

Martha Gallegos Moreno

ELABORACIÓN DE LEYES

PROYECTOS E INICIATIVAS LEGISLATIVAS



PODER LEGISLATIVO
LXI LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2013 - 2016

ELABORACIÓN DE LEYES

PROYECTOS E INICIATIVAS LEGISLATIVAS

**PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS
LXI LEGISLATURA**

COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

PRESIDENTE

DIP. ALFREDO FEMAT BAÑUELOS

SECRETARIOS

DIP. RAFAEL GUTIÉRREZ MARTÍNEZ

DIP. IVÁN DE SANTIAGO BELTRÁN

DIP. MARÍA GUADALUPE MEDINA PADILLA

DIP. CUAUHTÉMOC CALDERÓN GALVÁN

DIP. CÉSAR AUGUSTO DERAS ALMODOVA

DIP. MA. ELENA NAVA MARTÍNEZ

COMISIÓN DE PLANEACIÓN, PATRIMONIO Y FINANZAS

PRESIDENTE

DIP. HÉCTOR ZIRAHUÉN PASTOR ALVARADO

SECRETARIOS

DIP. GILBERTO ZAMORA SALAS

DIP. MARIO CERVANTES GONZÁLEZ

DIP. JOSÉ LUIS FIGUEROA RÁNGEL

DIP. SUSANA RODRÍGUEZ MÁRQUEZ

DIP. MARÍA SOLEDAD LUÉVANO CANTÚ

DIP. CARLOS ALBERTO PEDROZA MORALES

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

PRESIDENTE

DIP. JUAN CARLOS REGIS ADAME

SECRETARIOS

DIP. IRENE BUENDÍA BALDERAS

DIP. LUIS ACOSTA JAIME

COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

PRESIDENTE

DIP. RAFAEL GUTIÉRREZ MARTÍNEZ

SECRETARIOS

DIP. EUGENIA FLORES HERNÁNDEZ

DIP. MARÍA GUADALUPE MEDINA PADILLA

DIP. ALFREDO FEMAT BAÑUELOS

DIP. CUAUHTÉMOC CALDERÓN GALVÁN

COMISIÓN DE CULTURA, EDITORIAL Y DIFUSIÓN

PRESIDENTA

DIP. ARACELI GUERRERO ESQUIVEL

SECRETARIOS

DIP. ALFREDO FEMAT BAÑUELOS

DIP. CLISERIO DEL REAL HERNÁNDEZ

COMISIONES LEGISLATIVAS

DIP. MARIO CERVANTES GONZÁLEZ

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

DIP. CUAUHTÉMOC CALDERÓN GALVÁN

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO

DIP. ALFREDO FEMAT BAÑUELOS

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ELECTORALES

DIP. J. GUADALUPE HERNÁNDEZ RÍOS

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES

DIP. RAFAEL HURTADO BUENO

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ATENCIÓN A MIGRANTES

DIP. LUZ MARGARITA CHÁVEZ GARCÍA

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

DIP. JAVIER TORRES RODRÍGUEZ

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

DIP. CARLOS ALBERTO PEDROZA MORALES

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE

DIP. IRENE BUENDÍA BALDERAS

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

DIP. CESAR AUGUSTO DERAS ALMODOVA

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y MINERÍA

DIP. MARÍA HILDA RAMOS MARTÍNEZ

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

DIP. RAFAEL FLORES MENDOZA

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE

DIP. MA. ELENA NAVA MARTÍNEZ

PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN

DIP. EUGENIA FLORES HERNÁNDEZ
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE EQUIDAD ENTRE LOS GÉNEROS

DIP. JOSÉ LUIS FIGUEROA RANGEL
COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

DIP. GILBERTO ZAMORA SALAS
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

DIP. IVÁN DE SANTIAGO BELTRÁN
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE HACIENDA MUNICIPAL

DIP. MARÍA SOLEDAD LUÉVANO CANTÚ
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIP. JOSÉ HARO DE LA TORRE
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE LA NIÑEZ, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA

DIP. ISMAEL SOLÍS MARES
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS Y DESARROLLO URBANO

DIP. RAFAEL GUTIÉRREZ MARTÍNEZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

DIP. ÉRICA DEL CARMEN VELÁZQUEZ VACIO
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

DIP. MARÍA GUADALUPE MEDINA PADILLA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE SALUD

DIP. CLAUDIA EDITH ANAYA MOTA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA

DIP. CLISERIO DEL REAL HERNÁNDEZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

DIP. HÉCTOR ZIRAHUÉN PASTOR ALVARADO
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TURISMO

DIP. LUIS ACOSTA JAIME
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA

DIP. SUSANA RODRÍGUEZ MÁRQUEZ
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN JURISDICCIONAL

DIP. CLISERIO DEL REAL HERNÁNDEZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA CONMEMORACIÓN
DEL CENTENARIO DE LA TOMA DE ZACATECAS

SECRETARÍA GENERAL
ING. J. REFUGIO MEDINA HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS Y ASUNTOS JURÍDICOS
LIC. JOSÉ LUIS DE ÁVILA ALFARO
DIRECTOR

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
LIC. PEDRO ANTONIO ARGOMANÍZ REALZOLA
COORDINADOR

Primera edición 2014

*Elaboración de leyes.
Proyectos e iniciativas legislativas*

Serie: artículos de investigación

D. R. © Poder Legislativo del Estado de Zacatecas LXI Legislatura del Estado
Fernando Villalpando 320, centro, Zacatecas, México
www.congreso Zac.gob.mx

D. R. © Instituto de Investigaciones Legislativas
Fernando Villalpando 403, centro, Zacatecas, México
Correo electrónico: investigacioneslegislativas@congreso Zac.com

D. R. © Martha Gallegos Moreno

D. R. © Taberna Librería Editores
Calle Víctor Rosales 156, Centro,
98000, Zacatecas, Zacatecas
Tel. (01 492) 154.5448. Cel. 492.103.1935

Investigación: Martha Gallegos Moreno
Corrección y estilo: Marlem Silva Parga
Colaboración: Zaida Jazmín Landa
Fotografía: Coordinación de Comunicación Social

ISBN: 978-607-9165-77-2

Diseño y edición: Juan José Macías

Se prohíbe la reproducción total y 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.

Martha Gallegos Moreno

ELABORACIÓN DE LEYES

Proyectos e iniciativas legislativas

MMXIV



PODER LEGISLATIVO
LXI LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2013 · 2016

PRESENTACIÓN

Las Comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Planeación, Patrimonio y Finanzas, de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, de Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Cultura, Editorial y Difusión de la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Zacatecas, a través de la Secretaría General, la Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Legislativas, presentan el texto *Elaboración de leyes. Proyectos e iniciativas legislativas*. Investigación que resalta la importancia de implementar la metodología y las técnicas legislativas en el proceso de elaboración de leyes.

A los legisladores nos corresponde lograr mejores normas, entre otras razones porque es el Poder Legislativo el que las aprueba. Sin duda, una de las funciones medulares de todo legislador consiste en expedir nuevas leyes y reformar las vigentes, a fin de obtener una mejor convivencia social con las diferentes instituciones. En nosotros se deposita la gran responsabilidad de mejorar la legislación que proteja a todas las personas por igual. Labor ardua que enfrenta muchas dificultades, comenzando por la defensa que se lleva a cabo de las variadas posturas partidistas, amén de las gestiones a favor de grupos y personas, parte cardinal del trabajo legislativo, si bien el verdadero sentido de un legislador es elaborar leyes que ayuden a sostener un marco legal que brinde seguridad a la ciudadanía.

Este principio de seguridad jurídica nos remite a la libertad e igualdad. Para los autores González Ibarra y Sierra Becerra, citados en esta obra, los valores que deben de encontrarse en la elaboración de leyes y que imperan en la utilización de la teoría y técnica legislativas, son: legalidad, justicia, legitimidad, legitimación, equidad, libertad, igualdad, seguridad jurídica, bien común, congruencia, totalidad, sistematicidad, no contradicción, consistencia, concisión, constitucionalidad y claridad. Por lo anterior, lo sustancial es que los contenidos de las leyes sean justos y equitativos para lograr los demás fines de la legislación.

Este libro, de carácter investigativo y didáctico, también nos introduce en un estudio histórico y conceptual de la técnica legislativa, pero no como una materia aislada, sino como disciplina auxiliar de la teoría de la legislación, a la cual pertenecen otras disciplinas afines, a saber: la metódica o política legislativa. Así, desde el punto de vista de esta materia, el proceso de creación de leyes se considera un “proceso de decisión”, de tal manera que se pueden diseñar modelos de legislación racional. Cabe señalar que, conforme a la teoría, corresponde propiamente a la política legislativa, y no a la técnica legislativa, el estudio de las tres etapas del ciclo legislativo: prelegislativa, legislativa y postlegislativa.

La etapa legislativa inicia con la presentación formal de la iniciativa ante el Pleno del Congreso; por tanto, todos los estudios previos, obviamente se ubican en una etapa anterior. En la etapa prelegislativa, antes de su elaboración, y sobre todo de su discusión y aprobación, los legisladores debemos de identificar a los actores, analizar la necesidad de legislar sobre determinada materia, determinar quién tiene facultad para legislar, si el Congreso federal o local, es decir, formular iniciativas sobre la base de una reflexión seria relativa a la exigencia y relevancia social de una nueva legislación. También debemos preguntarnos si la nueva ley es viable social, política, económica y jurídicamente; si los recursos que demanda su aplicación son suficientes; si el tiempo de formación y resultados serán los convenientes. Se trata, sobre todo, de diseñar un método de evaluación de los resultados del proceso legislativo, lo cual corresponde a la etapa postlegislativa, puesto que los legisladores debemos dar seguimiento a las leyes que aprobamos, nuestra responsabilidad no concluye en el acto de aprobarlas, sino tras evaluar su aplicación social.

En otros países se ha legislado con base en diversas técnicas, incluso sujetándose los Congresos a los lineamientos que ofrecen las directrices o los manuales de técnica legislativa. Y, en México, al no estar reconocidos formalmente en la legislación, todos los estudios previos se ubican por consecuencia natural en la fase prelegislativa. Al respecto Manuel Atienza señala que, en la medida en que tales materias se encuentren reglamentadas jurídicamente, se podría hablar ya de etapa legislativa.

La presente investigación concluye, precisamente, en estructurar ciertos principios prácticos para elaborar proyectos e iniciativas legislativas, contemplados en la propuesta de Reglamento de Técnicas Legislativas, tanto para los contenidos de las leyes como la forma. Se especifican cada uno de los apartados: exposición de motivos, estructura lógico jurídica, disposiciones transitorias. En el aspecto sustancial se refiere a la estructura de la ley: disposiciones generales –objeto y objetivo, autoridades competentes, principios jurídicos que sustentan los contenidos de la ley–; disposiciones sustantivas –derechos, obligaciones y disposiciones de procedimiento–; infracciones, medidas de apremio, sanciones, medios de impugnación y disposiciones transitorias. La otra parte del estudio de la decisión legislativa se concentra en la forma: estructura externa de la ley –títulos, capítulos, artículos, párrafos, fracciones, incisos y subincisos–. Finalmente, el sistema interno o cuestiones de lenguaje y redacción, buscando que las leyes sintácticamente estén bien redactadas. Creo con firmeza que lo mínimo que cabe pedir a una ley son enunciados lingüísticos comprensibles; sin esto último necesario no tendría sentido plantearse ni su sistematicidad ni su eficacia.

Por otro lado quisiera agregar que *Elaboración de leyes. Proyectos e iniciativas legislativas*, es un trabajo sin precedentes en nuestro Estado, en virtud de la importancia de los temas que abarca, constituyéndolo como un libro integral. Su publicación representa, para nosotros, la presencia constante, aunque en su carácter siempre perfectible puesto que de leyes se trata, de una responsabilidad palpable, común a quienes las elaboran y las aprueban, además de ser un testimonio que deja constancia de nuestra perecedera travesía por la Legislatura.

DIPUTADO ALFREDO FEMAT BAÑUELOS
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO
Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

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

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: septiembre 2013.

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: septiembre 2013.

3 *Ibíd.*, p. 18.

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 –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 a la actividad legislativa, 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 legislativos, 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 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 reglas 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 del Estado y del país.

M. EN D. MARTHA GALLEGOS MORENO
INVESTIGADORA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO PRIMERO

Los “Antecedentes de teoría y técnica legislativa” se abordan para exponer el historial de los estudios sobre la legislación –teoría de la legislación– y las técnicas para mejorarla –técnica legislativa–. En este capítulo primero la autora hace un recorrido por las tres etapas en las cuales la preocupación por la tarea legislativa ha resultado más evidente.

En la primera etapa se distinguen dos fases; inicia en una fase antigua, con la reflexión sobre las leyes y su elaboración en la cultura occidental. Los grandes filósofos griegos se interesaron por la calidad de las leyes y sus normativas morales, quienes con su pensamiento realizaron grandes contribuciones a la legislación. Platón aborda el tema legislativo en las obras clásicas El Político, La República, y Las Leyes, en ésta última, su obra más detallada, Platón establece que la finalidad de la legislación es el fomento de la virtud total y el establecimiento de una correcta escala de valores. 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.

Aristóteles, en La Política, trata las dificultades de las leyes cuando expresa que no es fácil elaborar una norma de alcance general para todas las situaciones. Sin embargo, no está nada claro qué requisitos deben de tener las leyes correctamente establecidas, pues las leyes serán malas y buenas, justas e injustas del mismo modo que las constituciones de las que forman parte.

La fase moderna de los estudios sobre la legislación y las técnicas para mejorarla, corresponde a las postrimerías del absolutismo y adquirieron gran importancia a partir de la revolución francesa. 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 segunda etapa del interés de los juristas por la legislación se inicia con la promulgación del Código Civil de Francia en 1804 y el Código Civil austriaco de 1811. Es la época de las grandes codificaciones, en la que nuevamente se realizan estudios sistemáticos relativos a las técnicas legislativas. Los autores de obras sobre estas técnicas fueron los juristas formados con la elaboración de los códigos, es decir, juristas legisladores y no aplicadores del Derecho. Así, dentro de la corriente codificadora se adoptó el término “técnica legislativa” en la obra de Francois Géný titulada *La technique législative dans la codification civile modern*, 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.

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 periodo áureo de las técnicas legislativas. El replanteamiento actual de la técnica legislativa tiene bases más científicas, en esta línea de evolución el desarrollo de la técnica legislativa se manifiesta en tres planos. El institucional en primer lugar, por la progresiva instauración de órganos permanentes con el cometido de perfeccionar los textos legislativos. El académico en segundo lugar, por la notable expansión de los congresos, investigaciones e institutos dedicados a la técnica legislativa, 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. Y el normativo en tercer lugar, por la adopción de normas positivas que consagran criterios o pautas de técnica legislativa.

Luego de hacer un estudio general para mostrar que los países más desarrollados han adoptado los beneficios de las técnicas legislativas, posteriormente, se enfoca en México, donde la contribución doctrinal data de 1979, es decir alrededor de treinta y cinco años. Con ello se realiza un recorrido introductorio, fundamental para saber cómo legislar mejor.

DIPUTADO HÉCTOR ZIRAHUÉN PASTOR ALVARADO
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PLANEACIÓN, PATRIMONIO Y FINANZAS

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE TEORÍA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

Montesquieu en estas relaciones busca el espíritu de las leyes, y yo busco las reglas. Él procura 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.¹

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

¹ 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.

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.²

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 Suárez³ y Rodrigo Pineda Garfias⁴ 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
1 ^a	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)

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

3 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.

4 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: septiembre 2013.

- 1ª 2) Teoría y técnica de la legislación moderna “Siglo de las Luces, fue también el siglo de las leyes” (s. XVIII)
 Christian Thomasius, *Lectiones de Prudentia Legislatoria*
 Mostesquieu, *El Espíritu de la Leyes*
 Se le denomina Ciencia de la legislación Gaetano Filangieri, *Ciencia de la Legislación*
 Codificación: Código Civil de Francia, 1804
 Código Civil austriaco de 1811
- 3ª Estudios –teoría– de la legislación Moderna concepción de la técnica legislativa 1960 y 1980: el tema “inflación legislativa” inaugura 3ª etapa interés en técnicas legislativas:
 Peter Noll, *Gesetzgebungslehre –Legística–* (1973)
 Ulrich Karpen, *Estudios de la Legislación* (1987)
 Manuel Atienza, *Contribución para una Teoría de la Legislación* (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”

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.”⁵

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

⁵ 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.

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.”⁶

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 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.”⁷ 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.⁸

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

7 *Ibidem*, p. 156.

8 *Ibidem*, p. 203.

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.⁹

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.”¹⁰

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 correcta y útil, pero no como el fin supremo, que es la felicidad, sino como medio para ese fin.¹¹

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 Tali6n.

La gloria de Roma permanece a6un en el Derecho, as6i como Grecia produjo grandes fil6sofos: Plat6n, S6crates y Arist6teles, entre otros, Roma cobij6 excelentes juristas: Pr6culo, Sabino, Gayo, Celso, Juliano, Papiniano –llamado el pr6ncipe de los jurisconsultos por su prestigio– Paulo, Ulpiano y Modestino.¹² As6i como en las 6goras griegas se debat6a intensamente los grandes problemas cient6ficos, en el foro de Roma se debat6an grandes cuestiones jur6dicas.

9 *Ib6dem*, p. 226.

10 *Ib6dem*, p. 227.

11 *Ib6dem*, p. 354.

12 Cfr. BERNAL DE BUGEDA, Beatriz, “Sobre la jurisprudencia romana (sus caracter6sticas y tendencias, la literatura jur6dica y las escuelas de Derecho)”, en *Jur6dica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, n6m. 6, M6xico, 1974, pp. 98-102.

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 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 528.¹³

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 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

13 *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.

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.¹⁴

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.¹⁵ Por obra de Justiniano, las leyes de Roma continuaron rigiendo al mundo, casi hasta el siglo actual.

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

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

15 Enciclopedia libre universal en español, *Leyes de Roma*. En Internet: http://enciclopedia.us.es/index.php/Leyes_de_Roma. Consulta: septiembre 2013.

y ocho leyes. En la obra de Alberto Rosas Benítez¹⁶ 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).

b. Cualidades de la ley

En cuanto se refiere a las cualidades de la ley, Rosas Benítez¹⁷ 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 inclui-

¹⁶ Cfr. ROSAS BENÍTEZ, Alberto, *op. cit.*, pp. 84-85.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 87-88.

dos 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 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 Thomassius, quien había publicado el libro *Lectiones de Prudentia Legislatoria*.¹⁸

Autores mexicanos como Susana Thalía Pedroza de la Llave y Jesús Javier Cruz Velázquez¹⁹, ubican en los siglos XVII y XVIII los anteceden-

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

19 PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, “Introducción a la

tes 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 Fernández²⁰ 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”.²¹

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

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.

