra en el dato de la norma sin consideraciones meta-textuales. Pero hay muchas visiones del Derecho, las cuales han conducido en la actualidad a un amplio pluralismo conceptual.¹¹⁵

Comparto con Granado Hijelmo una visión holística –integración total– del Derecho compatible con la denominada Teoría General de Sistemas y, concretamente, con la Sistemología Estructural.¹¹⁶ Esta visión general condiciona lo que se va a señalar sobre una pequeña parte del todo jurídico, la técnica legislativa.

Concebir el Derecho como un sistema formal y tridimensional –axiológico (valor), dogmático (norma) y sociológico (hecho)– que es diacrónico y se encuentra implementado con los demás que componen esa vasta alteridad que denominamos el mundo, cuyo objeto es la conformación justa del orden social para el logro de la paz civil en un entorno de bienestar material según las circunstancias determinadas por el espacio y el tiempo de que se trate.

Esta concepción abre el Derecho a la cultura, lo proyecta diacrónicamente por la flecha del tiempo, hacia la historia y la prospectiva, no lo ahoga en las limitaciones *iuspositivas* de la dogmática sino que lo dilata, por arriba, hacia la axiología y, por debajo, hacia la sociología, todo ello sin perder de vista la implementación, esto es, la íntima conexión que el Derecho tiene con los demás sistemas en cuanto participa en ellos como estructura –jurídica– de los mismos.

B. Posición de la técnica legislativa en la dogmática jurídica

Son muchos los juristas, y casi todos los no juristas, que restringen el ámbito de la ciencia del Derecho a la dogmática, esto es, al estudio y consideración de los dogmas peculiares del Derecho que son las normas jurídicas y, más en concreto, de las normas jurídicas positivas escritas y vigentes en un espacio y tiempo determinados. Sin embargo, si al amparo de la

¹¹⁵ GRANADO HIJELMO, *op. cit.*, p. 182.

¹¹⁶ *Ídem.*

dogmática, se pretende olvidar la trascendencia jurídica de los postulados axiológicos y las exigencias sociales. Ambos reduccionismos dificultan la virtualidad de los avances dogmáticos y empobrecen la ciencia del Derecho al impedirle comulgar, por un lado, con los valores y, por otro, con las realidades sociológicas y, en último término, al desvincular al Derecho de la cultura.¹¹⁷

Dentro de la dogmática jurídica se pueden distinguir tres grandes estancias intelectuales, según su objeto de estudio de sujetos, objetos o acciones normativas, que han de servir para ubicar de manera más precisa en éstas a la técnica legislativa.

En primer lugar la “teoría de los sujetos normadores”, frase genérica que sugiere Manuel Atienza y no sólo comprende al “legislador” sino también a cualquier *draftsmen*, es decir, todo aquel que se vea en la tesitura de tener que redactar una norma jurídica, sea de tipo legislativo –una ley, un reglamento o cualquier otro tipo de disposición normativa–, comercial –contrato o testamento– o judicial –una sentencia u otra resolución judicial–.

En segundo lugar, la que Atienza llama “teoría de los objetos normativos” es la bien conocida “teoría de las normas jurídicas”. Desde luego, se emplea la expresión normas en un sentido amplio, abarcando todo tipo de disposiciones y decisiones jurídicas públicas o privadas, no sólo las leyes en sentido estricto material o formal. Son muchos los especialistas que ubican aquí la técnica legislativa tras explicar una norma jurídica, cuáles son sus elementos, su interpretación y funcionalidad, no parece ilógico analizar los problemas que la misma plantea en cuanto texto comunicacional. Sin embargo, entendemos que la teoría de las normas debe mantenerse académicamente en un nivel de consideración abstracta, objetiva y general de la normativa jurídica, dejando para la tercera parte, las consideraciones más funcionales y concretas.

En un tercer y último lugar, procede considerar la denominada por Atienza “teoría de las acciones normativas” que estudia los distintos grupos de normas en su perspectiva tanto estática como dinámica en las distintas fases del Derecho –producción, intelección, aplicación y ejecución–.¹¹⁸

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 183.

¹¹⁸ *Cfr.* ATIENZA, Manuel, *Contribución a la teoría de la legislación*, citado por GRANADO HIJELMO, Ignacio, *op. cit.*, p. 184.

La primera fase es la producción jurídica que a su vez opera en distintos niveles subfásicos – internacional, constitucional, legislativo e impositivo o concretador mediante actos públicos o privados–. En este apartado comprenden las teorías: 1) del negocio jurídico, en el Derecho privado, estudia la problemática de las disposiciones contractuales o testamentarias; 2) de los tratados internacionales, en el Derecho público, se integran tanto los tratados en sentido estricto, como la problemática del Derecho derivado de las organizaciones supranacionales de integración; 3) de la Constitución, estudia las normas constitucionales internas de cada Estado; 4) de la legislación, se centra en las disposiciones públicas de rango meramente legislativo o reglamentario.

En el seno de la teoría de la legislación se ubica, en específico, la técnica legislativa, junto con otros saberes, aunque sus principios y reglas también se aplican a las normas producidas en el nivel impositivo –actos administrativos o judiciales– cuyo estudio sistemático, suele hacerse, al tratar de la fase impositiva o aplicativa del Derecho.

La fase de intelección del Derecho conduce a la problemática de la metodología jurídica que se ocupa de todo lo relativo a: 1) conceptualización, teoría del razonamiento y los conceptos jurídicos; 2) interpretación, teoría de la hermenéutica jurídica; 3) exposición sistemática, teoría del método jurídico en sentido estricto; y 4) modo de fundamentar las decisiones jurídicas, teoría de la argumentación jurídica. Aunque la técnica legislativa no se ubica entre estos saberes, es claro que se muestra tributaria de muchas de sus aportaciones.¹¹⁹

La fase aplicativa o impositiva del Derecho, especialmente por parte de los poderes Ejecutivo y Judicial conduce, respectivamente, a las teorías: 1) del acto administrativo; y 2) teoría de la jurisdicción –de la justicia o de la sentencia–. La técnica legislativa, como su nombre indica, nació para la depuración de las normas generales –Constitución, leyes, reglamentos– y también se aplica a esta fase impositiva del Derecho.

Por último, la fase de ejecución puede y debe distinguirse de la impositiva o de aplicación del Derecho, se puede denominar “teoría de la ejecución jurídica” suele estudiarse junto con la de la aplicación que se trata de ejecutar.

¹¹⁹ GRANADO HIJELMO, Ignacio, *op. cit.*, p. 185.

C. Técnica legislativa y teoría de la legislación

Es propiamente a la teoría de la legislación a la que pertenece la técnica legislativa, junto con otras disciplinas afines. Así lo conciben Ulrich Karpen y Manuel Atienza, quienes han reflexionado sobre esta ubicación.

De acuerdo a las materias que propuso el alemán Ulrich Karpen, y dentro de un “análisis de tipo externo”. La aportación es en el ensayo “Hacia la posición actual de la impartición del estudio de la legislación en la República Federal de Alemania. Así, clasifica los estudios de la legislación en cinco grandes apartados:

1. El estudio de la legislación se ocupa con las posibilidades y límites de reprocesamientos científicos y de la intervención de conocimientos sobre la legislación (estudio de la legislación).
2. El estudio de la legislación investiga los conceptos fundamentales y la idea básica de la norma, la ley y la legislación (análisis de la legislación).
3. El estudio de la legislación analiza órganos y procesos de creación de Derecho (proceso de legislación externo) y, a la par, analiza los métodos para su influencia y administración (táctica de legislación.)
4. El estudio de la legislación se pregunta por las reflexiones de la política jurídica y las teorías de decisiones en la legislación (proceso interno de legislación), como las legislaciones “buenas”, “correctas”, “completas”, “efectivas” (método de la legislación).
5. Por último, el estudio de la legislación desarrolla reglas generales sobre la formación de leyes, su estructuración, sistemática, el idioma correcto a aplicar, etc. (técnica de legislación).¹²⁰

En México, las referencias han llegado a través de juristas españoles, entre los cuales destaca Manuel Atienza en su obra *Contribución a una teoría de la legislación*, publicada en España en 1997, la cual constituye una importante aportación a la racionalidad de la actividad legislativa y de los productos legislativos. En el capítulo cuarto *Bosquejo de una teoría de la legislación*, corresponde al trabajo que da nombre a su libro, presentado como ponencia¹²¹ en el Tercer Congreso de la Federación de Asociaciones de Sociología del Estado Español, que

¹²⁰ KARPEN, Ulrich (trad. Martín Mariscal Lahusen), “Hacia la posición actual de la impartición del estudio de la legislación en la República Federal de Alemania”, Revista la *Legislación*, núm. 1, Alemania, 1986, pp. 5-32. Véase en: Asesoría de Diseños Normativos, S. C., *Bibliografía en materia de Teoría de la Legislación*. En Internet: <http://www.asesoriadn.com.mx/74901/index.html>. Consulta: febrero 2011.

¹²¹ Véase también ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, op. cit., pp. 19-38.

tuvo lugar en San Sebastián en septiembre de 1989, retoma para los estudios de la legislación la clasificación de Karpen:

1. Teoría de la legislación.
2. Analítica de la legislación.
3. Táctica de la legislación.
4. Metódica de la legislación.
5. Técnica de la legislación.

A su vez, Granado Hijelmo retoma la clasificación de Karpen para distinguir en la teoría de la legislación las ramas relacionadas entre sí pero conviene no confundir:

1. Teoría legislativa. Comprende el estudio de la ley y el reglamento, sus distintos conceptos, naturaleza y funcionalidad como fuentes del Derecho.
2. Metodología legislativa. Trata de todo lo relativo al contenido, fines y medios de las disposiciones legislativas.
3. Política legislativa. Alude a un problema de estrategia y táctica de la norma en función de los fines de transformación social pretendidos por la misma; por eso impera como rector de esta materia en criterio político cual es el principio de oportunidad que trata de evitar que persistan o surjan normas inconvenientes según las circunstancias sociales del lugar y tiempo a considerar con vistas a la eficiencia de la norma. La política legislativa suele aparecer por ello en las fronteras de la dogmática jurídica y más bien, según las perspectivas, como un capítulo de la ciencia política, de la sociología jurídica o de la historia del Derecho.
4. Técnica legislativa. Contempla la norma jurídica como un mero texto comunicacional que, para ser obligatorio, debe resultar válido y claro; por eso trata de ajustarla a los principios de legalidad y seguridad jurídica.¹²²

Sin embargo, los estudios posteriores de la materia han sido parciales, con un excesivo predominio de la técnica legislativa, y en el peor de los casos, se confunden contenidos de las distintas disciplinas.

¹²² GRANADO HIJELMO, *op. cit.*, p. 186.

D. Dogmática, hermenéutica y epistemología legislativas

En la obra de González Ibarra y Sierra Becerra¹²³ es tratado el tema de teorías relacionadas con la labor legislativa. En su estudio realizan una clara diferencia entre las diversas materias que convergen en la teoría de la legislación; a continuación se presenta la clasificación realizada por estos autores.

La dogmática jurídica estudia las leyes en cuanto al producto, a diferencia de la ciencia de la legislación que estudia las normas jurídicas en cuanto a su actividad creativa generadora de múltiples efectos, resultados y valores perseguidos.

La hermenéutica se encarga de la interpretación del Derecho, en cuanto resultado y actividad; la ciencia de la legislación se interesa en la norma jurídica por cuanto a que el resultado final debe poseer ciertas características formales y axiológicas para poder producir determinados efectos en el sistema jurídico, económico, político y social.

La técnica legislativa toma como dato las normas jurídicas existentes, junto con las necesidades sociales, las peculiaridades del lenguaje jurídico y a partir de ahí, trata de conseguir como resultado optimizar la producción de normas provenientes del legislativo y de ciertos órganos administrativos. Como técnica tan sólo se pregunta el *cómo*, la ciencia legislativa el *porqué*, aquella es un hacer, esta es un conocer y la epistemología legislativa es el *porqué del porqué*, la razón del a razón, ciencia de la ciencia que busca las profundidades de la sima y las alturas de la cima.

Así, la técnica legislativa se preocupa por el quehacer legislativo correcto, la ciencia legislativa por las explicaciones conceptuales de las normas producidas por esa práctica, causas, efectos, objetivos, fines, valores perseguidos y antivalores a enfrentar, lo jurídico visto como un sistema o su organicidad con su funcionalidad, en la cual el método analítico permite separar las partes y estudiarlas conforme a sus relaciones, con teorías como la del delito, la pena, el cuerpo del delito o el tipo penal, etcétera. La epistemología legislativa permite desde los meta conceptos y el meta método, que es el dialéctico, acceder al tercer nivel del conocimiento, aprovechando rompimientos epistémicos y claves de esa naturaleza, gracias al poder o capacidad humana de la reflexión ver detrás del espejo, así darnos cuenta que elevar la

¹²³ Cfr. GONZÁLEZ IBARRA Juan de Dios y SIERRA BECERRA, Bernardo A., *Técnica, ciencia y epistemología legislativas*, Ed. Fontamara, México, 2006, p. 106.

penalidad del delito del secuestro por encima del homicidio condena a la víctima a la muerte, esto que parece tan elemental no es comprendido ni con la técnica o la ciencia, sino solamente desde lo epistémico. A la unión de la dogmática jurídica y de la técnica legislativa, es a lo que puede denominar “técnica jurídica”, la acción y el producto de ella. Con la epistemología o ciencia de la ciencia se puede profundizar en las consecuencias que se generarán y con la axiología aquellos valores y antivalores que están en juego, lucha y sistematización.¹²⁴

E. Axiología y sociología jurídicas en la técnica legislativa

En la epistemológica adoptada, el Derecho “no es solo una ciencia pura”, centrada en la norma jurídica y desentendida de los problemas valorativos y sociales, sino que es también una “ciencia moral, política, económica y social”, su misión consiste básicamente en la conformación justa de la sociedad para el logro de la paz civil en un entorno de bienestar material según las circunstancias determinadas por el espacio y tiempo de que se trate.

Por eso, en el esquema mental de la jurisprudencia de sistemas, la técnica legislativa, ha de ser puesta en tensión de *tridimensionalidad*, es decir, no solo ha de atender las implicaciones dogmáticas de la legalidad y seguridad de la norma, sino que ha de atender también a las dimensiones axiológicas y sociológicas de la misma.

1. La dimensión moral del Derecho requiere que este no realice cualquier conformación de la sociedad sino precisamente la que sea justa y ese valor moral en que la justicia consiste impone, no solo valores superiores del ordenamiento jurídico, como los bien conocidos principios generales del Derecho, sino también valores superiores al ordenamiento jurídico, como los “Derechos humanos” cuyas exigencias son más exigentes a medida que con el tiempo van profundizando en su conocimiento y exigencias y en el de la estructura óntica y social de la persona humana en que se fundamentan. De esta suerte, los Derechos humanos trascienden a su concreta formulación histórica y textual para convertirse en ideas fuerza llamadas a poner en tensión a todo el ordenamiento jurídico y expulsar del mismo cualquier norma legal o consuetudinaria que les resulte contraria por venerable y ancestral que sea y aunque este bendecida por la tradición, la jerarquía o la normativa religiosas.

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 106-107.

La justicia concepción tradicional en la cultura jurídica de occidente sirve para una actuación *ex post legem*, o sea, centrada en la fase de aplicación del Derecho. Por el contrario, la axiología que se sostiene, extiende y anticipa la virtualidad de la justicia a la fase de producción del Derecho –*de iure condendo*–, permitiendo una crítica radical de la norma proyectada, al requerir que sea justa en el sentido de ajustada a las exigencias de los Derechos humanos y, en ese sentido, supone una actuación primaria, preventiva, prelegislativa o *ante legem* que implica una actitud más progresista.

2. La dimensión sociológica constituye en esta concepción uno de los elementos esenciales del fenómeno jurídico sin cuya consideración las normas vigentes no serán eficaces. Si bien, los juristas han desatendido los problemas de eficacia de las normas como si bastara que fueran válidas y vigentes, sin apreciar que la verdadera vigencia de una norma no es tanto su formal existencia sin haber sido derogada –vigencia formal–, cuanto su efectiva aplicación en la práctica –vigencia material–. El éxito o fracaso social de una norma, la desobediencia civil y otros fenómenos similares sólo pueden explicarse considerando a la Sociología jurídica como una dimensión inherente al fenómeno jurídico como sistema de regulación social que hace del Derecho también una ciencia política, económica y social. La posibilidad, conveniencia, economicidad y socialidad de la norma son así dimensiones que importan también al fenómeno del Derecho entendido como sistema y la técnica legislativa no puede ser ajena a las mismas.¹²⁵

F. Axiología y técnica legislativa

En una relación axiológica, la técnica legislativa tiene que velar por los valores internos y externos de la norma, sus alcances, su precisión, su vulnerabilidad, la seguridad. Sin embargo, el valor seguridad jurídica no es tampoco un valor último. La idea de seguridad o previsibilidad implica en sí misma un valor, pues sin éste no habría Derecho ni leyes ni organización social. Los valores mencionados deber ser graduables en función del bien que se pretende asegurar, y entre ellos mismos se vinculan y complementan, ya que un valor nos remite a otro, por ejemplo, seguridad nos remite a libertad e igualdad. Es decir:

¹²⁵ GRANADO HIJELMO, Ignacio, *op. cit.*, pp. 187-189.

Los valores que deben encontrarse en la producción legislativa y que procede imperen en la utilización de la técnica y ciencia legislativas, son los siguientes: legalidad, justicia, legitimidad, legitimación, equidad, libertad, igualdad, seguridad jurídica, bien común, congruencia, totalidad, sistematicidad, no contradicción, consistencia, concisión, constitucionalidad y claridad.¹²⁶

Este conjunto de valores son los que sirven de inspiración al contenido de las leyes, sin embargo, son poco conocidos y poco estudiados, lo cual ha ocasionado que su difusión sea escasa. Se entiende que la *justicia*, en cuanto a que si en una ocasión se contraponen la justicia con la legislación, debe prevalecer la primera; *libertad*, como el hombre por naturaleza es libre y la misma no puede ser restringida; *igualdad* quiere decir que todas las personas son iguales ante la ley, por ello es claro, toda norma que establezca lo contrario debe ser abrogada, y *seguridad jurídica*, el Derecho debe brindar mecanismos para dar a conocer las consecuencias antes que los hechos ocurran, por ello el Derecho no puede cambiar al arbitrio, es claro que no deben existir muchas modificaciones legislativas sino sólo las más necesarias.

G. Axiología legislativa

Las leyes tienen ciertos objetivos y fines. El fin de la norma es regular conductas. Pero existe un fin teleológico, el bien público temporal. Resulta de esta manera, puesto que la ley debe ser dinámica, es decir, debe ser adecuada conforme vayan dándose cambios sociales. En efecto, conservar una ley sin adaptarla a las necesidades imperantes en toda sociedad, sería fosilizarla y que cayera en desuso. La ley no sólo regula conductas, impone deberes y concede facultades, sino que también regula relaciones de poder, puesto que si las normas orgánicas fijan atribuciones a diversos órganos, significa que el poder se distribuye, lo que significa que se entregue a ciertos órganos y, por exclusión se prive a otros. Esta situación también está dotada de valores.¹²⁷

Por tanto, la axiología es parte esencial en todo texto y contexto jurídicos, en el ámbito y ciencia legislativas, no puede soslayarse su importancia, puesto que si los seres humanos estamos llenos e inmersos de valores, los cuales ocupamos en todo momento y lugar, ya sea para tomar una decisión o para no tomarla, ese simple discernimiento constituye *per se* un valor intrínseco, por lo mismo, en la técnica legislativa, al momento de proyectar alguna

¹²⁶ GONZÁLEZ IBARRA Juan de Dios y SIERRA BECERRA, Bernardo A., *op. cit.*, p. 128.

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 126-127.

norma, los edictos deben reflejar precisamente en esa norma “los valores que representan la calidad de la norma”, esa simple previsión hará que la norma pueda ser analizada y reflexionada, con relación a su eficacia y efectos, ya que si los valores son equivocados, deberá ser modificada.¹²⁸

H. Técnica Jurídica y dimensión diacrónica del Derecho

A diferencia de los partidarios de un tridimensionalismo jurídico estricto, el Derecho no se reduce a sus dimensiones dogmática, axiológica y social, sino que se encuentra también trascendido por el factor “tiempo”. La historia del Derecho no es sólo una ciencia evidentemente histórica, esto es, una rama de la historia general especializada en el estudio de las normas e instituciones jurídicas del pasado, sino un componente esencial del fenómeno jurídico y, por tanto, una ciencia propiamente jurídica, en cuanto explica la dimensión diacrónica del Derecho contemplándolo no sólo en su evolución pasada, sino también en su proyección futura y la regulación del nexo entre ambos momentos.

La que se puede denominar Diacrónica jurídica –para no confundir el sentido tradicional del término historia– comprende para Granado Hijelmo:

1. La *historia del Derecho* propiamente dicha, dedicada no sólo a exponer las normas e instituciones del pasado con un método y sentido historiográficos o como unos antecedentes institucionales meramente eruditos, sino a presentarlas como elementos evolutivos que han conformado el Derecho presente y que, por lo tanto, forman parte seminal del mismo, de su estructura vigente y de la forma en que se concibe en la actualidad.
2. El *Derecho intertemporal o transitorio*, en el sentido de analizar los límites sistémicos de las modificaciones normativas para posibilitar una crítica al ámbito de las derogaciones y del respeto a los “derechos adquiridos”, la cual ha sido tratada de forma muy superflua por la doctrina. Las normas jurídicas, en sentido amplio, incluyendo las estipulaciones contractuales y las decisiones judiciales, han de tener una eficacia prospectiva o *ex nunc* –proyectada desde ahora hacia el futuro– y ha de desestimarse su pretensión de retroactividad o eficacia *ex tunc* –proyectada desde ahora hacia el pasado y hasta un entonces que señala el punto final de la eficacia retroactiva de la norma–.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 129.

Obviamente es difícil sentar criterios genéricos en esta materia tan ligada a situaciones concretas, pero la Diacrónica jurídica puede ayudar a la toma de decisiones.

3. La *Prospectiva jurídica* que, lejos de ser un arte profético o adivinatorio encaminado a vaticinar lo que va a suceder, constituye la proyección del pasado histórico y la realidad actual sobre la flecha del tiempo, en la seguridad de que el futuro no se construye aleatoriamente sobre la base de factores absolutamente imprevisibles, sino que, sin perjuicio de admitir siempre la aparición de elementos inesperados, son muchas las estructuras que, sembradas en el pasado y existentes en la actualidad, han de condicionar decisivamente el tiempo venidero. Los juristas ignoramos estos saberes porque nos falta la propedéutica de los mismos, tales como, la “sistemología estructural” y sus conocimientos derivados tales como la “dinámica de sistemas” o la “semiótica jurídica”, ya que, si no sabemos “leer” e interpretar los signos jurídicos del tiempo presente, mal sabremos preparar un futuro jurídico mejor para las generaciones venideras que, en suma, es la pretensión de toda labor legislativa. La técnica legislativa no puede ser tampoco una ciencia jurídica desprovista de tensión diacrónica y, por tanto, su operatividad ha de tener también un componente histórico y prospectivo.¹²⁹

I. Implementación sistémica y técnica legislativa

El sistema del Derecho es complejo debido a las relaciones que mantienen entre sí las dimensiones axiológica, dogmática, sociológica y diacrónica, pero su complejidad es mayor aún si se recuerda que, a su vez, lo que denominamos Derecho no es sino la estructura jurídica de todos y cada uno de los sistemas en que se organiza la realidad normada –agricultura, industria, economía, familia, educación, etcétera–, los cuales no sólo constan de la estructura jurídica obviamente, hay juristas que sólo ven esa estructura, sino de otras muchas. A su vez, los distintos sistemas están relacionados entre sí de múltiples formas, los ejemplos pueden ser variados: un descenso de la natalidad –sistema demográfico– influye en el sistema educativo, las mejoras en el sistema de comunicaciones generan sinergias en el sistema económico e industrial, las bajas de los tipos de interés incrementan la inversión, etcétera. Así pues, existen variados tipos o niveles de relaciones sistémicas:

¹²⁹ GRANADO HIJELMO, Ignacio, *op. cit.*, pp. 189-190.

1. *Relaciones intra-sistémicas o internas* –primer nivel–. Son las que se producen entre las diversas estructuras que componen cada sistema y expresan el grado de coherencia del sistema consigo mismo. En el caso del sistema jurídico, las relaciones inter-estructurales son más bien inter-dimensionales, es decir, las generadas por el mutuo condicionamiento entre las dimensiones axiológica, sociológica dogmática y diacrónica, principalmente. En efecto, ya sabemos que el Derecho es un sistema formal que se integra como estructura –jurídica– en cada uno de los sistemas que integran la realidad normada, de suerte que, más que integrado por estructuras, es él mismo la estructura jurídica de otros sistemas, hasta el punto de que, agregando todos los sistemas normados, el Derecho aparece macroscópicamente como la estructura jurídica general del sistema social. Por eso, en el sistema jurídico, más que de estructuras, se ha preferido hablar de “dimensiones” componentes y, como en esta concepción epistemológica, el Derecho ha de ser entendido de forma pluridimensional, es decir, trascendido por distintas dimensiones –axiológica, sociológica, axiológica y diacrónica, principalmente–, se entiende en consecuencia, que para aludir al Derecho, debe hablarse más que de relaciones inter-estructurales, de relaciones –intra-sistémicas– de carácter inter-dimensional.

Estas consideraciones a pesar de ser muy abstractas, tienen importancia para la técnica legislativa porque determinan para las normas jurídicas exigencias de racionalidad de muy distinto tipo, concretamente, no sólo las derivadas de las restantes estructuras del sistema que configure la realidad normada de que se trate –agricultura, industria, familia–, sino también las determinadas por las distintas dimensiones que trascienden al propio fenómeno jurídico –axiológicas, dogmáticas, sociológicas, etcétera–.

2. *Relaciones inter-sistémicas o externas* –segundo nivel–. Son las que se producen entre los diversos sistemas normados y expresan el grado de coherencia del sistema de que se trate con la realidad que necesariamente le rodea. Contempladas desde sistemas más amplios y compuestos, permiten apreciar el grado de sistematicidad o integración armónica del conjunto. Si se nos permite la forma de expresión, estas relaciones permiten visiones paisajísticas o de ecología medio-ambiental de los sistemas complejos. Es claro que los sistemas pueden situarse más o menos en línea con sus colindantes y que, en función del grado de colaboración con los mismos, sus relaciones pueden ordenarse gradualmente desde el apoyo y potenciación hasta la interferencia y conflicto, pudiendo pasar por

múltiples grados intermedios. Por ejemplo, en las consecuencias que el descenso de la natalidad –sistema demográfico– conlleva en el sistema educativo a menor necesidad de centros escolares y profesorado o que el aumento de las expectativas de vida supone para el sistema de servicios sociales, necesidad de más residencias de ancianos. Tampoco la técnica legislativa puede ser ajena a esta problemática y a las múltiples exigencias de racionalidad que determinan las relaciones externas entre los diversos sistemas normados por el Derecho.¹³⁰

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 191-192.

CAPÍTULO TERCERO

MODELOS DE CÓMO LEGISLAR

La legislación es esencialmente una decisión política.

Ulrich Karpen.

Un proyecto de ley, como concreción jurídica de una decisión política, es un acto eminentemente político.

Pilar Baselga, García-Escudero.

Desde el punto de vista de la metódica de la legislación, el proceso legislativo se considera como un “proceso de decisión”, de manera que se puedan diseñar modelos de la legislación – modelos de legislador racional– siguiendo los elaborados por la teoría de la decisión racional.¹³¹

Los modelos de Peter Noll (1973), Jerzy Wróblewski (1979) y Mario Losano (1984), son los estudios pioneros. En el ámbito de la doctrina española, Manuel Atienza en su teoría de la legislación propuso un modelo de racionalidad (1989). Se basan en el modelo de Atienza varios autores españoles, como: Albert Calsamiglia Blancafort (1993), Virgilio Zapatero Gómez (1994), Gema Marcilla Córdoba (2000). En México, entre los seguidores del modelo propuesto por Atienza, se encuentran: Cecilia Mora-Donatto, Susana Thalía Pedroza de la Llave, Jesús Javier Cruz Velázquez, Reyes Rodríguez Mondragón y Joseph Aguiló Regla, principalmente.