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

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

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.”²² 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 lois*– 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.”²³ 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 aquella 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 tanto confianza en el legislador como recelo hacia los jueces y lo que hoy llamaríamos Filoso-

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

23 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.

fía 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.²⁴

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.²⁵

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”²⁶, 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.²⁷

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,

24 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.

25 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.

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

27 *Ibidem*, p. 16.

la infinita y obscura 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:

[...] 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.²⁸

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 lois*–; Paris, 1748.
3. Ciencia de la legislación, –*La Scienza della Legislazione*–, Gaetano Filangieri, Italia, 1787.
4. Nueva ciencia de las leyes –*Science nouvelle des lois*–, obra de Gustave Rousset, Paris, 1871.

~~~~~  
28 *Ibidem*, pp. 17-18.

5. Práctica legislativa –*Lineamenti di Pratica Legislativa Penalle*–, por Francesco Carrara, publicado en Roma, en el año 1874.
6. Técnica legislativa –*La Technique Législative dan la Codification Civile Moderne, a Propos du Centenerire du Code Civil*–, por Francois Géný, 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 leggi*–.
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 al., Aix-en-Provence, Francia, 1999.
26. La forma de las leyes, Miquel Martin, et al., Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETTEL), 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.<sup>29</sup>

## II. SEGUNDA ETAPA: PERIODO 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.<sup>30</sup>

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 General de Codificación, en el decreto de creación y preámbulo señaló

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

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

como objetivo “dotar a la nación de Códigos claros, precisos, completos y acomodados a los modernos conocimientos”<sup>31</sup>. 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*<sup>32</sup> 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, penal, de comercio, entre otros.

31 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.

32 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, *op. cit.*, p. 43.

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.”<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

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 “por lo acabado de su siste-

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

34 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](http://www.senat.fr/colloques/colloque_codification/colloque_codification16.html). Consulta: septiembre 2013.

ma y la perfección científica de su técnica.”<sup>35</sup> 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”<sup>36</sup>. 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 1884<sup>37</sup>

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,

35 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.

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

37 *Ibidem*, p. 50.

Benito José Guerra, Juan Wenceslao Barquera, Antonio Cabeza de Baca y 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”.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup> 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”.<sup>40</sup> 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”.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

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

38 *Ibídem*, pp. 50-51.

39 *Ibídem*, p. 52.

40 *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.

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

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

pidió el Código de 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.<sup>43</sup>

### **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.<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup> Suele señalarse como primera obra de tratamiento exhaustivo de la concepción moderna de la técnica legislativa.

---

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

44 PEDROZA DE LA LLAVE y CRUZ VELÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 43.

45 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”<sup>46</sup>.

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 *Rechtsstzungschnik* dentro de la *Rechtssetzungswissenschaft*.

Este nuevo interés por la técnica legislativa, en el ámbito continental ha sido, según lo destaca Miquel Martin Casals<sup>47</sup>, 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

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

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

por una fuerte apuesta a la *racionalización* de la vida 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.<sup>48</sup>

Un rápido repaso del derecho comparado, conforme la obra *Técnica y función legislativa en Juntas Departamentales*<sup>49</sup>, 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:

48 Congreso de Intendentes, Uruguay, et al., *op. cit.*, p. 18.

49 *Ibidem*, pp. 18-21.

- ▶ Precisar y aclarar la intención o voluntad del legislador.
- ▶ 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 germanófono 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 ám-

bito, 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 germanófona. 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, legislati-

vos 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 (GRETTEL), 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*<sup>50</sup>, autoría de Mario Losano.

#### **1. Técnica legislativa**

A finales de los años ochenta se aborda con mayor decisión en la obra colectiva *Técnica Legislativa*<sup>51</sup>, 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, una de ellas titulada *De las iniciativas*<sup>52</sup> la cual contiene los temas relacionados con la técnica

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

51 SÁENZ ARROYO, José, et al., *Técnica Legislativa*, Ed. Porrúa, México, 1988.

52 CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *De las iniciativas*. Manuales elementales de técnicas y

legislativa, necesaria para proponer las iniciativas de ley o decreto, por ello trata de los diversos elementos que integran el texto del cuerpo normativo 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*<sup>53</sup>, 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*<sup>54</sup>, 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

---

procedimientos legislativos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIV Legislatura, México, 1990.

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

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

obligan a los particulares independientemente de su voluntad, como las dispositivas que deben dejar de aplicarse a una situación jurídica completa.

#### **4. Legislar, quién y cómo hacerlo**

En la obra *Legislar, quién y cómo hacerlo*<sup>55</sup>, 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 Thalia Pedroza de la Llave, obra editada por la UNAM, y meses después publicada también por editorial Porrúa. Este libro busca suministrar

<sup>55</sup> GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Legislar, quién y cómo hacerlo*, Ed. Limusa, México, 2000.

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–.

Miguel Carbonell y Pedroza de la Llave<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> 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.

56 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.

57 *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”.

## 2. Redacción legislativa

El Senado de la República aporta otro libro de Miguel López Ruiz titulado *Redacción Legislativa*<sup>58</sup>, 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 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*<sup>59</sup>, 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*<sup>60</sup>, 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 & Polí-

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

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

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

tica 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 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*<sup>61</sup> 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

61 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.

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 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 y decreto, y reglamentos, al interior del Poder Ejecutivo, expedidos por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública, y 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.<sup>62</sup>

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

62 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.

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.<sup>63</sup>

### **8. Algunos elementos de técnica legislativa**

Eliseo Muro Ruíz, en la obra *Algunos elementos de técnica legislativa*<sup>64</sup>, 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*<sup>65</sup>, 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

63 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.

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

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

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 Derecho.

### 10. Técnicas normativas

Oscar Gutiérrez Parada en *Técnicas normativas*<sup>66</sup>, 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”<sup>67</sup>.

### 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*<sup>68</sup> de Luis Raigosa Sotelo, el capitu-

66 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.

67 *Ibidem*, p. 225.

68 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.

lado 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.

## **INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO SEGUNDO**

*El capítulo segundo: “Estudios de la legislación”, presenta una precisión de términos, algunos autores la llaman ciencia, doctrina, teoría o arte de la legislación. Como bien lo decía Jeremy Bentham, es al científico a quien corresponde enseñar esa ciencia que, al cambiar de manos, se convierte en un arte: “el arte de legislar”. Técnica legislativa es la expresión más usual, pero también se le denomina técnica normativa, técnica jurídica y, en la actualidad, técnicas legislativas para referirse a un sistema de aspectos sustanciales y formales.*

*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 este 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 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 que 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.

DIPUTADO JUAN CARLOS REGIS ADAME  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS  
Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

## 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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), et al., “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.

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.”<sup>2</sup> 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.”<sup>3</sup>

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.”<sup>4</sup>

### 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 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.<sup>5</sup>

2 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.

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

4 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.

5 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](http://200.33.232.138/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/Prontuario_Glosario.pdf) Consulta: octubre de 2013.

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–.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

## 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 Gény (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.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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 Coderch<sup>9</sup> concreta una interesante distinción entre dogmática jurídica y técnica legislativa, enmarcándola dentro de “las ciencias o doctrinas de la legislación”, con las siguientes características:

8 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.

9 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.

Cuadro 2. Diferencia entre dogmática jurídica y técnica legislativa

| DOGMÁTICA JURÍDICA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | CIENCIAS O DOCTRINAS DE LA LEGISLACIÓN<br>–Gesetzgebungslehre–                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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 interpretar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 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.                                                                                                                                                                              |
| 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

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

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

11 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.

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.<sup>12</sup>

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–.<sup>13</sup>

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 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.<sup>14</sup>

12 *Ídem*.

13 *Ibidem*, p. 33.

14 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.

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.<sup>15</sup>

De esta manera, las denominaciones seguirán siendo un continuo debate entre los especialistas, sin embargo, en esta investigación 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.

### **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

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

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.¹⁶ 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.¹⁷

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”¹⁸ 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.”¹⁹

Villoro Toranzo²⁰ 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, figu-

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

17 *Ibidem*, p. 164.

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

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

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

ras 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.²¹

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.²²

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:

- ▶ 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

21 *Ibidem*, p. 144.

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

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.²³

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.

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, inevitable-

²³ *Ibidem*, pp. 25-26.

mente, 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.”²⁴

Cuadro 3. Enfoques de la técnica legislativa

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

Fuente: elaboración de la autora

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.

²⁴ SÁINZ MORENO, Fernando, “Técnica normativa: una visión unitaria de una materia plural”, en *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, España, 1994, p. 19.

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.²⁵

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.”²⁶ 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 mejorar la calidad de las leyes, sin abordar cuestiones fundamentales como qué se entiende por racionalidad legislativa. En estos términos la teoría de la legisla-

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

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

ción 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.²⁷

En otras palabras, el enfoque minimalista otorga relevancia sólo a las cuestiones de técnica legislativa y 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 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.

²⁷ 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.

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.²⁸

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.²⁹

Por su parte, Cecilia Mora-Donatto, 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.”³⁰

B. Derecho parlamentario y técnica legislativa

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

~~~~~  
28 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.

29 *Ibidem*, p. 201.

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

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.<sup>31</sup>

En este mismo sentido, para Garita Alonso “La técnica legislativa es una parte del Derecho parlamentario”<sup>32</sup>. 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.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup>

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

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

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

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

34 *Ibidem*, p. 138.

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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

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 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,

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

36 *Ibidem*, p. 31.

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.<sup>37</sup>

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”.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup>

En este sentido, Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez sostienen que 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, como una parte de la metodología jurídica.”<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> Es decir, este autor adopta una visión desde la metodo-

37 *Ibidem*, p. 33.

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

39 *Ibidem*, pp. 222 y 232.

40 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.

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

logía 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.<sup>42</sup>

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.”<sup>43</sup>

Coincido con la postura de Atienza en el sentido de estudiar a la técnica legislativa desde una perspectiva sistemática. Con este mismo

42 *Ibidem*, p. 17.

43 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.

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.

### **A. Técnica legislativa y epistemología jurídica**

La teoría y la práctica de la técnica legislativa son diferentes. Un *ius-naturalista* 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.<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup> 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

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

45 *Ídem.*

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 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.<sup>46</sup>

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–, negocial – 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

---

46 *Ibidem*, p. 183.

grupos de normas en su perspectiva tanto estática como dinámica en las distintas fases del Derecho –producción, intelección, aplicación y ejecución–.<sup>47</sup>

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) concepción, 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.<sup>48</sup>

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.

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

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

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.

### **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).<sup>49</sup>

49 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: octubre 2013.

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 ponencia<sup>50</sup> en el Tercer Congreso de la Federación de Asociaciones de Sociología del Estado Español, que 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

<sup>50</sup> 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.

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.<sup>51</sup>

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.

#### **D. Dogmática, hermenéutica y epistemología legislativas**

En la obra de González Ibarra y Sierra Becerra<sup>52</sup> 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.

<sup>51</sup> GRANADO HIJELMO, *op. cit.*, p. 186.

<sup>52</sup> Cfr. GONZÁLEZ IBARRA Juan de Dios y SIERRA BECERRA, Bernardo A., *Técnica, ciencia y epistemología legislativas*, Ed. Fontamara, México, 2006, p. 106.

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 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.<sup>53</sup>

### **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.

~~~~~  
53 *Ibidem*, pp. 106-107.

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 óptica 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.

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 explicar-

se 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.⁵⁴

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 deben 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:

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.⁵⁵

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

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

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

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.⁵⁶

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 norma, los edictores 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.⁵⁷

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

56 *Ibidem*, pp. 126-127.

57 *Ibidem*, p. 129.

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 Grando 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–. 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.⁵⁸

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:

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

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

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.⁵⁹

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 191-192.

INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO TERCERO

En el capítulo tercero: “Modelos de cómo legislar”, se estudia desde el enfoque de la metódica de la legislación, el cual considera el proceso legislativo como un proceso de decisión, por ello se pueden diseñar modelos de legislador racional.

La autora cita a especialistas que sustentan a la metódica como 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 decisión política racional. Así, el legislador debe concretar el problema a resolver y justificar que la ley constituye el instrumento más adecuado para ello. Una vez argumentada la necesidad de la ley, la metódica insta al legislador a aplicar técnicas legislativas que viertan la decisión política en una ley inteligible, sistemática, eficaz, efectiva y eficiente. El procedimiento de decisión racional comprende también el análisis de la factibilidad de la ley, verifica que se disponga de los medios precisos para cumplirla y aplicarla, así como la evaluación legislativa una vez puesta en funcionamiento.

En este capítulo se analizan diez modelos clásicos de cómo legislar, que han tenido influencia en los últimos años. El “modelo crítica de valoración racional” de Peter Noll, “modelo de legislar racional” de Jerzy Wróblewski, y “modelo de análisis interdisciplinar del iter legislativo” de Mario Losano, son los estudios precursores. En el ámbito de la doctrina española, Manuel Atienza en su teoría de la legislación propuso el “modelo de racionalidad legislativa”, en el cual se basan varios autores españoles. En esta línea se encuentran: “modelo test de racionalidad” de Albert Calsamiglia, así como el “modelo de ley racional y grupos de técnicas legislativas” de Gema Marcilla.

En México, entre los seguidores del modelo propuesto por Atienza, se pueden identificar Susana Thalía Pedroza de la Llave y Jesús Javier Cruz Velázquez, cuando desarrollan un “modelo metodológico de técnica legislativa”. La obra de Cecilia Mora-Donatto, diseña con claridad un “modelo de flujo circular” para elaborar legislación. Y Reyes Rodríguez Mondragón aporta un “modelo de etapas en la producción legislativa” muy detallado.

De acuerdo al modelo de Atienza, el análisis interno “estático” de la ley, 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. 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 cómo las leyes se deben a la iniciativa legislativa, que debe tener por valores la libertad, igualdad y justicia. Etapa legislativa: racionalidad jurídico-formal y lingüística, 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.

En palabras de Albert Calsamiglia, ante una nueva ley podemos preguntarnos, considerando los cinco niveles de racionalidad: lingüística, si comunica al destinatario el mensaje; lógico-formal, si se inserta en el sistema jurídico sin contradicciones; pragmática, si los ciudadanos la van a cumplir; teleológica, si se tienen los recursos económicos y humanos, si se asignan correctamente y está justificada éticamente.

Este capítulo puede proporcionarle instrumentos de apoyo, para mejorar el trabajo en el diseño de los proyectos legislativos, al legislador en sus tareas cotidianas.

DIPUTADA ARACELI GUERRERO ESQUIVEL
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE CULTURA, EDITORIAL Y DIFUSIÓN

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.¹

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.

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

¹ 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.

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.²

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.³

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 decisión política racional. Así, antes que nada el legislador debe con-

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

3 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.

cretar 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.⁴

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.

⁴ 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: Elaboración de la autora, conforme NOLL Peter, en ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”... op. cit., p. 29.

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–.⁵

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 con las dificultades existentes para articular los aspectos descriptivos y prescriptivos que necesariamente tiene que incorporar un modelo dinámico de la legislación.⁶

5 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.

6 *Ibidem*, p. 35.

Esquema 3. Modelo de análisis interdisciplinar del iter legislativo

FASE DEL ITER LEGISLATIVO	TÉCNICA PREVALENTE	RESULTADO INMEDIATO
Individualización de necesidades sociales a regular jurídicamente	Sociología ➔	Medidas para satisfacer la necesidad individualizada; especificación de los efectos conectados, pero no siempre evidentes.
Recepción política de las necesidades individualizadas (partidos, grupos de presión, movimientos espontáneos); preparación del articulado.	Sociología ➔	Inclusión de la necesidad y de las medidas para satisfacerla en un programa de partido o movimiento; inicio del control con técnicas de implementación.
Control sobre la formulación del articulado; transformación en proyecto de ley.	Legística ➔	Formulación lingüística correcta de la norma y estructuralmente correcta del procedimiento.
Discusión del proyecto de ley ante el órgano legislativo; enmiendas al texto.	Derecho ➔	Enmiendas en la cámara controladas sobre el diagrama de bloques del proyecto de ley.
Después de la aprobación formal del proyecto de ley, nuevo control sobre su formulación y estructura.	Legística ➔	Reformulación correcta de la norma y del procedimiento, teniendo en cuenta las enmiendas en la cámara.
Promulgación del texto legislativo; inclusión en el Boletín Oficial y en el banco de datos automatizado; automatización eventual del procedimiento aprobado.	Informática ➔	a) Traslado de los datos legislativos al sistema de information retrieval; b) Puesta a disposición de los recursos informáticos y organizativos para automatizar el procedimiento aprobado.

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 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.⁷

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.”⁸

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);

7 *Ibidem*, p. 33.

8 *Ibidem*, p. 22.

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;
5. Racionalidad *ética* (R₅), pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética.⁹

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.”¹⁰ 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.

9 *Ibidem*, p. 19.

10 *Ídem*.

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>
Teleológica (R4)	Particulares, grupos de presión –afectados por regulación del interés o necesidad social	Cumplir objetivos sociales: redistribución de riqueza, protección social, educación 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.

Atienza¹¹ 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.

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

~~~~~  
 11 *Ibidem*, pp. 19 y 21.

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”.<sup>12</sup>

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.

## **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.<sup>13</sup>

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 legislati-

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

13 *Ídem*.

vas y el establecimiento de oficinas técnicas en los parlamentos, que cuiden su aplicación.<sup>14</sup>

### 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”.<sup>15</sup>

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.

### 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.

14 *Ibidem*, p. 15.

15 *Ibidem*.

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.<sup>16</sup>

### 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 R<sub>5</sub> –a diferencia de los otros niveles de racionalidad– no genera ninguna técnica legislativa: no hay ningún procedimiento específico para lograr la libertad, la igualdad y la justicia a través de las leyes, fuera de las técnicas que generan las racionalidades R<sub>1</sub>-R<sub>4</sub>. El problema que se plantea en R<sub>5</sub> 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.<sup>17</sup>

Esto es, R<sub>1</sub>-R<sub>4</sub> 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

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>17</sup> 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.

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.”<sup>18</sup>

#### **1. Análisis estático. Relaciones entre niveles de racionalidad**

Siguiendo a Atienza<sup>19</sup> 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 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

18 *Ibidem*, p. 23.

19 *Ibidem*, pp. 23-26.