¹³¹ Cfr. ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa, op. cit.*, p. 27.

I. ENFOQUE DE METÓDICA DE LA LEGISLACIÓN

Conforme Galiana Saura, la metódica de la legislación es una disciplina auxiliar o parte, junto con la técnica legislativa, de la ciencia de la legislación. El estudio de esta ciencia comprende dos aspectos: el elemento “estático” es el producto final, el texto normativo, de nivel constitucional, legal o reglamentario, y el elemento “dinámico” es el proceso de creación y elaboración de la legislación así como su puesta en práctica. La metódica de la legislación atiende el último aspecto, subraya la naturaleza dinámica del fenómeno normativo, y busca tener en cuenta lo que pasa antes y después de la adopción de los actos normativos.¹³²

La metódica de la legislación se plantea el tema de la planificación legislativa como un “problema social” que ha de ser resuelto mediante una intervención normativa o de otro tipo. Se ocupa del análisis del problema, de sus causas, de la definición del objeto, del planteamiento de alternativas, de la evaluación *ex-ante* y *ex-post*, entre otras.

En este plano dinámico de la legislación cabría destacar como cuestiones importantes las siguientes: si sólo la fase legislativa o también las fases pre y postlegislativa integran la legislación; o si la teoría legislativa ha de circunscribirse a la táctica –estudio de los órganos e *iter* legislativos– o ha de extenderse, en cambio, también a la metódica –tratamiento de los contenidos, medios y fines de las leyes–.

Hasta la fecha, los trabajos sobre la legislación parecen haberse enfocado a los aspectos tácticos, al eludir cuestiones como: cuáles son los objetivos que deberían perseguir las leyes, cómo deberían hacerlo, o si tales fines y medios están o no justificados. Una teoría de la legislación que quisiera presentarse como teoría de la decisión racional tal vez habría de tomar en consideración también la metódica de la legislación.¹³³

Con el fin de impedir que el legislador abandone conscientemente la técnica legislativa cuando la racionalidad de la ley se oponga a sus intereses políticos, se habría desarrollado la denominada metódica de la legislación. La metódica constituiría un discurso en parte previo y en parte distinto al de la técnica legislativa: previo porque no da por supuesta la necesidad de crear una ley para resolver un problema social, sino que la concibe como una alternativa entre las diversas posibles; y distinto, porque ofrece “modelos de procedimiento” que propicien una

¹³² GALIANA SAURA, Ángeles, *La legislación en el Estado de Derecho*, op. cit., pp. 11-12.

¹³³ MARCILLA CÓRDOBA, Gema, “Sobre la necesidad de una nueva Ciencia de la Legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, op. cit., p. 114.

decisión política racional. Así, antes que nada el legislador debe concretar el problema a resolver y, en su caso, justificar que la ley constituye el instrumento más adecuado para ello. Una vez argumentada la necesidad de la ley, la metódica insta a que el legislador use técnicas legislativas que viertan la decisión política en una ley inteligible, sistemática, eficaz, efectiva y eficiente. Por último, el procedimiento de decisión racional comprendería el análisis de la factibilidad de la ley –verifica se disponga de los medios precisos para cumplirla y aplicarla–, así como la evaluación de la regulación legal una vez puesta en funcionamiento.¹³⁴

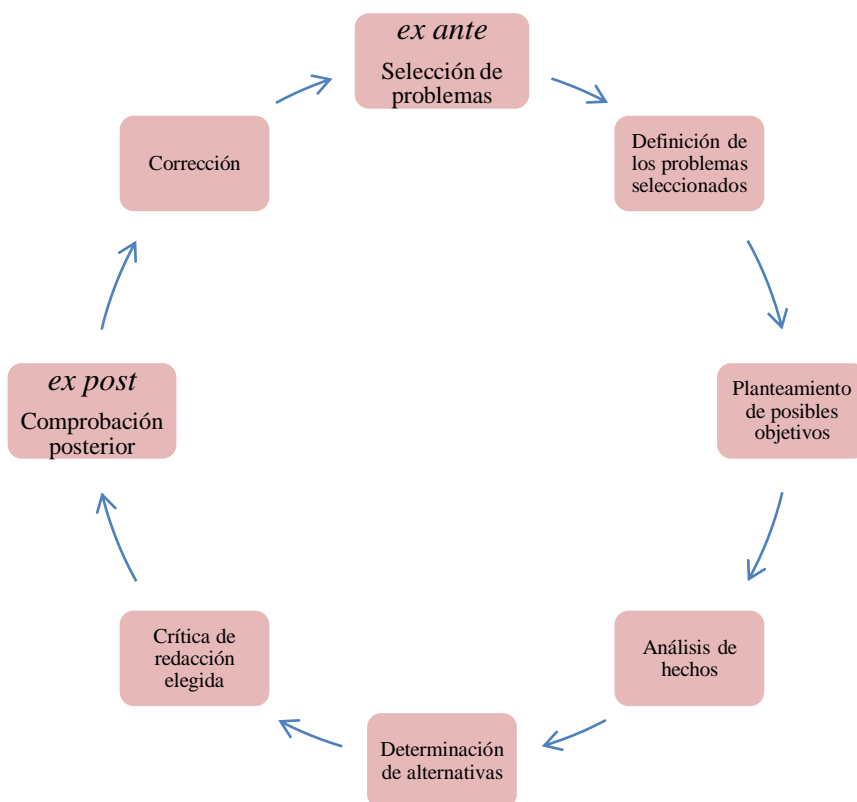
Observe cómo para la metódica, la racionalidad de la decisión política no depende de su conformidad con criterios sustantivos, sino siguiendo un procedimiento racional. Podría decirse, que la metódica parte de una concepción procedimental de la justicia de las decisiones públicas, así como de la idea de que la institución legislativa representa un foro adecuado para realizarla.

II. MODELO CRÍTICA DE VALORACIÓN RACIONAL. NOLL

Peter Noll propuso un proceso de la comparación concretizada como un “método pragmático de la crítica de valoración racional”, es un proyecto que promueve el control previo y la evaluación de la creación de una ley.

¹³⁴ Cfr. MARCILLA CÓRDOBA, Gema, “Técnica legislativa”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 571.

Esquema 1. Modelo crítica de valoración racional

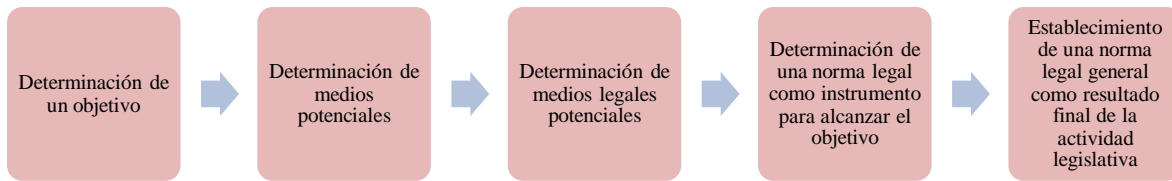


Fuente: NOLL Peter, en ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”... *op. cit.*, p. 29.
–Diseño de la autora–

III. MODELO DE LEGISLAR RACIONAL. WRÓBLEWSKI

El punto central de este modelo es que la decisión de producción del Derecho, propia del legislador, ha de ser una decisión justificada, pues se concibe como una “actividad racional” orientada hacia objetivos. Ello obliga al legislador, según el modelo de Wróblewski, a:

Esquema 2. Modelo de legislar racional



Fuente: Wróblewski J., *A model of Rational Law-Making*, en ATIENZA Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”... *op. cit.*, pp. 27-28.

Es preferible el modelo de Noll al de Wróblewski, porque este último sólo considera el proceso de la legislación *ex ante*, y Noll lo hace *ex ante* y *ex post*, y porque el modelo de Wróblewski es lineal y el de Noll circular. Sin embargo, a ambos modelos se les dirige diversas críticas: no indican el orden temporal de las acciones; se basan en ejemplos primitivos de modelos de toma de decisión; parten de una serie de presupuestos inadmisibles –en ambos casos el punto de partida es el legislador; se supone que en el proceso de la legislación sólo se produce una ley cada vez; la figura del legislador se ve como algo monolítico; y se prescinde del contexto del proceso de la legislación–.¹³⁵

IV. MODELO DE ANÁLISIS INTERDISCIPLINAR DEL *ITER* LEGISLATIVO.

LOSANO

Algunas de estas críticas las logra superar el modelo de análisis interdisciplinar del *iter* legislativo propuesto por Mario Losano (1984) bajo el esquema 3.

Sin embargo, en el modelo de Losano no se distingue la fase, que podría llamarse prelegislativa, de la propiamente legislativa; prescinde de la fase postlegislativa; el modelo no es, en consecuencia, circular, o lo es insuficiente. Presupone, como los dos anteriores, una noción de racionalidad puramente instrumental: los objetivos o las necesidades aparecen como elementos dados y quedan fuera de todo control racional. En los modelos de Noll, Wróblewski y Losano la racionalidad legislativa aparece sólo como una racionalidad de tipo instrumental, lo cual en realidad equivale a eliminar la dimensión ética en cuanto tal. Ello está en relación

¹³⁵ Cfr. ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, *op. cit.*, p. 29.

con las dificultades existentes para articular los aspectos descriptivos y prescriptivos que necesariamente tiene que incorporar un modelo dinámico de la legislación.¹³⁶

Esquema 3. Modelo de análisis interdisciplinar del *iter* legislativo



Fuente: LOSANO, Mario, en ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”... *op. cit.*, p. 30.

V. MODELO DE RACIONALIDAD LEGISLATIVA. ATIENZA

Manuel Atienza es el creador de una teoría o modelo de racionalidad legislativa (1989). De acuerdo al autor, en los estudios de la legislación –ciencia de la legislación para otros– pueden reconocerse dos áreas de estudio, la técnica y la teoría de la legislación; disciplinas que

¹³⁶ *Ibidem*, p. 35.

pretenden en conjunto someter la actividad legislativa a ciertos parámetros de racionalidad. La gran diferencia respecto a épocas pasadas es que ya no es un concepto único de racionalidad, sino cinco dimensiones de racionalidad, coincidente con las diversas perspectivas desde las cuales puede abordarse una ley.

En este modelo, el autor propone dos niveles de análisis de la legislación: interno y externo. Es decir:

- Los modelos de procedimiento interno tienen “carácter prescriptivo”, muestran cómo debe hacerse para tomar una decisión racional consistente en promulgar una ley.
- Los modelos de procedimiento externo –*iter* legislativo– tiene un “carácter descriptivo”, a su vez cabría distinguir entre un modelo que describa los diversos momentos tal y como parecen regulados jurídicamente, o bien como de hecho se producen en la práctica legislativa.¹³⁷

A. Análisis interno. Niveles de racionalidad legislativa

Un análisis de tipo interno, de acuerdo a Atienza, es mostrar “cómo cada modelo o idea de racionalidad construye de una cierta manera los elementos de la actividad legislativa, permite distinguir ciertas disciplinas que cumplen un papel rector, de otras que tienen un carácter simplemente auxiliar, define una noción de racionalidad, y sugiere qué técnicas utilizar para incrementar la racionalidad.”¹³⁸

El jurista español propuso distinguir, cinco modelos, niveles o dimensiones de racionalidad, desde los que puede contemplarse la legislación:

1. Racionalidad *lingüística* (R1), en cuanto que el emisor (edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario);
2. Racionalidad *jurídico-formal* (R2), la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico;
3. Racionalidad *pragmática* (R3), la conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley;
4. Racionalidad *teleológica* (R4), la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos;

¹³⁷ *Ibidem*, p. 33.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 22.

5. Racionalidad *ética* (R5), pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética.¹³⁹

La contribución de Atienza es la sistematización de los saberes sobre la legislación. Dos ideas están en la base de la misma, en la primera “El proceso de producción de las leyes –la legislación– como una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: edictores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores.”¹⁴⁰ Es decir, interacciones entre los autores de las normas y las personas a quienes la ley está dirigida; el sistema jurídico o conjunto de normas del que formará parte la nueva ley; los objetivos o metas a lograr con la elaboración de leyes y los valores que justifican dichos fines. El producto de las interacciones son las leyes. La segunda idea, racionalidad o racionalización, está presente en todos los estudios sobre la legislación, tengan o no una finalidad práctica. Pero la racionalidad en la actividad legislativa puede entenderse de distintas maneras. Este modelo se ilustra en el cuadro 4.

Cuadro 4. Niveles de racionalidad legislativa

Análisis interno

Racionalidad	Edictores – Destinatarios	Fines	Valores	Disciplinas técnicas*
Lingüística (R1)	Emisor –receptores del mensaje legal	Claridad; precisión	Comunicación	Lingüística, lógica, informática, psicología cognitiva <i>técnica legislativa formal</i>
Jurídico- formal (R2)	Órgano facultado– a quienes se dirigen las normas	Sistematicidad, plenitud y coherencia	Seguridad, previsibilidad	Derecho comparado, teoría general del Derecho, lógica jurídica, <i>técnica legislativa formal</i>
Pragmática (R3)	Soberano–súbditos	Cumplimiento del Derecho (traducción de las normas en acciones)	Mantenimiento del orden, eficacia	Ciencia política, sociología, psicología social, sociolingüística, <i>técnica legislativa sustancial</i>

¹³⁹ *Ibidem*, p. 19.

¹⁴⁰ *Ídem*.

Teleológica (R4)	Particulares, grupos de presión —afectados por regulación del interés o necesidad social	Cumplir objetivos sociales: redistribución de riqueza, protección social, reducción del desempleo, mantenimiento de ventajas políticas, económicas	Eficiencia social	Sociología de la organización, análisis económico del Derecho, sociología del Derecho, teoría de la implementación, <i>técnica legislativa sustancial</i> .
Ética (R5)	Autoridad legítima —Obligados moralmente a obedecer las normas	Libertad, igualdad, justicia	Naturaleza, dignidad humana, consenso	Filosofías del Derecho, de la moral, de la política; sociología.

Fuente: ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”... *op. cit.*, p. 20.

*Las disciplinas técnicas no se integran en el cuadro original de Atienza.

Atienza¹⁴¹ en este análisis pretendía cubrir tres objetivos distintos. Primero, buscar una unidad, o al menos una cierta articulación, entre saberes tan heterogéneos como los implicados en los estudios sobre la legislación. Ello se consigue en la medida en que los diversos tipos de racionalidad se definen a partir de los mismos elementos, aunque interpretados de manera distinta.

El segundo objetivo, definir o precisar el estatuto epistemológico de los estudios sobre la legislación. El esquema indicado permite mostrar cuáles serían las técnicas para potenciar la racionalidad legislativa o para evitar, en la medida de lo posible, incurrir en la irracionalidad. Para precisar, el estatuto específico de estas técnicas sería necesario desarrollar un análisis que mostrase también cómo se articulan entre sí los diversos niveles de racionalidad.

En el cuadro 4, cada tipo de racionalidad presupone una o varias teorías científicas o no. Por ejemplo, R1 presupone una teoría del lenguaje, de la información, etcétera y R5 una o varias teorías de la ética. Pero ello no implica todavía una teoría de la legislación. Dicha teoría de la legislación debería ofrecer una explicación general del proceso de la legislación y debería ofrecer también los conocimientos básicos que nutrieran a las diversas técnicas legislativas. Tal teoría parece estar todavía sin elaborar, aunque existan explicaciones parciales de la legislación y que constituyen una cierta guía.

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 19 y 21.

El tercer objetivo es evitar un uso ideológico, una sobrevaloración de la teoría y técnica de la legislación, que no lleve a la solución de problemas, sino a su enmascaramiento. El riesgo de dicha utilización ideológica deriva sobre todo, que este tipo de estudios son una consecuencia directa de la crisis del Estado del bienestar, en una de sus facetas: la crisis de la legislación. La técnica legislativa surge de la necesidad de dar una respuesta práctica a la crisis y la teoría de la legislación de la necesidad de encontrar una explicación del fenómeno.

1. Racionalidad lingüística

Este primer nivel de racionalidad se caracteriza por ser semejante a un proceso de comunicación, en donde el edictor y el destinatario de las leyes tienen un papel dual, pueden asumir el carácter de emisores y receptores de los mensajes que conformarían el sistema jurídico –visto éste como un sistema de información–. Entonces, el edictor no tiene aquí la condición de edictor formal –por ejemplo Congreso de la Unión– sino, sobre todo, es el redactor del mensaje.

El destinatario tal vez no es a quien se dirige la norma formalmente, es decir, una ley puede no ser clara para quien tiene que cumplir los mandatos que la misma contiene –una ley tributaria–, sin que ello signifique que la misma sea defectuosa lingüísticamente. El sistema jurídico se integra por el conjunto de mensajes emitidos, denominados por Atienza enunciados lingüísticos, basados en un lenguaje común, y de los medios adecuados para su transmisión. La finalidad consiste en lograr una comunicación fluida (accesible, clara y precisa) de los mensajes normativos. En tanto que el valor es de tipo instrumental, es decir, “el valor que subyace a dichos fines es la comunicación que...está a su vez subordinado a los valores de los niveles superiores”.¹⁴²

Para tratar de obtener mayor racionalidad lingüística se debe buscar el apoyo de otros conocimientos, sobre todo los provenientes de la lingüística, la lógica, la informática, la psicología, la técnica legislativa formal, entre otros.

¹⁴² ATIENZA, Manuel, *Razón práctica y legislación*, citado por SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo, *Racionalidad y argumentación jurídica legislativa*, op. cit., p. 14.

2. Racionalidad jurídico-formal

En este nivel, tanto el edictor como el destinatario son quienes designan el ordenamiento jurídico, esto es, quienes crean las normas y a quienes están destinadas éstas. El sistema jurídico es entendido como el conjunto de normas válidamente establecidas y estructuradas en un sistema. El fin que se busca es la sistematicidad, lograr que la nueva ley pueda ser incluida como parte del resto de la legislación, tratando de lograr compatibilidad de la ley en el sistema jurídico, además de evitar lagunas, contradicciones y redundancias. El valor que se persigue es la seguridad, pues sin un mínimo de ésta no podría concebirse al Derecho o a las leyes.¹⁴³

Aumentar el nivel de racionalidad lógico-formal implica mejorar la técnica legislativa, desde el punto de vista práctico y organizativo, las medidas a tomar pasarán por la adopción de directrices legislativas y el establecimiento de oficinas técnicas en los parlamentos, que cuiden su aplicación.¹⁴⁴

3. Racionalidad pragmática

En este nivel de racionalidad encontramos una estructura muy semejante a lo planteado por la filosofía analítica –Austin, Bentham, Hart–, en donde quienes cumplen con la función de edictores son aquellos que tienen el poder para ser obedecidos, esto es, el soberano político. A quienes se dirige la ley y deben obedecerla –activa o pasivamente– son los destinatarios, pero en la medida que ajusten su comportamiento a lo establecido por la norma. El sistema jurídico se ve como un conjunto de normas eficaces, o bien, como un conjunto de comportamientos, de actos. En tanto que se busca la eficacia de la ley, el fin resulta obvio: obtener que las normas sean acatadas por los destinatarios de las mismas, es decir, “que las leyes se cumplan, que no sean sólo enunciados lingüísticos o directrices, sino Derecho en acción”.¹⁴⁵

Para alcanzar un óptimo nivel de racionalidad pragmática, deberá acudirse a técnicas provenientes de disciplinas como la ciencia política, la psicología social, la sociología del Derecho o la administración.

¹⁴³ *Ídem.*

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 15.

¹⁴⁵ *Ídem.*

4. Racionalidad teleológica

Quienes cumplen la función de edictores son los portadores de los intereses sociales, particulares o generales, que consiguen convertir sus pretensiones en leyes. En este caso, los destinatarios no son sólo los particulares o los órganos administrativos a quienes están dirigidas las normas, sino también individuos o grupos no ligados al cumplimiento de las leyes.

El sistema jurídico se conceptualiza como medio para alcanzar los fines sociales, pero desde una perspectiva científico-social, y no la del jurista tradicional. El fin que se busca puede ser variable, sobre todo si se tiene en cuenta que se pretenden cumplir objetivos sociales, por ejemplo, la eficiencia económica, la mejora de las condiciones sanitarias, la reducción del desempleo, entre otros. El valor a través del cual se pretende conseguir los fines sociales es la eficiencia, esto es, aumentar los efectos deseados y disminuir los indeseados.

Podría decirse que la actividad legislativa es, en este nivel, racional en la medida que se utilicen los medios más adecuados para evitar que una ley no tenga efectos apreciables y, por tanto, sólo contribuya a la contaminación legislativa, o bien que no produzca los efectos deseados, con independencia de que éstos hayan sido o no declarados e incluso previstos.¹⁴⁶

5. Racionalidad ética

Aquí, los edictores son aquellos que están legitimados para ejercer poder sobre otros, teniendo presente las circunstancias de su legitimación. Determinar a los destinatarios acarrea un grave problema, ya que debemos responder a la interrogante de cuándo existe obligación ética de acatar las leyes. El sistema jurídico se ve como el conjunto de normas o comportamientos que pueden ser evaluables desde un determinado sistema ético. De acuerdo a Atienza, los fines van a depender del conjunto ético que se haya elegido, aunque abstractamente, puede decirse que son los de *libertad, igualdad y justicia*. En último lugar, los valores éticos son las ideas que sirven de apoyo en la consecución de los fines antes referidos. Respecto a este nivel de racionalidad, Atienza advierte:

Por eso, puede decirse que R5 –a diferencia de los otros niveles de racionalidad– no genera ninguna técnica legislativa: no hay ningún procedimiento específico

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 16.

para lograr la libertad, la igualdad y la justicia a través de las leyes, fuera de las técnicas que generan las racionalidades R1-R4. El problema que se plantea en R5 es el de mostrar qué valores o qué teoría ética permite una más adecuada interpretación de los fines jurídicos últimos (la libertad, la igualdad, la justicia). Por lo demás, la concepción de la ética que se elija determina el empleo de las técnicas legislativas y el desarrollo del propio proceso de la legislación, en cuanto que la ética establece los límites (positivos y, sobre todo, negativos) de su funcionamiento.¹⁴⁷

Esto es, R1-R4 parten de una misma noción de racionalidad, en cuanto adecuación medios-fines, se trata de una racionalidad ética, sería una racionalidad de un tipo distinto: aquí no se trata de ver qué medios son adecuados para ciertos fines, sino qué fines o qué medios están éticamente justificados.

B. Análisis externo de la legislación. Estático y dinámico

En el análisis de tipo externo, Atienza distingue dos niveles o fases: “el primero sería un nivel de análisis más bien estático, en cuanto que se trataría de mostrar cómo se relacionan entre sí – pero abstractamente, prescindiendo del proceso real de la legislación– los diversos tipos de racionalidad R1-R5. El segundo implicaría un análisis dinámico, en cuanto que se trataría de ver cómo podrían combinarse estas nociones de racionalidad para dar cuenta del proceso real de la legislación.”¹⁴⁸

1. Análisis estático. Relaciones entre niveles de racionalidad

Siguiendo a Atienza¹⁴⁹ para explicar las relaciones entre los cinco niveles de racionalidad, se puede entender lo siguiente. El nivel de racionalidad lingüística (R1) es el que plantea menos problemas en su relación con los otros. La razón para ello es que, aunque por un lado pueda considerarse como el nivel más básico de racionalidad y que está presupuesto por todos los otros –lo menos que cabe pedir a una ley es que consista en enunciados lingüísticos comprensibles; sin ello no tendría sentido plantearse ni su sistematicidad, ni su eficacia, etcétera–, por otro lado, esta noción de racionalidad plantea exigencias que, en caso de

¹⁴⁷ ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, op. cit., pp. 26-27.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 23.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 23-26.

conflicto, se subordina claramente a las derivadas de otras nociones de racionalidad. En relación con R2 parece no tener conflicto, puesto que los fines respectivos de precisión y sistematicidad no sólo son compatibles, sino que parecen exigirse recíprocamente: es decir, una ley no pierde nunca sistematicidad por el hecho de que aumente su grado de claridad y precisión lingüística.

Lo que hace que R1 pueda entrar en conflicto con R3 o R4 es la existencia de legislación simbólica, esto es, de leyes hechas para no ser cumplidas, o bien para no producir los efectos declarados. En estos supuestos, las leyes acostumbra a ser intencionalmente oscuras e imprecisas, lo que significa que la racionalidad lingüística se subordina a la racionalidad pragmática y a la teleológica: las oscuridades lingüísticas –es decir, la irracionalidad lingüística– puede ser un medio para lograr la racionalidad pragmática o teleológica. Algo parecido cabría decir en relación con la racionalidad axiológica. Obviamente, una ley puede ser racional en el nivel R1, y no serlo en el R5, pero también puede ocurrir –aunque de manera excepcional– que los fines de libertad, igualdad y justicia entren en pugna con los de claridad y precisión; esto último es lo que podría suceder, por ejemplo, cuando se deja un amplio margen de discrecionalidad al órgano aplicador –con el propósito de que pueda ejercer su equidad– y se recurre para ello a estándares o principios que, naturalmente, sólo pueden ser formulados en forma lingüísticamente imprecisa.

La racionalidad jurídico-formal plantea relaciones más complejas con los otros niveles de racionalidad. R2 y R3 parecen estar en una relación de independencia mutua; quizás pueda decirse que la sistematicidad de una ley facilita de alguna manera el que ésta sea eficaz aunque, desde luego, el factor decisivo para que una ley se cumpla no es su grado de sistematicidad. Entre R2 y R4 –R2 es básicamente la racionalidad de la dogmática–, de tal manera, no parece que exista gran trecho entre las técnicas que cabe utilizar para llenar las lagunas o resolver las contradicciones y las que habría que emplear para evitar que surjan. Y la racionalidad R4 sería también la racionalidad con que opera el jurista –el dogmático no tradicional: el jurista realista o de orientación sociológica– quien considera al Derecho como un medio para conseguir ciertos fines.

La contraposición entre R2 y R4 podría mostrarse en la elaboración y redacción de las leyes, pues cada vez participan más economistas y científicos sociales, desplazando al jurista clásico. Este proceso se acompaña de una pérdida de sistematicidad y coherencia de las leyes,

y no siempre lleva consigo un aumento de eficiencia, por la sencilla razón que los aplicadores del Derecho, de cuyas decisiones depende que las leyes puedan llegar a ser eficientes, siguen siendo básicamente juristas quienes orientan su labor de acuerdo con una racionalidad jurídico-formal.

La contraposición clásica entre R2 y R5, no es sólo una dialéctica que se plantee en el campo de la aplicación e interpretación del Derecho, o entre la aplicación del Derecho (regida por la seguridad jurídica) y su producción (regida por la justicia), sino que tal contraposición tiene lugar también en el interior de la legislación, de la producción del Derecho: la sistematicidad de una ley hace que ésta sea un mecanismo de previsibilidad, de seguridad, pero no hace que lo que se asegure sea la libertad, la igualdad y la justicia.

Las implicaciones mutuas entre R3 y R4 son evidentes, una ley racional desde el punto de vista pragmático puede no serlo en el nivel teleológico –el cumplimiento de una ley no asegura que con ello se alcancen sus objetivos sociales–. No ocurre lo mismo entre R3 o R4, por un lado, y R5, por el otro. El cumplimiento del Derecho o la realización de los objetivos sociales establecidos es una cuestión independiente de su justificación ética. Es la distinción que va entre la técnica y la ética, entre la racionalidad instrumental y la racionalidad de los fines.