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.<sup>20</sup>

El autor enfatiza que en la fase legislativa se ha distinguido entre las operaciones que determinan lo que Karpen llamaba el procedimiento

~~~~~  
20 *Ibidem*, p. 31.

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.

Esquema 4. Niveles de racionalidad en el proceso real de la legislación

Análisis externo-dinámico



Fuente: Elaboración de la autora, conforme ATIENZA, Manuel, "Contribución para una teoría de la legislación"... op. cit., p. 31.

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.”²¹

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:

- ▶ ¿Comunica al destinatario el mensaje?
- ▶ ¿Se inserta en el sistema jurídico sin contradicciones?
- ▶ ¿Los ciudadanos la van a cumplir?

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

- ▶ ¿Se tienen los recursos económicos y humanos y si se asignan correctamente?
- ▶ ¿Está justificada éticamente? ²²

Esquema 5. Modelo test de racionalidad

RACIONALIDAD
LINGÜÍSTICA



¿Comunica al destinatario el mensaje?

Racionalizar la legislación supone racionalizar los mensajes. La ley se manifiesta en un lenguaje y éste debe comunicar al destinatario un mensaje claro. La reducción de la ambigüedad, vaguedad o redundancia del lenguaje es una condición de la racionalidad de la ley. Una ley bien hecha desde el punto de vista lingüístico ofrece mayor seguridad. Una ley es racional desde el punto de vista lingüístico si ofrece un mensaje y comunica al destinatario lo que pretende. La racionalidad lingüística de la ley no supone necesariamente una ausencia de tecnicismos. Es evidente que la ley de presupuestos tiene unos tecnicismos que la convierten en ininteligible para la mayoría de los ciudadanos. Pero eso no significa que haya fracasado desde el punto de vista de la racionalidad lingüística porque bastaría que la comunicación fuera clara para los sectores profesionales que trabajan en ese tema.

RACIONALIDAD
LÓGICO-FORMAL



¿Se inserta en el sistema jurídico sin contradicciones?

Se concibe el Derecho como un sistema de normas o conjunto ordenado de normas con características y propiedades determinadas. La inclusión de un nuevo elemento en este sistema ¿produce contradicciones? ¿deja supuestos sin regular? Este es un punto de vista especialmente importante para una buena legislación.

Los juristas han tenido que buscar el remedio a la irracionalidad del Derecho: han propuesto criterios para resolver antinomias y lagunas. Sin embargo, se han preocupado no como legisladores, sino como aplicadores y descriptores del Derecho. Aquí se trata de preguntarse desde el punto de vista del legislador.

La racionalidad lógico-formal trata de evitar que el ordenamiento jurídico se deteriore y se erosione tanto en el nivel de la contradicción entre sus normas como entre sus principios.

La teoría del Derecho moderna se ha preocupado más por el problema de la coherencia y consistencia normativa que por la integridad valorativa.

22 *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.

Fuente: CALSAMIGLIA, Albert, *¿Debe ser la moral el único criterio para legislar?*, op. cit., pp. 168-173.

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.²³

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

²³ CALSAMIGLIA, Albert, p. 173.

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.²⁴ 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 despilfarrar 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 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 re-

~~~~~  
 24 *Ibidem*, pp. 176-177.

des 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.<sup>25</sup>

Gema Marcilla distingue cuatro tipos de técnicas legislativas, en función del sentido que atribuyen a la expresión “ley racional”. Así, al

~~~~~  
25 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.

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.²⁶

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.

Esquema 6. Modelo ley racional y grupos de técnicas legislativas

1ER GRUPO
RACIONALIDAD
LINGÜÍSTICA



Compuesto por las técnicas que conciben una “ley racional” si utiliza términos precisos, es decir, si no presenta problemas de indeterminación semántica. Se centran, por tanto, en la calidad o racionalidad lingüística de los textos legales.

La calidad de las leyes se ha enfocado fundamentalmente en:

- ▶ Inteligibilidad, consistencia, plenitud, simplicidad y documentabilidad. Ello explica que la técnica legislativa se ha desarrollado en buena medida sobre los pasos de la teoría de la interpretación y aplicación del Derecho.
- ▶ La técnica legislativa se auxilia de disciplinas no jurídicas: lingüística, lógica, psicología cognitiva e informática.

²⁶ Ídem.

2º GRUPO
RACIONALIDAD
LÓGICO-FORMAL



Formado por las técnicas que entienden por “ley racional” aquella que se inserta armónicamente en el ordenamiento jurídico y no plantea problemas de antinomias, lagunas o redundancias. Tales técnicas procuran, por tanto, la sistematicidad o racionalidad lógico-formal de las leyes.

- ▶ Prevenir ambigüedades semánticas, antinomias, lagunas o redundancias legales.
- ▶ La informática, al mismo tiempo que suministra técnicas para mejorar la calidad de las leyes, ejerce una influencia decisiva sobre la propia noción de racionalidad lingüística y lógico formal: si se quiere que la informática desempeñe un papel fundamental en la legislación, es preciso que las técnicas legislativas consideren las exigencias del lenguaje y sistematicidad planteadas por la tecnología informática.

3ER. GRUPO
RACIONALIDAD
PRAGMÁTICA



Integrado por las técnicas que consideran la “racionalidad de la ley” si es efectivamente cumplida por sus destinatarios. Favorecen lo que podría llamarse la racionalidad pragmática de las leyes.

Utiliza nuevas disciplinas:

- ▶ Sociología, psicología, análisis económico del Derecho, ciencia política.

4º GRUPO
RACIONALIDAD
TELEOLÓGICA



Formado por las técnicas que miden la “racionalidad de una ley” en función de si es o no adecuada para lograr sus objetivos. Éstas proporcionan, en definitiva, la racionalidad teleológica de las leyes.

Fuente: Elaboración de la autora, conforme MARCILLA CÓRDOBA, Gema, *Técnica legislativa*, en CARBONELL, Miguel (Coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 570.

VII. 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

RACIONALIDAD
LINGÜÍSTICA



- ▶ Aspectos estilísticos:
La brevedad de las frases para ordenar y separar las ideas.
Reglas para construir oraciones.
- ▶ Aspectos ortográficos:
- ▶ Se refieren al uso de signos de puntuación.
- ▶ Aspectos léxicos-semánticos:
- ▶ Es el equilibrio entre léxico común y léxico técnico- jurídico.

RACIONALIDAD
LÓGICO-FORMAL



- ▶ Inserción armónica de la ley respecto:
Del sistema jurídico del que forman parte
De la jerarquía normativa –norma superior desplaza inferior–
- ▶ Facultad para legislar:
Si la autoridad que emite la norma cuenta con atribuciones
- ▶ Reconocimiento social de la norma:
Determinar el grado de aceptación de la norma

Fuente: Elaboración de la autora, conforme 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.

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.²⁷

Conforme a Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez²⁸, 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 veleidat estéticat del redactor de la norma, acudiendo a un sinónimo jurídico, ha inundado más tarde de pleitos a los tribunales.”²⁹

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.

27 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.

28 *Ibidem*, pp. 48-49.

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

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 trans-

formación de un aspecto de la realidad jurídica en general, y mexicana en particular.³⁰

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.³¹

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

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

31 *Ibidem*, p. 84.

Esquema 8. Modelo de flujo circular



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

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.³²

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

32 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.

necesidad de diseñar instituciones formales, modificar las existentes o dotar a aquellas instituciones informales del carácter de formales.³³

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.³⁴

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.³⁵

33 *Ibidem*, p. 86.

34 *Ibidem*, p. 87.

35 *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 cuidados, 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.

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.³⁶

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 pro-

36 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 al., *Tendencias actuales del Derecho constitucional: homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, tomo II, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela, 2007, p. 73.

ducto un anteproyecto legislativo, aún no acabado desde el punto de vista lingüístico ni formal”³⁷. Se trata de la expresión de un conjunto de ideas que pretenden ser la solución a un problema social, jurídico, económico o de 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,³⁸ 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 su-

~~~~~  
37 *Ídem.*

38 *Ídem.*

plir 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.”<sup>39</sup>

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 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.<sup>40</sup>

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 exa-

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

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

men apresurado y defectuoso generará más problemas que soluciones en la etapa siguiente.<sup>41</sup>

### **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 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.<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup>

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.”<sup>44</sup>

~~~~~  
41 *Ibidem*, p. 81.

42 *Ídem*.

43 *Ibidem*, p. 82.

44 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: Elaboración de la autora, conforme 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.

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.

INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO CUARTO

El capítulo denominado “Investigación legislativa”, estudia el proceso de elaborar un proyecto legislativo donde se debe seguir una metodología y aplicar una serie de técnicas. En la actualidad se carece, en la práctica, de pasos a seguir al momento de realizar la investigación de 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.

El objetivo del capítulo es explicar que la investigación legislativa tiene por objeto proporcionar al legislador información acorde a los temas de la agenda legislativa para tomar mejores decisiones. Primordialmente la realizan los institutos de investigaciones legislativas. La autora postula la hipótesis de que 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 la forma de la calidad del contenido de las iniciativas.

Podemos observar que la premisa central del capítulo es que la investigación que realizan los institutos debe ser exhaustiva y con las mismas características de excelencia que se exige 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.

El capítulo concluye planteando el compromiso al que se deben quienes se dediquen a la investigación legislativa. El documento explica que para elaborar un trabajo de calidad se debe de realizar una investigación documental, normativa y doctrinal, respetando el orden jurídico vigente, el cual debe de ser congruente en lo constitucional y lo legal, ámbitos en el que resultan útiles los análisis comparativos de legislación, tanto a escala internacional, federal y estatal. 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 actos que respaldan la conveniencia o no de la creación de la nueva ley o decreto de reforma.

Espero que el material que está por leer le proporcione las herramientas necesarias para realizar una investigación legislativa de calidad.

LIC. PEDRO ANTONIO ARGOMANÍZ REALZOLA
COORDINADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

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.”¹ 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.”²

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.

¹ Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, LXI Legislatura, “artículo 45” de *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, POG 15 de julio de 2006, última reforma POG 11 de enero de 2014.

² *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.³

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.⁴

3 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.

4 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%20analisis%20investigacion%20ricardo%20garcia%20cervantes.pdf>. Consulta: noviembre 2013.

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.⁵

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.⁶

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.⁷ Es decir, las formas que condicionan toda reflexión jurídica, no sólo científica sino también práctica en las labores legislativa y judicial.

⁵ *Ídem.*

⁶ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Metodología del Derecho*, Ed. Porrúa, 11 ed., México, 2007, p. 59.

⁷ 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”⁸ 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.⁹

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)

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

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

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.

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

PROCESO LEGISLATIVO	<i>Etapas del proceso legislativo</i>
	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
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA LEGISLATIVA	<i>Métodos aplicables al trabajo legislativo</i>
	1. Histórico
	2. Sistemático
	3. Comparativo o analógico
	4. Sociológico
	5. Científico
TÉCNICAS LEGISLATIVAS	A. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA PARA PROYECTOS LEGISLATIVOS
	1. Técnicas de investigación documental de carácter legislativo
	➤ Legislativa
	➤ Jurisprudencial
	➤ Bibliográfica
	➤ Hemerográfica
	➤ De archivo
	➤ Audiográfica
	➤ Videográfica

TÉCNICAS LEGISLATIVAS

2. *Técnicas de investigación de campo o directas*

- Técnicas de observación científica
- Técnica de encuesta
- Técnica de muestreo
- Técnica de entrevista
- Técnica de estadística

B. TÉCNICAS CONCRETAS DEL TRABAJO LEGISLATIVO PARA PRODUCTOS LEGISLATIVOS

1. *Técnicas parlamentarias*2. *Técnicas de negociación y el consenso –cabildeo– legislativo*3. *Técnicas de interpretación y consulta del proyecto legislativo*

APLICACIÓN DE LAS
TÉCNICAS EN LA
PRÁCTICA LEGISLATIVA

1. Exposición de motivos
2. Estructura lógica normativa
3. Contenido legislativo
 - Presentación
 - 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.¹⁰ Cuando el legislador presenta formalmente un proyecto para dar inicio al proceso legislativo se convierte en iniciativa.

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.¹¹

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.¹²

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

11 *Ídem.*

12 *Ibidem*, pp. 50-51.

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.¹³

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.¹⁴ 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:

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.¹⁵

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.

13 *Ibidem*, p. 57.

14 *Ídem*.

15 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 23 de diciembre de 2013.

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.¹⁶ 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 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.¹⁷

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.¹⁸

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.¹⁹

En la investigación legislativa el método histórico tiene aplicación

16 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.

17 Cfr. MURO RUIZ, Eliseo, *Elementos de técnica legislativa*, op. cit., p. 2.

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

19 *Ibidem*, p. 74.

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 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.²⁰

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.²¹

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.

~~~~~  
20 *Ibidem*, p. 72.

21 *Ibidem*, p. 73.

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.”<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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

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

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

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

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

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.<sup>26</sup>

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)
- ▶ Reglamentos
- ▶ Reglamentos administrativos
- ▶ Decretos legislativos
- ▶ Decretos administrativos
- ▶ Acuerdos, circulares, oficios circulares, acuerdos interinstitucionales
- ▶ Convenios
- ▶ Normas, normas técnicas, normas mexicanas, normas oficiales mexicanas
- ▶ Planes

<sup>26</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 5 febrero 1917, última reforma DOF 10 de febrero 2014.

- ▶ 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.<sup>27</sup>

### **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.<sup>28</sup>

#### **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:

<sup>27</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo y GRANADOS POBLANO, Ernesto (coords.), *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

Fix-Zamudio<sup>31</sup> proporciona una relación de los objetivos del Derecho comparado, entre los cuales destacan:

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

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

31 *Ibidem*, pp. 330-333.

- ▶ 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 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.<sup>32</sup>

---

32 *Ibidem*, pp. 333-334.

## 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.<sup>33</sup>

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.

---

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

### Cuadro 6. Análisis de legislación comparada interestatal

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

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

### Cuadro 7. Análisis comparativo de iniciativas

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

sonas 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.”<sup>34</sup>

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 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.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de*

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 118.- 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.<sup>36</sup>

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 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 deri-

---

Zacatecas, POG 15 de julio de 2006, última reforma POG 11 de enero de 2014.

36 *Ídem*.

var el problema a las instancias correspondientes y desecharlas como propuestas de ley, o en su defecto, considerar las propuestas para una iniciativa de ley.<sup>37</sup>

### **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.<sup>38</sup> 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–.
6. Diseños de comprobación científica. Permiten comprobar o reprobando la hipótesis –la ineficiencia de la legislación se puede verificar con observaciones, encuestas–.

37 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/index.php/revista-numero-09-otono-septiembre-2009-marzo-de-2010>

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

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.<sup>39</sup>

### **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 Armenta<sup>40</sup> 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.

39 *Ibidem*, pp. 80-87.

40 *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<br>Definición del objeto de la investigación                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Observación</i> del fenómeno socio-jurídico, su descripción y delimitación.</li> <li>2. Planteamiento y delimitación del <i>problema</i> que la iniciativa pretende resolver.</li> <li>3. Formulación de la <i>hipótesis</i>.</li> <li>4. Determinación del tema y subtemas.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                    |
| SEGUNDA ETAPA<br>Programación y determinación de contenidos y medios                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboración del guión inicial o proyecto de índice y análisis de la experiencia acumulada.</li> <li>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.</li> </ol> |
| TERCERA ETAPA<br>Realización de la tarea indagatoria y concentración de informaciones | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Captura sistemática de información.</li> <li>2. Aplicación de los medios conforme al tiempo previsto.</li> <li>3. Actividades de comprobación de hipótesis.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| CUARTA ETAPA<br>Presentación, registro y clasificación de contenidos                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentación de los resultados: a) datos generales; b) índice; c) resumen ejecutivo; d) exposición de motivos.</li> <li>2. Texto normativo propuesto, transitorios: a) redacción; b) clasificación.</li> <li>3. <i>Conclusiones</i> y fuentes de investigación.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                    |

|                              |                                                  |
|------------------------------|--------------------------------------------------|
| QUINTA ETAPA                 | 1. Revisión formal y material de los resultados. |
| Revisión final y             | 2. Armonización de los componentes.              |
| aplicación de los resultados | 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 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, válidas 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.”<sup>41</sup>

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

41 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.congreso Zac.gob.mx/content/Direccion%20Juridica/Decretos/decreto230.doc](http://www.congreso Zac.gob.mx/content/Direccion%20Juridica/Decretos/decreto230.doc). Consulta: noviembre 2013. La Comisión y el Instituto ahora se rigen por la Ley Orgánica de julio de 2006.

leyes, las conozcan. De esta forma lograr leyes no sólo formalmente válidas, sino también valiosas y positivas. García Máynez nos enseña que el Derecho perfecto es el que reúne esas características.<sup>42</sup>

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 válida 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.<sup>43</sup>

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.<sup>44</sup>

### 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).

42 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.

43 *Ibidem*, p. 5.

44 *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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

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 |

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

46 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](http://www.geiuma-oax.net/sam/estrategiasmetytecnicas.pdf). Consulta: noviembre de 2013.

- Encuesta
- Muestreo
- Análisis de contenido (revisión de documentos)
- Técnicas de investigación documental
- Entrevista
- Debate, comparecencia
- Consulta ciudadana, foro, conferencia
- Análisis estadístico
- Lectura
- Análisis documental
- 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.<sup>47</sup>

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 par-

<sup>47</sup> PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 121.

ricular, 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 de gobierno –ejecutivo, legislativo y judicial– de manera armónica apegada al principio de legalidad.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup>

---

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

49 *Ibidem*, p. 13.

50 *Ibidem*, p. 15.

## **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.<sup>51</sup> Hay muchas técnicas para la observación 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.<sup>52</sup>

### **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, dis-

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

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

cusión 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 representación política y social, de acuerdo a su propia ideología, con el objeto de lograr equilibrio en las decisiones que impactarán a la sociedad.<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup>

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.<sup>55</sup>

---

53 *Ibidem*, p. 26.

54 *Ibidem*, p. 28.

55 *Ídem*.

## 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.”<sup>56</sup> 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 instrumentos de la encuesta son el cuestionario y la cédula de entrevista.<sup>57</sup> 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 arrojo la encuesta, sistematizándolos para el debido análisis e interpretación, obteniendo un resultado final.”<sup>58</sup>

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.”<sup>59</sup>

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

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

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

59 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.

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.<sup>60</sup>

La característica principal del muestreo consiste en la posibilidad de establecer constantes, sobre hechos, opiniones y actitudes ante universos muy numerosos, dentro de los 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.<sup>61</sup>

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.

---

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

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

#### **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.<sup>62</sup>

##### **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.

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

62 *Ibidem*, pp. 145-146.

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.<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup>

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 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.<sup>65</sup>

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

64 Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, POG 15 de julio de 2006, última reforma POG 11 de enero de 2014.

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

## 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.<sup>66</sup>

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.”<sup>67</sup>

### 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.<sup>68</sup>

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.

---

66 PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, pp. 149-150.

67 AYALA VICTORIA, Celia, *op. cit.*, p. 15.

68 PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 151.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuenta con el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL)<sup>69</sup> 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.”<sup>70</sup>

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.

### **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.<sup>71</sup>

69 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura, INFOPAL, en: [www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo\\_LXII.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXII.html). Consulta: noviembre 2013.

70 GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *La construcción del Derecho. Métodos y técnicas de investigación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, p. 57.

71 PONCE DE LEÓN ARMENTA, *op. cit.*, p. 116.

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.<sup>72</sup> 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 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 ais-

<sup>72</sup> Aunque existen diversas instituciones que proporcionan el texto de la legislación, de acuerdo al artículo 3° del Código Civil Federal y artículos 2°, 3°, 4° y 8° de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, son la única versión oficial.

ladas 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 jurídicas<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> 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.

---

<sup>73</sup> Cfr. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, *Publicaciones periódicas, Revistas*. En Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/>. Consulta: noviembre 2013.

<sup>74</sup> PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 114.

<sup>75</sup> *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.<sup>76</sup>

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.<sup>77</sup> 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.

~~~~~  
76 *Ibidem*, p. 154.

77 *Ibidem*, p. 155-156.

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 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.⁷⁸

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.⁷⁹

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

⁷⁸ BOURCIER, Danièle y CASANOVAS, Pompeu, *Inteligencia artificial y derecho*, Ed. UOC, Barcelona España, 2003, p. 34.

⁷⁹ "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: noviembre 2013.

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 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”*.⁸⁰

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.⁸¹

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 12-13.

⁸¹ “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 Zac. gob. mx/coz/images/uploads/20120315095227.pdf. Consulta: noviembre 2013.

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*⁸² 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.⁸³ La legislación estatal vigente al 25 de febrero de 2014 se integra por 109 ordenamientos, es decir, 1 Constitución, 9 códigos y 99 leyes.

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 transparente la información gubernamental.⁸⁴ La unidad responsable es la Dirección General de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal.

82 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.

83 LXI Legislatura del Estado de Zacatecas, *e-SEN versión IV. Sistema Estatal Normativo-Zacatecas*. En www.congresozac.gob.mx/esen. Consulta: febrero 2014.

84 Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, Gobierno Federal. En Internet: www.sil.gobernacion.gob.mx/portal. Consulta: noviembre 2013.

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*,⁸⁵ 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*,⁸⁶ 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; 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.⁸⁷ 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

85 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.

86 SCJN, *Jurisprudencia y tesis aisladas IUS*, actualizado a junio de 2013. En Internet: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/paginas/tesis.aspx>

87 SCJN, *Sistemas de Consulta*. En Internet: <http://www.scjn.gob.mx/Paginas/MapaDeSitio.aspx>. Consulta: noviembre 2013.

de información se ha realizado a lo largo de los sesenta años de existencia del Instituto.⁸⁸

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 Estado, y UNI-JUS Sistema de Información Jurídico Universitario.⁸⁹ 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.⁹⁰ 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 pro-

⁸⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Presentación*. En Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/presenta.htm>. Consulta: noviembre 2013.

⁸⁹ *Ídem*. Y Cfr. IJ-UNAM, *Sistemas temáticos*. En: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/sistem.htm>. Consulta: noviembre 2013.

⁹⁰ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, p. 159.

pósito 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.⁹¹

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.”⁹²

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.⁹³

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.⁹⁴

También se le denomina “informática legislativa o legismática”⁹⁵

91 FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 428.

92 *Ibidem*, p. 430.

93 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. Consulta: noviembre 2013.

94 BOURCIER, Danièle y CASANOVAS, Pompeu, *op. cit.*, p. 34.

95 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/la%20informática%20legislativa.pdf>. Consulta: noviembre 2013.

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.⁹⁶

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.⁹⁷

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.⁹⁸

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.

96 *Ibidem*, p. 13.

97 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.

98 PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *op. cit.*, pp. 159-160.

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.

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.⁹⁹ 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, po-

⁹⁹ 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>.

lítica 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.congresoazac.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, 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. 100

María Alejandra Svetaz¹⁰¹ 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 es-

100 SVETAZ, María Alejandra, *op. cit.*, p. 3.

101 *Ibidem*, pp. 4-7.

tudio. 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.¹⁰²

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 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.

102 *Ibidem*, p. 7.

INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO QUINTO

En el capítulo relativo a las “Técnicas legislativas”, el estudio se traslada a la distinción de diversas técnicas que abordan aspectos sociales, políticos, jurídicos y económicos, principalmente. La autora enfatiza la importancia primordial de la Evaluación de Impacto Social, porque mantiene fuertes lazos con un amplio abanico de subcampos especializados: impactos políticos –derechos humanos, justicia, gobernabilidad, democracia, federalismo, autonomía, soberanía, etc.–, impactos sobre la comunidad, de paisajes; culturales: tangibles e intangibles sobre el patrimonio arqueológico; demográficos: sobre el desarrollo, económicos, fiscales, institucionales; de género: sobre la salud física y mental, los derechos de las poblaciones indígenas, la infraestructura, el turismo y la recreación, la pobreza, el capital social y humano; así como otros impactos sobre las sociedades.

El contenido de este capítulo dedica la parte central a una de las herramientas más novedosas del conjunto de técnicas legislativas: el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Es una innovación derivada de la caracterización del “buen legislador” elaborada por los técnicos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Cabe tener en cuenta que el AIR no lo es todo, es sólo una técnica para la mejora regulatoria. En este contexto, la mejora regulatoria es una política pública que eleva la calidad de las normas jurídicas con herramientas de análisis económico. La regulación es imprescindible para el buen funcionamiento de la economía y la sociedad mexicanas. Promueve la eficiencia del mercado, protege los derechos, la seguridad de los ciudadanos, garantiza la prestación de bienes y servicios públicos. Sin embargo, el Congreso debe considerar la creación de instituciones y metodologías para el análisis de impacto.

La técnica de listas de comprobación –checklist– consiste en un cuestionario destinado al encargado de elaborar una norma cualquiera, con la finalidad

de ayudar a racionalizar su tarea. En este capítulo se explica que las listas de comprobación constituyen directrices de última generación porque contemplan técnicas legislativas orientadas a incrementar su eficacia, efectividad y eficiencia. En última instancia, se trata de un instrumento de control que pone el acento en contrastar la necesidad o no de la normativa proyectada, o la modificación de la existente, motivando al legislador a reflexionar si es indispensable hacerlo o si hay otras alternativas. La checklist no solo tiene por finalidad verificar la viabilidad de la ley en su etapa preparatoria, sino también en su aplicación posterior.

Las directrices –richtlinien– de técnica legislativa se originan de la práctica de dictar reglamentos o manuales para la elaboración de proyectos de ley. Se trata de una técnica que permite elaborar las disposiciones con una sistemática homogénea y ayuda a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos. Además, las directrices han de conseguir la consolidación de la práctica de buena técnica legislativa, porque quien redacta no lo hace para sí, sino para los ciudadanos como auténticos destinatarios de las normas, de ahí la necesidad de claridad de lenguaje y de orden técnico normalizado en estructura y forma.

En la parte final del capítulo se desarrolla la evaluación legislativa. Las evaluaciones de impacto deben aplicarse antes de aprobar cualquier reforma sustancial y realizarse en las diversas etapas del proceso legislativo. Los especialistas comúnmente distinguen tres momentos o formas: la evaluación legislativa ex ante –previa–, la evaluación legislativa de acompañamiento y la evaluación legislativa ex post –posterior–. El propósito de la evaluación ex ante es permitir a legisladores y políticos adoptar decisiones a partir de análisis minuciosos de las posibles consecuencias sociales, económicas y medioambientales de las nuevas propuestas legislativas.

A continuación se estudian las principales técnicas legislativas que aporta la doctrina especializada.

DIPUTADO RAFAEL GUTIÉRREZ MARTÍNEZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

CAPÍTULO QUINTO

TÉCNICAS LEGISLATIVAS

*Un buen legislador no es el que proclama
ideales excelentes, sino el que los consigue*

Albert Calsamiglia

En el proceso legislativo están presentes el método, la política y la técnica. En el capítulo cuarto se abordó el enfoque de la metodología, con lo relativo a los métodos y técnicas de investigación legislativa. En el presente capítulo se abordará: 1. el enfoque político, social y económico, lo estudia la metódica –política legislativa– en la cual se insertan técnicas como la evaluación del impacto social, análisis del impacto regulatorio, *checklist* y evaluación legislativa; 2. el enfoque legislativo es relativo a la preparación técnica del proyecto de ley, la redacción legislativa y la incorporación a un sistema jurídico, se refiere al diseño del texto escrito que capte la voluntad del legislador.

Los estudios dedicados al procedimiento legislativo externo constituyen una parte importante de lo que se denomina teoría de la legislación. Se trata de trabajos en los cuales se analizan y formulan propuestas concretas sobre la forma óptima de organizar, desde la perspectiva de mejorar la calidad de fondo y forma de las normas así como su homogeneidad, el proceso que va desde el diseño y redacción de los anteproyectos normativos hasta su publicación.¹

Por ello, en la actualidad los especialistas se refieren a “técnicas legislativas” para referirse a un programa integral que comprenda aspectos formales y sustanciales de la elaboración de leyes. En sentido formal, coincide con el análisis de aspectos lingüísticos y jurídicos: directrices para la redacción y estructura de textos normativos. En senti-

¹ Cfr. VIVER, Carles, “Técnica legislativa: estado de cuestión y balance (provisional) de una década”, en *Autonomías: Revista catalana de derecho público*, España, 1996, núm. 21, p. 26. En Internet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=109368>. Consulta: enero 2014.

do sustancial corresponde al análisis de aspectos económicos, políticos y sociales de la legislación: técnica del *checklist*, técnica del análisis de impacto regulatorio y técnica o sistema de evaluación de la eficacia de las normas. Y proponen agregar dos componentes más: 1. la extensión de las directrices de técnica legislativa a todos los órganos productores de normas públicas, sean legislativas o administrativas; 2. la formación de profesionales expertos en las diversas técnicas que lo componen.²

Ahora bien, al preguntarnos cómo se elaboran las leyes en México, vemos que los requisitos no han evolucionado en lo sustancial. La primera Constitución de México independiente, promulgada en 1824, estableció en el artículo 41 “Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara.” Así, nada más, sin ningún requisito adicional, lo que quizá resultaba explicable a principios del siglo XIX, en un país poco poblado, rural, de economía agrícola, mercantil y minera, luego de tres siglos de ser colonia española. La Constitución de 1857 en el artículo 66 determinó “Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.” La Constitución no señaló ningún requisito para la presentación de iniciativas, pero sí la posibilidad de reglamentar las que presentarían los diputados. No obstante en aquella época no existía todavía una técnica legislativa depurada.³

En la actualidad, el proceso legislativo determinado por la Constitución de 1917 vigente, es aquel mediante el cual las Cámaras y el Congreso producen las normas jurídicas. El artículo 70 señala que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. El artículo 71 establece quienes son los sujetos con derecho de iniciar leyes o decretos: I. Presidente de la República; II. Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III. Legislaturas de los Estados; y IV. Los ciudadanos en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

2 Congreso de Intendentes, Uruguay, *et al.*, *op. cit.*, p. 25.

3 Cfr. RAMÍREZ MARÍN, Juan, “Listas de Verificación Parlamentaria «Sencillas,.... como las listas del mandado»” en *Quórum Legislativo*, Centro de Estudios de Derechos e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, núm. 88, enero-marzo 2007, México, pp. 49-50.

El artículo 72 define el proceso legislativo, que consta en específico de siete etapas: iniciativa, discusión previo dictamen, aprobación o rechazo, sanción u observación, promulgación, publicación e iniciación de vigencia. La discusión y la aprobación o rechazo son las etapas fundamentales del acto legislativo y son facultad exclusiva del Poder Legislativo. La sanción u observación así como la promulgación y publicación corresponden al Ejecutivo. Con respecto a la observación, si el Ejecutivo devuelve un proyecto en lugar de ordenar su promulgación y publicación, las cámaras pueden reiniciar la discusión y modificar, adicionar o desechar el proyecto.

El proceso legislativo estatal es similar al federal, salvo en el hecho que el órgano legislativo es unicameral. Conforme el artículo 6o de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas compete el derecho de iniciar leyes y decretos: I. A los Diputados a la Legislatura del Estado; II. Al Gobernador del Estado; III. Al Tribunal Superior de Justicia del Estado; IV. A los Ayuntamientos Municipales; V. A los representantes del Estado ante el Congreso de la Unión; VI. A los ciudadanos zacatecanos radicados en el Estado, en los términos que establezca la ley; y VII. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado, en el ámbito de su competencia.

Como se ha visto en forma sucinta, las iniciativas de ley o decreto han sido elaboradas y presentadas casi de la misma manera, desde que México es independiente. No obstante, el mundo y el país han cambiado sustancialmente, se han vuelto más complejos, dinámicos, informados, interdependientes. En consecuencia también se debe mejorar, modernizar, el procedimiento para presentar iniciativas de ley o decreto. De otro modo, se seguirán haciendo las leyes con instrumentos que quizá fueron buenos en su época, pero hoy tienen alrededor de doscientos años de antigüedad y lógicamente están desactualizados, son anticuados, no corresponden a las necesidades actuales, ni a la realidad social, económica o política. Para lograr que las iniciativas elaboradas por los actores políticos sean cada día mejores y tengan armonía con el resto del ordenamiento jurídico, se requiere utilizar las modernas técnicas legislativas.⁴

Para concretar, desde el punto de vista de elaboración de la ley –circuito legislativo– se distinguen tres etapas: prelegislativa, legisla-

⁴ *Ibidem*, pp. 52-53.

tiva y postlegislativa. En este aspecto Josú Osés Abando ubica diversas técnicas en tres fases sucesivas. La primera es la fase previa, constituida por aquellas directrices políticas contenidas en el programa del partido gobernante. Estas líneas políticas se someterán a las consultas previas con los sectores afectados, análisis de legalidad, análisis de impacto, factibilidad, implementación, entre otros, de lo cual deriva un proyecto de ley para presentar al Congreso. La segunda, fase constitutiva en sede parlamentaria, una vez presentado el proyecto de ley –o la iniciativa presentada por un grupo parlamentario–, se activan, si las hay, las directrices de técnica legislativa, los informes que se recaben de los asesores técnicos del Congreso o externos, para que en la fase de dictamen se concreten las mejoras. El producto de la discusión y votación del proyecto es sin duda la ley. La tercera fase corresponde a la posterior publicación y entrada en vigor de la ley, es la fase operativa, donde se ubica la evaluación legislativa.⁵ Enseguida se analizan las principales técnicas legislativas en el orden que se presentan en el proceso legislativo.

I. EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOCIAL

La evaluación del impacto social (EIS) es un modelo a seguir de la Asociación Internacional de Evaluación del Impacto. Puede ayudar a mejorar leyes y políticas a nivel federal, estatal y municipal al establecer el alcance del componente social de las evaluaciones de impacto. Puede llevarse a cabo en diferentes contextos y con diferentes propósitos, si bien, hay que eliminar la confusión en torno a la terminología al promover la integración de EIS en todas las evaluaciones.

A. Concepto de la EIS

Existen distintos niveles bajo los cuales es posible entender la EIS. Es un campo de investigación y práctica o un paradigma formado por una reserva de conocimiento, técnicas y valores. La EIS como metodología o instrumento, es el proceso para evaluar los impactos sociales; comprende el análisis, seguimiento y gestión de las consecuencias sociales voluntarias e involuntarias, tanto positivas como negativas, de las intervenciones planeadas –normas, políticas, programas, planes,

⁵ Cfr. ABANDO, Josu Osés, "Evaluación legislativa y Parlamento", en *Revista Debate*, núm. 15, España, diciembre 2008, pp. 59-60.

proyectos– así como cualquier proceso de cambio social invocado por dichas intervenciones. La EIS no debe entenderse únicamente como la tarea de predecir los impactos sociales en el marco de un proceso de evaluación del impacto.⁶

Para la Asociación Internacional citada, la EIS se entiende mejor como un “marco paraguas o central” que engloba la evaluación de todos los impactos sobre los seres humanos y sobre todas las formas en que las personas y comunidades interactúan con el ambiente socio-cultural, económico y biofísico que las rodea. Por ello, la EIS mantiene fuertes lazos con un amplio abanico de sub-campos especializados: impactos políticos –derechos humanos, justicia, gobernabilidad, democracia, federalismo, autonomía, soberanía, etc.–, impactos sobre la comunidad, culturales, de paisajes, impactos tangibles e intangibles sobre el patrimonio arqueológico cultural, demográficos, sobre el desarrollo, económicos, fiscales, institucionales, de género, sobre la salud física y mental, sobre los derechos de las poblaciones indígenas, sobre la infraestructura, el turismo y la recreación, sobre la pobreza, el capital social y humano así como otros impactos sobre las sociedades. Como tal, una evaluación integral no puede realizarse por una sola persona, requiere abordarse en equipo.⁷

B. Características de la EIS en un contexto internacional

Una característica importante de la EIS es el sistema de valores profesionales que respalda a quienes la practican. Además de un compromiso con la sostenibilidad y la integridad científica, dicho sistema de valores incluye una ética que propugna la transparencia, rendición de cuentas, justicia, equidad y la defensa de los derechos humanos. El rol de la EIS va mucho más allá que la simple predicción *ex ante* de los impactos adversos y la determinación de quien gana y quien pierde. La EIS incluye además: el empoderamiento de la población local; el fortalecimiento de la posición de la mujer, las minorías y otros miembros de la sociedad marginados o en desventaja; la construcción de capacidad; la reducción de todas las formas de dependencia; el fomento de la

⁶ Cfr. VANCLAY, Frank (trad. Susana Carrera Risco. PREVAL), “Principios internacionales de la evaluación del impacto social”, Asociación Internacional de Evaluación del Impacto, Australia, 2004, serie publicaciones especiales núm. 2, pp. 3-4. En Internet: <http://preval.org/files/00426.pdf>. Consulta: enero 2014.

⁷ *Ibidem*, pp. 4-5.

equidad así como la focalización en la reducción de la pobreza. La EIS complementa los modelos económicos y técnicos que caracterizan el pensamiento de muchos profesionales y organizaciones de desarrollo.⁸

En vinculación a estas características, se introduce la perspectiva de la familia a través de un informe o “evaluación de impacto familiar” como un componente destacado e inexcusable del proceso legislativo, con el propósito de responder a las dificultades que enfrentan y a guiar las iniciativas que benefician a las familias en todo el mundo. Más de un centenar de organizaciones de la sociedad civil urgen a los países a mejorar y fortalecer la perspectiva familiar en el proceso legislativo en todos los niveles, teniendo en cuenta el impacto de las políticas sociales y económicas en las familias; a desarrollar, promover y poner en práctica políticas centradas en mejorar las condiciones de vida de las familias, de forma que puedan ser sostenibles, resulten factibles y tengan la suficiente calidad; a empoderar a las familias, reconocer su función para la cohesión social y el desarrollo económico.⁹

La crisis social actual resulta del impacto de la crisis económica mundial en las familias. La formulación de las políticas debe centrarse en la familia, debido a que sus contribuciones son fundamentales para la sociedad: relevo generacional, socialización, éxito escolar, cuidado de niñas, niños y personas adultas mayores. La tensión económica pone en peligro la cohesión familiar y se vincula con el incremento de violencia doméstica, divorcio, abandono, maltrato de niñas y niños. El desempleo de los padres sigue siendo el mayor factor de riesgo de pobreza familiar en los países de la OCDE.

C. Los impactos sociales

Los impactos sociales son mucho más amplios que los limitados aspectos que suelen tomarse en cuenta en otros tipos de evaluaciones. Una visión limitada de la EIS genera problemas de demarcación, en el sentido de no saber cuáles son los impactos sociales que debe identificar una EIS, y se pueden confundir con impactos que evalúan otros campos relacionados, como el impacto cultural, sobre la salud, sobre

⁸ *Ibidem*, p. 5.

⁹ *International Federation for Family Development (IFFD)*, “Declaración de la sociedad civil con ocasión del XX aniversario del Año Internacional de la Familia”, numerales 1 y 2. En <http://www.thefamilywatch.org/act-daif-es.php>. Más de doscientas organizaciones de todo el mundo se han adherido a la Declaración al 3 de diciembre de 2013.

el patrimonio o el impacto de género, entre otros. La comunidad de profesionales que realizan EIS considera que todos los problemas que afectan a las personas, ya sea directa o indirectamente, son pertinentes para la evaluación del impacto social.¹⁰

Una manera conveniente de conceptualizar los impactos sociales es concebirlos como cambios en uno o más ámbitos (cuadro 12).

Cuadro 12. Ámbitos de los impactos sociales

Estilo de vida de las personas	Cómo viven, trabajan, juegan e interactúan unas con otras en el quehacer cotidiano.
Cultura	Sus creencias, costumbres, valores, idiomas o dialectos compartidos.
Comunidad	Su cohesión, estabilidad, carácter, servicios e instalaciones.
Sistemas políticos	El grado de participación de las personas en las decisiones que afectan sus vidas, el nivel de democracia y los recursos suministrados para ese fin.
Entorno	La calidad del aire y el agua que utiliza la población; la disponibilidad y calidad de los alimentos que consume; el nivel de peligro o riesgo, polvo y ruido al que está expuesta; la idoneidad del saneamiento, su seguridad física, su acceso y control sobre los recursos.
Salud y bienestar	La salud como un estado de bienestar total desde el punto de vista físico, mental, social y espiritual, no solamente la ausencia de enfermedad.
Sus derechos tanto personales como a la propiedad	Si las personas se ven económicamente afectadas o experimentan desventajas que pueden incluir la violación de sus libertades civiles.
Aspiraciones	Sus percepciones acerca de su propia seguridad, sus temores acerca del futuro de su comunidad y sus aspiraciones tanto en lo que respecta a su propio futuro como al de sus hijos.

Fuente: elaboración propia conforme VANCLAY, Frank, "Principios internacionales de la evaluación del impacto social", *op. cit.*, p. 7.