2. Análisis dinámico. Racionalidad en el proceso real de la legislación

Es necesario incorporar un modelo dinámico de la legislación para articular los aspectos descriptivos y prescriptivos. Es decir, el objetivo de la teoría de la legislación no es sólo describir, sino también explicar y proponer procedimientos que supongan un incremento de racionalidad con respecto a la práctica legislativa existente. En este análisis, Manuel Atienza distingue tres fases durante el proceso de producción de leyes: prelegislativa, legislativa y postlegislativa:

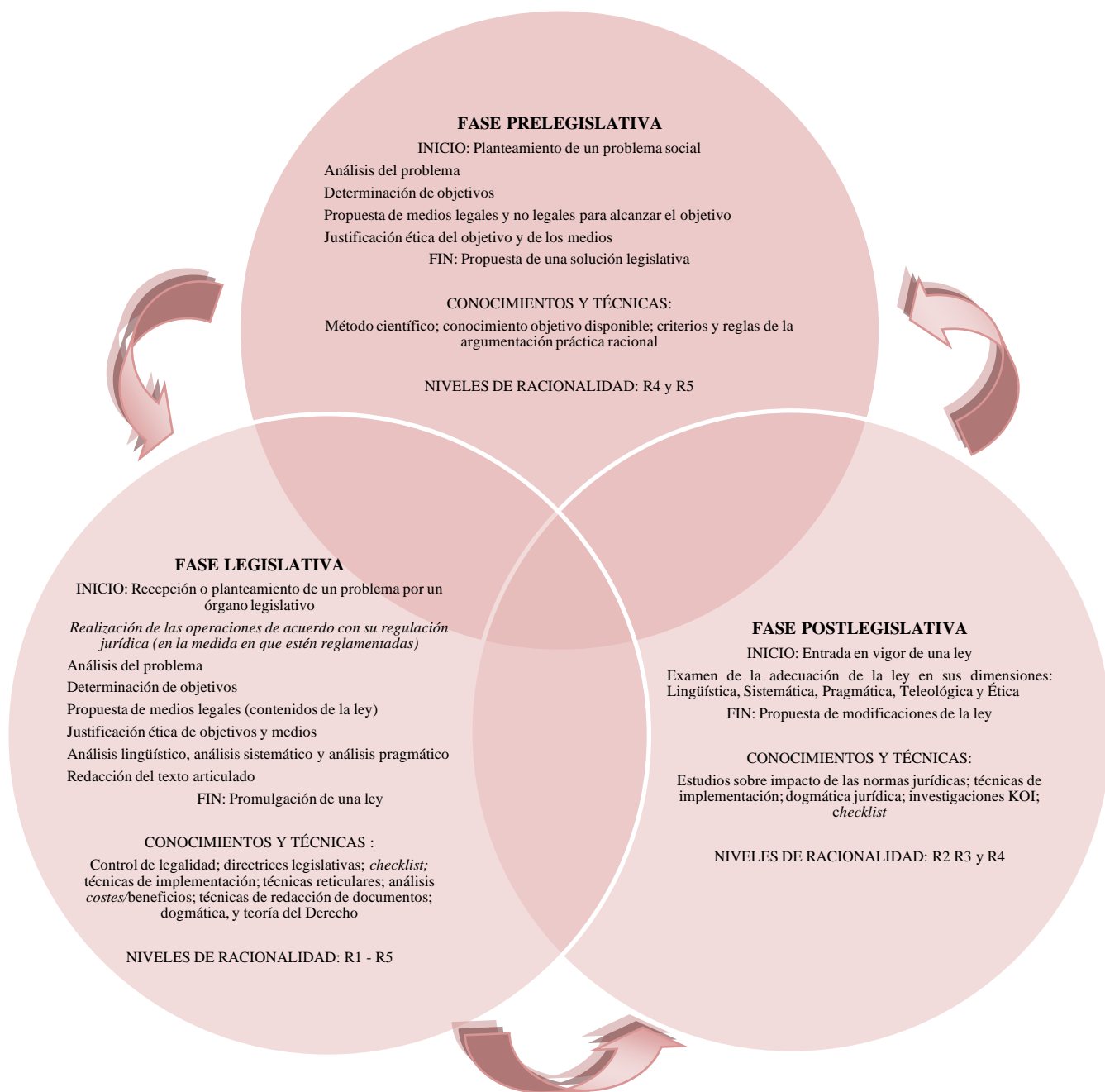
Conviene aclarar también que en todo proceso de legislación existe una fase legislativa (que será, según los supuestos, más o menos compleja); la fase postlegislativa puede carecer de importancia; y la fase prelegislativa puede no existir, pues una ley (en el sentido amplio del término que incluye también decretos, órdenes, etcétera) puede regular cuestiones técnicas no discutidas extralegislativamente, sino que surgen en el interior de un órgano jurídico (como un gabinete ministerial, etcétera). Cada una de las tres fases está delimitada por

dos extremos que marcan el comienzo y el final del proceso que en el esquema se representa a través de una serie de operaciones intermedias. Dicho *proceso es de tipo circular*, pues el resultado a que lleva una operación posterior siempre es posible que repercuta en un anterior.¹⁵⁰

El autor enfatiza que en la fase legislativa se ha distinguido entre las operaciones que determinan lo que Karpen llamaba el procedimiento interno (metódica de la legislación) y el procedimiento externo (táctica de la legislación). El esquema 4 muestra el modelo de racionalidad en el proceso real de legislación.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 31.

Esquema 4. Niveles de racionalidad en el proceso real de la legislación
Análisis externo-dinámico



Fuente: ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”... *op. cit.*, p. 31.
 –Diseño de la autora–

En el modelo de Atienza sí se puede distinguir entre el procedimiento real y el procedimiento racional que lleva a la propuesta de una determinada solución legislativa. Si bien, reconoce como problema, que la integración en un modelo de ambos procedimientos es difícil de efectuar.

Para los especialistas como Gema Marcilla, la contribución de Atienza representa una de las visiones más complejas de la racionalidad legislativa de que se dispone hasta la fecha. Es importante subrayar que se trata de una concepción innovadora, ya que no otorga el lugar preponderante a la dogmática tradicional, abre paso a la sociología jurídica y reserva un lugar destacado a la filosofía moral.

VI. MODELO TEST DE RACIONALIDAD. CALSAMIGLIA

De acuerdo a Albert Calsamiglia, los juristas con experiencia profesional saben intuitivamente cómo se debe diseñar un documento jurídico pero carecen de un modelo racionalizador, es decir, no tienen un esquema racional de diseño legislativo. La propuesta de Calsamiglia se aleja de la concepción dominante que sostiene una vinculación estricta entre la nueva legislación y un modelo ético determinado. Sugiere que la tarea legislativa no es una mera cuestión de voluntad y excelencia ética. “Un buen legislador no es el que proclama ideales excelentes, sino el que los consigue.”¹⁵¹

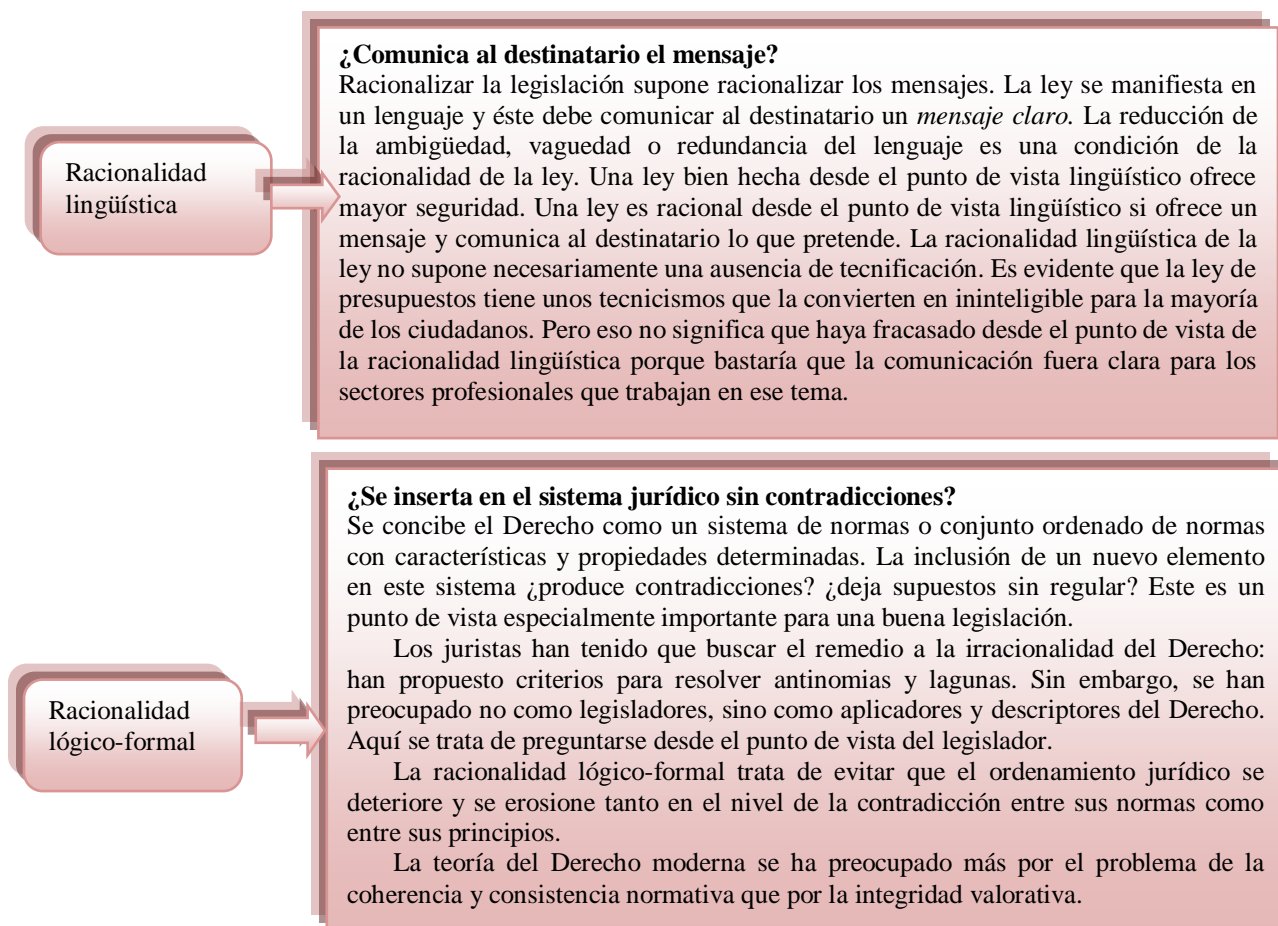
Con un escepticismo moderado, Calsamiglia formula un modelo constituido por un conjunto de preguntas que sirven para plantearse problemas. Es un conjunto de cuestiones que pueden ser difíciles de contestar, pero que sirven para tomar las decisiones con un conocimiento más profundo que el disponible. Que nadie confíe en recetas concluyentes. La decisión exige reflexión y ponderación de variables. Este modelo es una herramienta que sirve para mejorar la legislación si se aplica correctamente, pero no constituye ninguna receta para resolver los problemas.

Calsamiglia se plantea qué preguntas deberíamos formular para dictar una ley bien hecha. Construye un modelo muy sencillo de preguntas, basándose en el modelo de Manuel Atienza, centrado en la racionalidad lingüística, formal, pragmática, teleológica y ética. Ante una nueva ley podemos preguntarnos:

¹⁵¹ Cfr. CALSAMIGLIA, Albert, *¿Debe ser la moral el único criterio para legislar?*, op. cit., pp. 161-162.

- ¿Comunica al destinatario el mensaje?
- ¿Se inserta en el sistema jurídico sin contradicciones?
- ¿Los ciudadanos la van a cumplir?
- ¿Se tienen los recursos económicos y humanos y si se asignan correctamente?
- ¿Está justificada éticamente? ¹⁵²

Esquema 5. Modelo *test* de racionalidad



¹⁵² *Ibidem*, p. 178.

Racionalidad pragmática

¿Los ciudadanos la van a cumplir?

- ¿Hasta qué punto podemos conocer las reacciones de los ciudadanos?
- ¿Cómo van a reaccionar los ciudadanos frente a la ley?
- ¿Cuáles van a ser los efectos de las leyes?
- ¿Cómo afectan las leyes a la conducta social?

La cuestión es compleja porque las consecuencias no intencionales de las acciones son impredecibles. Es indudable que el plantearse como van a reaccionar los ciudadanos, o el presuponer que los hombres actúan por razones supone un avance. *La vieja idea de que la voluntad del legislador puede cambiar el mundo está en crisis.*

Existen disciplinas que tratan de estudiar la conducta social y que éstas pueden ser de especial utilidad a la hora de prever cuál va a ser la reacción de los destinatarios de las normas para detectar hasta qué punto los ciudadanos adecuan la conducta a la norma.

Una ley que no consigue una amplia adhesión demostrada en conducta social tiene un grave defecto de diseño. *Lo importante de las leyes no es lo que dicen, sino lo que hacen.* Un excesivo valor simbólico.

Racionalidad teleológica

¿Se tienen los recursos económicos y humanos y si se asignan correctamente?

El Derecho puede verse como un medio que tiende hacia una finalidad. Para llegar a un objetivo determinado es necesario asignar los recursos de una forma óptima. Disciplinas como la teoría económica y especialmente el *análisis económico del Derecho* han dado especial relevancia a la perspectiva de la relación entre medios y fines.

Una ley bien hecha desde el punto de vista de la racionalidad teleológica es aquella que *consigue su objetivo con el mínimo costo*. Hay quien ha puesto tanto énfasis en la eficiencia -entendida como mínimo costo social- *que ha sustituido el concepto de justicia por el concepto de eficiencia*.

Una sociedad bien diseñada no es aquella que distribuye conforme un buen diseño -es decir conforme a un plan justo-, sino aquella en la cual *el plan además de ser justo, se cumple*.

Una ley es irracional desde el punto de vista de la racionalidad teleológica si asigna ineficientemente los recursos. Pero no olvidar que el despilfarro de recursos públicos también es un problema ético. El funcionario injustificadamente ineficiente incumple con la moral porque debe asignar óptimamente los recursos públicos.

Racionalidad ética

¿Está justificada éticamente?

Una ley es éticamente racional si concuerda con un determinado código o punto de vista ético. Si eso es cierto entonces la ley será legítima. La racionalidad ética supone la justificación última de la conducta, de la acción o de la ley. Sin embargo, lo importante de una ley no es la declaración de principios que ofrece sino lo que consigue. *Una ley muy excelsa éticamente pero que no se cumple no es una buena ley*. Puede tener una racionalidad ética pero si no se cumple, si no se obedece, no consigue su objetivo fundamental. Puede estar legitimada desde cualquier punto de vista pero carece de suficiente fuerza como para regir la conducta humana.

La función de un legislador no es hacer declaraciones de principios, sino dirigir la conducta y garantizar Derechos. Un muy buen diseño ético de una ley no produce una buena ley. Lo que consigue la ley es el criterio fundamental. El cumplimiento y la obediencia de la ley no dependen sólo de la motivación ética.

En la postura de Calsamiglia, la ética debe dirigir la conducta humana pero no debe convertirse en un conjunto de principios interesantes para la teoría pero incapaces de resolver los problemas en la práctica. En un mundo de kantianos que obran conforme a los principios morales quizá podría ser el único criterio de legislación, sin embargo estos kantianos deberían enfrentarse con el problema de las consecuencias no intencionadas de la ley y se despreciarían todas aquellas racionalidades que no fueran estrictamente la ética. La intuición de la bondad ética de un principio es un elemento fundamental, es la luz que ilumina el camino y nos indica hacia dónde debemos ir, pero no nos resuelve el problema. Debemos formular otras cuestiones precisamente para poder salvaguardar mejor esos principios éticos.¹⁵³

El dilema weberiano continúa planteándose. El legislador ¿debe actuar conforme a los principios o a las consecuencias? El político, el técnico legislativo tiene una luz –las convicciones–. Éstas no son declaraciones de principios, sino que deben juzgarse en función de lo que realmente consiguen. Para conseguir ese objetivo se deben resolver algunos problemas difíciles. ¿Nos guiamos por las convicciones o por las consecuencias?, ¿por las convicciones pero implementadas por algo más que por la declaración o su realización? Y, entonces, el análisis de las consecuencias, los costos, los medios, la previsión tentativa de las conductas, las sanciones o los incentivos que se deben ofrecer son preguntas que exigen alguna respuesta y que sirven también para justificar por qué la ley es cómo es. Y en este sentido sí podemos predicar una mayor racionalidad de la ley.

A. Comentarios al modelo de Atienza

Calsamiglia señala algunas coincidencias y desacuerdos con el modelo que toma de base.¹⁵⁴ Atienza sostiene, con razón, que cuando se plantean temas de racionalidad teleológica el análisis económico del Derecho juega un papel fundamental. Sin embargo, hay muchas maneras de asignar los medios para conseguir fines. Para Calsamiglia, quien dispone de recursos públicos ineficientemente, quien despilfarra recursos sin razones no actúa moralmente.

Respecto a la racionalidad lógico formal, este autor observa que los juristas no tienen modelos de cómo legislar sin contradicciones. Ahora bien, los juristas se encuentran con los

¹⁵³ CALSAMIGLIA, Albert, p. 173.

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp. 176-177.

problemas de interpretación y de aplicación y tienen técnicas que sirven para resolver los problemas que los legisladores han dejado irresueltos. Enfocan los problemas de legislación con una red conceptual creada para aplicar el Derecho. La perspectiva es muy distinta. Deberían pensarse modelos para prevenir los problemas y después usar el conocimiento jurídico para resolverlos.

Atienza señala que los juristas se preocupan de legislar. Eso es cierto, pero su aparato conceptual está diseñado para aplicar y no para crear Derecho. Los juristas de vacaciones crean Derecho. Carecen de una red conceptual elaborada para realizar esta tarea y en este sentido creo que es necesario matizar su tesis. “Los juristas cuando legislan no tienen instrumentos tan depurados como cuando aplican el Derecho.” La intuición ocupa un lugar mucho más importante. La idea de sujeción a la ley es un instrumento inadecuado para legislar mientras que no se usan modelos de coherencia e integridad institucional que serían los adecuados para llevar a cabo la tarea legislativa.

Calsamiglia está de acuerdo con Atienza en que la distinción entre creación y aplicación del Derecho no debe ser absoluta. Las nuevas redes conceptuales creadas para la legislación se podrían usar en otras parcelas jurídicas. Considera que el modelo de Atienza no sólo sería útil en el nivel legislativo, sino también en el diseño de decisiones judiciales y resoluciones administrativas. El tipo de preguntas que formula al legislador se las podría hacer el juez o el funcionario administrativo. Es probable que el Derecho mejorara en calidad.

Los temas de legislación no se pueden plantear sin tener en cuenta el problema de la legislación desde un punto de vista global. Conforme a Calsamiglia, una nueva ley exige la asignación de recursos y éstos son siempre escasos. Los efectos que tiene la ley no son sólo sobre la conducta, sino también sobre la asignación de otros recursos para implementar otras leyes. Los juristas cuando privilegiamos la racionalidad ética estamos comparando el contenido de la ley con un ideal ético pero en un mundo real se debe priorizar entre diversos contenidos éticos posibles. La objeción sería más global si dijéramos que la racionalidad ética es negativa. Nos indica cuál es la ley que no puede dictarse. Nos indica cuál es la injusta. Pero ¿cómo decidimos entre diversos ideales éticos? Su argumento es que las sociedades deciden y priorizan y que esta decisión no es independiente de los recursos. Los Derechos no son aspiraciones sino garantías.

VII. MODELO LEY RACIONAL Y GRUPOS DE TÉCNICAS LEGISLATIVAS. GEMA MARCILLA

De acuerdo a Gema Marcilla Córdoba, se presenta un renovado interés por la “legislación racional” en el contexto del constitucionalismo, donde no se aspira, como en el Estado legal decimonónico, a imponer la autoridad del legislador sobre los ciudadanos y demás poderes públicos, sino a garantizar los derechos y libertades, incluso frente al propio legislador. El Estado constitucional al restringir la disponibilidad del legislador sobre los derechos civiles, políticos y sociales, impulsa la racionalidad legislativa, lo cual reconoce de nuevo el *status* científico a la creación de las leyes.¹⁵⁵

Gema Marcilla distingue cuatro tipos de técnicas legislativas, en función del sentido que atribuyen a la expresión “ley racional”. Así, al citar los niveles de racionalidad de Atienza, lo refiere como un esquema de estudios de técnica legislativa. En el esquema 6 se presenta un extracto de su propuesta.

De acuerdo a esta especialista, las técnicas legislativas centradas en la “forma” de las leyes responden a la ideología del Estado liberal, guiado por los postulados de certeza e igualdad formal. Sin embargo, en los últimos años la técnica legislativa comienza a ocuparse de otros aspectos de la calidad de las leyes, como la eficacia, efectividad y eficiencia:

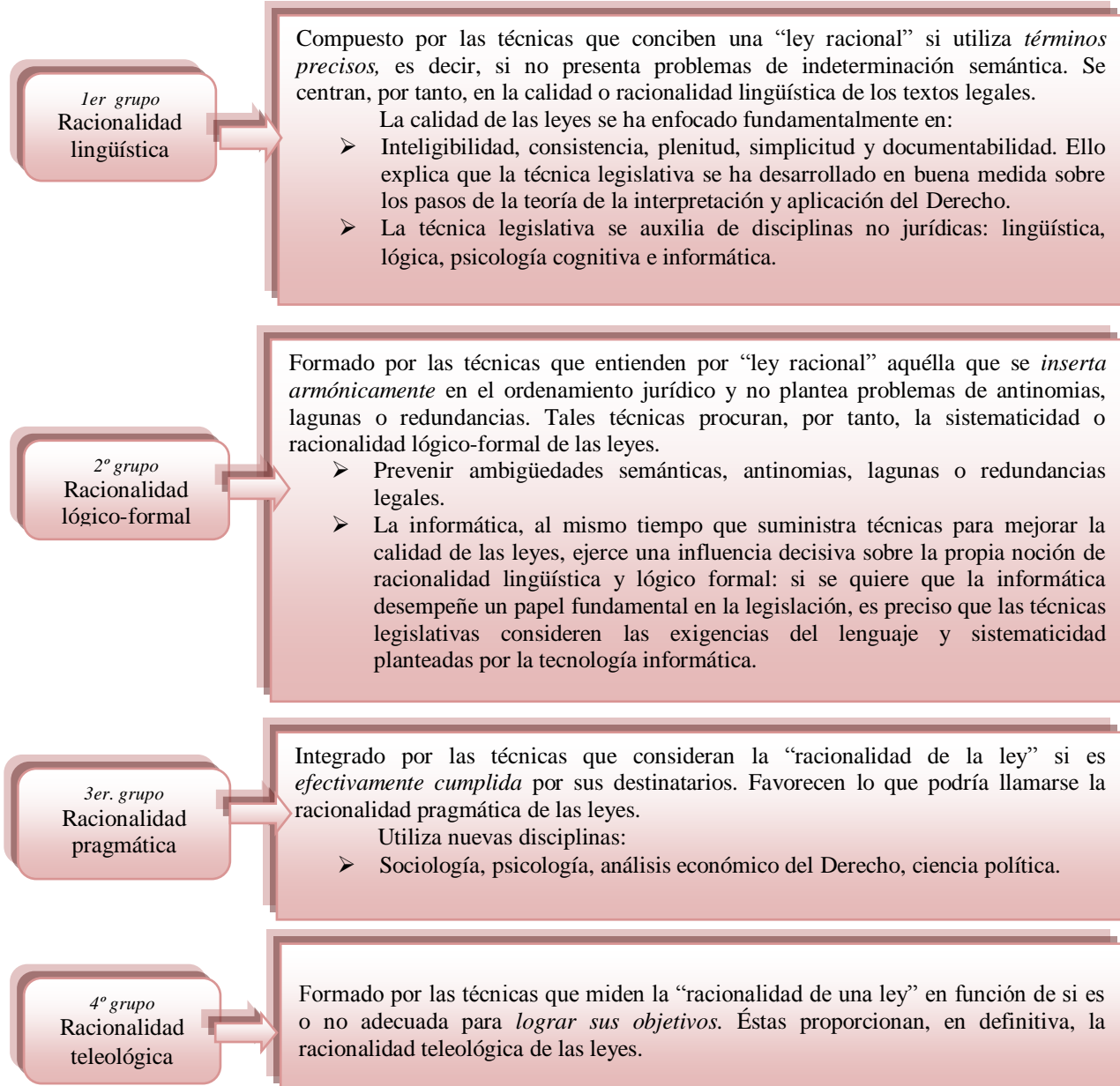
El interés por la racionalidad pragmática y teleológica de las leyes, aparte de explicar el recurso a nuevas disciplinas, como la sociología, la psicología, el análisis económico del Derecho o la ciencia política, pone de manifiesto que este enfoque no exclusivamente formalista de la técnica legislativa se conecte con la ideología del Estado social, que concibe el Derecho como un instrumento para resolver todo tipo de problemas sociales; entre otros, la asistencia frente a las necesidades básicas.¹⁵⁶

Gema Marcilla concluye que las técnicas legislativas, cualquiera que sea el criterio de racionalidad en el que se inspiren, contribuyen a subsanar los defectos de la legislación debidos a la falta de esmero, tiempo, recursos, información y conocimientos del legislador.

¹⁵⁵ MARCILLA CÓRDOBA, Gema, “Técnica legislativa”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, pp. 569-570.

¹⁵⁶ *Ídem*.

Esquema 6. Modelo ley racional y grupos de técnicas legislativas



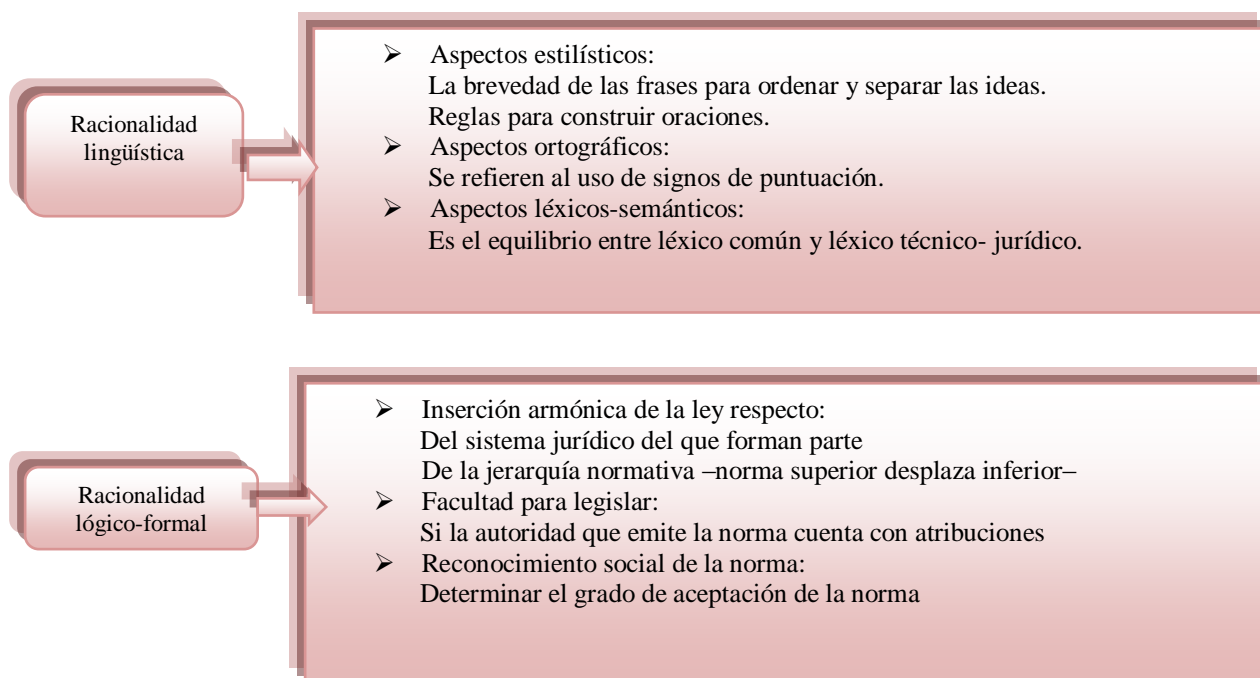
Fuente: MARCILLA CÓRDOBA, Gema, *Técnica legislativa*, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 570.

—Diseño de la autora—

VIII. MODELO METODOLÓGICO DE TÉCNICA LEGISLATIVA. PEDROZA Y CRUZ

En el Estado contemporáneo, el Derecho escrito intenta acercarse a la cientificidad de la legislación así como a la búsqueda óptima de la producción de leyes, por ello el cultivo de la técnica legislativa. En este orden de ideas cabe apuntar el siguiente esquema metodológico que propone la técnica legislativa:

Esquema 7. Modelo metodológico de técnica legislativa



Fuente: PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa, op. cit.*, pp. 46-51.

—Diseño de la autora—

A. Racionalidad lingüística

La ley debe tener un estilo sencillo, claro, conciso y con el grado de precisión adecuado. Con relación al nivel *lingüístico*, la redacción debe ser en un lenguaje habitual y la terminología técnica sólo debe aparecer cuando la precisión lo exija, ya que por ejemplo, la medicina, la física y la química, el mensaje sí va dirigido a especialistas, en cambio, el Derecho se dirige a

toda persona, y si no es entendido por quien lo tiene que obedecer, no cumple su objetivo. Por ello debe permitir la comunicación entre el emisor, el mensaje y el receptor, que en este caso se traduce en la tarea de la creación de la norma por parte de los poderes legislativo y ejecutivo (emisor), la ley (mensaje) y el gobernado (receptor).

La claridad puede entenderse desde dos ángulos, del emisor y del receptor. Una de las acepciones del término claridad es la distinción con que por medio de la inteligencia percibimos las ideas. De ahí se puede desprender que, de acuerdo con la aptitud del auditorio a quien se dirige cierta información, ésta se asimila. La claridad es proporcional al número de sujetos a los que va a 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.¹⁵⁷

Conforme a Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez¹⁵⁸, la claridad depende de tres aspectos: estilísticos, ortográficos y léxico semánticos.

Los aspectos estilísticos se refieren a la brevedad de los enunciados y construcciones gramaticales, sin tecnicismos. Es más fácil entender enunciados breves que oraciones extensas, además, en caso de reformarse es más sencillo si son frases cortas.

Los aspectos ortográficos son, el uso de mayúsculas, las abreviaturas, las siglas, el guión, el paréntesis, las comillas, la integración de palabras pertenecientes a otras lenguas, la escritura de cantidades y los signos de puntuación.

Los aspectos léxico semánticos son, el uso del lenguaje común, como género, especie, léxico jurídico, latinismos crudos, neologismos y tecnicismos no jurídicos. Se debe pugnar cuando menos por un equilibrio entre el léxico común y el léxico técnico. En tanto que el léxico jurídico encuentra su riqueza en un acervo de palabras, no se debe desprender del léxico jurídico ya arraigado, desechando totalmente el uso de sinónimos, pues su efecto es bien anotado por Pietro de Pedro “aunque es un defecto poco frecuente, los juristas saben bien que la veleidad estética del redactor de la norma, acudiendo a un sinónimo jurídico, ha inundado más tarde de pleitos a los tribunales.”¹⁵⁹

¹⁵⁷ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, *op. cit.*, p. 46.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 48-49.

¹⁵⁹ PRIETO DE PEDRO, Jesús, citado por PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, *op. cit.*, p. 49.

B. Racionalidad jurídico-formal

Cada una de las normas que forman el sistema jurídico debe tener cabida armónica en el conjunto del cual formarán parte. Sin ignorar que los modelos de interpretación jurídica pueden resolver la contradicción entre normas que presenten antinomias.

La primera regla para determinar la inserción armónica de una norma es respecto de su constitucionalidad, es decir, que no esté en contra de la Constitución. Para este tipo de normas es necesario destacar el principio que establece que la norma superior desplaza a la norma inferior, de este modo para que una norma sea reconocida debe guardar relación con la norma superior.

Una segunda regla es la facultad o atribución del poder público para legislar en ciertas materias, es decir, si está contemplada en el extenso catálogo de atribuciones o si se puede desprender de una norma constitucional.

Además del reconocimiento formal de la norma, ésta debe tener el reconocimiento social y contar con la suma de las relaciones existentes de poder que rigen a un país, en otras palabras, a la constitución real del Estado. Para lograrlo se debe hacer uso de mecanismos de reconocimiento social, como la publicidad. En este rubro los medios de comunicación forman hábitos y costumbres, expresan, informan, explican y persuaden de la realización u omisión de cierta conducta. Ello puede determinar el grado de aceptación de una norma.

IX. MODELO DE FLUJO CIRCULAR. MORA-DONATTO

De acuerdo a Cecilia Mora-Donatto, la teoría de la legislación sirve para conocer cuándo debe crearse una ley y recuerda lo que se olvida en múltiples ocasiones, no siempre para la solución de un problema se requiere de un texto legal. Pueden existir muchas leyes, tantas como el legislador apruebe, pero siempre serán menos los ciudadanos dispuestos a respetarlas; para que se cumplan, el legislador debe coadyuvar para que las leyes sean claras y precisas. En el anterior contexto es donde se inscribe la necesidad de estructurar una teoría de la legislación. Al respecto señala:

La teoría de la legislación tiene como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política y hasta el instante en el que ésta se concretiza mediante su incorporación e impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley. Los principios de la teoría de la legislación, comunes a todo el ordenamiento, no son creadores de normas, sino que pretenden, simplemente, coadyuvar a la transformación de un aspecto de la realidad jurídica en general, y mexicana en particular.¹⁶⁰

Por tanto, el objeto de estudio de la teoría de la legislación abarca:

1. La forma de elaborar, reformar o derogar una norma con rango de ley –etapa prelegislativa–.
2. La decisión política –etapa legislativa–.
3. La evaluación de las leyes vigentes –etapa postlegislativa–.

Mora-Donatto, con este enfoque, desarrolla el modelo de Manuel Atienza, pero lo integra en cuatro etapas para producir, modificar o suprimir una norma:

De manera más sencilla podemos afirmar que dicha teoría servirá para conocer cuándo debe crearse una ley. Es evidente que no siempre para la solución de un problema se requiere de un texto legal. Por lo anterior, la propuesta que aquí se formula podríamos sintetizarla en un diagrama de flujo *circular* que se integra por cuatro etapas, a saber: dos fases prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa en sede parlamentaria, en donde la última de éstas desembocaría en la primera con un ímpetu, que puede o no ser permanente y constante.¹⁶¹

En el esquema 8 se ilustra el modelo propuesto por Mora-Donatto.

¹⁶⁰ MORA-DONATTO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional*, op. cit., p. 83.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 84.

Esquema 8. Modelo de flujo circular



FUENTE: MORA-DONATTO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional*, op. cit., p. 84.
–Diseño de la autora–

X. MODELO DE ETAPAS EN LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA. REYES

El modelo tradicional fue elaborado con base en la distinción del desarrollo de la formación de leyes en tres fases o etapas: prelegislativa, legislativa y postlegislativa. Reyes Rodríguez Mondragón construye el modelo de etapas en la producción legislativa, documentándose en Manuel Atienza, Julia Barragán y los estudios de técnica legislativa del GRETEL.

En este proceso, por un lado, se trata de mantener la fundamental distinción entre la función política, enfocada a la determinación de fines y a la sanción de la norma, y la función jurídica, relativa a la preparación técnica del anteproyecto de ley, la redacción, la incorporación a un sistema y su evaluación *ex post*. Y, por otro lado, se considera relevante el análisis del proceso político de negociación que llevan a cabo los agentes inmersos en la definición del sistema jurídico, pues es claro que no es la libre competencia política la que define y selecciona las normas jurídicas más óptimas y eficientes. De hecho, cabe reconocer que ninguna ley *a priori* garantiza ni la eficiencia ni la equidad por sí misma.¹⁶²

A. Etapa prelegislativa

Para Reyes Rodríguez el objetivo de esta etapa es la construcción de consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica. La construcción de esta voluntad política es necesaria para justificar la pretensión de modificación normativa y lograr la adhesión de sus destinatarios, facilitando la eventual creación de la norma y su obediencia. Eficacia que requiere de la elaboración y análisis de un diagnóstico de las conductas e intercambios a institucionalizar, detallando las cuestiones problemáticas y las necesidades prácticas que se pretendan limitar y solucionar.

En esta etapa se persiguen dos resultados: 1) la construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socio-económicas que justifican las instituciones formales, y 2) la formulación de los fines y valores que den legitimidad, empírica y normativa. En consecuencia, la etapa prelegislativa se traduce en un proceso previo para el establecimiento de prioridades en la agenda legislativa y de análisis sobre la necesidad de diseñar instituciones

¹⁶² RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, *op. cit.*, p. 85.

formales, modificar las existentes o dotar a aquellas instituciones informales del carácter de formales.¹⁶³

B. Etapa legislativa

La actividad relevante en esta etapa es 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 –aún cuando los procesos de negociación continúan y no finalizan sino hasta el momento de aprobación–. El objetivo es la construcción de instituciones jurídicas congruentes internamente y con el sistema jurídico al que se integran. Además, en esta etapa cobra especial relevancia almacenar y recuperar la información relacionada con los antecedentes de la materia en cuestión y con las disposiciones normativas vigentes. Reyes Rodríguez propone distinguir dos fases: una primera, de investigación y descripción de los insumos del trabajo legislativo y, una segunda, denominada de creación y justificación institucional.¹⁶⁴

C. Etapa postlegislativa

En la etapa postlegislativa es necesario trazar las líneas de seguimiento sistemático de las normas jurídicas en sus dimensiones lingüística, lógico-jurídica, pragmática, teleológica, económica y ética. Por tanto, es importante el seguimiento de la norma jurídica y analizar su instalación, satisfactoria o no, en los sistemas social, jurídico, político y económico. Por tanto, abarca la evaluación de la adecuación de las normas del sistema jurídico; la observación de las finalidades incorporadas al texto legal, así como el cumplimiento de las normas a los fines y objetivos para los cuales fueron elaboradas, así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico.¹⁶⁵

¹⁶³ *Ibidem*, p. 86.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 87.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 89.

Esquema 9. Modelo de etapas en la producción legislativa

ETAPA PRELEGISLATIVA

Etapa previa que tiene por objeto la construcción de consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica. Es el momento de buscar información relacionada con el problema en cuestión y con las disposiciones normativas vigentes.

- Plantear correctamente el problema, esto es definir qué es lo que buscamos mejorar;
- Identificar a los actores involucrados, sus intereses y los casos relevantes a regular;
- Conocer los incentivos y las motivaciones que originan el interés jurídico sobre las conductas a regular o a propiciar;
- Determinar la importancia y necesidad de la institución formal, los perjuicios por la ausencia de las reglas formales: ¿Qué pasa si no pasa nada?
- Establecer los objetivos que se persiguen o perseguirán con la ley, la operatividad, consistencia y practicabilidad de los mismos;
- Precisar la materia de ley, es decir, esclarecer que conductas y que aspectos de la misma se regularan;
- Describir el contexto en que se sitúa el problema (político, social, económico y jurídico);
- Analizar quien es competente para actuar, quien es la autoridad obligada a institucionalizar las iniciativas en la materia (federación, estados, municipios);
- Precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a los que se sujetará la autoridad para dicha ejecución;
- Formular y comparar las posibles alternativas de institucionalización, es decir, valorar el tipo de institución: planes o programas gubernamentales; reglamentos, leyes, modificaciones constitucionales; circulares o instrumentos administrativos;
- Definir el momento en que se debe actuar y la vigencia de la institución;
- Elegir el diseño institucional y su justificación ética;
- Identificar las variables de cada uno de los diferentes “niveles de racionalidad” y
- Definir las estrategias de negociación con los actores relevantes.

ETAPA LEGISLATIVA

1. Fase de investigación y descripción:

- Compilar y describir los antecedentes en la materia a regular;
- Analizar la coherencia y consistencia interinstitucional, es decir, qué incentivos y reglas formales existen en las diferentes esferas (constitucional, federal y local) relacionadas con el nuevo arreglo legislativo;
- Análisis comparado, inter e intraestatal;
- 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;
- Motivar y fundamentar legalmente, y
- Previsión de supuestos conflictivos en la redacción.

ETAPA LEGISLATIVA

2. Fase de creación y justificación:

- Redacción del texto legislativo que se crea o modifica. Comprende la estructura formal técnico-jurídica; los aspectos del lenguaje legal, la sistematicidad de la norma jurídica (coherencia, completitud, e independencia), y aspectos formales de técnica legislativa;
- Adecuar el texto legal al proceso electrónico de datos, esto tiene la finalidad de generar mecanismos informatizados de memoria institucional;
- Diseño de procesos para garantizar la ejecución de las normas, con atención en las garantías de audiencia y legalidad;
- Analizar la institución con respecto a sus alcances, extensión y nivel de detalle; las afectaciones del diseño institucional preexistente, sus efectos concretos sobre los ciudadanos, sobre la administración pública (federal o local), sobre las organizaciones y grupos de interés; la necesidad de personal e instrumentos de organización y gestión pública; la factibilidad de las normas jurídicas y, la practicabilidad administrativa de la institución;
- Analizar la comprensión que de la institución tienen los particulares y las autoridades;
- Realizar un análisis costo-beneficio de la institución;
- Llevar a cabo el cabildeo y estrategias para convenir políticamente la norma, antes de que inicie el proceso formal de discusión;
- Elaborar los documentos introductorios (preámbulo y exposición de motivos) de la disposición normativa, e
- Iniciar el proceso legislativo formal.

ETAPA POSTLEGISLATIVA

Este proceso se enfoca a diagnosticar las consecuencias de la norma y a determinar el nivel de eficacia práctica y efectividad de la misma.

- Publicación y publicidad de la institución;
- Análisis del impacto de la institución sobre aquellos aspectos directamente considerados y la posibilidad de efectos no previstos;
- Monitoreo de la norma;
- Elaboración de indicadores que nos permitan medir aspectos sobre la eficacia y eficiencia de la ley;
- Recoger las opiniones de las autoridades administrativas o judiciales que se encargan de su aplicación, ya sea mediante entrevistas o a través de los criterios de sus resoluciones al aplicar la ley;
- Determinar las posibilidades de evolución de la institución, e
- Iniciar el proceso de rediseño y modificación de la legislación.

Fuente: RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, op. cit., pp. 85-89.

—Diseño de la autora—

XI. MODELO CICLO LEGISLATIVO Y NIVELES DE RACIONALIDAD. ADRIANA CHACÓN

La teoría acerca de cómo *debe ser* el Derecho quedó relegada a la filosofía y a la teoría o ciencia de la legislación, el objetivo de ésta última es la reflexión sobre los problemas conceptuales acerca del fenómeno de la creación de normas de carácter general y abstracto, es decir, el estudio a la “legislación como actividad”, en contraste con la dogmática jurídica, dedicada al Derecho, normas jurídicas, en cuanto producto ya elaborado.

Un contraste de las exigencias formales y materiales con las directrices formuladas desde la perspectiva de la teoría y técnica de la legislación se explican de forma contundente por Alma Adriana Chacón Hanson, respecto de la distinción tradicional que maneja la doctrina acerca de las etapas del *iter* legislativo: prelegislativa, legislativa y postlegislativa:

El análisis por separado de cada una de las fases componen el *ciclo legislativo*, permite evaluar varios aspectos: las funciones que le corresponden a cada una de ellas, los saberes técnicos que contribuirían a facilitar tales tareas, las fallas o deficiencias que normalmente ocurren en la práctica de cada una de esas fases, y la repercusión de los resultados obtenidos, respecto a las etapas siguientes y a la ley en su totalidad. No obstante, en la práctica dichas fases se presentan en estrecha conexión, siendo la mayoría de las veces imposible dilucidar cuándo estamos en presencia de cada una de ellas.¹⁶⁶

Es decir, la división en etapas del proceso legislativo es de utilidad para visualizar los resultados o productos esperados en cada una de las etapas y qué actividades se deben realizar para incrementar la racionalidad de un documento legislativo, antecedente directo de una ley.

A. Etapa prelegislativa. Racionalidad ética y teleológica

De acuerdo a Adriana Chacón “la denominada etapa prelegislativa, por ser previa a la elaboración de la ley, va a tener como resultado o producto un anteproyecto legislativo, aún no acabado desde el punto de vista lingüístico ni formal”¹⁶⁷. Se trata de la expresión de un conjunto de ideas que pretenden ser la solución a un problema social, jurídico, económico o de

¹⁶⁶ CHACÓN HANSON, Alma Adriana, “Las condiciones de validez de las limitaciones o restricciones legislativas y la racionalidad de la ley”, en CASAL HERNÁNDEZ, Jesús María, ARISMENDI A., Alfredo, y CARRILLO ARTILES, Carlos Luis (coords.), *et ál.*, *Tendencias actuales del Derecho constitucional: homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, tomo II, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela, 2007, p. 73.

¹⁶⁷ *Ídem.*

otra índole, así como a una exigencia constitucional. Por ello la racionalidad propia de esta instancia es una racionalidad, en términos de Atienza, ética y teleológica.

En esta etapa del proceso de legislación, explica Adriana Chacón,¹⁶⁸ se presenta el momento propicio para transmitir a las normas la legitimidad normativa, es decir, no quedaría completamente satisfecho, si por ejemplo, siguiendo todos los pasos y requisitos formales, consagrara prohibiciones u obligaciones injustas o que vulneren principios morales universalmente reconocidos, como los Derechos fundamentales. Tal Derecho, a pesar de su legalidad y consiguiente exigibilidad, carecería de legitimidad normativa.

De acuerdo a Manuel Atienza la racionalidad ética implica que el sistema jurídico sea visto como un conjunto de normas o comportamientos evaluables desde su cierto sistema ético. Desde esta perspectiva, una ley sería irracional si prescribe comportamientos incompatibles con el conjunto de valores morales y éticos vigentes en una sociedad, como la libertad, la igualdad y la justicia. La teoría de la legislación carece de procedimientos y técnicas para la evaluación de la racionalidad ética de una ley, por las mismas limitaciones del discurso moral. No obstante, consideramos que los aportes de la Teoría de los Derechos fundamentales, en relación a los límites, podrían contribuir al establecimiento de ciertos parámetros objetivos de valoración.

B. Etapa legislativa. Racionalidad jurídico-formal y lingüística

La fase legislativa se ocupa de la estructura formal del proyecto y de expresar, en un conjunto de artículos, el contenido concreto de la regulación. Por ello Atienza indica que la finalidad de esta etapa es dotar a la ley de racionalidad, tanto lingüística como lógico-formal. Según Julia Barragán “en la etapa legislativa el legislador se centra en dotar al cuerpo de normas de los rasgos de corrección formal y lingüística, con la finalidad de evitar que los jueces tengan que suplir al momento de la aplicación de las leyes, deficiencias previas que se relacionan más con el proceso de producción que con el de aplicación e interpretación.”¹⁶⁹

En el nivel de racionalidad lingüística, el edictor –quien dicta la norma– y el destinatario de las leyes se ven respectivamente como emisores y receptores de cierto tipo de información que se organiza en un sistema –jurídico–. La ley sería irracional si no cumple su

¹⁶⁸ *Ídem.*

¹⁶⁹ BARRAGÁN, Julia, *Cómo se hacen las Leyes*, citada en CHACÓN HANSON, Alma Adriana, *op. cit.*, p. 81.

cometido como acto comunicativo, bien porque el mensaje no está redactado en forma clara o tiene deficiencias lingüísticas por el uso de palabras vagas, ambiguas, o porque la información sea incompleta o contradictoria, entre otros factores.

Conforme a Adriana Chacón, en la etapa legislativa se aplica la técnica legislativa, y al respecto lo siguiente:

El desarrollo de la técnica legislativa se ha visto vinculado en especial a la necesidad de incrementar la racionalidad lingüística de las leyes. En estos estudios se abarca desde las directrices para expresarse en un lenguaje legal claro, preciso y correcto: indicando qué palabras deben ser evitadas, qué estilo de redacción es el más acorde, cómo debe estructurarse la oración legal, hasta el uso adecuado de los signos de puntuación; pasando por aspectos más específicos como las remisiones y las definiciones, así como lo relativo a la división sistemática de las leyes, la forma de presentación de los temas de un proyecto y la extensión de los artículos.¹⁷⁰

Enseguida precisa: estas directrices, si bien fungen como reglas técnicas, sin que pueda exigirse su obligatorio cumplimiento, deben ser adoptadas por el redactor legislativo si quiere que la ley, de cualquier materia, sea exitosa como acto de comunicación.

La mayoría de los tratadistas de estas disciplinas, concuerdan en que debe existir la satisfacción tanto de las condiciones formales como materiales, antes expuestas; avalan un nivel aceptable de esta racionalidad. De allí la importancia, en esta fase, del análisis del proyecto de ley, tanto en coherencia interna –en mismo documento– como coherencia externa –adecuación con el resto del sistema jurídico–. Un examen apresurado y defectuoso generará más problemas que soluciones en la etapa siguiente.¹⁷¹

C. Etapa postlegislativa. Racionalidad pragmática

El ciclo legislativo culmina con la entrada en vigencia de la ley y su puesta en práctica, siendo necesario hacer un seguimiento legislativo con el objeto de establecer si los objetivos o fines fijados en la etapa legislativa encuentran satisfacción en los hechos, y en general, si los comportamientos fijados como prohibidos, permitidos u obligados en las normas, tienen la debida recepción de sus destinatarios. Por ello, la finalidad de esta fase es evaluar la

¹⁷⁰ CHACÓN HANSON, Alma Adriana, *op. cit.*, p. 80.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 81.

racionalidad pragmática de la ley, que consiste de acuerdo a Atienza, en la adecuación de la conducta de los destinatarios a lo prescrito en la ley.¹⁷²

Esa eficacia depende tanto de los niveles de racionalidad esperados en la etapa prelegislativa, como de los parámetros propios de la etapa legislativa. Así, si una ley es incompatible con el conjunto de valores y principios morales y constituciones vigentes en una sociedad, no tendrá legitimidad normativa, siendo por ende incapaz para transmitir a los destinatarios, la corrección ética de los comportamientos exigidos.

Si hay fallas en la racionalidad lingüística, la eficacia de la ley dependerá de la capacidad de los jueces para interpretar coherentemente y en forma uniforme, las disposiciones, con una alta probabilidad de que si ello no se logra, la ley se convierta en fuente de incertidumbre para los ciudadanos. Y si las deficiencias se detectan a nivel jurídico-formal, también quedará en manos de los jueces la resolución de las antinomias, redundancias, o la búsqueda de soluciones, en caso de lagunas, con todos los riesgos que acarrea la incoherencia del sistema.¹⁷³

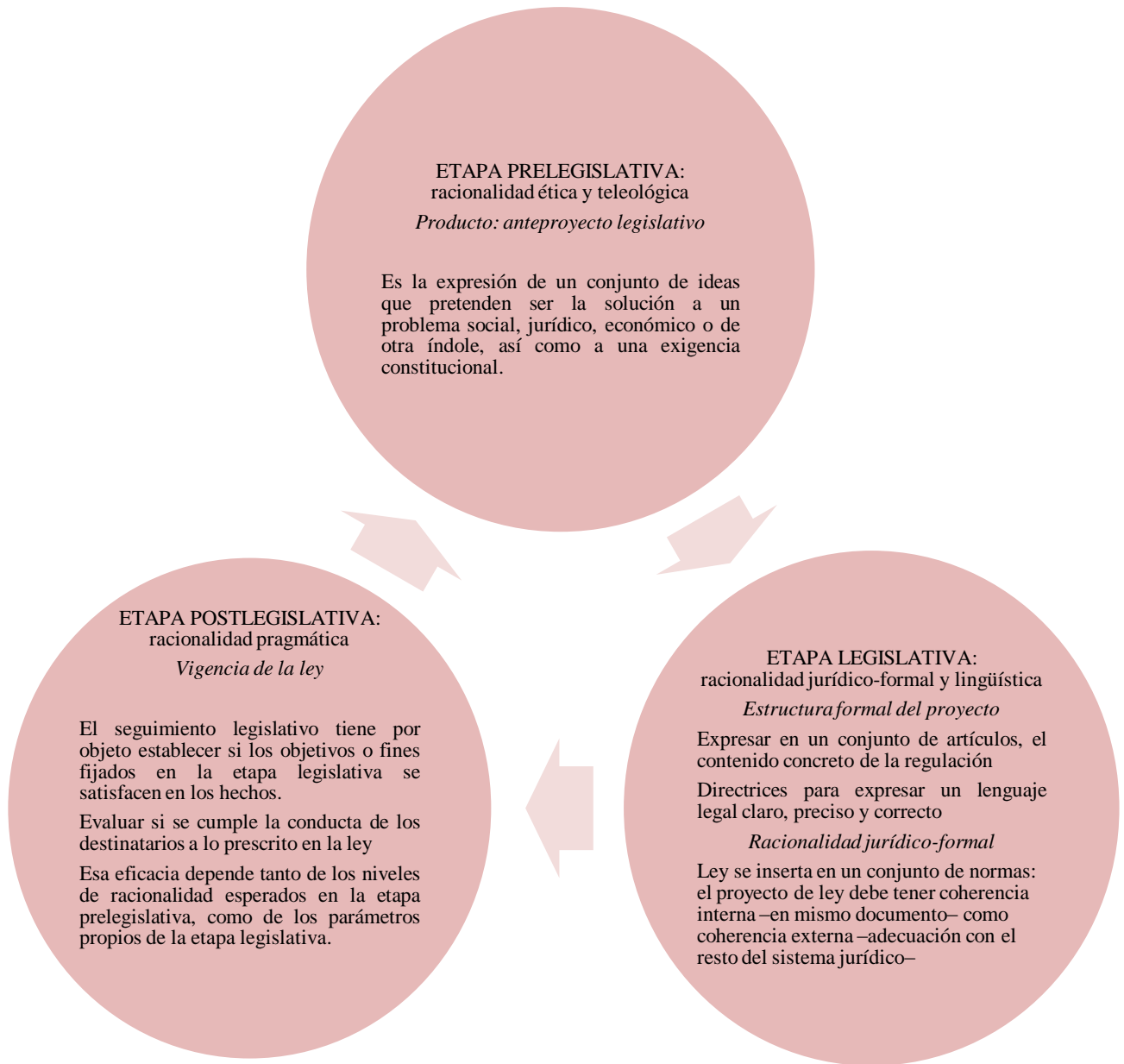
En este sentido, Julia Barragán teme que en la práctica esta etapa postlegislativa “suele consistir en la comprobación un tanto errática y la mayoría de las veces sorprendida, de que tal o cual norma no cumple con la finalidad para la cual se supone fue elaborada, o que colide estrepitosamente con una norma preexistente no derogada.”¹⁷⁴

¹⁷² *Ídem.*

¹⁷³ *Ibidem*, p. 82.

¹⁷⁴ BARRAGÁN, Julia, *Cómo se hacen las Leyes*, citada por CHACÓN HANSON, *op. cit.*, p. 82.

Esquema 10. Modelo ciclo legislativo y niveles de racionalidad



Fuente: CHACÓN HANSON, Alma Adriana, “Las condiciones de validez de las limitaciones o restricciones legislativas y la racionalidad de la ley”... *op. cit.*, pp. 72-82.

–Diseño de la autora–

Los modelos de cómo legislar estudiados en este capítulo coinciden en aplicar el método científico en el proceso de decisión legislativa –motivos para legislar, planteamiento de un problema social, determinación de objetivos, justificación ética de objetivos y medios, propuesta de una solución legislativa–. En el siguiente capítulo cuarto se estudiará, desde el enfoque de la metodología, la aplicación del método científico en el desarrollo de una investigación legislativa.