¹⁰ VANCLAY, Frank, *op. cit.*, p. 6.

D. Valores, principios y lineamientos

El proceso previo a desarrollar principios internacionales de evaluación del impacto social ha sido difícil porque adolece de varios defectos. El primero, la mayoría de documentos tienden a enfatizar los lineamientos antes que los principios, sin reflexionar en que los lineamientos deben deducirse de principios y los principios deben derivarse de valores medulares. El segundo defecto es que los lineamientos y principios con frecuencia se desarrollan en procesos no participativos. Incluso ahí donde sí se utilizan procesos participativos, con demasiada frecuencia, no incluyen a las personas a las cuales están dirigidos los lineamientos, que son quienes finalmente necesitan desarrollar un sentido de propiedad de los lineamientos si éstos han de ser adoptados y utilizados. De ahí que este modelo propone una “nueva concepción de EIS” con la idea que se encuentre a disposición de quienes realizan evaluaciones de impacto en todo el mundo y pueda servir de base para desarrollar lineamientos nacionales, en consulta con una gama de interesados –*stakeholders*– y usuarios en sus propios países.¹¹

En los Convenios y Declaraciones Internacionales las cuestiones sociales a menudo se mencionan pero rara vez se les otorga el énfasis adecuado. De los valores se desprenden los principios fundamentales a partir de los cuales pueden formularse los lineamientos (cuadro 13).

Cuadro 13. Valores, principios y lineamientos de EIS

VALORES MEDULARES. Enunciados de creencias fundamentales, típico-ideales, perdurables, sostenidas y aceptadas fuertemente como premisas “enunciados de lo que es”.

Valores medulares de la EIS

1. Derechos humanos fundamentales compartidos por todas las culturas, hombres y mujeres por igual.
2. Dichos derechos humanos sean protegidos por el imperio de la ley, administrando justicia para todos en un plano de igualdad e imparcialidad y poniendo la justicia a disposición de todos.
3. Las personas tienen derecho a vivir y trabajar en un entorno que sea propicio para la buena salud y para una buena calidad de vida y permita el desarrollo del potencial humano y social.
4. Las dimensiones sociales del entorno, la paz, vivir libres de temor, sentido de pertenencia, etc., son aspectos importantes de salud y calidad de vida de las personas.
5. Las personas tienen derecho a participar en la toma de decisiones acerca de las intervenciones planeadas que afectarán sus vidas.

¹¹ *Ibidem*, p. 3.

6. El saber y la experiencia locales son valiosos y pueden usarse para enriquecer las intervenciones planeadas.

PRINCIPIOS. Enunciados macro que sirven como guías generales, ya sea de una comprensión común o de la indicación de un curso de acción acerca de lo que debería hacerse “enunciados de lo que debería ser”.

A. Principios fundamentales

1. El respeto por los derechos humanos debe subyacer a todas las acciones.
2. La promoción de la equidad y la democracia debe ser el motor principal de la planificación del desarrollo, y los impactos sobre los miembros más desfavorecidos de la sociedad deben ser una consideración importante en todas las evaluaciones.
3. La existencia de la diversidad entre culturas y al interior de ellas debe reconocerse y valorarse, al igual que la diversidad de intereses de las personas.
4. La toma de decisiones debe ser justa, imparcial y transparente; quienes toman las decisiones deben rendir cuentas acerca de sus decisiones.
5. Los proyectos de desarrollo deben ser ampliamente aceptables para los miembros de aquellas comunidades que sean beneficiadas o afectadas por la intervención planeada.
6. Las opiniones y los puntos de vista de los expertos no deben ser la única consideración en las decisiones acerca de las intervenciones planeadas.
7. Lo primordial del desarrollo deben ser los resultados positivos, como la construcción de capacidad, el empoderamiento y la realización del potencial humano y social.
8. El término entorno o medio ambiente debe ser definido en términos amplios e incluir las dimensiones sociales y humanas.

B. Principios específicos

- ▶ La Asociación Internacional de Evaluación del Impacto explica a profundidad doce principios específicos a través de los cuales se llevan a cabo cada uno de los principios fundamentales. La EIS debe ser parte integrante del proceso de desarrollo en todas sus etapas, desde el inicio, proceso, seguimiento y debe contribuir a la identificación de las mejores alternativas de desarrollo socialmente sostenible.

C. Otros principios rectores

1. Principio de precaución: busca proteger el medio ambiente e incluye las formas de vida de las personas y la integridad de sus comunidades.
2. Principio de incertidumbre: el entorno social y los procesos que lo afectan están cambiando constantemente y varían de lugar en lugar y a lo largo del tiempo.
3. Principio de equidad intergeneracional: los impactos sociales no deben recaer de manera desproporcionada sobre ciertos grupos de la población, especialmente niños, niñas y mujeres, personas con discapacidad y personas socialmente excluidas, ciertas generaciones o ciertas regiones. Este principio también comprende el satisfacer necesidades de la generación actual, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.
4. Principio de reconocimiento y preservación de la diversidad: se requiere atención especial, porque las sociedades se encuentran demográficamente estructuradas por edad y género, están formadas por diferentes grupos, con sistemas de valores diferentes y destrezas distintas.

5. Principio de interiorización de costos: toda intervención debe interiorizar el costo social y ecológico total mediante el uso de instrumentos económicos y otros.
6. Principio de quien contamina, paga: el costo total de evitar o compensar los impactos sociales debe ser asumido por las empresas.
7. Principio de prevención: es preferible y más económico a largo plazo prevenir los impactos sociales negativos y el daño ecológico que tener que reparar o rectificar el daño una vez ocurrido.
8. Principio de protección, promoción de la salud y la seguridad: toda inversión debe ser evaluada en función de los impactos sobre la salud y riesgos de accidente.
9. Principio de integración multisectorial: los aspectos sociales deben ser debidamente integrados a todas las normas, políticas, programas, etc.
10. Principio de subsidiariedad: el poder de decisión debe ser descentralizado, las decisiones transparentes y tomarse lo más cerca posible de la población afectada.

LINEAMIENTOS. Enunciados que brindan consejo o dirección para planear un curso de acción específico. Están formulados como enunciados de instrucciones acerca de lo que hay que hacer y cómo hacerlo “enunciados de acción”.

Lineamientos específicos

- ▶ Toda vez que los lineamientos constituyen recomendaciones específicas para la acción, tienen que desarrollarse en el contexto que han de ser aplicados y estar dirigidos a una audiencia específica. En el caso de las entidades regulatorias, requieren lineamientos a fin de especificar o auditar el alcance de las actividades de EIS que comisionan así como la calidad de los informes de EIS que reciben. Quienes diseñan las políticas y los programas, requieren lineamientos para garantizar que el desarrollo de políticas y programas contemple los impactos sociales. Las personas y ONGs afectadas, requieren lineamientos que las faculten para participar más eficazmente en los procesos de EIS.

Fuente: elaboración propia conforme VANCLAY, Frank, “Principios internacionales de la evaluación del impacto social”, *op. cit.*, pp. 8-13.

La EIS como metodología tiene una serie de técnicas que incluyen valores, principios y lineamientos, por ello, es muy importante aplicarla para lograr una idea más clara de la realidad social imperante al momento en que se diseña, propone y discute la legislación.

II. TÉCNICA DE ANÁLISIS DEL IMPACTO REGULATORIO

La perspectiva que más países desarrollados han adoptado para implementar el control de la legislación y en general la “mejora regulatoria”, es el análisis del impacto regulatorio (AIR) –*Regulatory Impact Assessment* (RIA) por sus siglas en inglés–. Se trata de un enfoque cuyo objetivo primordial es producir legislación efectiva al menor costo social posible. La RIA se aplica por primera vez en Estados Unidos en 1974 para calcular el efecto inflacionario de legislación secundaria aparen-

temente onerosa. Desde 1981 la RIA es requisito para toda regulación social importante, pero en general no se aplica a legislación primaria.¹²

A. Modelo AIR de la OCDE

El análisis del impacto regulatorio es una herramienta que brinda soporte a las decisiones que crean reglas, suministrando valoración de costos y beneficios de las diversas opciones regulativas, con base en investigaciones empíricas, buscando mostrar aquellas opciones que signifiquen un beneficio neto para la comunidad. Es una de las herramientas más novedosas del conjunto de técnicas legislativas, institucionalizadas en muchos países y en proceso de perfeccionamiento continuo. La técnica del AIR es una innovación derivada de la caracterización del “buen legislador” elaborada por los técnicos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por consiguiente, está fuertemente asociada con la buena calificación de un país como receptor de inversiones.¹³

La OCDE es una organización económica internacional de 34 países, México se integró en 1994. El AIR se aplica a la mayor parte de las regulaciones y se ha extendido con rapidez entre todos los países que pertenecen a la organización, aunque con mayor intensidad durante los últimos diez años.

1. Concepto de AIR

El análisis del impacto regulatorio es un enfoque sistémico para evaluar, de forma crítica, los efectos positivos y negativos de las regulaciones propuestas y existentes así como las opciones no regulatorias. Su aplicación en los países miembros de la OCDE abarca varios métodos.¹⁴

Se conceptualiza también como evaluación del impacto regulatorio (EIR), es un análisis completo del impacto, los costos y los beneficios de las regulaciones, ahora incluye una evaluación ampliada de sus implicaciones para la competencia.¹⁵

12 Cfr. CEEY, “Proyecto de evaluación de leyes: criterios de evaluación”, México, 15 de enero de 2010, p. 3. En Internet: www.ceeey.org.mx/site/evaluacion/proyecto-evaluacion-leyes-criterios-evaluacion. Consulta: enero 2014.

13 Congreso de Intendentes, Uruguay, et al., *op. cit.*, p. 50.

14 OCDE, *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing, 2012, p. 25. En Internet: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones/evaluacion-ex-post-en-chile_9789264176362-4-es. Consulta: enero 2014.

15 OCDE, *Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*, enero 2012, p. 22. En Internet: www.oecd.org/mexico/49363879.pdf. Consulta: enero 2014.

2. Términos relacionados al AIR

En lo que corresponde al término otorgado a los sistemas de análisis de impacto difiere entre los países de la OCDE. Por ejemplo, *Regulatory Impact Analysis* (RIA) es traducido al español como: análisis de impacto regulatorio o normativo (AIR) o evaluación del impacto regulatorio (EIR). En México, *Regulatory Impact Assessment* (RIA) es traducido como manifestación del impacto regulatorio (MIR), término con el cual se le conoce en el país. La doctrina utiliza estas denominaciones indistintamente, por ello, en este capítulo se refiere como lo designe el organismo o autor consultado.

El término de impacto proviene del latín tardío *impactus* y en la quinta acepción significa “Efecto producido en la opinión pública por un acontecimiento, una disposición de la autoridad, una noticia, una catástrofe, etc.”¹⁶ A diferencia del efecto, el impacto valora la persistencia en el tiempo y espacio de las situaciones.

Para la OCDE el término regulación es muy amplio, abarca una variedad de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos para empresas y personas. “Las regulaciones incluyen leyes, órdenes formales e informales y reglamentos subordinados que emanan de todos los órdenes de gobierno, así como normas procedentes de organismos no gubernamentales o autorreguladores en los que los gobiernos han delegado facultades en materia de regulación.”¹⁷

Para que funcione este modelo cabe tener en cuenta que el AIR no lo es todo, es solo una técnica para la mejora regulatoria. En este contexto, la mejora regulatoria es una política pública que eleva la calidad de las normas jurídicas con herramientas de análisis económico (cuadro 14).

Cuadro 14. Mejora regulatoria y AIR

Tipos de regulación	Social. Protege intereses públicos: salud, educación, trabajo, seguridad pública, medio ambiente, etc. Económica. Decisiones de mercado. Administrativa. Trámites, permisos, etc.
---------------------	---

¹⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., España, 2001. En <http://lema.rae.es/drae/?val=impacto>.

¹⁷ OCDE, *Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria*, Publishing, París, 2012, p. 21.

Sistema regulatorio	<p>Poder Legislativo. Leyes y decretos. Poder Ejecutivo de todos los niveles de gobierno. Reglamentos, decretos, normas administrativas de carácter general. Poder Judicial. Control de la regulación.</p>
Tres pilares de la mejora regulatoria -desregulación -creación -reforma	<ol style="list-style-type: none"> 1. CONSTRUIR UNA INSTITUCIONALIDAD <ul style="list-style-type: none"> - Simplificación, reducción de trámites, autorizaciones y permisos. Ley de Procedimiento Administrativo. - Transparencia regulatoria. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2. MEJORAR LAS NUEVAS REGULACIONES <ul style="list-style-type: none"> - Implementar el uso de metodología en la producción normativa: - AIR. Instrumento técnico y empírico para la toma de decisiones regulatorias. - Evaluación de uso de alternativas regulatorias y no regulatorias. - Mecanismos para mejorar el cumplimiento. - Coordinación regulatoria entre instituciones. 3. MEJORAR LAS REGULACIONES EXISTENTES <ul style="list-style-type: none"> - Reformar y actualizar las regulaciones existentes. - Reducir el papeleo y los trámites gubernamentales.
Cómo entender AIR	<ul style="list-style-type: none"> - En un plano estructural es una metodología. - Es una herramienta o técnica para evaluar. - Es un instrumento de planeación.
Estructura básica del AIR	<p>AIR como metodología tiene el objeto de analizar el impacto de la regulación sobre la sociedad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción del problema, la racionalidad de la intervención, el objetivo de la intervención y revisión del marco legal vigente. - Fundamentos de la necesidad del cambio del marco legal vigente. - Justificación de la opción normativa a implementarse. - Balance de opciones, cuantificación de impactos, manifestación de riesgos, restricciones. - Elección de la mejor opción, selección de la implementación, y otros. - Conclusiones. - Resumen de la intervención a realizar, en términos de costos, beneficios y contingencias.
Aplicación de las herramientas	<p>Herramientas <i>ex ante</i> (previene). Expedición de regulación. Herramientas <i>ex post</i> (evalúa y corrige).</p>

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de la OCDE.

Entender el marco general de la mejora regulatoria, nos da una idea del por qué la OCDE considera que en México hay mucho por hacer. La mayoría de los estados y municipios que han trabajado en temas de mejora regulatoria lo han hecho por iniciativas de simplificación administrativa. Este enfoque en la simplificación puede explicarse por varias razones. En primer lugar, los funcionarios en los estados y municipios no siempre entienden la diferencia entre mejora regulatoria y simplificación administrativa; esta última es más fácil de realizar que la primera. En segundo lugar, los estados se han enfrascado en una dinámica de competencia dedicada a obtener una buena clasificación en la edición subnacional del informe *Doing Business* y en otros índices de competitividad.¹⁸

3. Ciclo de política regulatoria

El sistema de política regulatoria comprende el ciclo por medio del cual las reglamentaciones se diseñan, elaboran, aplican, hacen cumplir y evalúan una vez que entran en vigor. Las evaluaciones *ex ante* y *ex post* se vinculan de manera estrecha. En el ciclo de política regulatoria, ambas etapas tienen que retroalimentarse entre sí. Una evaluación *ex post* sólida permite entender mejor las limitantes de cierta regulación. Un sólido análisis *ex ante* basado en evidencia proporciona elementos para evaluar con profundidad la manera como se aplicó la regulación y el impacto que pudo tener.¹⁹ Para entender mejor este análisis, se ilustra el ciclo regulatorio.

18 OCDE, *Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*, enero 2012, p. 71. En Internet: www.oecd.org/mexico/49363879.pdf. Consulta: enero 2014.

19 OCDE, *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, op. cit., pp. 25-26.

Esquema 12. Etapas del ciclo normativo



Fuente: OCDE, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, 2011, París.

La OCDE también lo denomina “ciclo normativo” y es el proceso mediante el cual se diseña, hace cumplir, evalúa y modifica la regulación mexicana, a nivel nacional, estatal y municipal.²⁰ La regulación es imprescindible para el buen funcionamiento de la economía y la sociedad mexicanas. Promueve la eficiencia del mercado, protege los derechos y la seguridad de los ciudadanos y garantiza la prestación de bienes y servicios públicos.

4. Vínculo entre el AIR ex ante y la evaluación ex post

En la mayor parte de los países que han implantado el AIR, se inicia desde que se redacta el primer borrador del proyecto de ley, decreto o reglamento. En esta fase inicial, un AIR puede aportar elementos relevantes para mantener o modificar la norma proyectada, de acuerdo con la finalidad política perseguida por la misma y con los parámetros de control que se adopten –efecto en el gasto público, en la competencia–. Es evidente que cuanto antes tenga lugar dicha evaluación en el proceso de creación de la norma, mayor será su utilidad. Por el contrario, es muy probable que elaborar un AIR en un momento posterior no sea útil, en cuanto que sea demasiado tarde para influir en el conteni-

20 OCDE, *Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. México: Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria. Informe de las principales conclusiones*, OECD Publishing, 2012, pp. 5-6. En Internet: <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/revisionesdelaocdesobrerreformaregulatoria.htm>. Consulta: enero 2014.

do de la norma proyectada. En tales casos, el análisis se desnaturalizará, sirviendo más de justificación de una decisión técnico-política ya adoptada, que de instrumento de evaluación de la política legislativa.²¹

AIR implica la evaluación previa de cómo la legislación y los reglamentos propuestos afectarán a la economía de un país, la sociedad, el presupuesto, las leyes vigentes y los convenios internacionales. A través del AIR, los gobiernos pueden mejorar la calidad de sus intervenciones, asegurando que los impactos intencionales y no intencionales de los proyectos de ley y reglamentos, sean evaluados por adelantado –*ex ante*– y forman un insumo para la redacción de leyes y la formulación de políticas.

Los temas y las evaluaciones planteados en los AIR pueden utilizarse para determinar las preguntas en torno a las cuales se realiza la evaluación *ex post*. Y lo más importante, con la evaluación *ex post* se valora el grado de precisión de las comparaciones y las conclusiones del AIR. Los métodos elegidos para la evaluación, sean cualitativos o cuantitativos, buscarán determinar esto.

La OCDE sostiene que hay vínculos importantes entre la evaluación *ex ante* y la evaluación *ex post*, así mismo, un enfoque integral para la gobernanza regulatoria debe considerar ambas, pues se complementan entre sí. Para que la evaluación *ex post* sea eficaz, la evaluación *ex ante* requiere claridad sobre los objetivos, impacto y resultados esperados de las políticas públicas. Estos objetivos conforman un marco contra el cual la ley puede ser examinada y calificada una vez implementada. El AIR es central en este proceso. Es precisamente durante la evaluación *ex ante* cuando el problema debe definirse adecuadamente y los objetivos regulatorios o de política pública deben establecerse con claridad. Además, los objetivos declarados durante la consideración detallada de políticas públicas así como la etapa de escrutinio parlamentario prelegislativo pueden definir y aclarar el propósito y el resultado pretendido.

El papel del Ejecutivo es crucial en esta labor. El Ejecutivo es quien elige las áreas identificadas dentro del AIR y, de manera central, es el que formula las evaluaciones de los efectos propuestos con base en los

21 VÁZQUEZ LÉPINETTE, Tomás, “Los elementos institucionales del análisis de impacto regulatorio en Marruecos”, en VÁZQUEZ LÉPINETTE, Tomás y BAHNINI, María (trad. Sara Durán Tomás y Ludvine Duquenoy), *La Calidad de la Ley: una propuesta para su mejora*, Coordinación por la Unidad de ejecución Proyecto ADL, Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia en Marruecos 2005-2009, Madrid, España, 2009, p. 54.

cuales la Legislatura examina la norma propuesta y subsecuentemente aprueba la ley. Por esto, concierne al Ejecutivo dar prioridad y facilitar los recursos para garantizar que los AIR y las evaluaciones *ex ante* sean tan completos y útiles como sea posible. Sin embargo, podría existir el riesgo de que al interior del Ejecutivo, el proceso del AIR sea superficial y de mero trámite. En este caso, es tarea del Legislativo garantizar que esto no suceda. Las comisiones legislativas, las unidades de evaluación y otros órganos parlamentarios que apoyan a las comisiones, están en el lugar ideal para comunicar toda preocupación sobre los AIR y buscar formalmente del Ejecutivo la mayor apertura informativa.²²

Como parte del proceso legislativo, en sentido amplio, la Legislatura debe buscar acuerdos del Gobierno sobre la forma de evaluar los resultados de los distintos elementos del AIR, incluidos los recursos y órganos que el Ejecutivo designará para esta labor. La mayoría de las agencias estadísticas y órganos gubernamentales de investigación al interior del Ejecutivo cuentan, sin duda, con un nivel aceptable de recursos en comparación con los de la Legislatura.

5. Aplicación de EIR en el Ejecutivo federal

México tiene una política oficial sobre mejora regulatoria contemplada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Los principales elementos incluyen la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como el organismo supervisor; las responsabilidades de las secretarías y de las autoridades como parte de una política de mejora regulatoria así como la creación de herramientas, entre ellas la evaluación de impacto regulatorio, la simplificación administrativa, la consulta y los diagnósticos del acervo normativo. La política de mejora regulatoria también se inscribe en el objetivo de política pública más amplio de desarrollo y crecimiento económico del gobierno mexicano. La Secretaría de Economía y la COFEMER dirigen la tarea de continuar la política de normatividad para la regulación que se aplica a empresas y ciudadanos.²³

La COFEMER supervisa la política de mejora regulatoria en México, esta consiste en promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, asegurando que generen beneficios superiores

22 OCDE, *La evaluación de leyes y regulaciones*, op. cit., p. 26.

23 OCDE, *Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. México*, op. cit., pp. 11-12.

a sus costos. “Para promover pública y libremente la política de mejora regulatoria, la influencia política y un grado de autonomía e independencia son características importantes que un órgano de promoción debe poseer. Sin embargo, las disposiciones institucionales actuales de la COFEMER no coinciden con estas características.”²⁴

El marco institucional para la mejora regulatoria en México se complementa con el Consejo de Mejora Regulatoria, que tiene el propósito de actuar como mecanismo de coordinación para el gobierno, y como enlace entre los sectores público, social y privado para recabar sus opiniones en cuanto a mejora regulatoria. Al contar con algunas de las secretarías más influyentes, se espera que el consejo logre el consenso político necesario para llevar a cabo las diferentes actividades en el marco de la política de mejora regulatoria y superar la resistencia interna para la reforma. En los últimos cinco años, el Consejo sólo ha tenido un par de sesiones, lo que indica que no se está utilizando en todo su potencial.²⁵

La COFEMER en México aplica dos métodos de evaluación: una EIR para la regulación de impacto mediano y una EIR para las regulaciones de alto impacto. Sin embargo, aún subsisten algunos problemas debido a que muchos proyectos de regulación han quedado exentos del proceso de EIR, tales como las normas fiscales, las leyes propuestas por el Congreso y prácticamente todas las regulaciones emitidas por los estados y los gobiernos municipales.²⁶

6. Poder Legislativo no aplica EIR

El Poder Legislativo es un elemento esencial para la gobernanza regulatoria y, como tal, debe tomar medidas para adoptar una cultura de calidad regulatoria. La gobernanza regulatoria comprende el sistema por medio del cual las reglamentaciones se diseñan, aplican, hacen cumplir y evalúan una vez que entran en vigor. La OCDE recomienda que las políticas para una mejora regulatoria se apliquen a lo largo de todo el ciclo. Este enfoque permitirá establecer una política de gobierno entero sobre mejora regulatoria. Por lo tanto, el Poder Legislativo es uno de los pilares de este ciclo, ya que es la fuente primaria de las leyes