CAPÍTULO CUARTO

INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA

*No está nada claro que requisitos deben tener las leyes correctamente establecidas...
las leyes serán forzosamente malas y buenas, justas e injustas
del mismo modo que las constituciones de las que forman parte.
Al menos esto es evidente, que las leyes deben ser establecidas
de acuerdo a la constitución.
Aristóteles, La Política.*

El Congreso del Estado de Zacatecas ha institucionalizado la investigación como requisito indispensable para sustentar una iniciativa o dictamen legislativo: “A toda iniciativa deberá preceder la investigación y estudio apropiado sobre la materia que versa, así como la aplicación de métodos y técnicas legislativas.”¹⁷⁵ El proceso legislativo comienza con la presentación de la iniciativa “se establecen distintos requisitos que sirven de garantías de calidad, tales como el estudio comparado, la viabilidad constitucional y presupuestal. El dictamen se considera como el eje fundamental de la tarea que nos ocupa, también para éste quedan como requisitos obligados el estudio respectivo.”¹⁷⁶

No obstante esta obligación legal, en la práctica el legislador no da a conocer las fuentes de investigación de las iniciativas. La propuesta concreta en este capítulo es conformar un “expediente de investigación legislativa” de toda iniciativa de ley, decreto de reforma, acuerdo o dictamen. Debe contener la observación del hecho social, los resultados de foros de opinión pública, encuestas, entrevistas, estadísticas, antecedentes legislativos, parlamentarios, análisis comparativo de legislación, investigación doctrinal, legislativa, jurisprudencial, entre otras.

¹⁷⁵ Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, LX Legislatura, “artículo 45” de *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, POG 15 de julio de 2006, última reforma POG 19 de mayo de 2012.

¹⁷⁶ *Ibidem*, “Exposición de motivos”.

Estos documentos se convierten en un valioso complemento de toda iniciativa o dictamen. Se incorpora un resumen ejecutivo y el expediente de investigación que garantizan el uso de métodos y técnicas necesarias para una excelente asesoría legislativa. Demuestran que el investigador o asesor estudió todos los documentos anexos, con criterio selectivo por su significativa importancia en la discusión del proyecto.

I. INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA

La investigación legislativa tiene por objeto proporcionar al diputado información acorde a los temas de la agenda legislativa para tomar mejores decisiones. Primordialmente la realizan los institutos de investigaciones legislativas. Las características que rigen la investigación son: exhaustividad, selectividad, claridad, objetividad y pluralidad de pensamiento. Estos cinco elementos, además de ser imprescindibles, son de riguroso cumplimiento en la elaboración del estudio. Su importancia y necesidad radica en que ellos mejoran sustancialmente el fondo y forma de la calidad del contenido de las iniciativas.¹⁷⁷

Por lo tanto, la investigación que realizan los institutos de investigaciones legislativas debe ser exhaustiva y con las mismas características de excelencia que se exija a cualquier investigador en la construcción del conocimiento. El trabajo de un investigador tiene aplicación al crear, modificar o derogar normas jurídicas. Los institutos de investigaciones legislativas deben asumir el rigor y la responsabilidad de construir conocimiento para la generación de las mejores normas jurídicas que puedan corresponder a la situación social, cultural y económica del país. Desde esta perspectiva, la investigación seria, académica, profesional y rigurosa que se pide a los investigadores legislativos es una exigencia, una directriz de la rectoría colegiada de los trabajos de un instituto, que debe favorecer la generación de bienes públicos, a través del trabajo de los legisladores.¹⁷⁸

¹⁷⁷ PALACIOS ROMÁN Raúl, “Las técnicas legislativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua” en Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *La técnica legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, editado por Ronny Rodríguez Chang, San José, Costa Rica, 2001, Serie Parlamentos y Democracia, p. 235.

¹⁷⁸ Cfr. GARCÍA CERVANTES, Ricardo, “El rigor del análisis y no la opinión del investigador lo que interesa a los legisladores” en *Pluralidad y consenso*, revista del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, núm. 14, marzo 2011, México, p. 2. En internet: <http://www.politicayestadoibd.org/SP/recursos/rigor%20análisis%20investigacion%20ricardo%20garcia%20cervantes.pdf>. Consulta: julio 2012.

A. Investigación legislativa, científica y académica

La agenda legislativa es la que detona el trabajo académico y de investigación del personal calificado de los institutos de investigaciones. A diferencia de un investigador de cualquier institución académica o científica que se elige con libertad y siguiendo su propia vocación e interés del tema de investigación. En lo demás, no hay diferencia entre la investigación legislativa, la científica y la académica. La investigación que está orientada a crear, a descubrir conocimiento, está sujeta al rigor del método, a la exigencia de la sustentabilidad, a ser exhaustivos y a la disciplina académica. No hay diferencia en el trabajo de un investigador en ciencias sociales que no va ser aplicado directamente al proceso legislativo, del que sí va ser utilizado por quienes realizarán la creación o modificación de normas.¹⁷⁹

El investigador legislativo tiene la responsabilidad de pensar en quienes han esperado por la justicia, ser capaz de identificar la verdad, de ubicar el argumento, de establecer con claridad el raciocinio. Ponce de León Armenta, en este aspecto, armoniza los contenidos de la axiología y la lógica como esenciales del saber. El proceso de investigación se circunscribe a fines generales que son la realización de la justicia y la seguridad jurídica, el bien del hombre, el desarrollo del Derecho como ciencia, la búsqueda de la verdad, la paz y armonía social. La consideración de estos fines permite al investigador imprimir sentido trascendente a la acción de investigar.¹⁸⁰

B. Metodología de la investigación legislativa

En México a partir de 1985 se producen diversos planteamientos que aluden la necesidad de desglosar distintas facetas de la metodología jurídica, tales como, técnicas de investigación, argumentación jurídica, técnicas jurisprudenciales, técnicas legislativas, entre otras. Los estudios de Héctor Fix-Zamudio, Luis Ponce de León Armenta y Jorge Witker se encuentran en este contexto.¹⁸¹ Es decir, las formas que condicionan toda reflexión jurídica, no sólo científica sino también práctica en las labores legislativa y judicial.

¹⁷⁹ *Ídem.*

¹⁸⁰ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Metodología del Derecho*, Ed. Porrúa, 11 ed., México, 2007, p. 59.

¹⁸¹ *Cfr.* FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, UNAM-Porrúa, México, 1988. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Metodología del Derecho*, Porrúa, México, 1996. WITKER VELÁZQUEZ, Jorge, *Metodología jurídica*, McGraw-Hill-UNAM, México, 1997.

Ponce de León Armenta aborda la metodología de la investigación científica del Derecho. La clasifica en metodología general y metodología especial; ésta última estudia los métodos particulares de los diversos apartados del saber. La metodología del Derecho es metodología especial, en la cual ubica a la “metodología legislativa para la creación y modificación de las normas jurídicas”¹⁸² la cual se desarrolla en este capítulo.

C. Proceso, metodología y técnicas de investigación legislativa

En la labor legislativa, es decir, en la preparación y elaboración de normas se encuentran el método, la técnica y la política legislativas que resuelven las preguntas para qué y cómo. Estos tres modos de estudiar la legislación, conforme Frisch Philipp y González Quintanilla consisten:

En el análisis de leyes distinguimos entre la política del Derecho, el método de legislar y la técnica de esta actividad. Por medio de la aplicación de estos tres modos de estudiar normas legales, podemos definir en mayor grado la calidad de leyes, en cuyo contenido se plasman los efectos de la política, el método y la técnica aplicados por el legislador.

La política del Derecho es el conjunto de las tendencias políticas y socio-económicas manifestadas en el contenido de una ley.

El *método del legislador* se muestra en los *medios* aplicados por él en la formación de su política o de cualquier otro contenido normativo.

La técnica legislativa consiste en la *forma* de los medios metodológicos del legislador.¹⁸³

Así, el proceso legislativo se apoya en elementos de fondo, método y forma. 1) Ideológico y axiológico –fondo– permite conocer la carga de valores de la ley o reforma, ya que el legislador como evaluador moral tiene sus propios valores, además de los valores generalmente aceptados por la sociedad. 2) El método científico al elaborar legislación: a) observación de un fenómeno; b) planteamiento del problema; c) formulación de hipótesis; d) proceso de investigación: la información se ordena, clasifica y sistematiza; e) para llegar a una conclusión. 3) Técnica legislativa –forma– es el análisis técnico que permite obtener mejores resultados al momento de crear una norma a través de: a) redacción, orden y sistematización; b) claridad: uso correcto del lenguaje, y c) concreción: uso concreto de las ideas.

¹⁸² PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 65.

¹⁸³ FRISCH PHILIPP, Walter y GONZÁLEZ QUINTANILLA, José Arturo, *Metodología jurídica en jurisprudencia y legislación*, Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 153-154.

Ponce de León Armenta contempla de manera similar a Philipp y González la interrelación del proceso, la metodología y técnicas de investigación legislativa (cuadro 5). El objeto es elaborar sólidos proyectos legislativos que demanda el país e implica el proceso de la investigación legislativa, asimismo, el dominio de métodos y técnicas aplicables al trabajo legislativo.

Cuadro 5. Proceso, metodología y técnicas de investigación legislativa

<p>PROCESO LEGISLATIVO</p>	<p>Etapas del proceso legislativo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativa 2. Dictamen 3. Debate interno y discusión en Pleno 4. Aprobación 5. Promulgación 6. Observación del Ejecutivo 7. Promulgación y aplicación 8. Inicio de vigencia
<p>METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA LEGISLATIVA</p>	<p>Métodos aplicables al trabajo legislativo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Histórico 2. Sistemático 3. Comparativo o analógico 4. Sociológico 5. Científico
<p>TÉCNICAS LEGISLATIVAS</p>	<p>A. Técnicas de investigación legislativa para proyectos legislativos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Técnicas de investigación documental de carácter legislativo <ul style="list-style-type: none"> ➤ Legislativa ➤ Jurisprudencial ➤ Bibliográfica ➤ Hemerográfica ➤ De archivo ➤ Audiográfica ➤ Videográfica 2. Técnicas de investigación de campo o directas <ul style="list-style-type: none"> ➤ Técnicas de observación científica ➤ Técnica de encuesta ➤ Técnica de muestreo ➤ Técnica de entrevista ➤ Técnica de estadística <p>B. Técnicas concretas del trabajo legislativo para productos legislativos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Técnicas parlamentarias 2. Técnicas de negociación y el consenso –cabildeo– legislativo 3. Técnicas de interpretación y consulta del proyecto legislativo
<p>APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS EN LA PRÁCTICA LEGISLATIVA</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exposición de motivos 2. Estructura lógica normativa 3. Contenido legislativo <ul style="list-style-type: none"> ➤ Presentación

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">➤ Redacción y estilo➤ Clasificación de contenidos |
|--|--|

Fuente: elaboración propia conforme PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Docencia y didáctica del Derecho*, Ed. Porrúa e Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2005, pp. 151-152.

Del modelo propuesto por Ponce de León se desprende la existencia de dos tipos de procedimientos: 1) legislativo, aplicable a proyectos legislativos, con la finalidad de producir, reformar o derogar legislación y, 2) parlamentario, aplicable a productos legislativos en la presentación formal de la iniciativa, discusión y aprobación de la legislación. Por ello, las técnicas parlamentarias o las de negociación y consenso no se desarrollan en el presente capítulo.

D. Productos de la investigación legislativa

Las producciones jurídicas resultado de la investigación en el ámbito legislativo son: proyecto legislativo; producción legislativa –legislación, reglamento, reforma–; reseña legislativa; recensión legislativa; dictamen técnico jurídico; informe técnico jurídico; manual, entre otros. Todos estos documentos son de interés constante para el legislador y deben estar sustentados en la investigación legislativa. En particular, los proyectos de iniciativas de ley, decretos de reforma y dictámenes son los de mayor interés. Sin dejar de lado que a los investigadores y asesores legislativos les solicitan continuamente todo tipo de informes técnicos. A continuación una breve descripción.

1. Proyecto e iniciativa legislativa

El proyecto legislativo constituye el antecedente necesario de la producción legislativa. Es resultado de la investigación, de especial importancia para la realización de la justicia y la seguridad jurídica. Son instrumentos previos a la producción legislativa, los anteproyectos y los proyectos legislativos, cuya elaboración deben sustentarse en la metodología.¹⁸⁴ Cuando el legislador presenta formalmente un proyecto para dar inicio al proceso legislativo se convierte en iniciativa.

¹⁸⁴ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 52.

2. Leyes, decretos de reforma

La producción legislativa –leyes, decretos de reforma, reglamentos, etc.– implica la investigación previa de todos los elementos vinculados a la normatividad correspondiente y la aplicación de los lineamientos más sobresalientes sobre lógica y técnica jurídica. Los problemas de la producción legislativa se expresan en la calidad y en la cantidad. En cuanto a la calidad los problemas se deben al mínimo empleo de la metodología y técnicas más avanzadas para su elaboración. En relación a la cantidad los problemas se expresan en la hiperactividad legislativa en deterioro de la simplificación y la precisión.¹⁸⁵

3. Reseña y recensión legislativa

La reseña legislativa consiste en el informe sobre el contenido y calidad de una ley, reforma o reglamento después de haberlo leído en su totalidad, debe hacerse mediante una exposición sumaria y fijar lo fundamental en tres a cinco cuartillas. La recensión legislativa es el informe sobre los contenidos y valoración de una ley, reforma, reglamento, etc. Dentro de la recensión queda implícita la reseña, pero es más amplia en virtud de que incluye en el informe la valoración crítica del documento legislativo.¹⁸⁶

4. Informe técnico jurídico

El informe es la producción jurídica que tiene por objeto dotar de elementos técnicos jurídicos a quien tiene la responsabilidad de tomar decisiones sobre determinada materia. Los informes técnicos al igual que los dictámenes deben ser elaborados por personal ampliamente capacitado. Su uso es principalmente sobre interpretación legislativa para la toma de decisiones.¹⁸⁷

5. Dictamen

Es la obra que expresa la evaluación técnico jurídica de un dato, de un caso o de un proceso que implica una exhaustiva preparación profesional de quien lo emite.¹⁸⁸ En este sentido, el dictamen expone las razones, fundamentos y motivos que la comisión legislativa considera deben sustentar la aprobación de la norma propuesta por parte del Pleno. El legislador, por ley, está obligado a sustentar un dictamen en la investigación legislativa:

¹⁸⁵ *Ídem.*

¹⁸⁶ *Ibidem*, pp. 50-51.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 57.

¹⁸⁸ *Ídem.*

Artículo 176

1. En el proceso de dictamen la comisión:

I. Deberá definir el método de dictamen,

II. Podrá contar con un *reporte de investigación* que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio, y

III. Podrá obtener reportes en materia regulatoria, social y de opinión pública, en aquellos asuntos que impliquen un impacto presupuestal, deberá solicitarlos.

2. Para efectos de lo anterior, la Junta Directiva podrá solicitar el apoyo de los servicios de investigación de los centros de estudio y demás servicios con que cuenta la Cámara.¹⁸⁹

Entre los requisitos del dictamen se contempla un “reporte de investigación” el cual se conforma con estudios diversos desarrollados en este capítulo y para el caso de proyectos de iniciativa hemos denominado expediente de investigación legislativa.

6. Manual

Documento que contiene instrucciones detalladas y precisas para realizar de forma ordenada y sistemática, los objetivos, las políticas, las atribuciones, las funciones y los procedimientos determinados por objetivos institucionales. Su propósito es describir detalladamente las actividades relacionadas con las funciones, así como los procesos relacionados.¹⁹⁰ Constituye el manual el más práctico instrumento para registrar los resultados de la investigación.

II. METODOLOGÍA LEGISLATIVA

La metodología se desenvuelve a través de procedimientos técnicos, por lo cual no resulta extraña la relación entre ciencia jurídica, métodos y técnicas. De esta forma, el origen etimológico de método se encuentra en las raíces griegas *meta* “por medio de, hacia” y *odos* “camino o vía”. Si el método consiste en ese camino para arribar al conocimiento, las técnicas son los procedimientos de actuación concretos a seguir para transitar las fases del método

¹⁸⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, *Reglamento de la Cámara de Diputados*, DOF 24 de diciembre de 2010, última reforma DOF 20 de abril de 2011.

¹⁹⁰ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo y GRANADOS POBLANO, Ernesto (coords.), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, op. cit., p. 399.

científico. El método engloba a las técnicas, ya que el primero es el plan general para concretar la investigación. No obstante, las técnicas permiten combinar diversos métodos.¹⁹¹

La metodología legislativa tiene como finalidad la creación y modificación de la principal expresión del Derecho como ciencia constituida por la ley en todas sus variantes. Se insertan dentro de esta metodología los métodos: histórico, sistemático, comparativo, sociológico, científico, entre otros.¹⁹²

A. Método histórico

El punto de referencia de este método es el desarrollo cronológico del saber, se sustenta en la experiencia de los tiempos. El conocimiento pleno de las instituciones jurídicas, sólo es posible si se considera la evolución histórica.¹⁹³

En la investigación legislativa el método histórico tiene aplicación en la historia legislativa, antecedentes legislativos –ámbito internacional, federal, estatal o municipal–, al consultar reformas en orden cronológico, constitucionales, legales, reglamentarias, legislación abrogada.

La técnica del método histórico consiste en seleccionar el tema en estudio, exponer sus detalles y ubicar en el tiempo y en el espacio. Ejemplo de tema, las reformas de la Constitución Política del Estado de 1918; por medio de la técnica de análisis de legislación comparada, se estudian las reformas en orden cronológico, ya sea de todo el articulado, un capítulo o artículo en específico. O bien, las reformas por períodos legislativos o por períodos de gobierno.

B. Método sistemático

Se ocupa de ordenar los conocimientos agrupándolos en sistemas coherentes, para lo cual puede combinarse con el método inductivo. Se combina además con el método deductivo cuando se separan las partes de un todo en orden jerárquico siguiendo determinados criterios de clasificación. Estudia las formas en que se ordenan en un todo relacionando una serie de conocimientos de manera que resulten claras las relaciones y dependencias recíprocas de las

¹⁹¹ Cfr. MURO RUÍZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, op. cit., p. 2.

¹⁹² PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, op. cit., p. 66.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 74.

partes componentes del todo. Las técnicas que hacen posible la mejor aplicación de este método, son las de captura y sistematización de datos, casos y procesos y la de análisis y presentación de información.¹⁹⁴

La poca aplicación de este método se observa en las deficiencias de la mayoría de las obras jurídicas. Por ejemplo, en la producción legislativa, la presentación asistemática y dispersa de las normas jurídicas, provocan obscuridad en las disposiciones y difícil acceso de la población a la justicia. Lo mismo se observa en la producción doctrinal y en la de carácter jurisprudencial.¹⁹⁵

1. Aplicación. Sistema jurídico

En el modelo de niveles de racionalidad en el proceso real de la legislación de Manuel Atienza (esquema 4) recuerde que la racionalidad jurídico-formal está presente en las etapas legislativa y postlegislativa. Los conocimientos y técnicas se aplican para que las nuevas normas jurídicas se inserten de forma armónica en el sistema jurídico existente.

La racionalidad jurídico-formal implica cumplir con los principios jurídicos siguientes:

1. Principio de coherencia, si el proyecto de ley o reforma es compatible con normas del mismo rango jerárquico –coherencia externa– y con la misma ley –coherencia interna–;
2. Principio de jerarquía normativa, si el proyecto de ley o reforma es compatible con la normativa superior;
3. Principio de competencia normativa, si el proyecto legislativo es de orden federal o local. Asimismo, si el órgano que dicta la legislación tiene facultad jurídica para hacerlo. En el siguiente tema se desarrolla el principio de jerarquía normativa por tener especial importancia.

2. Principio de jerarquía normativa

El orden jurídico se basa en el principio de jerarquía, la norma fundamental y fundante se encuentra en el más alto peldaño y de ella derivan las demás. Kelsen en su construcción escalonada sostiene “La norma que regula la producción es una norma superior, mientras que la producida conforme a esa determinación es la norma inferior. El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas.”¹⁹⁶

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 72.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 73.

¹⁹⁶ KELSEN Hans (trad. Vernengo Roberto J.), *Teoría pura del derecho*, UNAM, México, 1982, p. 232.

Tena Ramírez se refiere a la supremacía de la Constitución sobre leyes del Congreso de la Unión del artículo 133 constitucional. Señala el principio de subordinación de los actos legislativos respecto a la norma fundamental.¹⁹⁷ Para Ignacio Burgoa la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto las leyes emanadas del Congreso de la Unión como los tratados, están sujetos a la condición de no ser contrarios a la Constitución.¹⁹⁸ Y para Fix-Zamudio, se reconoce el principio de jerarquía de las normas, de manera que las inferiores deben adecuarse a las de mayor jerarquía, pues de otra manera son anuladas por los órganos competentes.¹⁹⁹

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.²⁰⁰

La aplicación del principio de jerarquía se realiza propiamente en la técnica de investigación legislativa, puesto que al analizar el tema de un proyecto o iniciativa implica consultar la legislación federal, internacional, estatal y municipal en su conjunto, partiendo siempre de normas superiores a inferiores. La estructura de la jerarquía normativa comprende:

MARCO JURÍDICO FEDERAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Tratados internacionales
- Leyes del Congreso de la Unión –ley, código, estatuto, ordenanza, reglamento ley–

MARCO JURÍDICO ESTATAL

- Constitución política local –Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas–
 - Estatuto de Gobierno
 - Leyes estatales
- (Continuidad de jerarquía federal-estatal-municipal)*

¹⁹⁷ TENA RAMÍREZ Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 18.

¹⁹⁸ BURGOA Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 361.

¹⁹⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 388.

²⁰⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF 5 febrero 1917, última reforma DOF 9 agosto 2012.

- Reglamentos
- Reglamentos administrativos
- Decretos legislativos
- Decretos administrativos
- Acuerdos, circulares, oficios circulares, acuerdos interinstitucionales
- Convenios
- Normas, normas técnicas, normas mexicanas, normas oficiales mexicanas
- Planes
- Programas –sectoriales, institucionales, regionales, especiales–
- Resoluciones
- Disposiciones generales
- Condiciones generales

MARCO JURÍDICO MUNICIPAL

- Reglamentos municipales –Bando de Policía y Buen Gobierno es el más importante–
(*Continuidad de jerarquía federal-estatal-municipal*)
- Políticas
- Bases
- Lineamientos
- Manuales
- Reglas
- Instructivos
- Listas
- Avisos
- Contrato colectivo de trabajo de carácter obligatorio –contrato ley– y
- Demás disposiciones de carácter general y obligatorio con cualquiera otra denominación.²⁰¹

C. Método comparativo o analógico

Este método consiste en la comparación de fenómenos por sus semejanzas y diferencias, este método va de lo conocido a lo desconocido. En el contexto del Derecho puede aplicarse en la modificación legislativa y en la elaboración de normas jurídicas para lo cual conviene siempre considerar la experiencia normativa en el tiempo y en el espacio, situación que origina la comparación histórica y la comparación sociológica.²⁰²

1. Aplicación. Método comparativo de legislación

La doctrina estudia este método en lo que denomina Derecho comparado. El tratadista francés René David al respecto señala que al utilizar este método se observen ciertas reglas:

²⁰¹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo y GRANADOS POBLANO, Ernesto (coords.), *op. cit.*, pp. 12-13.

²⁰² PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, pp. 73-74.

El Derecho comparado es un instrumento del conocimiento de Derecho y, por tanto, un método jurídico, es necesaria su sistematización, ya que se trata de un instrumento delicado que no puede aplicarse en forma indiscriminada y, con este objeto, se han elaborado una serie de estudios sistemáticos que integran lo que podemos calificar como “ciencia jurídica comparativa”, es decir, una disciplina que analiza el método jurídico comparativo y establece los lineamientos de su correcta aplicación al enorme campo del Derecho.²⁰³

Derecho comparado es el nombre que recibe el estudio de comparación de ordenamientos jurídicos. Fix-Zamudio señala que esta denominación no es estrictamente correcta, sino la que utilizan los tratadistas alemanes –comparación jurídica–, al tratarse propiamente de un sector del ordenamiento jurídico. Asimismo, hace referencia a los debates de si el Derecho comparado debe considerarse como una disciplina científica o un simple método de carácter jurídico, ya que ha predominado el criterio de que se trata de una concepción metodológica, puesto que en estricto sentido es un “método jurídico-comparativo” de “comparación jurídica” o de “estudio comparativo del Derecho”. En tal virtud, se utiliza el nombre de Derecho comparado por ser el más generalizado, pero se aclara el carácter equívoco. Según Fix-Zamudio el Derecho comparado es:

Una disciplina metodológica y, consecuentemente, de carácter funcional, de acuerdo con la cierta concepción de Konrad Zweigert, es decir, establece la sistematización de estudios jurídicos-comparativos, a fin de que puedan utilizarse de manera funcional y en este sentido tiene cierta similitud con otras disciplinas metodológicas, tales como la historia y la filosofía de Derecho, la lógica jurídica, las técnicas de investigación jurídica.²⁰⁴

Fix-Zamudio²⁰⁵ proporciona una relación de los objetivos del Derecho comparado, entre los cuales destacan:

- Devolver el carácter universal. Entre todas las disciplinas científicas sólo el Derecho ha creído falsamente que podía ser puramente nacional.
- Conocer y apreciar correctamente el Derecho nacional. Sin el auxilio del método comparativo el jurista se acostumbra a considerar las soluciones de la legislación, la

²⁰³ DAVID, René, *Tratado de Derecho civil comparado*, citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 330.

²⁰⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 330.

²⁰⁵ *Ibidem*, pp. 330-333.

doctrina y la jurisprudencia de su país, como las únicas posibles, con lo que obtiene una concepción estrecha y limitada de su propio ordenamiento jurídico.

- Comprender el aspecto internacional. En el mundo contemporáneo, en el cual existe una aproximación cada vez mayor en materia social, política y económica, no se justifica el aislamiento de los diversos sistemas jurídicos, que también reciben una influencia recíproca permanente.
- Unificar o armonizar los ordenamientos jurídicos. La aspiración de ser universal se fue reduciendo a una unificación o armonización de carácter regional, desarrollado en las comunidades europeas y en forma incipiente en América Latina. Al interior de los países federales con diversidad de legislaciones locales, se observa una tendencia creciente, si no a la unificación, al menos si a la creación de códigos o leyes modelo.
- Conocer de forma dinámica los ordenamientos jurídicos. Sólo los juristas que utilizan el método comparativo poseen la sensibilidad y la comprensión indispensables para lograr, en el ejercicio de las diversas profesiones jurídicas –judicatura, legislación, ministerio público, abogacía, docencia e investigación–, la adopción oportuna y adecuada del ordenamiento jurídico a los cambios constantes de la vida social, de lo contrario se corre el riesgo de contemplar un sistema estático, rígido y anquilosado.

Según Fix-Zamudio el Derecho comparado comprende tres sectores esenciales: 1) exposición del Derecho extranjero; 2) análisis de los problemas metodológicos de la comparación jurídica, y 3) estudio de las disciplinas comparativas de carácter específico.²⁰⁶

2. Técnica del método. Análisis de legislación comparada

Es la técnica la forma concreta y directa de aplicar los métodos, mediante una técnica específica pueden aplicarse varios métodos, es posible también con varias técnicas aplicar un método. Las técnicas permiten combinar los diversos métodos. Mediante la técnica de análisis de legislación comparada en el tiempo y en el espacio, se pueden aplicar el método histórico y el método analógico. El método histórico se aplica con el análisis comparativo en cuanto a la evaluación vigente. Esta técnica de análisis de la legislación puede ser a la vez técnica complementaria de la técnica legislativa dedicada a la modificación y elaboración de disposiciones legislativas.²⁰⁷

²⁰⁶ *Ibidem*, pp. 333-334.

²⁰⁷ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 63.

En la práctica se utilizan cuatro niveles de análisis de legislación comparada:

- Internacional. Se toma como referencia la ley federal en México y se compara con leyes de la materia de otros países.
- Nacional o interestatal. Se confronta la legislación estatal con la federal y de otras entidades del país.
- Estatal o intraestatal. Se confronta la legislación estatal con otras leyes de la entidad en el tema a investigar, con los reglamentos administrativos y otras disposiciones estatales.
- Municipal. Se toman como referencia los reglamentos y demás normatividad municipal y se comparan con disposiciones de diversos municipios, tanto del estado como de otros del país.

En la investigación legislativa la aplicación de esta técnica para comparar leyes o iniciativas es muy frecuente. Enseguida algunos ejemplos de formatos utilizados en la práctica.

Cuadro 6. Análisis de legislación comparada interestatal

Ley de Zacatecas	Ley federal	Ley de Aguascalientes	Ley de Durango	Ley de Guanajuato	Observaciones técnicas
Fecha de publicación en POG Artículos en orden progresivo	Fecha de publicación en DOF Comparar artículos de igual o similar regulación	Fecha de publicación Comparar artículos de igual o similar regulación	Fecha de publicación Comparar artículos de igual o similar regulación	Fecha de publicación Comparar artículos de igual o similar regulación	Análisis del investigador Evolución histórica Propuestas (ventajas y desventajas)

Fuente: formato del Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

Cuadro 7. Análisis comparativo de iniciativas

Iniciativa principal	Legislación vigente	Iniciativas análogas	Observaciones técnicas
Fecha de lectura en Pleno Gaceta parlamentaria Iniciativa que motiva la investigación	Fecha de publicación Identificar modificaciones con la propuesta de nueva ley o reforma	Fecha de lectura en Pleno Gaceta parlamentaria Comparar artículos de iniciativas de otros diputados o grupos parlamentarios	Análisis del investigador Evolución histórica Ventajas y desventajas de las diversas iniciativas Propuesta de iniciativa con revisiones

Fuente: formato del Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

El análisis comparativo de legislación es de gran utilidad para saber de qué manera otro país o entidad de la república ha tratado igual situación. Se debe justificar el criterio por el cual se eligen las leyes a comparar, sea porque las entidades representen vanguardia legislativa, semejanza jurídica, cultural, entorno regional o algún otro aspecto social, político económico similar a la legislación a comparar.

D. Método sociológico

Está referido a la sociología que como ciencia se encarga del estudio de los diferentes fenómenos sociales. Su aplicación permite verificar la correspondencia existente entre las normas jurídicas que establecen conductas para sus destinatarios y la conducta efectiva, ya sean personas o instituciones encargadas de aplicarlas, en un contexto social y económico.

El uso de las técnicas aportadas por el método sociológico brinda la posibilidad de realizar un estudio de las normas jurídicas verificando su relación con la realidad socioeconómica de la entidad o del país. Este método aporta un conjunto de técnicas propias de la sociología pero perfectamente aplicables en la investigación legislativa: observación, encuesta, muestreo, entrevista, estadística, las cuales se analizan en el apartado de las técnicas de investigación social o de campo en este capítulo.

1. Aplicación. Consultas, foros, estudios de opinión

El legislador es un investigador del hecho social y jurídico. La ley establece lineamientos que debe considerar y, en consecuencia, emitir la legislación como solución a los problemas planteados. La Constitución Política del Estado enumera una serie de actividades que los poderes públicos –ejecutivo, legislativo y judicial–, deben atender para lograr el bienestar integral de la sociedad. En lo que compete al Poder Legislativo, el artículo 65 dispone “Son facultades y obligaciones de la Legislatura: [...] XLV. Convocar y aprobar las peticiones de las *consultas populares* en los términos de la ley.”²⁰⁸

El enfoque cualitativo considerado en la normatividad permite al legislador indagar, de manera más cercana y real, el fenómeno social y pronunciarse eficazmente a través de una

²⁰⁸ Poder Legislativo del Estado, “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas”, en *Gaceta parlamentaria*, núm. 235, 4 de septiembre del 2012, p. 14.

iniciativa de ley. En este sentido, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas establece:

Artículo 21. Las atribuciones de la Legislatura con relación a la ciudadanía son: [...] III. Dar el trámite que corresponda a las iniciativas de ley o decreto que formulen los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho de *iniciativa popular* consagrado en la Constitución Política del Estado; [...] VI. Convocar a *foros, debates, consultas, realizar estudios de opinión, aplicar encuestas* y practicar levantamientos de información empírica, como parte del trabajo de las comisiones.²⁰⁹

Por otra parte, la recolección de datos de las oficinas públicas, los informes que se estimen convenientes, bien sea por escrito o mediante la comparecencia de sus titulares, ya que de los documentos también se extraen datos importantes. La Ley Orgánica del Poder Legislativo faculta al legislador para llevar a cabo técnicas, evidentemente de carácter sociológico, como son: las comparecencias con funcionarios en las que se llevan a cabo entrevistas; los foros de consulta ciudadana, enunciados en los siguientes artículos:

Artículo 18.- Las atribuciones de la Legislatura en relación con el Poder Ejecutivo son: [...] XIII. Citar a *comparecer* ante el Pleno a los titulares de la administración pública;

Artículo 125.- Las comisiones legislativas tienen las siguientes atribuciones: [...] VI. Organizar *foros, conferencias, consultas, encuestas e investigaciones* que tengan por objeto ampliar la información necesaria para la elaboración de un dictamen;

Artículo 142.- Corresponde a la Comisión de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: [...] IV. De la convocatoria a *plebiscito y referéndum*, así como a *foros de consulta* a los ciudadanos, con el fin de obtener información y *opiniones* que contribuyan al ejercicio pleno de las atribuciones que la Constitución Local le torga a esta Asamblea Popular.²¹⁰

Los foros de consulta ciudadana, conferencias con especialistas, son valiosas herramientas cualitativas para tratar asuntos que requieren de mayor técnica, beneficiando a que la recolección de datos esté fuertemente influida por las experiencias y las prioridades de los participantes en la investigación. Los foros permiten que sus participantes sean verdaderas

²⁰⁹ Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, POG 15 de julio de 2006, última reforma POG 19 de mayo de 2012.

²¹⁰ *Ídem*.

muestras en las que se tiene la posibilidad de capturar información de aspectos parciales de una totalidad o universo ante la imposibilidad de abarcar todo el universo, ya que asisten habitantes de diversos municipios del Estado que plantean la problemática que les aqueja y sus posibles soluciones tanto de gestión pública como de carácter legislativo. Es en donde se percibe, además, si se trata de un problema legislativo o del ejecutivo, por ejemplo, lo que definirá derivar el problema a las instancias correspondientes y desecharlas como propuestas de ley, o en su defecto, considerar las propuestas para una iniciativa de ley.²¹¹

E. Método científico

El método científico es el proceso sistemático y razonado que el investigador sigue para la obtención de la verdad científica. En este método concluyen todos los métodos y técnicas necesarios para mantener la dinámica y evaluación científica y en su fase de comprobación o desaprobación de hipótesis, es posible la utilización de los medios adecuados para cada objeto de comprobación.²¹² Los principales elementos del método científico son los siguientes:

1. Observación de hechos y fenómenos. Permite recoger información, está presente en todo el proceso del método científico.
2. La hipótesis. Es la solución inmediata a problemas derivados de observaciones simples o estructuradas; transita por todo un proceso de verificación, perfeccionamiento y complementación hasta su comprobación o desaprobación.
3. Leyes científicas. Es la constante que se establece en virtud de la observación de varios hechos o fenómenos. En el Derecho la repetición de fenómenos no es idéntica sino semejante, se dan con base en repetición analógica.
4. Teoría científica. Cuerpo de doctrina científica aplicable a un grupo amplio de hechos o fenómenos –teoría de la legislación–.
5. Modelos científicos. Es la configuración ideal que representa de manera simplificada una teoría –modelos de cómo legislar–.

²¹¹ SÁNCHEZ GARCÍA, Verónica, “La legislación, el legislador y el análisis cualitativo” en *Letras Jurídicas*, revista electrónica de la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Ciénega, núm. 9, otoño de 2009, Jalisco, México, p. 29. En internet: http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos9/La_legislacion_el_legislador_y_el_analisis_cualitativo.pdf. Consulta: abril 2012.

²¹² PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, pp. 77 y 79.

6. Diseños de comprobación científica. Permiten comprobar o reprobado la hipótesis –la ineficiencia de la legislación se puede verificar con observaciones, encuestas–.
7. Concepto. Es una abstracción obtenida de acontecimientos observados.
8. Hechos y fenómenos. Hecho es todo aquello que forma parte de la realidad en el tiempo y en el espacio, fenómeno es todo hecho conocido por alguien.²¹³

1. Etapas del método científico

Los diversos elementos del método científico se conjugan y se interrelacionan en el proceso de investigación siguiendo varias etapas de conformidad con los principios de la lógica en busca de la verdad. Sobre las etapas del método científico –pasos sistemáticos– hay diferentes puntos de vista. Siguiendo a Ponce de León Armenta²¹⁴ son:

1. Observación simple y estructurada del fenómeno y su delimitación;
2. Planteamiento del problema y estudio de los conocimientos relacionados con el fenómeno a investigar;
3. Formulación de hipótesis;
4. Programación de las actividades comprobatorias de la hipótesis;
5. Comprobación o desaprobación de la hipótesis;
6. Conclusiones o presentación de teorías y modelos científicos.

Todo buen legislador, investigador o asesor debe conocer y aplicar el método científico al formular proyectos legislativos para generar mejores leyes. Es decir, saber observar, plantear un problema, compilar datos, ordenarlos, seleccionarlos y con ellos formular hipótesis sobre la materia de investigación, para luego verificar, comprobar y llegar a conclusiones. Estas fases constituyen lo sustancial de una investigación científica y en este caso investigación legislativa.

Pero esto no es suficiente, debe a su vez tener una visión de la realidad o entorno nacional, estatal, municipal, y en su caso, internacional, para conocer e interpretar aspectos de la realidad, sus factores sociales, culturales, económicos, tecnológicos, políticos y ecológicos, considerándolos para anticipar con responsabilidad el impacto de su opinión para la toma de decisiones.

²¹³ *Ibidem*, pp. 80-87.

²¹⁴ *Ibidem*, pp. 88-89.

2. Etapas del proceso de investigación

Investigare deriva del latín *in* “en” y *vestigium* “huella, pista” significa hacer diligencias para descubrir algo. Es decir, realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia. Por tradición se ha utilizado el método científico para lograr ese cometido.

En efecto, las fases básicas de una investigación guardan plena identidad con las etapas del método científico (cuadro 8). Para entender esta coincidencia se debe considerar que al margen de la diversidad de criterios para elaborar investigaciones, el empleo del método científico debe ser una constante.

El método científico en el proceso de investigación aplicado a proyectos y producciones legislativas, informes y dictámenes, se desarrolla de la siguiente forma:

Cuadro 8. Expediente de investigación legislativa –etapas del proceso de investigación–

PRIMERA ETAPA Definición del objeto de la investigación	<ol style="list-style-type: none">1. <i>Observación</i> del fenómeno socio-jurídico, su descripción y delimitación.2. Planteamiento y delimitación del <i>problema</i> que la iniciativa pretende resolver.3. Formulación de la <i>hipótesis</i>.4. Determinación del tema y subtemas.
SEGUNDA ETAPA Programación y determinación de contenidos y medios	<ol style="list-style-type: none">1. Elaboración del guión inicial o proyecto de índice y análisis de la experiencia acumulada.2. Selección y organización de los medios para la tarea de <i>investigación</i>: a) previsión del tiempo –ruta crítica o cronograma–; b) selección de fuentes de investigación; c) selección de métodos, técnicas y demás instrumentos para la comprobación de hipótesis; d) previsión de los recursos requeridos; e) previsión de actividades comprobatorias de la hipótesis.
TERCERA ETAPA Realización de la tarea indagatoria y concentración de informaciones	<ol style="list-style-type: none">1. Captura sistemática de información.2. Aplicación de los medios conforme al tiempo previsto.3. Actividades de comprobación de hipótesis.
CUARTA ETAPA Presentación, registro y clasificación de contenidos	<ol style="list-style-type: none">1. Presentación de los resultados: a) datos generales; b) índice; c) resumen ejecutivo; d) exposición de motivos.2. Texto normativo propuesto, transitorios: a) redacción; b) clasificación.3. <i>Conclusiones</i> y fuentes de investigación.
QUINTA ETAPA Revisión final y aplicación de los resultados	<ol style="list-style-type: none">1. Revisión formal y material de los resultados.2. Armonización de los componentes.3. Aplicación de los resultados.

Fuente: elaboración propia conforme PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Metodología del Derecho*, op. cit., pp. 48-49.

Lo expuesto en estas cinco etapas conforma el expediente de investigación legislativa que tendrá aplicación en el texto de un proyecto o iniciativa de conformidad con lo siguiente: exposición de motivos, estructura lógico-jurídica y transitorios. Si bien, la investigación legislativa se va a complementar con las reglas de técnica legislativa relativas a la estructura interna y externa, redacción, lista de comprobación –*checklist*–, impacto regulatorio, entre otras, las cuales se estudian en el capítulo quinto.

3. Método científico aplicado a la producción legislativa

El proceso legislativo es el conjunto de etapas establecidas en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento General, que tienen como finalidad crear una nueva ley, reformar, adicionar o derogar normas. Este proceso incluye conocimientos teóricos y también aquellos que se adquieren con la práctica, con la experiencia. Pero dicho proceso debe realizarse con técnica, usando los elementos del método científico, para poder generar leyes, lógicas, coherentes, organizadas, armónicas, validas y positivas.

El Congreso del Estado de Zacatecas autorizó la creación de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias y el Instituto de Investigaciones Legislativas en el año 2005. Dos nuevas instancias cuya finalidad es crear un espacio para la investigación, que sirva como base para profesionalizar la producción legislativa y vincularla con el ámbito académico y científico. “Una vez integrado dicho Instituto, toda ley deberá ser producto de una investigación apegada al método científico y apoyada en la técnica legislativa en su diagnóstico, elaboración y seguimiento.”²¹⁵

Se puede afirmar que la creación de leyes obedece a principios científicos porque existen reglas que deben respetarse, por ello es muy importante que todos aquellos que participan en la elaboración de las leyes, las conozcan. De esta forma lograr leyes no sólo

²¹⁵ Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, LVIII Legislatura, “Exposición de Motivos” del *Decreto 230. Reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo*, 22 de diciembre de 2005, p. 2. En www.congresozac.gob.mx/content/Direccion%20Juridica/Decretos/decreto230.doc. Consulta: marzo 2012.

formalmente validas, sino también intrínsecamente valiosas y positivas. García Máynez nos enseña que el Derecho perfecto es el que reúne esas características.²¹⁶

Toda norma debe tener tras de sí un valor ético, por ejemplo, protegen la vida, la salud, la libertad, etc., por eso son valiosas. Es formalmente valida porque para su elaboración se siguieron ante el Congreso local, los pasos del proceso legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, votación, aprobación y publicación. Y si en realidad tiene dicha norma positividad, es decir, si se observa fielmente por la comunidad.

Lo importante es hacer notar muy claro que los legisladores deben de acatar las reglas de la ética para identificar los valores que la sociedad persigue. Es decir, crear una ley que sea ética es hacer política y si la ley ha sido creada mediante el procedimiento señalado en la Constitución y la legislación, además es obedecida, tenemos una ley que se acerque a lo perfecto. Por ello se deben evitar la leyes que no escondan en sí un valor, porque no son éticas, asimismo, aquellas leyes en cuya creación no se observó el proceso legislativo, porque entonces estaremos ante la presencia de actos inconstitucionales.²¹⁷

La ley debe ser el instrumento diseñado para que la sociedad pueda acceder a sus metas, anhelos y esperanzas. Por ello el legislador debe ser un buen observador, pero no simplemente ver, sino que pueda entender los fenómenos sociales en el momento de la observación; prever lo que podría pasar con la aplicación de la norma por crear, es decir, simulando los escenarios que pudieran darse con la ejecución de la propia ley y luego tomar una decisión coincidente con la voluntad de sus representados, de ahí lo difícil de la tarea legislativa.²¹⁸

III. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA

Siguiendo a Ponce de León Armenta se conforma un esquema con las técnicas de investigación legislativa. Las aplicables a proyectos legislativos se clasifican en dos grandes grupos: las técnicas de investigación de campo o directas y las técnicas de investigación documental o indirectas (esquema 11).

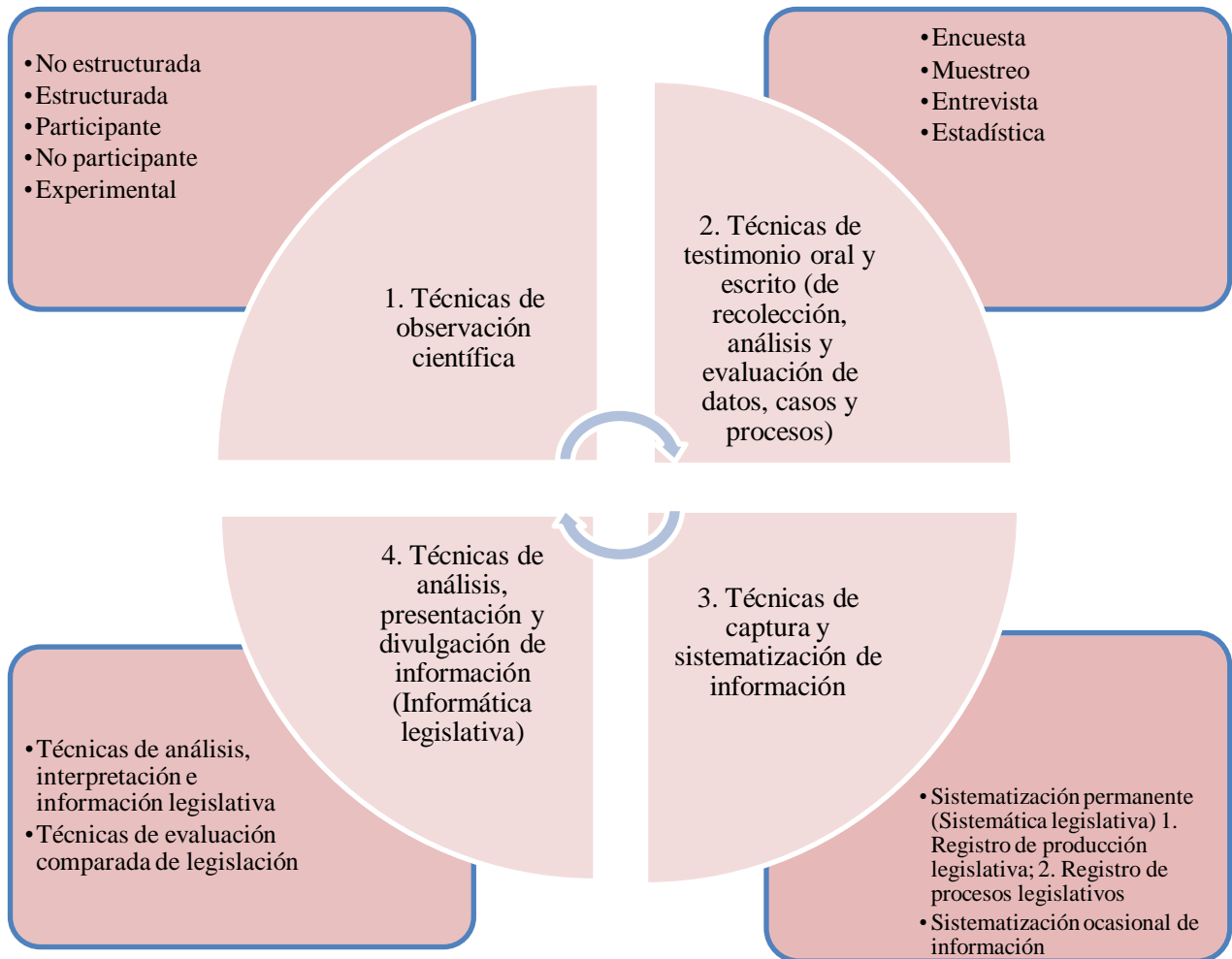
²¹⁶ Cfr. BRACHO BARBOSA, Alfredo, “Ciencia de la legislación y bicameralismo” en *Apuntes legislativos*, Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, año 2, núm. 8, Régimen político y función parlamentaria, p. 4.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 5.

²¹⁸ *Ídem*.

Esquema 11. Técnicas de investigación legislativa para proyectos legislativos

A. Técnicas de investigación de campo o directas



B. Técnicas de investigación documental o indirectas

- Legislativa
- Jurisprudencial
- Bibliográfica
- Hemerográfica
- De archivo
- Audiográfica
- Videográfica

Fuente: elaboración propia conforme PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Metodología del Derecho*, op. cit., pp. 119, 166-167.

Las técnicas de investigación directa o de campo han sido objeto de diversos criterios de clasificación. George Lundberg clasifica el trabajo de campo en dos géneros principales: 1) observaciones directas de cualquier fenómeno social, incluso la conducta, y 2) testimonios orales o escritos de personas.²¹⁹ Aquí se retoma a Ponce de León Armenta quien para efectos de sistematización y aplicación las clasifica en cuatro grandes grupos: observación, recolección, captura y análisis.

Para otros autores existen dos grandes grupos de técnicas de investigación: 1) técnicas para *recopilación* de información, son las primeras que el investigador debe aplicar o utilizar, porque permiten obtener información básica o datos fríos, y 2) técnicas para *análisis* de información, se usan para organizar, decodificar y leer la información previamente recopilada. Es decir, las técnicas para recopilación de información son aquellas herramientas, instrumentos, tecnologías, paquetes técnicos y procedimientos que le posibilitan al sujeto investigador reunir, encontrar, recopilar o construir la información empírica necesaria para responder las preguntas que formuló acerca de su objeto de estudio. Enseguida el investigador tiene que recurrir a las técnicas para análisis de la información para decodificar, leer, organizar y tratar de entender la información inicialmente recopilada.²²⁰

Por el tipo de información que en términos cognitivos brindan o permiten obtener y construir, existen otros dos grandes sub-grupos en los que se dividen las técnicas de recopilación y las de análisis: las técnicas de investigación cualitativas y las técnicas de investigación cuantitativas (cuadro 9).

Cuadro 9
Tipos de técnicas de investigación social

TÉCNICAS PARA RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN		TÉCNICAS PARA ANÁLISIS DE INFORMACIÓN	
Técnicas cuantitativas de recopilación	Técnicas cualitativas de recopilación	Técnicas cuantitativas de análisis	Técnicas cualitativas de análisis
➤ Encuesta	➤ Técnicas de investigación documental	➤ Análisis estadístico	➤ Lectura ➤ Análisis documental

²¹⁹ LUNDBERG George (trad. José Miranda), *Técnica de la investigación social*, 1949, citado por PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 121.

²²⁰ MARTÍNEZ LÓPEZ, José Samuel, “Estrategias metodológicas y técnicas para la investigación social”, en *Asesorías del área de investigación*, Universidad Mesoamericana, Oaxaca, México, 2004., pp. 18-19. En internet: www.geiuma-oax.net/sam/estrategiasmetytecnicas.pdf. Consulta: marzo de 2012.

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Muestreo ➤ Análisis de contenido (revisión de documentos) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entrevista ➤ Debate, comparecencia ➤ Consulta ciudadana, foro, conferencia 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Análisis textual
--	--	--	--

Fuente: MARTÍNEZ LÓPEZ, José Samuel, *op. cit.*, pp. 19-20.

Las técnicas *cuantitativas* se basan en agrupar y medir muestras en categorías, en función de variables preestablecidas, tales como rasgos socio-demográficos, situación económica, entre otros. Por tanto, los resultados obtenidos a partir de técnicas cuantitativas se validan exclusivamente con criterios estadísticos, es decir, no descubren procesos, simplemente los cuantifican. Y el objetivo de las técnicas *cualitativas* es clasificar, agrupar en categorías, describir la realidad, analizar el estrato social, es decir, encontrar los porqués de esa realidad, o al menos marcar las tendencias.

A. Técnicas de investigación social o de campo

Las técnicas de investigación directa o de campo como herramientas complementarias para la investigación documental, llamadas por algunos autores, técnicas de investigación social por su aplicación en las ciencias sociales, algunos más las han denominado técnicas empíricas. Mediante estas técnicas es posible la captura de datos directamente de la fuente donde se generan, lo cual propicia una información directa respecto del objeto de la investigación evitando la triangulación.²²¹

Verónica Sánchez García expone que el legislador, como representante de elección popular, previo a la expedición de una ley, debe reflexionar en la conciencia colectiva en el que intervienen factores de identidad racial, cultural, lenguas, religión, costumbres, idiosincrasia y demás elementos que nos unen e identifican como nación y, en particular, como pertenecientes a una entidad, municipio o comunidad; aunado a considerar las necesidades sociales, económicas, políticas y culturales de un tiempo y lugar determinado para que se logre, en mayor medida, el punto de equilibrio que dirija a los ciudadanos y sus órganos

²²¹ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 121.

de gobierno –ejecutivo, legislativo y judicial– de manera armónica apegada al principio de legalidad.²²²

Para que la investigación social sea efectiva, el legislador y sus asesores como investigadores deben considerar la estrecha interdependencia de todas las ciencias sociales, ya que no es posible plantearnos un problema económico o político sin considerar sus implicaciones en la norma jurídica y su trabajo debe ir más allá de la mera técnica legislativa. Sin embargo, en la práctica ésta última prevalece, en particular se atienden meras cuestiones de redacción. Ello implica que en muchas ocasiones se dejen de lado o se descuiden los aspectos de carácter metodológico y filosófico, tan necesarios porque permiten al investigador iniciar su estudio de manera sistemática y coherente, con una postura doctrinal identificada con el objeto de estudio y así proponer soluciones de problemas de la realidad social.²²³

Los legisladores se convierten en los representantes sociales, en los intermediarios entre la sociedad y el gobierno para hacer llegar las inquietudes y necesidades de la comunidad a los estratos en los que puedan ser escuchados y atendidos mediante la expedición de leyes, esta posición le permite a la ciudadanía plantear a su legislador situaciones y problemas que le brindan a éste la oportunidad de servir a la sociedad.

De hecho, se ha establecido que el legislador asuma en la práctica el importante papel de gestor de las inquietudes y demandas populares, lo cual ha provocado que la ciudadanía considere como obligación del legislador atender y encauzar sus demandas. Es decir, el legislador se ha convertido en un importante elemento de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, labor realizada en forma constante y permanente, en beneficio de sus representados; porque para el pueblo, un diputado debe representar un apoyo para sustentar sus anhelos de progreso y seguridad, que propicie su confianza y convicción.²²⁴

1. Técnicas de observación científica

La observación puede asumir muchas formas, es la más antigua y la más moderna de las técnicas para la investigación. La ciencia comienza con la observación y finalmente tiene que volver a ella para encontrar su convalidación final.²²⁵ Hay muchas técnicas para la observación

²²² SÁNCHEZ GARCÍA, Verónica, *op. cit.*, p. 11.

²²³ *Ibidem*, p. 13.

²²⁴ *Ibidem*, p. 15.

²²⁵ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 123.

y cada una de ellas tiene sus usos; se clasifica en observación estructurada, no estructurada, participante, no participante y experimental.

a. Aplicación de la observación en proyectos legislativos

La labor legislativa permite aplicar diversas técnicas como la observación no estructurada u observación simple, de gran importancia en virtud de que a partir de la observación no estructurada puede generarse una observación metódicamente estructurada. La técnica de observación se aplica en la fase de iniciativa, es decir, al momento de elaborar un proyecto de ley, decreto de reforma o punto de acuerdo. También en la etapa de dictamen.