~~~~~  
24 *Ibidem*, p. 12.

25 *Ibidem*, p. 13.

26 OCDE, *Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*, op. cit., p. 23.

y de ahí emana la regulación secundaria. Las políticas de calidad regulatoria aplicadas sólo al Poder Ejecutivo no permiten la plena realización de los beneficios de la mejora regulatoria. El proceso legislativo que se realiza en el Congreso mexicano no contiene, a la fecha, ningún tipo de análisis de mejora regulatoria. Esto contrasta fuertemente con la política de mejora regulatoria que se aplica en la administración pública federal.<sup>27</sup>

El proceso de mejora regulatoria previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sólo comprende las iniciativas de legislación primaria –leyes– presentadas por el Ejecutivo federal y la regulación secundaria –reglamentos y normas administrativas generales– expedida por la administración pública federal. Toda la legislación propuesta por el propio Congreso no está incluida en la política de mejora regulatoria. Por ejemplo, las leyes elaboradas por el Congreso no están sujetas a ninguna obligación formal o informal de efectuar un análisis de impacto, ni *ex ante* ni *ex post*, o para hacer una consulta pública sobre las repercusiones y los efectos que la pretendida legislación tenga en la sociedad. De hecho, aproximadamente el 90% de los proyectos de ley aprobados por la LXI Legislatura federal se originaron en el Congreso y no estuvieron sujetos a un análisis de impacto. Esta omisión implica el riesgo que las dependencias tal vez intenten evitar el proceso de calidad regulatoria convenciendo a los legisladores de presentar un proyecto de ley, de otro modo expedirían a través de legislaciones secundarias que deben ir acompañadas de una EIR.<sup>28</sup>

La Cámara de Diputados tiene una Comisión Económica y el Senado de la República tiene una Comisión de Promoción Económica. Ambas comisiones recientemente hicieron esfuerzos para promover reformas jurídicas centradas en reducir las cargas administrativas. Pese a estos esfuerzos, el Congreso carece de normas, comités o comisiones específicas con un interés especial en la calidad regulatoria, ya que no existe la obligación jurídica de llevar a cabo ninguna forma de proceso de mejora regulatoria al promulgar legislación primaria.<sup>29</sup>

El Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de manera incipiente y sin especificar el proceso de desarro-

---

27 OCDE, *Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria*. México, op. cit., pp. 45-46.

28 *Ibidem*, p. 46.

29 *Ídem*.

llo de una metodología específica, prevé el impacto regulatorio en el artículo 85 fracción VIII “El dictamen deberá contener los siguientes elementos... En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro”<sup>30</sup>. Asimismo, en el artículo 176 fracción III “En el proceso de dictamen la comisión... Podrá obtener reportes en materia regulatoria, social y de opinión pública, en aquellos asuntos que impliquen un impacto presupuestal, deberá solicitarlos”. Ambos supuestos se ubican en la etapa legislativa, es decir, al momento de elaborar el dictamen, no existe la obligación de llevar a cabo análisis de impacto *ex ante* en la etapa prelegislativa para que se adjunten al momento de presentar la iniciativa.

### **7. Recomendaciones para aplicar EIR en el Poder Legislativo**

De acuerdo a las recomendaciones de la OCDE, el Congreso debe pensar en adoptar herramientas específicas de política regulatoria como parte de sus actividades legislativas. Por ejemplo, el Poder Legislativo debería empezar a usar técnicas para la evaluación *ex ante* y *ex post* de las repercusiones de la legislación. La transparencia en el proceso legislativo debe reforzarse y la inclusión de una consulta pública formal e institucionalizada debería ser un aspecto permanente de las actividades del Congreso.<sup>31</sup>

Empezar a utilizar herramientas específicas de política regulatoria en el proceso legislativo no debe generar nuevas cargas. Del mismo modo, estas herramientas deben integrarse en el proceso de manera que se eviten retrasos adicionales o cuellos de botella. Para este propósito, debe hacerse una priorización de las leyes a ser evaluadas, basándose en criterios objetivos y específicos. Otra opción que se puede utilizar a corto plazo para evitar pasos extras en el proceso legislativo, en tanto se adoptan simultáneamente prácticas de mejora regulatoria, es crear herramientas para la evaluación *ex post* de leyes, como una primera medida. La evaluación *ex post* del impacto regulatorio puede ayudar al Congreso a extraer lecciones que pueden guiar el proceso legislativo.<sup>32</sup>

En cuanto a la evaluación *ex ante* del impacto de la regulación,

<sup>30</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, DOF 24 de diciembre de 2010, última reforma DOF 23 de diciembre de 2013.

<sup>31</sup> OCDE, *Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria*. México, op. cit., p. 46.

<sup>32</sup> *Ídem*.

adoptar esta práctica aseguraría la coherencia en el tratamiento de la legislación primaria propuesta. En principio, deberá aplicarse el mismo nivel de escrutinio de impacto regulatorio a toda la legislación propuesta, independientemente de qué iniciativa haya dado lugar a la misma. De tomarse esta medida, sería importante formular requisitos de procedimiento para asegurar que los legisladores cuenten con una evaluación de impacto antes de que el proyecto de legislación sea debatido en forma sustantiva. Aplicar la evaluación de impacto a las propuestas de ley preliminares que se originen en el Congreso tendría, entre otras, las siguientes ventajas:

- ▶ Contribuir a definir opciones en materia de política pública y, de ser adecuado, intervenciones normativas así como mejorar la calidad de la información disponible para los miembros del Congreso, de manera que puedan prever las consecuencias no deseadas de la legislación.
- ▶ Aumentar la transparencia al abrir nuevas posibilidades de participación a las partes interesadas; y facilitar la aceptación de la legislación por parte de las poblaciones seleccionadas.
- ▶ Aumentar la rendición de cuentas del proceso legislativo.
- ▶ Reducir los riesgos de que se fracase en materia de normatividad, al promover una toma de decisiones documentada.
- ▶ Exponer pruebas documentales *ex ante* y plantear las expectativas como la base de la evaluación *ex post* para vigilar el desempeño así como la coherencia con los resultados esperados.<sup>33</sup>

Por consiguiente, el Congreso debe considerar la creación de instituciones y metodologías para el análisis de impacto. La experiencia internacional sugiere distintos modelos, como contar con comisiones legislativas o instalar una unidad técnica con el mandato y los conocimientos especializados para hacerlo.

La experiencia internacional del análisis del impacto regulatorio en los órganos legislativos transmite buenas prácticas. Aunque algunos congresos sí tienen oficinas formales que se ocupan de la evaluación, muchos otros no tienen y utilizan una mezcla de órganos de investigación, bibliotecas y comités para realizar evaluación.

Las instituciones integradas en el proceso de toma de decisiones

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 47.

pueden ayudar a asegurar que la reforma regulatoria sea viable y que no sea presa del ciclo político. Es necesario crear instituciones sólidas para que la reforma regulatoria se instaure y logre continuidad en los estados y municipios de México.<sup>34</sup>

### **8. AIR en Zacatecas**

El AIR en Zacatecas tiene fundamento en la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Zacatecas y sus Municipios. El artículo 3 fracción VIII define la manifestación de impacto regulatorio: “Es el documento público a través del cual las dependencias, organismos públicos descentralizados y ayuntamientos justifican la creación o modificación de regulaciones en las que se deberá demostrar que no afectan en los costos en su cumplimiento para los particulares. O bien fundamentar lo contrario, al tomar en consideración el beneficio para la sociedad”.<sup>35</sup> De conformidad con la fracción IX, la mejora regulatoria es un “Proceso para lograr el desarrollo económico de la entidad en la que la eficacia responda a las necesidades de la sociedad”.

Los organismos reguladores son la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria y el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria. Los actos de regulación, de conformidad a esta ley, son todos aquellos previstos en las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, convenios y demás actos administrativos de carácter general emitidos por las autoridades estatales y municipales que reduzcan la complejidad de las obligaciones y costos excesivos para los agentes económicos.

De acuerdo a esta ley, no son sujetos obligados los poderes Legislativo ni Judicial. Pero el AIR sí debe aplicarse por todas las dependencias del Ejecutivo estatal y municipal. Al respecto el artículo 14 señala: “Cuando las dependencias, los organismos descentralizados de la administración pública estatal y los municipios, formulen anteproyectos de leyes, decretos legislativos, reglamentos, acuerdos, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodología, instructivos, reglas, manuales y cualesquiera otros de naturaleza análoga a los anteriores, los presentarán a la Comisión, junto con una Manifestación de Impacto Regulatorio...”<sup>36</sup>. Sin embargo, la revisión de la OCDE re-

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>35</sup> *Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Zacatecas y sus Municipios*, POG 29 de noviembre de 2003, última reforma POG 23 de marzo de 2013.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

fleja que solo cinco estados están aplicando AIR actualmente: Colima, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Sonora.<sup>37</sup> Zacatecas no figura entre los estados que aplican el AIR, a pesar de estar legislado.

Aunque hay distintos tipos de revisiones al acervo normativo, estados como Nuevo León y Zacatecas están aplicando la técnica denominada “tala regulatoria”, se basa en una instrucción del nivel superior del gobierno, dirigida a los organismos reguladores para revisar el acervo normativo completo contra criterios como necesidad y eficiencia. En Zacatecas la revisión fue acompañada de un ejercicio de cálculo de costos que ayudó al gobierno estatal a identificar los trámites que implican las cargas administrativas más altas, los costos de oportunidad así como los costos económicos totales, por lo tanto, será útil para identificar iniciativas de desregulación y simplificación.<sup>38</sup>

## **B. Análisis de impacto regulatorio. Lépinette**

Tomás Vázquez Lépinette, a partir de los elementos metodológicos comunes puestos en práctica por la OCDE, estudia el tema y construye su concepto. Para este autor “El análisis de impacto regulatorio es un instrumento de evaluación dirigido a determinar los beneficios potenciales, los costos posibles y los efectos de la regulación nueva o preexistente.”<sup>39</sup>

### **1. AIR como proceso de evaluación**

Lépinette analiza el concepto a partir de un significado en sentido estricto y otro en sentido amplio. En sentido estricto puede entenderse como un informe. En sentido amplio se concibe como un proceso de evaluación de propuestas regulatorias, de rango legal o reglamentario. Es un modelo estandarizado de análisis del efecto que tienen las normas. Por lo general, el análisis de impacto regulatorio se inicia con la apreciación de la existencia de un problema que requiere una actuación de los poderes públicos y prosigue con una evaluación costo-beneficio, incluyendo la relativa a los procesos necesarios para la ejecución de la medida propuesta, incluye también la evaluación de

37 OCDE, *Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. México*, op. cit., p. 72.

38 *Ibidem*, p. 73.

39 VÁZQUEZ LÉPINETTE, Tomás, “¿Qué es un análisis de impacto regulatorio?”, en VÁZQUEZ LÉPINETTE, Tomás y BAHNINI, María, op. cit., p. 20.

alternativas de carácter normativo y no normativo, con la finalidad de servir mejor para conseguir los intereses generales.<sup>40</sup>

Lépinette analiza los tipos, elementos esenciales y el sistema de evaluación. El cuadro 15 muestra un extracto de su estudio.