Siguiendo a Verónica Sánchez, en el caso de un enfoque cualitativo, éste parte de la observación y la evaluación de fenómenos, establece suposiciones, prueba y demuestra, revisa, propone, modifica, cimienta y fundamenta las suposiciones e ideas o incluso, genera otras. Mediante el enfoque cualitativo el legislador, en su carácter de investigador del fenómeno socio-jurídico, descubre y define preguntas, recolecta datos, sin necesidad de una estricta medición numérica, a través de la descripción y la observación. Participa de manera directa en los eventos, los interpreta y, en consecuencia, desarrolla una propuesta de ley denominada iniciativa. De esta manera, las inquietudes y demandas de sus representados las convierte en leyes o decretos que modifican, adicionan y derogan preceptos legales, presentando iniciativas que vienen a establecer nuevos ordenamientos que contemplan las peticiones de los gobernados, haciendo con ello un acto de mejor justicia.²²⁶

b. Aplicación de la observación en el dictamen

En las comisiones legislativas es donde predomina la aplicación de las técnicas de investigación social, al llevar a cabo el análisis, estudio, discusión y dictamen de los asuntos que les turne la Asamblea, es donde verdaderamente se lleva a cabo el trabajo legislativo. Entre las técnicas de investigación de campo utilizadas por las comisiones legislativas destacan las técnicas de observación científica, las de recolección, procesamiento, análisis e interpretación de datos y procesos. Y toda vez que las comisiones son colegiadas, integra a los diputados y asesores de los distintos grupos parlamentarios, lo cual provoca que confluya la

²²⁶ SÁNCHEZ GARCÍA, Verónica, *op. cit.*, p. 18.

representación política y social, de acuerdo a su propia ideología, con el objeto de lograr equilibrio en las decisiones que impactarán a la sociedad.²²⁷

Los diputados integrantes de diversas comisiones legislativas y sus asesores, llevan a cabo visitas, entrevistas y diversas acciones fuera del Congreso, con la finalidad de captar de manera directa, las impresiones de la ciudadanía y así lograr un estudio y dictamen de las iniciativas que les son turnados para su análisis. Es decir, el legislador tiene la oportunidad de observar a los participantes y describir su comportamiento en su vida cotidiana y de esta manera, estar en posibilidad de recolectar, procesar, analizar y presentar la información obtenida. También pueden aplicar las técnicas generales de testimonio oral y escrito cuando se entrevistan de manera directa con los involucrados, lo que permite el análisis y evaluación de datos, casos y procesos. Esta labor permite presentar los informes ante el Pleno de la Asamblea legislativa.²²⁸

Las sesiones de las comisiones legislativas son de carácter público, lo cual permite el contacto con los ciudadanos que desean asistir y participar en las discusiones, eso facilita que las inquietudes emanadas en el desarrollo de la sesión de comisión, no estén definidas por completo, es decir que no estén dirigidas, ni estén sujetas a limitaciones ya que el diálogo se da de manera natural y con fluidez. Por lo tanto, el legislador observa los procesos sin interrumpir, alterar o imponer un punto de vista externo, sino que escucha y trata de percibir las inquietudes de la ciudadanía.²²⁹

2. Técnica de encuesta

Por encuesta se entiende “una interrogación particular respecto de una situación que comprende a ciertos individuos, y esto, con objeto de establecer una generalización.”²³⁰ Se recomienda su aplicación al momento de efectuar investigaciones sobre la conveniencia o inconveniencia, necesidad o factibilidad de la norma, con el auxilio de técnicas de investigación directa, de acuerdo a la temática y objetivo de la iniciativa de ley.

Es una técnica que permite obtener información empírica sobre determinadas variables que quieren investigarse para hacer un análisis descriptivo de los problemas o fenómenos. Los

²²⁷ *Ibidem*, p. 26.

²²⁸ *Ibidem*, p. 28.

²²⁹ *Ídem*.

²³⁰ GHIGLIONE, Rodolfo y MATALON, Benjamín, *Las encuestas sociológicas. Teorías y prácticas*, Trillas, México, 1989, p. 13.

instrumentos de la encuesta son el cuestionario y la cédula de entrevista.²³¹ En la encuesta se recopilan testimonios orales y escritos con la intención de conocer hechos, opiniones y actitudes. “Para su aplicación es necesario diseñar un cuestionario que se adapte a las necesidades requeridas en la investigación considerando las características del grupo que se va a investigar. Además es importante la forma en que se ordenaran los datos que arroja la encuesta, sistematizándolos para el debido análisis e interpretación, obteniendo un resultado final.”²³²

La técnica encuesta es una herramienta muy útil para describir de manera rápida y oportuna tendencias y frecuencias de actitudes u opiniones de la población, mediante la encuesta, un investigador social puede llegar a responder las preguntas qué, cuándo, cómo, quién y por qué.

Estas ventajas de la encuesta la han convertido en una herramienta fundamental para el estudio de lo social. Como lo muestra el hecho de que distintas “organizaciones contemporáneas, políticas, económicas o sociales, utilizan esta técnica como un instrumento indispensable para conocer el comportamiento de sus grupos de interés y tomar decisiones sobre ellos. Debido a su intenso uso y difusión, la encuesta es la representante por excelencia de las técnicas de análisis social.”²³³ López Romo señala por la enorme difusión que se ha hecho de esta técnica dentro de las instituciones académicas, los medios de comunicación al publicar resultados, ha generado una cultura de encuesta. Hoy en día la encuesta es una de las técnicas más populares que existen.

3. Técnica de muestreo

El muestreo es una técnica de investigación directa que se sustenta en la posibilidad de capturar información de aspectos parciales de una totalidad o universo ante la imposibilidad de abarcarlo por completo. La alternativa es la muestra de este universo para establecer constantes de probabilidades, siguiendo algún parámetro o característica medible.²³⁴

La característica principal del muestreo consiste en la posibilidad de establecer constantes, sobre hechos, opiniones y actitudes ante universos muy numerosos, dentro de los

²³¹ ROJAS SORIANO, Raúl, *Investigación social: teoría y praxis*, Ed. Plaza y Valdés, México, 2002, p. 139.

²³² AYALA VICTORIA, Celia, *Sociología Jurídico Educativa*, Ed. Porrúa e Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2006, p. 14.

²³³ LÓPEZ ROMO Heriberto, “La metodología de encuesta”, en GALINDO CÁCERES, Luis Jesús, *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, Pearson Educación, México, 1998, p. 33.

²³⁴ AYALA VICTORIA, Celia, *op. cit.*, p. 14.

cuales se pueden seleccionar muestras. Es recomendable diversificar la muestra a efecto de que los datos obtenidos sean representativos de todo el universo. El muestreo en este sentido ahorra recursos de tiempo, dinero y esfuerzo, porque al analizar grandes cantidades de material es un derroche, cuando basta el análisis de una cantidad más pequeña, así el uso del muestreo permite una labor científica más adecuada.²³⁵

También se le conoce como encuesta por muestreo, es decir, se toma una parte representativa de la población total, se debe tomar un marco de referencia, generalmente el censo de población. Para que una muestra sea representativa, debe reflejar las similitudes –muestreo de universo homogéneo– o diferencias –muestreo de universo heterogéneo– encontradas en la población.

Otro de los tipos de encuesta de gran auge en los últimos años son los llamados sondeos de opinión, que a diferencia de las encuestas por muestreo, toma una menor porción de la población por lo cual los resultados no serán tan confiables. El sondeo permite determinar lo que opina la población respecto de una ley o proyecto legislativo.

4. Técnica de entrevista

La entrevista es otra técnica de investigación directa, se integra con preguntas y respuestas que se desarrollan en un ambiente de conversación entre entrevistador y entrevistado, con la debida captura de los datos aportados. Es la entrevista un instrumento permanente de intercomunicación cognoscitiva y de investigación. Su eficiencia depende de factores favorables tanto del entrevistador como del entrevistado.²³⁶

a. Entrevista en proyectos legislativos

Para conocer la aplicación en la práctica de una ley, respecto de la cual se elabora un proyecto de ley, reforma o acuerdo, se recomienda la entrevista para: 1) procurar el intercambio de experiencias respecto del estado de eficacia de la ley en estudio; 2) proyectar un mínimo de entrevistas con funcionarios de otros poderes públicos del Estado que se encuentren involucrados directa o indirectamente con el contenido y objeto de la ley, y 3) tener acercamiento con la sociedad civil organizada o en lo individual, perteneciente a sectores dependientes o interesados en la materia de la ley.

²³⁵ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 141.

²³⁶ *Ibidem*, pp. 145-146.

Al realizar un cuestionario para encuesta o entrevista considerar los siguientes puntos: 1) objetivo de la iniciativa, es decir, tener una idea muy clara de la temática y objetivo de la iniciativa, lo cual requiere de la previa investigación legislativa, doctrinal, etc.; 2) población a la cual va dirigida la encuesta –nivel académico, social, cultural, laboral– o la entrevista – académicos, profesionistas, servidores públicos–, pues es necesario adaptar el lenguaje para comprensión de la pregunta; 3) estructura de los cuestionamientos, generalmente consta de una pregunta y de una respuesta cerrada o elección de respuestas prediseñadas, y 4) número de preguntas, se recomienda realizar como mínimo seis preguntas, pero pueden ser diez hasta veinte.

b. Entrevista en fase de dictamen

Las comisiones legislativas tienen la facultad de invitar a los titulares de las distintas dependencias o entidades estatales o municipales para el adecuado desempeño de sus atribuciones, lo que permite el contacto directo con los funcionarios y escuchar sus experiencias para así, ajustar la legislación a la vida cotidiana de manera real y efectiva; es decir, se apoya de los testimonios orales o escritos de las personas invitadas. La técnica cualitativa idónea, en este caso, es la entrevista que se sustenta en la conversación entre entrevistador, a cargo de los legisladores, y por la otra parte los entrevistados, quienes son los titulares de las dependencias.²³⁷ La Ley Orgánica dispone:

Artículo 126.- Los Presidentes de las comisiones legislativas tienen las siguientes facultades y obligaciones: [...] VI. Solicitar la información y copias de documentos que requiera de los archivos y oficinas del Estado y municipios, así como citar o *entrevistarse* con funcionarios públicos para sustentar su criterio en el estudio de los asuntos que le sean encomendados.²³⁸

En las entrevistas se da amplia libertad al entrevistado de exponer fenómenos, experiencias vivientes y opinión sin limitaciones, conocidas como entrevistas abiertas; aunque también existen las entrevistas cuya respuesta se restringe por efecto de la naturaleza de la pregunta, como lo es la entrevista cerrada. Para llevar a cabo estas entrevistas, previamente se programan, para respetar las agendas de trabajo de los titulares de las dependencias y de los

²³⁷ SÁNCHEZ GARCÍA, Verónica, *op. cit.*, p. 27.

²³⁸ Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, POG 15 de julio de 2006, última reforma POG 19 de mayo de 2012.

legisladores, sin embargo, no sólo se restringe a este aspecto, sino también se procede a la definición del objetivo así como la elaboración de cuestionarios para el efecto de lograr mejores resultados.

Durante la ejecución de las entrevistas, se deben prevenir las variables, su ejecución y consideración de los entrevistados, así como de los instrumentos requeridos para la captura de datos, como puede ser el uso de videocámaras y de audio. Pero también se debe considerar crear un ambiente de confianza, en el que se armonicen los intereses del entrevistador con el entrevistado, para así evitar las entrevistas denominadas de tensión.²³⁹

5. Técnica de estadística

Es la técnica que tiene por objeto la evaluación de hechos, opiniones experiencias, vivencias y de mas fenómenos a partir de representaciones numéricas. La estadística, como técnica general se complementa con otras técnicas como la encuesta, el muestro, la entrevista, entre otras. El instrumento principal de la estadística lo constituye el censo que a la vez se realiza fundamentalmente mediante cuestionarios.²⁴⁰

La estadística es indispensable para medir las probabilidades de conocer las referencias que se repiten o se presentan con alguna regularidad, con base en determinados parámetros, registrando los mínimos y los máximos para determinar las generalidades. “Para su aplicación se ubica los números mínimos en un extremo, los máximos en otro, y en el centro permanece un número que es la representación del común denominador.”²⁴¹

a. Estadística en la investigación legislativa

La estadística es necesaria en cualquier trabajo de investigación. En el área legislativa tienen mayor aplicación: 1) la estadística de fenómenos sociales, permite elaborar constantes con base en la representación numérica de fenómenos socio-jurídicos, y 2) la estadística de carácter permanente y sistémico, también tiene una reiterada aplicación en la investigación, por ejemplo, en la sistematización de la legislación que permite la captura permanente de datos fundamentales.²⁴²

²³⁹ SÁNCHEZ GARCÍA, Verónica, *op. cit.*, p 27.

²⁴⁰ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, pp. 149-150.

²⁴¹ AYALA VICTORIA, Celia, *op. cit.*, p. 15.

²⁴² PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 151.

Esta técnica de investigación permite determinar parámetros en base a estudios ya realizados. Por ejemplo, en un proyecto de reforma al Código Familiar del Estado, la investigación se acompaña de estadísticas de nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios, dependiendo del tema en estudio. Los datos deben ser oficiales, en este caso, del organismo responsable de la elaboración y difusión, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Además de ser estadísticas actuales ya que los datos rápidamente se vuelven obsoletos.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuenta con el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL)²⁴³ brinda información estadística de iniciativas presentadas y turnadas a comisiones; dictámenes o puntos de acuerdo aprobados, desechados, pendientes; sesiones celebradas, listas de asistencia, votaciones, entre otros temas. Asimismo, los congresos de las entidades federativas cuentan con áreas de estadística parlamentaria.

B. Técnicas de investigación documental de carácter legislativo

El predominio del texto como fuente principal de los trabajos de investigación jurídica también está relacionado con la concepción dominante que considera al Derecho como un objeto de estudio formal positivo, puesto que el Derecho se explica por el Derecho, la norma por la norma. En esta dinámica, “la explicación del Derecho se encuentra donde consta formalmente: en la Constitución, en las leyes, y en los textos que las aclaran: la jurisprudencia, la doctrina. Conocer el Derecho en los textos es tan importante como conocer el Derecho en la realidad.”²⁴⁴

Las técnicas de investigación documental tienen por objeto capturar los conocimientos, experiencias y avances más significativos del tema a investigar en el menor tiempo posible y con los resultados más satisfactorios. Las principales técnicas de investigación documental aplicables a proyectos legislativos son las que a continuación se describen.

²⁴³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura, *INFOPAL*, en: www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXII.html. Consulta: septiembre 2012.

²⁴⁴ GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *La construcción del Derecho. Métodos y técnicas de investigación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, p. 57.

1. Técnica de investigación legislativa

Mediante esta técnica se capturan los datos contenidos en constituciones, tratados internacionales, códigos, leyes, reglamentos y demás disposiciones legislativas que norman el tema del proyecto. La captura de información legislativa puede hacerse también mediante la técnica de investigación hemerográfica tratándose de diarios o periódicos oficiales, cuando la legislación no ha sido publicada por casas editoriales o instituciones.²⁴⁵

Se debe privilegiar la consulta de legislación en la publicación original del Diario Oficial de la Federación, la Gaceta Oficial del Distrito Federal y el Periódico Oficial en el caso de los estados, porque son la única versión oficial, y por tanto, la única publicación que da validez jurídica a una norma.²⁴⁶ En el caso de aspectos del Derecho interno regidos por tratados internacionales suscritos por México, se consultarán en la publicación original del tratado en el Diario Oficial o en colecciones publicadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Puesto que una de las funciones principales de los congresos es hacer leyes, la investigación legislativa es de importancia fundamental. Antes de crear una ley, el legislador debe conocer la normatividad vigente al respecto para evitar textos repetidos y contradictorios, así como para subordinar la nueva ley a aquellas que sean de superior jerarquía y para coordinar con otras leyes vigentes de igual jerarquía.

Observe que en la técnica de investigación legislativa se aplican los métodos: histórico –antecedentes legislativos–, sistemático –principios de coherencia, jerarquía normativa y competencia normativa–, comparativo –cuadros de legislación comparada, artículo por artículo, de la ley vigente con la iniciativa, etc.– Las técnicas que hacen posible la mejor aplicación son las de informática jurídica, en lo que corresponde a información legislativa y sistemática legislativa, respecto del registro de producción legislativa, las cuales son abordadas en la parte final de este capítulo.

En esta tarea se recomienda utilizar los medios electrónicos, sea en dispositivos de almacenamiento o en páginas *web* de las instituciones. La página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión contiene todas las leyes federales y estatales. El Senado

²⁴⁵ PONCE DE LEÓN ARMENTA, *op. cit.*, p. 116.

²⁴⁶ Aunque existen diversas instituciones que proporcionan el texto de la legislación, de acuerdo al artículo 3º del Código Civil Federal y artículos 2º, 3º, 4º y 8º de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, son la única versión oficial.

de la República ofrece un amplio listado de leyes y decretos. Los congresos estatales publican la legislación estatal.

2. Técnica de investigación jurisprudencial

En la investigación sobre la materia del proyecto de ley o reforma se deben considerar las tesis de jurisprudencia, y según el tema, tesis aisladas y criterios. El análisis de la jurisprudencia permite el empleo del método inductivo mediante la evaluación de casos.

Cabe recordar que de acuerdo con los artículos 94 y 107 de la Constitución federal, se establece que la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia –cinco resoluciones en el mismo sentido– que establezca el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano así como los requisitos para su interrupción y modificación.

3. Técnica de investigación bibliográfica

En esta fase de la investigación se requiere consultar textos escritos por especialistas, es decir, doctrina en las diversas áreas del Derecho, en la materia de la ley a crear o reformar, tales como constitucional, administrativo, civil, familiar, fiscal, penal, electoral, entre muchas otras. La fuente principal de consulta son los libros, acudir a bibliotecas, incluso virtuales, son de gran utilidad en la actualidad.

La doctrina tanto nacional como extranjera debe ser objeto de una selección cuidadosa por parte del investigador. Lo esencial de esta selección no es la cantidad sino la calidad. Para un análisis integral, se deben reunir opiniones de los autores, tanto favorables como contrarias del tema legislativo a tratar.

4. Técnica de investigación hemerográfica

La investigación hemerográfica se realiza en revistas especializadas y periódicos. Es fundamental para la investigación porque por regla general el estado más actualizado de cualquier materia es dado a conocer en artículos científicos publicados en revistas, acudir a ellas es garantía de información actual. Al igual que los libros, las revistas son objeto de una organización que posibilita el aprovechamiento por el investigador. En las revistas suelen aparecer reseñas de libros, las cuales permiten tener una idea clara y sintética así como un

juicio crítico, de obras jurídicas de reciente aparición a las cuales se puede acudir si es conveniente.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM concentra un acervo importante de revistas jurídicas²⁴⁷ las cuales se pueden consultar vía internet. A nivel local se cuenta con las revistas *Vínculo Jurídico*, edición de la Unidad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, así como *Actualidad Judicial*, revista del Poder Judicial del Estado de Zacatecas.

5. Técnica de investigación de archivo

Esta técnica tiene como finalidad capturar la información contenida en archivos generales, especiales o particulares.²⁴⁸ En el área legislativa tienen relevancia el Archivo General de la Cámara de Diputados, el Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República así como los archivos del Poder Legislativo de las diversas entidades del país. Este tipo de archivos contienen colecciones de documentos propios de la actividad legislativa, tales como, libros de actas de sesiones, diario de los debates, gaceta parlamentaria. Es decir, iniciativas, dictámenes, así como los debates para su aprobación. También resguardan la legislación de años o siglos pasados en la colección del Diario Oficial de la Federación o del Periódico Oficial en el caso de las entidades.

6. Técnica de investigación audiográfica y videográfica

Mediante la técnica de investigación audiográfica es posible capturar los datos necesarios en la investigación que se producen en programas radiofónicos o documentos audiográficos.²⁴⁹ La técnica de información videográfica se apoya en medios visuales, entre ellos el video y filmes.

Las sesiones del Congreso de la Unión y de los congresos locales se graban en documentos de audio y video, lo cual permite tener un registro del trabajo legislativo con todos los detalles, donde constan los asuntos tratados y las discusiones o argumentos de las reformas a la legislación. El Congreso del Estado de Zacatecas cuenta con un área de videoteca, audioteca y fototeca.

²⁴⁷ Cfr. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, *Publicaciones periódicas, Revistas*. En internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/>. Consulta: febrero 2012.

²⁴⁸ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 114.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 115.

C. Técnicas de captura y sistematización de información

Ponce de León Armenta distingue las técnicas “generales” de captura, sistematización, análisis y presentación de información como la encuesta, muestreo, entrevista y estadística, de las técnicas “específicas” de captura y sistematización de datos, casos y procesos. Hace la observación que hay una estrecha vinculación entre todas las técnicas existentes cuya aplicación se complementa recíprocamente de conformidad con el objeto de la investigación. El autor clasifica las técnicas de captura y sistematización de información en dos grupos según se trate de captura permanente o no permanente.²⁵⁰

La palabra sistematización proviene de la idea de sistema, el cual es un conjunto de reglas, métodos o datos que relacionados entre sí ordenados y clasificados contribuyen a determinado objeto. La captura y sistematización de información legislativa se refiere a constituciones, tratados internacionales, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, reglas de operación y demás normatividad aplicable al proyecto de investigación.

1. Técnica de captura y sistematización permanente. Sistemática legislativa

Mediante esta técnica es posible instrumentar el método sistemático con la organización del registro de la información. Tiene estrecha relación con la estadística ya que su finalidad es recabar información permanente por determinadas instituciones y para una gran variedad de efectos. Esta técnica es complementaria de las técnicas de análisis, interpretación y presentación de datos, casos y procesos así como de las técnicas bibliográficas, de archivo, legislativas, jurisprudenciales, etc.²⁵¹ Las fases de aplicación son, programación, captura de informaciones y sistematización.

Así, la sistemática legislativa corresponde a la aplicación de las técnicas de: 1) registro sistemático de producción legislativa –leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, etc.–; 2) técnicas de registro sistemático de procesos legislativos –iniciativas presentadas, dictámenes, acuerdos–. Y a la vez corresponda a las técnicas que aplica la informática legislativa porque su fin último es la sistematización de información.

Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial participan en la actividad de regulación del sistema jurídico. Estos se componen de subsistemas institucionales fundados en la separación de poderes. Cada una de estas instituciones puede tener sus modos de información específicos

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 154.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 155-156.

y sus procedimientos de comunicación. Pero los flujos de pre-regulación están constituidos por leyes y reglamentos que emanan del parlamento y de la administración, mientras que la post-regulación, que efectúa la corrección, corresponde a la justicia.²⁵²

a. Aplicación. Sistema Mexicano de Información Legislativa

El Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL) del Senado de la República es un sistema informático que tiene proyectado integrar una base datos de información legislativa con cobertura nacional, enlazar y hacer más accesible la información legislativa y normativa de México entre las instituciones gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno federal, los congresos estatales, institutos de investigaciones jurídicas y legislativas, universidades públicas y privadas, con la sociedad misma, mediante la instrumentación de políticas y programas orientados a: 1) consultar a nivel y tipo de técnicas utilizados por cada una de las partes; 2) interconectar vía *web* a las instituciones públicas y privadas y a la sociedad.²⁵³

Para el cumplimiento del propósito, las entidades participantes convienen en: 1) migrar sus propios sistemas de información a plataformas informáticas que estén homologadas bajo los estándares que defina una institución especializada, y 2) mantener o escalar progresivamente la información legislativa que generan, procesan o tienen a su cargo dentro de los estándares mínimos que se establezcan en los lineamientos y bases técnicas que expida el Senado, tales como:

a) Proceso legislativo federal: Cámara de Senadores: iniciativas, dictámenes, (debate, versión estenográfica, votaciones, voto particular, moción suspensiva); trabajo en comisiones, agenda legislativa; foros. Cámara de Diputados: iniciativas, dictámenes (debate, versión estenográfica, votaciones, voto particular, moción suspensiva); trabajo en comisiones, agenda legislativa, encuestas, foros, espacio interactivo.

b) Proceso legislativo local: iniciativas, dictámenes, (debate, versión estenográfica, votaciones, voto particular, moción suspensiva); trabajo en comisiones, agenda legislativa. Leyes federales, Constitución federal, leyes secundarias, códigos, reglamentos. Normatividad municipal: acuerdos. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal

²⁵² BOURCIER, Danièle y CASANOVAS, Pompeu, *Inteligencia artificial y derecho*, Ed. UOC, Barcelona España, 2003, p. 34.

²⁵³ “Convenio marco de colaboración multilateral suscrito entre diversas instituciones gubernamentales de los tres ámbitos de Gobierno Federal, los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; para la integración y desarrollo del Sistema Mexicano de Información Legislativa y Normativa, a cargo del Senado de la República”, México, D. F., 4 septiembre 2009, p. 11. En internet: <http://congresocam.gob.mx/LX/transparencia/senado.pdf>. Consulta: marzo 2012.

Federal Electoral, controversias y acciones de inconstitucionalidad. Encuestas, foros, espacio interactivo.

c) *Leyes federales*: Constitución federal, leyes secundarias, códigos, reglamentos;

d) *Leyes locales*: Constitución local, leyes secundarias, códigos y reglamentos;

e) *Normatividad municipal*: bandos, reglamentos, planes y programas;

f) *Jurisprudencia*: de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal Electoral, controversias y acciones de inconstitucionalidad;

g) *Derecho internacional*;

h) *Organismos autónomos*;

i) *Normatividad del "SIMIL"*.²⁵⁴

De la misma forma, el convenio celebrado por el Poder Legislativo del Estado de Zacatecas con el Senado de la República establece el compromiso de desarrollar sistemas informáticos que permitan procesar información de la función legislativa y de los medios de comunicación local y nacional, para construir de manera conjunta un SIMIL dinámico y de fácil consulta.²⁵⁵

b. Sistema Estatal Normativo de Zacatecas

El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas creó en el 2006 el *e-SEN Leyes y Códigos, Sistema Estatal Normativo*²⁵⁶ en versión disco compacto. Este sistema facilita la consulta de la legislación estatal vigente, al proporcionar el texto íntegro de cada uno de los ordenamientos legales por medio de un acceso de búsqueda avanzada que brinda ocho opciones: número de decreto, legislatura, periódico oficial, fecha de publicación, materia, contenido en artículo, categoría y año de publicación.

La versión e-SEN en línea se encuentra disponible a partir de 2011 en la página *web* del Congreso del Estado.²⁵⁷ La legislación estatal vigente al 30 de septiembre de 2012 se integra por 106 ordenamientos, es decir, 1 Constitución, 9 códigos y 96 leyes.

²⁵⁴ *Ibidem*, pp. 12-13.

²⁵⁵ "Convenio general de colaboración que celebran por una parte, la H. Cámara de Senadores, por conducto del Instituto Belisario Domínguez (...) y por la otra parte, el Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (...)", en Portal de transparencia, sitio web oficial del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, *Convenio con el Senado de la República Mexicana* (información de carácter general conforme el artículo 11, fracción XX de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas), México, D. F., 2 abril 2009, p. 5. En internet: www.congreso Zacatecas.gov.mx/coz/images/uploads/20120315095227.pdf. Consulta: marzo 2012.

²⁵⁶ LX Legislatura del Estado de Zacatecas, Instituto de Investigaciones Legislativas, *e-SEN IV Leyes y Códigos, Sistema Estatal Normativo*, 4ª versión digitalizada, Zacatecas, México, marzo de 2011.

²⁵⁷ LX Legislatura del Estado de Zacatecas, *e-SEN versión IV. Sistema Estatal Normativo-Zacatecas*. En www.congreso Zacatecas.gov.mx/esen. Consulta: septiembre 2012.

c. Sistema de Información Legislativa

El Sistema de Información Legislativa (SIL) del Gobierno Federal es un sistema en el cual se encuentra información sobre los asuntos presentados en las sesiones de la Cámara de Diputados, Senadores y Comisión Permanente. Cuenta también con datos curriculares de los legisladores. Asimismo, un reporte de la agenda legislativa del Ejecutivo y sus iniciativas presentadas por periodos. Se despliega un breve resumen del asunto, el proponente y el trámite. Entre los mecanismos de atención ciudadana dispone de correo electrónico a través del cual los ciudadanos presentan dudas o comentarios respecto a la información disponible en el SIL, lo cual permite conocer sus necesidades y expectativas.

El SIL apoya la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, promueve en la ciudadanía el interés por los asuntos legislativos y transparenta la información gubernamental.²⁵⁸ La unidad responsable es la Dirección General de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal.

d. Sistema de jurisprudencia y tesis aisladas IUS

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) publica anualmente el sistema *IUS Jurisprudencia y tesis aisladas*,²⁵⁹ contiene textos publicados en el Semanario Judicial de la Federación a partir de junio de 1917. Incorpora además noticia histórica, apéndices, ejecutorias, votos, acuerdos, informes y otros documentos. La obra es un acervo informático que se presenta en dos diferentes formatos: disco compacto (CD) conformado por cuatro unidades y versión de video digital (DVD-ROM).

La página web oficial de la SCJN dispone de consulta en línea de *Jurisprudencia y tesis aisladas IUS*,²⁶⁰ ejecutorias, votos y acuerdos. La información se puede consultar en diversos apartados: consulta tradicional, permite localizar mediante búsqueda por palabras clave en tesis jurisprudenciales o tesis aisladas; consulta global; temática; especial e índice alfabético por materias.

Además del *IUS*, cuenta con otros sistemas de consulta: biblioteca digital y sistema bibliotecario; catálogo de expedientes históricos (1828-1928); justicia constitucional local;

²⁵⁸ Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, Gobierno Federal. En internet: www.sil.gobernacion.gob.mx/portal. Consulta: marzo 2012.

²⁵⁹ SCJN, Poder Judicial de la Federación, *IUS 2011 Jurisprudencia y tesis aisladas. Junio 1917- diciembre 2011*, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la SCJN, México, 2012. Versión DVD.

²⁶⁰ SCJN, *Jurisprudencia y tesis aisladas IUS*, actualizado a mayo de 2012. En internet: <http://200.38.163.161/paginas/tesis.aspx>. Consulta: junio 2012.

normativa nacional e internacional; Semanario Judicial; sentencias y datos de expedientes; versiones taquigráficas del Pleno; listas de acuerdos de juzgados y tribunales; publicaciones de la SCJN; videoteca de sesiones; videoteca de actividades de difusión de la cultura jurídica.²⁶¹ A través de estos sistemas de consulta en línea se brinda acceso a fuentes primarias de información y conocimiento a investigadores, académicos y sociedad en general.

e. Sistemas de información legislativa de la UNAM

La Unidad de Documentación de Legislación y Jurisprudencia es un departamento del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM cuyo objetivo es la compilación, análisis y sistematización de documentación legislativa y jurisprudencial, tanto nacional como extranjera, así como la realización de sistemas de información. La función de acopio de información se ha realizado a lo largo de los sesenta años de existencia del Instituto.²⁶²

En cuanto a la realización de sistemas de información, el Instituto inició desde la década de los 90. El primero de ellos fue el sistema *UNAM-JURE*, diseñado para almacenar, identificar y dar seguimiento a constituciones, leyes, códigos, decretos, tratados, estatutos, normas oficiales, bandos, ordenanzas, planes, presupuestos, reglamentos, tarifas, manuales, contratos ley, circulares, avisos y acuerdos, entre otros, publicados en todo el territorio nacional. En su momento llegó a constituirse como el banco de información legislativa más importante del país.

Otros de los sistemas de información realizados son: *CFE-JURE* para la Comisión Federal de Electricidad; *DF-JURE*, para Gobierno del Distrito Federal; Sistema de Información Jurídica en materia de Seguridad Pública, para el Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación; *ADPRO-JUS* realizado para la Procuraduría General de la República; *JUS-LAB* Sistema de Información Jurídico Laboral, Secretaría del Trabajo y Previsión Social; *JURE-CONST* Sistema de Información Jurídico Constitucional; *JUS-TUR*, creado para la Secretaría de Turismo; Sistema *IFE-JURE* elaborado para el Instituto Federal Electoral; *ISSSTE-JURE* Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

²⁶¹ SCJN, *Sistemas de Consulta*. En internet: <http://www.scjn.gob.mx/Paginas/MapaDeSitio.aspx>. Consulta: junio 2012.

²⁶² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Presentación*. En internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/presenta.htm>. Consulta: junio 2012.

Estado, y *UNI-JUS* Sistema de Información Jurídico Universitario.²⁶³ Estos sistemas se han realizado en disco compacto, internet y en ocasiones para su consulta interna en entidades gubernamentales.

2. Técnica de análisis, presentación y divulgación de información. Informática legislativa

Estas técnicas son directas ya que la fuente sujeta a indagación es inmediata aunque se trate de documentos. Son objetivos de estas técnicas el análisis, la interpretación, la presentación, la síntesis y la divulgación de datos, casos y procesos.²⁶⁴ Estas técnicas son complementarias e intermedias entre las técnicas de captura, sistematización de datos, casos y procesos y las técnicas documentales.

Si se atiende al significado de la metodología jurídica, tiene el propósito de examinar las técnicas más adecuadas para la elaboración, investigación, enseñanza y aplicación del Derecho, entonces, la relación entre Derecho, metodología y una técnica específica, representada por la informática, no resulta arbitraria. La informática, concepto acuñado por Philippe Dreyfus en 1962 mediante la contracción de los términos *información* y *automática*, es la ciencia del tratamiento, representación y manejo automático y automatizado de la información, principalmente a través de computadoras.²⁶⁵

La informática jurídica es una de las ramas de la informática y debe entenderse como “el conjunto de estudios e instrumentos derivados de la aplicación de la informática al Derecho, o más precisamente, a los procesos de creación, aplicación y conocimiento del Derecho.”²⁶⁶

La informática parlamentaria es una especialidad de la informática jurídica, rama a su vez de la informática, cuyo fin último es la sistematización de la información generada por el Congreso para el acceso a la población. La informática parlamentaria se consolida como herramienta indispensable para fundamentar y apoyar al proceso legislativo. Además de las tareas legislativas, se atienden aspectos políticos y de gestión.²⁶⁷

²⁶³ *Ídem*. Y Cfr. IJ-UNAM, *Sistemas temáticos*. En: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/sistem.htm>. Consulta: junio 2012.

²⁶⁴ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 159.

²⁶⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 428.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 430.

²⁶⁷ ROSALES, Fabiola Elena, “La informática parlamentaria y la protección de los derechos humanos de cuarta generación” en *Los grandes problemas nacionales*, Congreso virtual interinstitucional, Cámara de Diputados del

La informática parlamentaria puede facilitar el trabajo legislativo en tareas como: elaboración de la ley –preparación científica y documental, ingeniería legística–; asistencia a la codificación y escritura mediante localización sistemática de los textos y de su actualización; control de coherencia interna y externa; asistencia al estudio de impacto normativo; alerta automática en la edición de textos de aplicación; asistencia a la evaluación jurídica; seguimiento de la aplicación de la ley, es decir, de su eficacia.²⁶⁸

También se le denomina “informática legislativa o legismática”²⁶⁹ el incorporar al trabajo legislativo los instrumentos informáticos. Las nuevas tecnologías en los congresos son herramientas que hacen a la transparencia de la actividad legislativa, a la información pública y que abren el camino hacia procesos de participación ciudadana en la elaboración de normas.²⁷⁰

a. Aplicación. Páginas web de los congresos

Estas técnicas se aplican en bibliotecas jurídicas, en centros de información, en el Poder Legislativo. La mayor parte de los congresos han progresado notablemente en la construcción de bases de datos legislativos y parlamentarios, disponibles en sus páginas web. La informática legislativa *documental* –bases de datos legislativos–, *de gestión* –sistemas de creación, adición y seguimiento en trámite de expedientes legislativos– y *de redacción* –sistemas informáticos, *softwares*, *word*– son aliados insustituibles para alcanzar la calidad legislativa.²⁷¹

Para su aplicación se siguen cuatro etapas: 1) programación; 2) análisis-síntesis de la información; 3) alimentación de los instrumentos informativos, y 4) presentación de datos, casos, procesos y su divulgación. El resultado de estas técnicas se aplica en diversidad de tareas de investigación, en este caso, al elaborar un proyecto legislativo.²⁷²

H. Congreso de la Unión-CEDIA y Universidad Autónoma de Nuevo León-CEP-UANL, agosto 2008, pp. 5-6. En internet: www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CVI-09-08.pdf. Consulta: junio 2012.

²⁶⁸ BOURCIER, Danièle y CASANOVAS, Pompeu, *op. cit.*, p. 34.

²⁶⁹ SVETAZ, María Alejandra, “La informática legislativa: un aliado principal de la calidad en el ejercicio de la función legislativa” en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18- 21 octubre 2005, pp. 8 y 10. En internet: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/1a%20informática%20legislativa.pdf>. Consulta: junio 2012.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 13.

²⁷¹ La clasificación se basa en las ramas de la informática jurídica: 1. documental; 2. de gestión y control; 3. metadocumental, la cual se subdivide en analítica, de ayuda a: la decisión, a la investigación, a la previsión, a la redacción; 4. Aplicada a la enseñanza del derecho. *Cfr.* FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, pp. 431-432.

²⁷² PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, pp. 159-160.

Existe un cúmulo de fuentes en internet de información legislativa y parlamentaria – internacional, federal, estatal, municipal–. La información que se automatiza recibe previamente un tratamiento de análisis, depuración y clasificación. La naturaleza de la información es eminentemente legislativa –legislación vigente– o parlamentaria –proceso legislativo–.

El portal oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión proporciona información legislativa, parlamentaria y una nutrida colección de documentos importantes para la investigación. Con ello se perfecciona la consolidación de la transparencia y participación ciudadana en una sociedad de la información al dar acceso general a la población.

Cuadro 10. Información legislativa y parlamentaria. Cámara de Diputados

- Leyes federales vigentes (278 ordenamientos), reformas a la Constitución, sumarios de reformas, reformas por Legislatura, marco jurídico del Congreso, leyes federales abrogadas, legislación federal en CD, reglamentos de leyes federales (proporciona 103 reglamentos), normas reglamentarias (reglamentos, estatutos, acuerdos, manuales, lineamientos, reglas, entre otras, publicadas en el DOF de 2002 a la fecha, que en total proporciona 328 disposiciones), compilaciones temáticas, índices del Diario Oficial, así como, leyes mexicanas del período 1687-1866.
- Leyes y Poderes estatales: despliega una lista de *links* para consultar la legislación de todas las entidades en las páginas *web* del Gobierno del Estado, Congreso del Estado, Poder Judicial del Estado, Periódico o Gaceta Oficial.
- Trabajo legislativo: iniciativas, dictámenes y puntos de acuerdo.
- Diario de los Debates: cada sesión del Pleno se puede consultar en versiones estenográficas; una segunda opción es los debates por legislatura, de 1917 a la actualidad.
- Gaceta Parlamentaria: se publican iniciativas, puntos de acuerdo, dictámenes, acuerdos parlamentarios, actas de las sesiones, asistencias y votaciones, planes e informes de trabajo, invitaciones, convocatorias, entre otra información parlamentaria.
- Información parlamentaria: actas y programas de trabajo de las comisiones legislativas, publicaciones como: libros, memorias de eventos y cuadernillos.
- Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis: proporciona investigaciones de los diferentes centros de estudio: Servicios de Investigación y Análisis (SIA); del Centro de Documentación, Información y Análisis (CEDIA), la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL), algunos documentos del Museo Legislativo, y los Servicios de Bibliotecas y Archivo.
- Portal de Transparencia: proporciona información presupuestal, orgánica y respuesta a solicitudes de información ciudadanas.
- Comunicación Social: se publican boletines de actividades de la Cámara, galerías fotográficas, monitoreo de medios sobre noticias relevantes, así como programas televisivos para difundir cultura parlamentaria. Proporciona también las sesiones parlamentarias en formato de video a partir de 2003.

Fuente. Elaboración propia con base en la información de la página web de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. En internet: www.diputados.gob.mx/inicio.htm. Consulta: marzo 2012.

Conforme la materia de investigación es necesaria la consulta de diversas páginas oficiales de instituciones que divulgan información legislativa y parlamentaria, tales como, Senado de la República, Diario Oficial de la Federación, Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, congresos de las entidades, periódicos oficiales estatales, entre otros.²⁷³ La página web oficial del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas cuenta con un importante acervo documental (cuadro 11).

Cuadro 11. Información legislativa y parlamentaria

Artículo 11

- Las leyes, reglamentos, manuales de organización, reglas de operación, de programas, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas o instrumentos legales (fracción I).
- La información contenida en las minutas, acuerdos y actas de las reuniones (VIII).
- Los resultados de estudios y encuestas de opinión pública realizadas o contratadas (XXIII).

Artículo 12

- La Gaceta Parlamentaria y el Diario de Debates que contendrán la orden del día de la sesión del Pleno; el sentido de la votación y, en el caso de las votaciones nominales, el sentido del voto de cada diputado; las iniciativas de ley, decreto o punto de acuerdo; dictámenes de las comisiones, decretos, resoluciones y acuerdos aprobados (II).
- El registro de asistencia de cada diputado a las sesiones del Pleno y de las comisiones (III).
- La información relativa a la programación de las sesiones del Pleno, de las comisiones, incluyendo fecha y hora de las mismas (V).
- Los informes y cuentas públicas que por disposición legal deben entregar las entidades públicas al Poder Legislativo (VI).
- Las versiones estenográficas, digitales y cualquier forma en la que se encuentren las resoluciones diversas tomadas por el Pleno o la Comisión Permanente (VII).
- Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudios o investigación legislativa (VIII).

Fuente: elaboración propia conforme artículos 11 y 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, en Portal de transparencia del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. En internet: www.congresozac.gob.mx/portaltransparencia. Consulta: junio de 2012.

b. Aplicación. Informática legislativa al elaborar iniciativas

La información legislativa es aquella que se genera desde el propio cuerpo legislativo, la que nutre la tarea de elaboración de proyectos, preparación de informes o dictámenes de comisión, construcción de discursos para debate en el recinto legislativo. Las legislaturas producen además información parlamentaria, iniciativas presentadas, dictámenes de las comisiones,

²⁷³ Senado de la República, www.senado.gob.mx/. Orden Jurídico Nacional, www.ordenjuridico.gob.mx/. Diario Oficial de la Federación, www.dof.gob.mx/. Poderes estatales, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, <http://omg.zacatecas.gob.mx/periodico.php>.

versiones estenográficas de los debates, estadísticas, información de audiencias públicas y otros documentos.

El investigador, asesor de un legislador, de una comisión o de un grupo parlamentario requiere para su trabajo libre acceso a la información que generan las legislaturas y aquella que proviene desde el exterior, ya sea generada por otros órganos de gobierno, universidades, centros de estudio, grupos de presión. En este caso utilizará los recursos de internet, bases de datos privadas, referencias, documentos y demás información que puedan suministrarle los centros de asesoría internos.²⁷⁴

María Alejandra Svetaz²⁷⁵ desarrolla en específico dos pasos para elaborar un proyecto legislativo aplicando la informática. El primer paso implica comprender el tema sobre el que se va a legislar, entender la demanda que el legislador ha decidido resolver por medio de creación una nueva norma, reforma o derogación de otras. El legislador se impone de las demandas a través de contacto personal o entrevistas con los interesados, por medio de la prensa oral o escrita, por correspondencia escrita, correos electrónicos o encuestas que se realizan en páginas web personales o de las legislaturas. La informática, en particular el correo electrónico y recientemente las redes sociales, han influido en esta actividad acortando tiempos de consulta y plazos de respuesta.

El segundo paso se refiere a los antecedentes de la materia en estudio. Los antecedentes legislativos, el conjunto de normas vigentes en el país se encuentran hoy día digitalizado en bases de datos públicas. En cuanto a los antecedentes parlamentarios, iniciativas, dictámenes de comisión, ordenes del día de sesiones legislativas, esta información por lo general se encuentra disponible en internet, en sistemas de información legislativa de los congresos. En este caso: 1) citar a los autores del proyecto; 2) leer textos y fundamentos; 3) si se trata de proyectos tratados en el recinto, ver el debate, y 4) leer tanto los proyectos a favor y en contra del proyecto en estudio.²⁷⁶

Las leyes extranjeras pueden consultarse en internet siempre que se tomen algunas precauciones para asegurar la veracidad de su contenido: 1) recurrir a su texto en idioma original; 2) tener en cuenta el sistema jurídico en el que están insertos (derecho escrito o *common law*) para decidir su adecuación a la legislación propia, o 3) consultar traducción en

²⁷⁴ SVETAZ, María Alejandra, *op. cit.*, p. 3.

²⁷⁵ *Ibidem*, pp. 4-7.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 7.

páginas oficiales de organismos internacionales que presentan textos legales en varios idiomas.

En el caso de antecedentes jurisprudenciales es posible encontrarlos en bases de datos en internet. Valen para su consulta las mismas recomendaciones hechas para los antecedentes legislativos en línea. Respecto de antecedentes doctrinarios, su lectura desde internet es más difícil, si bien, se encuentran obras totalmente digitalizadas. Es posible además consultar documentos en páginas oficiales de instituciones de gobierno, organismos internacionales e instituciones educativas.

En fin, todo investigador o asesor debe saber aplicar en el proceso legislativo los métodos y técnicas para que la información que suministre –antecedentes legislativos, parlamentarios, doctrinarios, jurisprudenciales, opiniones de los sectores de interés– sea útil en la toma de la decisión política. Asimismo, estar preparado para redactar argumentos –exposición de motivos– que permitan afrontar la deliberación. Redactar informes, proyectos, iniciativas, dictámenes y colaborar en la preparación de discursos parlamentarios, así como proveer a la evaluación de la posible y eficaz ejecución de la ley proyectada.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Bibliografía

1. ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 2000.
2. ARISTÓTELES, *La Política*, Ediciones Istmo, Madrid, España, 2005.
3. AYALA VICTORIA, Celia, *Sociología Jurídico Educativa*, Ed. Porrúa e Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2006.
4. BENTHAM, Jeremy, *Nomografía o el arte de redactar leyes*, Ed. Senado de la República, LX Legislatura, México, 2009.
5. BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *et ál.*, “Técnica legislativa” en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.
6. BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *et ál.*, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.
7. _____, *Derecho parlamentario*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
8. BERNAL DE BUGEDA, Beatriz, “Sobre la jurisprudencia romana (sus características y tendencias, la literatura jurídica y las escuelas de Derecho)”, en *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 6, México, 1974.
9. BOBBIO, Norberto (trad. Jorge Guerrero), *Teoría General del Derecho*, Ed. Temis, Bogotá, Colombia, 1992.

10. BOURCIER, Danièle y CASANOVAS, Pompeu, *Inteligencia artificial y derecho*, Ed. UOC, Barcelona España, 2003.
11. BRACHO BARBOSA, Alfredo, “Ciencia de la legislación y bicameralismo” en *Apuntes legislativos*, Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, año 2, núm. 8, Régimen político y función parlamentaria.
12. BURGOA Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1985.
13. CABRILLAC, Rémy, *Las Codificaciones*, (trad. Universidad de Chile), Editorial Flandes Indiano, Chile, 2009.
14. CALSAMIGLIA, Albert, *¿Debe ser la moral el único criterio para legislar?*, Doxa no. 13, España, 1993.
15. CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *De las iniciativas. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIV Legislatura, México, 1990.
16. _____, *El dictamen legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 1998.
17. CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
18. CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo y GRANADOS POBLANO, Ernesto (coords.), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional y Diario Oficial de la Federación, México, 2005.
19. CHACÓN HANSON, Alma Adriana, “Las condiciones de validez de las limitaciones o restricciones legislativas y la racionalidad de la ley”, en CASAL HERNÁNDEZ, Jesús María, ARISMENDI A., Alfredo, y CARRILLO ARTILES, Carlos Luis (coords.), *et ál., Tendencias actuales del Derecho constitucional: homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, tomo II, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela, 2007.

20. Congreso de Intendentes, Uruguay, *et ál.*, *Técnica y función legislativa en Juntas Departamentales, Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales*, Uruguay, 2007.
21. CRUZ BARNEY, Óscar, *La codificación en México: 1821-1817. Una aproximación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.
22. CURIEL, José Luis (coord.), *Memorias del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social*, vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981.
23. DE TOCQUEVILLE, Alexis (trad. Luis R. Cuéllar), *La Democracia en América*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
24. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Ed. Porrúa, UNAM, México, 2004.
25. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, Ed. Porrúa, México, 2006.
26. FRISCH PHILIPP, Walter y GONZÁLEZ QUINTANILLA, José Arturo, *Metodología jurídica en jurisprudencia y legislación*, Ed. Porrúa, México, 2000.
27. GALIANA SAURA, Ángeles, *La legislación en el Estado de Derecho*, Dykinson, Madrid, España, 2003.
28. GALINDO CÁCERES, Luis Jesús, *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, Pearson Educación, México, 1998.
29. GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Legislar, quién y cómo hacerlo*, Ed. Limusa, México, 2000.
30. GHIGLIONE, Rodolfo y MATALON, Benjamín, *Las encuestas sociológicas. Teorías y prácticas*, Trillas, México, 1989.
31. GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *La construcción del Derecho. Métodos y técnicas de investigación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.
32. GONZÁLEZ IBARRA Juan de Dios y SIERRA BECERRA, Bernardo A., *Técnica, ciencia y epistemología legislativas*, Ed. Fontamara, México, 2006.
33. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Los altos órganos consultivos y la calidad de las normas*, en Revista española de la Función Consultiva núm. 6, julio-diciembre 2006, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, España.

34. GUASTINI, Ricardo (trad. Marina Gascón y Miguel Carbonell), *Estudios sobre la Interpretación Jurídica*, Ed. Porrúa y UNAM, México, 2002.
35. GUTIÉRREZ PARADA, Oscar, *Técnicas Normativas. Modelos de análisis lingüístico y lógico de enunciados jurídicos aplicables durante su elaboración (estudios de caso)*, Universidad Pontificia de México y Asesoría de Diseños Normativos, S. C., México, 2006.
36. HECK, Philipp, *El problema de la creación del Derecho*, Ediciones Ariel, España, 1961.
37. HUITRADO TREJO, Guillermo (coord.), *Zacatecas y sus Constituciones (1825-1996)*, Gobierno del Estado de Zacatecas, UAZ, Zacatecas, Zac., 1997.
38. KELSEN Hans (trad. Vernengo Roberto J.), *Teoría pura del derecho*, UNAM, México, 1982.
39. LEIVA FERNÁNDEZ, Luis F. P., *Fundamentos de técnica legislativa*, Ed. La Ley, Buenos Aires, Argentina, 1999.
40. LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Redacción Legislativa*, Senado de la República, 1ª ed., México, 2002.
41. LOSANO, Mario, *Nuevas técnicas para controlar la eficacia de las normas jurídicas*, Losano Mario, México, 1979.
42. MARCILLA CÓRDOBA, Gema, “Sobre la necesidad de una nueva Ciencia de la Legislación”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
43. _____, “Técnica legislativa”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005.
44. MARCHILI, Luis Alberto, *Cómo legislar con sabiduría y elocuencia. El arte de legislar reconstruido a partir de la tradición retórica*, Ed. Dunken, Buenos Aires, Argentina, 2009.
45. MINOR MOLINA, José Rafael y ROLDÁN XOPA, José, *Manual de Técnica Legislativa*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

46. MORA-DONATTO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, H. Cámara de Diputados de la LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
47. MURO RUÍZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
48. NAVA GOMAR, Salvador O. (coord.), et ál., *Manual de técnica legislativa*, Konrad Adenauer Stiftung, tomos I y II, México 2003.
49. PALACIOS ROMÁN Raúl, “Las técnicas legislativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua” en Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *La técnica legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, editado por Ronny Rodríguez Chang, San José, Costa Rica, 2001, Serie Parlamentos y Democracia.
50. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
51. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Metodología del Derecho*, Ed. Porrúa, 11 ed., México, 2007.
52. QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México*, Ed. Porrúa, México, 2006.
53. RAIGOSA SOTELO, Luis, *¿Cómo hacer una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*, Senado de la República, LX Legislatura e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2008.
54. RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
55. ROJAS SORIANO, Raúl, *Investigación social: teoría y praxis*, Ed. Plaza y Valdés, México, 2002.
56. SÁENZ ARROYO, José, et ál., *Técnica Legislativa*, Ed. Porrúa, México, 1988.

57. SÁINZ MORENO, Fernando, "Técnica normativa: una visión unitaria de una materia plural", en *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, España, 1994.
58. _____, "Técnica normativa", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, v. 4, Civitas, Madrid, 1995.
59. SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo, *Racionalidad y argumentación jurídica legislativa*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, México, 2006.
60. SEMPÉ MINIVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 1997.
61. Senado de la República, *Ensayos legislativos. Técnica legislativa*, Ed. ITAM, México, 2003.
62. SUÁREZ LLANOS, M. Leonor, *El sueño de la codificación y el despertar del Derecho*, Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 29, España, 2006.
63. TENA RAMÍREZ Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2006.
64. VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2002.
65. _____, "Ciencia y ciencias del Derecho", en CURIEL, José Luis (coord.), *Memorias del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social*, vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981.
66. WITKER VELÁZQUEZ, Jorge y LARIOS VELASCO, Rogelio, *Metodología jurídica*, McGraw-Hill, México, 2002.

Cibergrafía

67. ALTERINI, Atilio Aníbal (trad. Sebastián Ríos), *L'avenir de la codification en France et en Amérique latine*, Senado de Francia, abril 2004. En Internet: www.senat.fr/colloques/colloque_codification/colloque_codification16.html. Consulta: marzo 2012.
68. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura, *INFOPAL*, en: www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXII.html. Consulta: septiembre 2012.
69. Enciclopedia libre universal en español, *Leyes de Roma*. En Internet: http://enciclopedia.us.es/index.php/Leyes_de_Roma. Consulta: marzo 2012.

70. FILANGIERI, Gaetano, *Ciencia de la legislación*, Imprenta de Manuel González, Madrid, España, 1787.
www.books.google.com/books?id=w8LVHxOATVQC&hl=es&source=gbs_navlinks_s
71. GARCÍA CERVANTES, Ricardo, “El rigor del análisis y no la opinión del investigador lo que interesa a los legisladores” en *Pluralidad y consenso*, revista del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, núm. 14, marzo 2011, México. En internet:
<http://www.politicayestadoibd.org/SP/recursos/rigor%20analisis%20investigacion%20ricardo%20garcia%20cervantes.pdf>.
72. GARITA ALONSO, Arturo, “Técnica legislativa” en *Prontuario del Reglamento del Senado de la República y glosario de términos legislativos*, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010. Versión electrónica:
http://200.33.232.138/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/Prontuario_Glosario.pdf.
73. KARPEN, Ulrich (trad. Martín Mariscal Lahusen), *Hacia la posición actual de la impartición del estudio de la legislación en la República Federal de Alemania*, Revista la Legislación, núm. 1, Alemania, 1986. www.asesoriadn.com.mx/74901/index.html.
74. LX Legislatura del Estado de Zacatecas, *e-SEN versión IV. Sistema Estatal Normativo-Zacatecas*. En www.congreso Zac.gob.mx/esen.
75. MARTÍNEZ LÓPEZ, José Samuel, “Estrategias metodológicas y técnicas para la investigación social”, en *Asesorías del área de investigación*, Universidad Mesoamericana, Oaxaca, México, 2004.
76. PINEDA GARFIAS, Rodrigo, “Teoría de la Legislación. Algunos planteamientos generales”, en Revista *Nomos*, núm. 3, año 2009, Universidad de Viña del Mar, Chile, pp. 137-156. En Internet: <http://sitios.uvm.cl/derechosfundamentales/revista/03.137-156.Pineda.pdf>.
77. SÁNCHEZ GARCÍA, Verónica, *La legislación, el legislador y el análisis cualitativo*, Letras Jurídicas, revista electrónica de la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Ciénega, núm. 9, otoño de 2009, Jalisco, México.
http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos9/La_legislacion_el_legislador_y_el_analisis_cualitativo.pdf

78. ROSALES, Fabiola Elena, “La informática parlamentaria y la protección de los derechos humanos de cuarta generación” en *Los grandes problemas nacionales*, Congreso virtual interinstitucional, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-CEDIA y Universidad Autónoma de Nuevo León-CEP-UANL, agosto 2008, pp. 5-6. En internet: www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CVI-09-08.pdf.
79. SVETAZ, María Alejandra, “La informática legislativa: un aliado principal de la calidad en el ejercicio de la función legislativa” en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18- 21 octubre 2005. En internet: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20informática%20legislativa.pdf>.
80. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, *Publicaciones periódicas, Revistas*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/>.

Compendios digitalizados

81. LX Legislatura del Estado de Zacatecas, Instituto de Investigaciones Legislativas, *e-SEN IV Leyes y Códigos, Sistema Estatal Normativo*, 4ª versión digitalizada, Zacatecas, México, marzo de 2011.
82. SCJN, *Jurisprudencia y tesis aisladas IUS*, actualizado a mayo de 2012. En internet: <http://200.38.163.161/paginas/tesis.aspx>. Consulta: junio 2012.
83. SCJN, Poder Judicial de la Federación, *IUS 2011 Jurisprudencia y tesis aisladas. Junio 1917- diciembre 2011*, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la SCJN, México, 2012. Versión DVD.
84. SCJN, *Sistemas de Consulta*. En internet: <http://www.scjn.gob.mx/Paginas/MapaDeSitio.aspx>. Consulta: junio 2012.