### Cuadro 15. Análisis de impacto regulatorio (AIR). Lépinette

|                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tipos de análisis de impacto regulatorio                 | <p>1. POR EL ENFOQUE MATERIAL DEL ANÁLISIS.<br/>En la práctica se conocen distintos tipos de AIR, enfocados en lo general o en áreas específicas: impactos sociales, económicos, jurídicos, presupuestales, medioambientales, de género, etc.</p> <p>2. POR EL ENFOQUE TEMPORAL DEL ANÁLISIS.<br/>Puede efectuarse en tres momentos temporales distintos: 1) Análisis <i>ex ante</i> de carácter prospectivo, en el que se decide si conviene o no una actuación regulatoria y su tipo; 2) Análisis de “acompañamiento” en el que se evalúan las distintas alternativas conforme a los criterios relevantes (razonabilidad, costo-beneficio); 3) Análisis <i>ex post</i> cuya función es verificar la corrección de las evaluaciones realizadas <i>ex ante</i>.</p> <p>3. POR LA NORMATIVA OBJETO DE ANÁLISIS.<br/>El análisis tiene por objeto, tanto normativa de rango legal, como de rango inferior –reglamentos, acuerdos, planes, programas–.</p> <p>4. POR EL FUNDAMENTO JURÍDICO.<br/>La obligación de realizar el análisis puede constar en una norma de rango legal o reglamentario, un decreto, un acuerdo, etc.</p> <p>5. POR EL ÓRGANO DE CONTROL DE LA CALIDAD NORMATIVA.<br/>El órgano que realiza el análisis, en la práctica son de tres tipos: un órgano independiente, un órgano dependiente del Legislativo, Ejecutivo o del Municipio y un órgano autónomo.</p> |
| Elementos esenciales del análisis de impacto regulatorio | <p>1. Análisis costo-beneficio. Con carácter previo fijar dos elementos precisos. 1. Método de cálculo del análisis costo-beneficio implica evaluar campos cuantificables en términos monetarios, o explicar los casos en que no es posible la cuantificación. 2. Perímetro de aplicación del análisis, tales como, el tipo de normas objeto del análisis –todas o solo algunas en función al criterio de importancia social, económica– y el ámbito de análisis en sí mismo, su exhaustividad –todos los costos, o solo algunos–.</p> <p>2. El tipo de descuento. Al calcular los costos y beneficios esperados hay que tener en cuenta datos económicos que se producirán probablemente en el futuro.</p> <p>. Evaluación del riesgo. Tiene por finalidad valorar la viabilidad general de una determinada opción, esto es, si los beneficios (teniendo en cuenta el riesgo) exceden de los costes o si los costes</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

40 *Ibidem*.

de una eventual solución negativa son tan altos que ha de seguirse el principio de precaución.

4. Efectos sobre la competencia. Se deben tomar en cuenta algunos criterios mínimos, tales como: necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión, eficacia, transparencia y predecibilidad.

5. Efectos sociales de la regulación, en particular, sobre reducción de la pobreza. En términos de afectación sobre el empleo, acceso al crédito o a la propiedad. La finalidad esencial debería ser el estudio de las consecuencias de una determinada regulación sobre la reducción de la pobreza, para que el beneficio económico beneficie a las capas sociales menos favorecidas.

Sistema de evaluación del análisis de impacto regulatorio

Una de las funciones principales del AIR es la creación de un marco racional de decisión que permite evaluar las consecuencias de las decisiones político-legislativas. Sigue una serie de fases y se sustancia en un documento. Se pueden distinguir tres fases diferentes:

Fase 1. Determinación general de los efectos.

Fase 2. Primera evaluación cualitativa de los efectos más relevantes.

Fase 3. Análisis cualitativo y cuantitativo en profundidad de los efectos más relevantes.

Informe de evaluación

El AIR no es sólo un sistema, sino que busca plasmarse en un documento que debe dar respuesta a una lista de preguntas. Desde el punto de vista práctico se suele elaborar una *checklist*.

Fuente: elaboración propia conforme VÁZQUEZ LÉPINETTE, Tomás, "¿Qué es un análisis de impacto regulatorio?", *op. cit.*, pp. 20-33.

## 2. Tipos de AIR

Lépinette aporta una clasificación muy interesante para explicar los tipos de AIR. Conforme la materia, distingue los impactos en áreas específicas: sociales, económicos, jurídicos, presupuestales, de género, etc. Según el momento de aplicar el análisis: *ex ante*, de acompañamiento y *ex post*. Conforme el objeto, el análisis puede ser de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc. Por el fundamento jurídico, se puede formalizar el análisis en una ley, como en el caso de las leyes de mejora regulatoria en diversas entidades de México. Y por quien realiza el análisis, puede ser un órgano independiente, dependiente o autónomo.

## 3. AIR *ex ante*, *iter* y *ex post*

El AIR puede efectuarse respecto de tres momentos temporales distintos: 1. Análisis *ex ante*, de carácter prospectivo para decidir si conviene

o no una actuación regulatoria y su tipo; 2. Análisis de acompañamiento en el que se evalúan las distintas alternativas conforme a los criterios relevantes –razonabilidad, costo-beneficio, entre otros–; 3. Análisis *ex post* como instrumento de gran utilidad para evitar la perseverancia de errores regulatorios, ya sean de concepción normativa o de aplicación, es decir, su función es verificar la corrección de las evaluaciones realizadas *ex ante* (cuadro 16).

**Cuadro 16. AIR por el enfoque temporal del análisis**

|                                          | MOMENTO DE LA REALIZACIÓN                                                                                                | CUESTIONES PRINCIPALES                                                                                                                                  | RESULTADOS                                                                                           |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Evaluación prospectiva <i>ex ante</i>    | En la <i>fase de inicio</i> de los trabajos, primer filtro para verificar necesidad reforma regulatoria.                 | ¿Qué alternativas regulatorias existen para la consecución de los fines?<br>¿Qué efectos y respecto de quiénes son previsibles, y cuándo se producirán? | Determinación de si conviene una alternativa regulatoria o no regulatoria.                           |
| Evaluación de acompañamiento <i>iter</i> | En la <i>fase de borrador</i> , evaluando la totalidad del documento o sólo partes del mismo.                            | ¿Son las normas adecuadas para sus destinatarios?<br>¿Son optimizables los costos que suponen?                                                          | Verificación, redacción y mejora del proyecto (en su conjunto) o de las partes relevantes del mismo. |
| Evaluación retrospectiva <i>ex post</i>  | En la <i>fase posterior</i> a la entrada en vigor de la norma, cuando ya existe suficiente experiencia en su aplicación. | ¿Se han conseguido los fines propuestos? ¿Está justificada una reforma normativa?                                                                       | Análisis del grado de consecución de los objetivos. Modificaciones recomendables.                    |

Fuente: VÁZQUEZ LÉPINETTE, Tomás, “¿Qué es un análisis de impacto regulatorio?”, *op. cit.*, p. 23.

En México la obligación de efectuar un análisis de impacto regulatorio se presenta *ex ante* y solo en materias específicas.

### III. TÉCNICA DE LISTA DE CHEQUEO –CHECKLIST–

La *checklist* en el ámbito legislativo comenzó a utilizarse en Alemania a mediados de la década de los 70s en Hamburgo y posteriormente se extendió a otros Länder: Renania-Palatinado 1979, Hessen 1980, Baja Sajonia 1982 y Baviera 1984, entre otros. En el ámbito federal, se utilizan únicamente en la administración, no en el Parlamento, ni en las comisiones parlamentarias. No obstante, no existe obligación de adjuntar la *checklist* al proyecto de ley, por lo cual los funcionarios de la administración no están obligados a mostrar las respuestas. Eso priva a los funcionarios que sucesivamente van considerando la viabilidad del proyecto, de tomar rápido contacto con los objetivos, costos, etc. En todo caso, debieran ser los propios órganos del Parlamento –legisladores, grupos parlamentarios, comisiones, órganos de dirección y Pleno–, quienes se encarguen del control del cumplimiento de las listas de verificación.<sup>41</sup>

No obstante, el uso la *checklist* se extendió rápidamente a otros países como Suiza 1978, Noruega 1987, Francia 1993, Italia, Austria y Estados Unidos, aunque luego, en este país fueron substituidas por un conjunto de principios análogos a los de planificación presupuestaria, se redujo su ámbito al estudio del impacto económico de la norma. En España desde 1990 se introduce la técnica de *checklist* aunque en el ámbito del Ejecutivo, con el “Cuestionario de Evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elaboran al Consejo de Ministros”, no está dirigido exclusivamente a los anteproyectos de ley, sino también a normas inferiores. Examina sobre su necesidad, las repercusiones jurídicas e institucionales y su encuadre en el ordenamiento nacional, en los ordenamientos de las comunidades autónomas, en el de la Unión Europea y finalmente, los efectos y repercusiones sociales y económicas, que son los aspectos más importantes de la técnica legislativa, porque si no se prevén los recursos para ponerlas en práctica, mejor sería no hacer leyes.<sup>42</sup>

#### A. Término y concepto de *checklist*

Esta técnica aparece con términos diversos: en alemán se denomina *prüffragen*, *prüfliste*, *checkliste* o *blaue liste*. En inglés se le identifica como

41 Cfr. RAMÍREZ MARÍN, Juan, *op. cit.*, p. 65.

42 *Ibidem*, p. 66.

*checklist*. En español se van imponiendo traducciones como lista de chequeo, lista de comprobación, lista de verificación o lista de control.

La *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 fiebre normativa, evitar el exceso de refinamiento legislativo y elevar la eficacia de las normas jurídicas.”<sup>43</sup>

Una lista de comprobación consiste en un cuestionario destinado al encargado de elaborar una norma cualquiera, con la finalidad de ayudar a racionalizar su tarea. En última instancia, se trata de un instrumento de control que pone el acento en contrastar la necesidad o no de normativa proyectada, o la modificación de la existente, motivando al legislador a reflexionar si es indispensable hacerlo o si hay otras alternativas.<sup>44</sup>

Una lista de chequeo es un listado de preguntas, en forma de cuestionario, que sirve para verificar el grado de cumplimiento de determinadas reglas establecidas *a priori* con un fin específico. Es un instrumento que contiene criterios o indicadores a partir de los cuales se miden y evalúan las características del objeto, comprobando si cumple con los atributos establecidos. Se utilizan básicamente en la práctica de la investigación que forma parte de un proceso de evaluación.<sup>45</sup>

De ahí que autores como Soriano Hernández la denominen técnica de cuestionarios de evaluación –*checklisten*– en el sentido que quienes evalúan y aprueban la norma puedan tener un conocimiento del contenido, el propósito y los fines que persigue, al tiempo que facilitan datos para analizar si la norma se adecua a la realidad social a la que se destina así como los diferentes tipos de costos –económicos, de personal, materiales–.<sup>46</sup>

### **B. Checklist: eficacia, viabilidad, evaluación**

Estos estudios se integran dentro de la metódica legislativa. Forman reglas y diseñan procedimientos para garantizar, en primer lugar, que las disposiciones normativas una vez en vigor sean eficaces, es decir,

43 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Ed. Porrúa, UNAM, México, 2004, p. 460.

44 Congreso de Intendentes, Uruguay, et al., *op. cit.*, pp. 41-42.

45 RAMÍREZ MARÍN, Juan, *op. cit.*, p. 45.

46 SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique, “La elaboración técnica de las leyes. Directrices normativas” en revista *Debate*, núm. 15, España, diciembre de 2008, p. 46.

que sirvan para los objetivos que fueron dictadas y eficientes, en el sentido de cumplir dichos objetivos con el menor costo posible; en segundo lugar, formulan reglas y diseñan procedimientos para evaluar *a posteriori* dicha eficacia y eficiencia.<sup>47</sup> En estos estudios aplicados, se emplean técnicas elaboradas de la economía aplicada, la sociología o la ciencia política.

Gema Marcilla señala que la técnica legislativa cuenta con experiencia práctica en las normas conocidas como directrices –*richtlinien*– y listas de comprobación –*checklisten*–. Las listas de comprobación constituyen directrices de última generación porque además de buscar la mejora del lenguaje y sistematicidad de la ley, contemplan técnicas legislativas orientadas a incrementar su eficacia, efectividad y eficiencia. Además están basadas en una concepción de la técnica legislativa más amplia que las directrices, pueden considerarse el resultado de los estudios sobre metódica, en la medida en que, a través de un cuestionario, pretenden verificar que el procedimiento de decisión ha sido racional. En el cuestionario figuran preguntas como: ¿es posible alcanzar de otro modo el objetivo de la regulación?, ¿es necesario redactar una ley?, ¿cuál es el número de afectados?, ¿es comprensible la regulación?, ¿se aproxima al sentir de los ciudadanos?<sup>48</sup>

### **C. Checklist: puntos a verificar en un proceso**

El propósito fundamental de las listas de verificación es ayudar a poner en marcha la acción y asegurar que se tienen en cuenta todos los puntos más importantes durante un proceso. Las listas de verificación con frecuencia pueden mostrar la ocurrencia de problemas y costos de operación; inventariar los defectos e informar sobre el desempeño de los procesos. A pesar de que la finalidad de una lista de verificación es el registro de datos y no su análisis, frecuentemente indican cuál es el problema que muestra esa ocurrencia. La *checklist* enumera una serie de puntos que deberán verificarse de manera minuciosa, uno a uno, para asegurar que el producto final tenga un nivel de calidad previamente definido. Se utiliza para compensar la debilidad de la memoria humana, ayudar a asegurar consistencia y que nada se olvide en el proceso de llevar adelante una tarea. Es innegable que cosas que parecen

47 VIVER, Carles, *op. cit.*, p. 27.

48 MARCILLA CÓRDOBA, Gema, "Técnica legislativa", en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, *op. cit.*, p. 571.

sencillas y obvias se olvidan en algún momento y eso lleva a errores de graves consecuencias. Por eso, cuando se subvalora la importancia de las listas de verificación, se tiende a no usarlas, y entonces se aprende por el camino desagradable, que a veces resultan imprescindibles.<sup>49</sup>

#### **D. Uso y aplicación de la *checklist***

Se usan básicamente en la práctica de la investigación que forma parte de un proceso de evaluación. Es un elemento de control y consulta para monitorear tareas de inicio y fin de procesos o funciones. Las listas de comprobación se usan también para registrar información o datos sobre el desempeño de un proceso, en consecuencia, miden el cumplimiento de indicadores de calidad, porque también detectan síntomas de un problema así como en la investigación de causas o en la recolección y análisis de datos para probar hipótesis.<sup>50</sup>

La técnica de *checklist* no solo tiene por finalidad verificar la viabilidad de la ley, decreto, reglamento, resolución, etc., en su etapa preparatoria, sino en su aplicación posterior, pues es indudable que además de la corrección técnica de los proyectos que se remiten al Congreso, interesa que esa corrección se mantenga a lo largo de su tramitación parlamentaria, hasta su culminación en ley. Esas fases son decisivas para la calidad de la futura ley, porque incluso un proyecto de calidad puede ser desvirtuado o estropeado a lo largo de su tramitación parlamentaria.<sup>51</sup>

En el siguiente apartado se presentan cuatro cuestionarios de lineamientos para evaluar legislación. Los cuestionarios que se muestran tienen orden cronológico pues van del clásico Cuestionario Azul alemán a la lista de criterios para evaluar legislación en México.

#### **1. Cuestionario Azul**

La elaboración de los proyectos de ley no solo debe ceñirse a principios de técnica legislativa, también a las reglas de procedimiento, en particular cuando es iniciativa del gobierno, que obliguen a sus redactores a examinar todos los aspectos de la norma que preparan, sus implicaciones y consecuencias. El sistema de cuestionarios ha alcanzado di-

---

49 Cfr. RAMÍREZ MARÍN, Juan, *op. cit.*, pp. 44 y 46.

50 *Ibidem*, pp. 44-45.

51 *Ibidem*, p. 66.

fusión en la República Federal de Alemania, tanto a nivel federal como también en varios Länder y es conocido bajo distintas denominaciones: *prüffragen*, *fragenkatalog*, *chekliste*, *prüfliste*, entre otras.

En 1984 se redactó un catálogo de preguntas para el ámbito federal alemán, acción que luego fue imitada por otros países al formular sus propios cuestionarios. A principios de 1986 se desarrollaron en un cuestionario más detallado y extenso. Este conjunto de preguntas, llamado usualmente “Cuestionario Azul” por el color del papel en que se imprime *blauen prüffragen*, tiene el siguiente contenido:

### **Cuestionario de la República Federal de Alemania**

1. **¿Se debe intervenir?**
  - 1.1 ¿Qué se quiere lograr?
  - 1.2 ¿De dónde vienen las exigencias? ¿Qué fundamentos se invocan?
  - 1.3 ¿Cuál es la situación jurídica y fáctica actual? (1.4 a 1.7...)
  2. ¿Qué alternativas existen?
    - 2.1 ¿Cuál ha sido el resultado del análisis del problema: ¿Dónde se encuentran las causas del problema? ¿Qué factores pueden influir? (2.2 a 2.4...)
3. **¿Debe de intervenir la Federación?**
4. **¿Debe aprobarse una ley?**
  - 4.1 ¿Está sometida a la reserva de ley la materia que se va a regular?
  - 4.2 ¿Es tan importante, por otros motivos, que su regulación deba reservarse al Parlamento?
  - 4.3 En el caso de que no sea necesaria una ley formal, ¿Debe esa materia regularse mediante reglamentación? ¿Por qué no es suficiente una simple norma administrativa o, eventualmente, el estatuto de una corporación federal?
5. **¿Hay que actuar ahora?**
  - 5.1 ¿Qué supuestos de hecho y qué relaciones deben ser aún investigados? ¿Por qué debe ahora regularse esa materia?
  - 5.2 ¿Por qué no se pueden esperar modificaciones predecibles o nuevas necesidades de una regulación e incluirlas en una misma norma, por ejemplo, mediante su entrada en vigor escalonada?
6. **¿Es necesario que la regulación tenga esa extensión?**
  - 6.1 ¿Está libre el proyecto de innecesarios principios programáticos o de la descripción de objetivos del plan?
  - 6.2 ¿Puede reducirse la profundidad de la regulación (diferenciaciones y detallismo) mediante una configuración más general (tipificación, globalización, conceptos indeterminados, cláusulas generales, atribución de discrecionalidad)? (6.3 a 6.6...)
7. **¿Puede limitarse la duración de su vigencia?**
  - 7.1 ¿Es necesaria la regulación sólo para un lapso de tiempo predecible?
  - 7.2 ¿Es admisible una regulación a prueba temporal?
8. **¿La regulación es comprensible y próxima a los ciudadanos?**
  - 8.1 ¿La nueva regulación se encuentra próxima a la comprensión y a la aceptabilidad de los ciudadanos?

8.2 ¿Por qué no se pueden suprimir las limitaciones de la libertad previstas, o los deberes de colaboración impuestos? (8.3 a 8.4...)

9. ¿Es practicable la norma?

9.1 ¿Es suficiente una regulación de tipo contractual o de responsabilidad civil que pueda evitar una ejecución administrativa?

9.2 ¿Por qué no se puede prescindir de nuevos controles públicos y de actos singulares de la Administración (o de la intervención de un Tribunal)?

9.3 ¿Son aplicables directamente las normas elegidas? ¿Permiten esperar la menor utilización posible de actos singulares para la ejecución de la ley? (9.4 a 9.10...)

10. ¿Guardan una adecuada relación la utilidad de la norma y su costo?

10.1 ¿Cuál es la cuantía del costo que la norma va a producir a sus destinatarios o a los afectados por ella?

10.2 ¿Puede exigirse la carga de los costos adicionales de la norma a sus destinatarios, especialmente a las pequeñas y medianas empresas? (10.3 a 10.5...)<sup>52</sup>

La respuesta a cada una de las cuestiones planteadas sin duda conduce a un análisis más profundo en el proceso de elaboración del proyecto legislativo. En el plano teórico el Cuestionario Azul, al poner de relieve el valor de preguntarse *ex ante* acerca de las implicaciones y consecuencias últimas, contrasta con la visión reduccionista que concibe las listas de verificación exclusivamente para controlar *ex post* si se cumplieron o no los requisitos o procedimientos indicados, que atienden solo cuestiones de técnica legislativa, composición o estructura formal y redacción o lenguaje, prescindiendo de otras dimensiones como la teleológica así como de aspectos específicos de la ética normativa, como los deontológicos y axiológicos, todo ello propio de la ciencia o teoría de la legislación.<sup>53</sup>

## 2. Checklist para toma de decisiones regulatorias

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos adoptó en la “Recomendación del 19 marzo 1995” una lista de verificación *The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*. Se integra de diez preguntas elaboradas para analizar la adopción de decisiones en materia de regulación.

52 Cuestionario de la República Federal de Alemania, resolución 11 diciembre 1984 y catálogo desarrollado por los Ministros de Justicia y del Interior, 1986. Versión completa en GERVÁN, Mariano, “Listas de verificación en la elaboración de proyectos de ley: el caso alemán y el Cuestionario Azul (*Blauen Prüffragen*)”, 2º Congreso de Derecho Parlamentario, Lima, República del Perú, 2012, pp. 2-5. En Internet: [http://www.congreso.gob.pe/documentos/parlamentario/Cuestionario\\_Azul-GERVAN\\_Peru.pdf](http://www.congreso.gob.pe/documentos/parlamentario/Cuestionario_Azul-GERVAN_Peru.pdf). Consulta: enero de 2014.

53 GERVÁN, Mariano, *op. cit.*, p. 5

## Lista de Verificación Referencia de la OCDE para la Toma de Decisiones Regulatorias

1. **¿El problema está definido correctamente?**  
El problema a resolver se indicarán de forma precisa, dando evidencia de su naturaleza y magnitud, y explicar por qué ha surgido (identificación de los incentivos de las entidades afectadas).
2. **¿Está justificada la acción del gobierno?**  
La intervención del Estado debe basarse en la evidencia explícita de que la acción del gobierno se justifica, dada la naturaleza del problema, los posibles beneficios y costos de la acción (en base a una evaluación realista de gobierno eficacia), y mecanismos alternativos para abordar el problema.
3. **¿La regulación es la mejor forma de acción gubernamental?**  
Los reguladores deben llevar a cabo, al principio del proceso regulatorio, una comparación informada de una variedad de instrumentos de política regulatorias y no regulatorias, teniendo en cuenta aspectos importantes como son los costos, beneficios, efectos distributivos y requisitos administrativos.
4. **¿Existe una base legal para la regulación?**  
Procesos de reglamentación deben estar estructurados de manera que todas las decisiones regulatorias rigurosamente respetar el "estado de derecho"; es decir, la responsabilidad debe ser explícito de garantizar que todas las normas son autorizados por los reglamentos de nivel superior y compatible con las obligaciones del tratado, y cumplir con los principios legales relevantes, tales como la seguridad, la proporcionalidad y aplicables de forma.
5. **¿Cuál es el nivel apropiado (o niveles) de gobierno para esta acción?**  
Los reguladores deben elegir el nivel más apropiado de gobierno a tomar medidas, o si los niveles múltiples involucrados, deben diseñar sistemas eficaces de coordinación entre niveles de gobierno.
6. **¿Los beneficios de la regulación justifican los costos?**  
Los reguladores deben estimar los costos totales esperados y beneficios de cada propuesta de normativa y de factible alternativas, y debe hacer las estimaciones disponibles en formato accesible a los tomadores de decisiones. Los costos de la acción del gobierno deben ser justificados por sus beneficios antes de que se tomen medidas.
7. **¿La distribución de los efectos entre la sociedad es transparente?**  
En la medida en que los valores distributivos y de equidad se ven afectados por la intervención del gobierno, los reguladores deberían hacer transparente la distribución de los costos regulatorios y beneficios entre los grupos sociales.
8. **¿La regulación es clara, coherente, comprensible y accesible para los usuarios?**  
Los reguladores deben evaluar si las normas se entenderán por posibles usuarios, y para ello debe tomar medidas para asegurarse de que el texto y la estructura de las normas son tan claros como sea posible.
9. **¿Todas las partes interesadas tuvieron la oportunidad de presentar sus puntos de vista?**  
Las regulaciones deben ser desarrolladas de manera abierta y transparente, con procedimientos adecuados para la efectiva y la entrada oportuna de las partes interesadas, como las empresas afectadas y los sindicatos, otros grupos de interés, u otros niveles de gobierno.

### 10 ¿Cómo se logrará el cumplimiento efectivo?

Los reguladores deben evaluar los incentivos y las instituciones a través del cual la regulación se llevará a efecto, y debe diseñar estrategias que respondan a la aplicación que hagan el mejor uso de ellos.<sup>54</sup>

Es evidente que la mayoría son preguntas clave de política que deben resolverse antes de elaborar cualquier legislación (1 a 6, 10) y es posible sean solicitadas para determinar cuál de las posibles opciones políticas es preferible. La pregunta 8 sólo puede ser considerada cuando la legislación está redactada. En algunos casos, la pregunta puede formularse en cualquier fase (7 y 9). Por otra parte, una pregunta, aunque se considera en la etapa de formulación de políticas, a veces se puede solicitar de nuevo en la fase de redacción. Las respuestas al cuestionario, no importa cómo y cuando se obtienen, son importantes para el trabajo del redactor de la ley.

### 3. Checklist de redacción de leyes y reglamentos

Según el modelo adoptado por la OCDE, la redacción de la ley comprende dos etapas: 1) desarrollo de políticas y 2) las medidas legislativas de elaboración del texto para dar efecto a la política adoptada. En la primera etapa, las decisiones clave se ponderan al aplicar la *checklist* para toma de decisiones regulatorias. En la segunda etapa, estas decisiones políticas clave se deben convertir en un texto legal y se recomienda aplicar la “Checklist de redacción de la ley y gestión de reglamentación en Europa central y oriental”.<sup>55</sup> El documento que comprende la lista es muy amplio porque abarca una evaluación exhaustiva.

Esta lista de verificación está diseñada para proporcionar una herramienta práctica para todos los encargados de la revisión del proceso de redacción. Por lo tanto, abarca no sólo cuestiones relativas a la propia regulación, también la organización y los recursos humanos. La organización del proceso de redacción, incluido el personal adecuado, es la base fundamental para la producción de buenos instrumentos jurídicos. Además, se ha demostrado ser importante para llevar a cabo una variedad de verificaciones tanto durante el proceso de elaboración

54 OCDE, “The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making”, 1995. En Internet: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35220214.pdf>. Consulta: enero de 2014.

55 OECD, “Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe”, Sigma Papers, no. 15, OECD Publishing, 1997, pp. 9-27. En: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g2z10bwen>. Consulta: enero de 2014.

de políticas como en el proceso de redacción. La lista de verificación cubre seis capítulos distintos: 1. Comprobaciones de política; 2. Organización de redacción de la ley; 3. Elaboración de la legislación primaria; 4. Redacción de legislación secundaria; 5. Verificaciones específicas de proyectos de ley; 6. Publicación de la legislación.

#### **4. Lista para evaluar legislación en México**

En México, el Centro de Estudios Espinoza Yglesias (CEEY) propone en 2007 una lista de criterios para evaluar legislación, construida a partir de los criterios generales para evaluar legislación de la OCDE, las guías de mejora regulatoria de México y el Reino Unido. La lista se integra de nueve aspectos básicos de las normas que sirven como criterios para evaluar su calidad:

#### **Lista de criterios para evaluar legislación**

##### **1. Definición del problema**

- ▶ Se describe adecuadamente la naturaleza y la magnitud de los problemas
- ▶ Se identifican las causas principales
- ▶ Se determina la relación metas-medios
- ▶ Se definen los grupos a los que afectará la norma y lo básico de su dinámica social
- ▶ Se llevó a cabo una consulta con las principales partes interesadas (grupos ciudadanos, áreas administrativas, especialistas, etc.)
- ▶ Se permitió una influencia real de los consultados

##### **2. Alternativas y soluciones propuestas**

- ▶ Se incluye una justificación de la acción estatal. Se explicitan las consecuencias en caso de que no intervenga el Estado
- ▶ Los objetivos y efectos esperados están bien definidos
- ▶ Es la mejor respuesta disponible. ¿Se podría enfrentar el problema con otros instrumentos? (no hacer nada, mejor aplicación de la ley vigente, proveer información, auto regulación, esquemas de incentivos, etc.)
- ▶ De entre las alternativas jurídicas, es la mejor
- ▶ De entre las alternativas técnicas, las acciones específicas propuestas parecen las más pertinentes
- ▶ La regulación retoma enfoques o políticas aplicados exitosamente en circunstancias análogas (tanto en nuestro país como en el extranjero)
- ▶ No se cuenta con medidas alternativas de menor costo
- ▶ ¿Se reducen satisfactoriamente los efectos colaterales?
- ▶ ¿Es adecuada la amplitud de la ley?

##### **3. Aspectos legales**

- ▶ La legislación es compatible con los principios generales del Derecho y la Constitución

- ▶ La legislación es compatible con el resto de la legislación nacional y con los tratados internacionales que obligan a México
- ▶ La exposición de motivos es adecuada (incluye motivación, fundamentación e impacto normativo)
- ▶ Se establecen procedimientos legales justos (justicia procedimental), que garanticen los aspectos fundamentales del debido proceso, den voz a los interesados y, de ser necesarios, creen espacios claros de mediación o negociación.
- ▶ Se especifican los ordenamientos jurídicos que están relacionados con la propuesta
- ▶ Se evitan artículos y disposiciones redundantes
- ▶ Las competencias de los niveles de gobierno y las facultades de las autoridades involucradas en la ejecución de la ley son acordes al ordenamiento vigente.
- ▶ Se establecen criterios de interpretación que deben guiar a la autoridad al aplicar la regulación
- ▶ La nueva ley recoge armónicamente criterios ya expresados por los tribunales federales (la Corte en especial)
- ▶ Se consideran reglas de transición apropiadas

#### **4. Simplicidad, claridad, accesibilidad**

- ▶ ¿El texto es claro y explicita las disposiciones?
- ▶ ¿Se están respetando los criterios específicos de cada categoría legal para la redacción?
- ▶ ¿Se respeta el orden lógico de las disposiciones?
- ▶ ¿Se han respetado las reglas de partición interna?
- ▶ ¿Se especifican con claridad las reglas principales y las excepciones?
- ▶ Lenguaje:
  - No existen contradicciones entre las definiciones de cada categoría
  - De ser el caso, ¿la ley modificante utiliza los mismos términos que la ley modificada?
  - ¿El estilo es unívoco, breve y simple?
  - ¿Se respetan los criterios de paridad entre sexos en el lenguaje?
  - ¿Resultan claramente identificados los destinatarios de la norma?
- ▶ Las leyes deben difundirse ampliamente y estar a la mano de los interesados

#### **5. Impacto anticipado: costos y beneficios**

- ▶ Se percibe una apreciación correcta del grado de impacto (positivo y negativo) en: grupos sociales, sectores económicos (los consumidores sobre todo) y áreas geográficas afectados
- ▶ Es correcto el balance general de costos (de cumplimiento, administrativos, presupuestales) y beneficios (económicos, de salud, ambientales, de protección al consumidor)
- ▶ Hay una ponderación acertada de los efectos (de corto/largo plazo y directos/indirectos)
- ▶ El resultado de un examen básico de competencia es satisfactorio (poder de mercado de las principales firmas, efecto mayor en algunas empresas, posibles aumentos de los costos de entrada)
- ▶ Los impactos en las pequeñas empresas son positivos y, de no serlo, se justifican adecuadamente
- ▶ Desarrollo sustentable: la nueva regulación respeta el medio ambiente (emisiones tóxicas, cuidado del agua, cuidado de la biodiversidad)

- ▶ Consecuencias en la seguridad pública: ¿se verá afectada la tasa de criminalidad?, ¿se crean oportunidades de conductas ilícitas?
- ▶ Temas sociales a considerar cuidadosamente:
  - Igualdad de género
  - Comunidades rurales
  - Discapacitados
  - Adultos mayores
  - Grupos de escasos ingresos
  - Generación de redes y cultivo de cultura democrática

## **6. Factibilidad, instrumentación y aplicación**

- ▶ Factibilidad:
  - Se determina cuáles serán y qué facultades tendrán los órganos ejecutivos involucrados (de ser el caso, se justifica apropiadamente su creación)
  - Se precisa su relación con otros órganos
  - Se incluyen claramente disposiciones de control
- ▶ Instrumentación y aplicación:
  - Identificación expresa de los requisitos y documentos requeridos que se crean, modifican, eliminan o mantienen
  - Los medios para asegurar el cumplimiento (inspecciones, verificaciones, pruebas de laboratorio, etc.) son correctos
  - Se fijan los tiempos de implementación
  - En general, es correcta la apreciación de requerimientos como recursos presupuestales, infraestructura física y humana, y esquemas administrativos mínimos
  - Las autoridades responsables de formular la regulación y de aplicarla deben justificar sus decisiones y rendir cuentas a la ciudadanía

## **7. Congruencia presupuestaria**

- ▶ La regulación específica adecuadamente la manera en que se financiará.
- ▶ Se cuenta con recursos suficientes para implementar la regulación.

## **8. Cumplimiento: sanciones y monitoreo**

- ▶ La formulación es simple y precisa
- ▶ El número de excepciones es el mínimo posible
- ▶ Se especifica cómo se verificará que la regulación se observe (detección de conductas ilegales)
- ▶ ¿Qué sanciones se contemplan?, ¿a quiénes, por cuáles conductas?, ¿se aclara cómo y quién las aplicará?
- ▶ ¿Las sanciones son proporcionales a las faltas?, ¿incentivan (estimulan o refrenan) realmente la conducta esperada?
- ▶ Los procedimientos para exigir el cumplimiento son claros, fáciles de identificar, accesibles y de tramitación expedita.
- ▶ ¿Se establece un mecanismo para presentar inconformidades?
- ▶ Se involucra a los poderes de vigilancia y observancia de la ley (como la policía y la procuraduría)

### 9. Criterios de evaluación *ex post*

- ▶ Se establecen los elementos a evaluar a partir de los objetivos y resultados esperados
- ▶ Se especifica si la evaluación será parte de la ley o producto de un compromiso político
- ▶ Se precisan los datos que se utilizarán
- ▶ Se establecen las fechas y la manera en que se llevará a cabo la evaluación (tres años después, según recomienda la *Better Regulation Executive* del Reino Unido)
- ▶ Se establecen criterios para modificar o remplazar la norma si ésta no consigue sus objetivos
- ▶ Aspectos a evaluar: el objetivo se ha cumplido, los impactos han sido los esperados incluidos costos y beneficios, no se han presentado consecuencias imprevistas, todavía se requiere la intervención del Estado, la observancia de la norma es satisfactoria.<sup>56</sup>

Los nueve criterios son relevantes, el CEEY buscó identificar atributos que las normas deben tener siempre, aunque los evaluadores decidan ponderarlos, determinar tanto el valor específico como la pertinencia de cada criterio tomando en cuenta las particularidades de la ley de que se trate.

## IV. DIRECTRICES PARA LA REDACCIÓN Y ESTRUCTURA DE LEYES

La seguridad jurídica y la igualdad ante la ley, son dos principios fundamentales en los sistemas democráticos, sin embargo, desaparecen cuando un texto legislativo no es redactado correctamente. De ahí que uno de los problemas de la mala elaboración de leyes es el texto en sí mismo. Cuando la ley no es clara, el legislador interpreta el contenido de la ley en un sentido, el juez en otro, el destinatario en otro sentido, así sucesivamente.

Es por ello que los aspectos de forma relativos a la redacción y estructura de las leyes sean también de gran importancia porque complementan los aspectos sustanciales.

### A. Modelos de redacción

Hay dos grandes modelos de redacción de proyectos de ley. 1. Anglo-americano, *common law*, basado en el principio de profesionalización de la tarea de redacción de las leyes y en la concentración de un organismo único y especializado. Se conoce como modelo de redacción

<sup>56</sup> CEEY, "Proyecto de evaluación de leyes: criterios de evaluación", México, 15 de enero de 2010, pp. 7-10. En Internet: [www.ceeey.org.mx/site/evaluacion/proyecto-evaluacion-leyes-criterios-evaluacion](http://www.ceeey.org.mx/site/evaluacion/proyecto-evaluacion-leyes-criterios-evaluacion). Consulta: enero de 2014.

concentrada y es el seguido en los Estados Unidos de América y en el Reino Unido. 2. Continental europeo, *civil law* de redacción difusa o ministerial, la redacción de los proyectos de ley corresponde al departamento competente por razón de la materia, sin que exista una oficina centralizada.<sup>57</sup>

El modelo de origen anglosajón se caracteriza por la existencia de un órgano creado en 1869, *Office of Parliamentary Counsel (OPC)*, se compone de funcionarios especializados –*draftsmen*– en la redacción de las leyes cuyos redactores acompañan durante toda la tramitación parlamentaria asesorando tanto al gobierno en el debate parlamentario como redactando enmiendas que el gobierno pueda proponer o aceptar durante la tramitación parlamentaria. El otro gran modelo de redacción difusa, adopta directrices de técnica legislativa y cuestionarios.<sup>58</sup>

México se ubica en el modelo de redacción difusa de los proyectos legislativos, al no existir un órgano único. La redacción de una ley compete a diversos órganos del Estado, sin embargo, los principios y directrices no han sido consolidados en un documento, porque no se han publicado oficialmente reglamentos o manuales de técnica legislativa, lo cual ha provocado dificultades en el proceso legislativo.

Enrique Soriano, al respecto explica que no se ha determinado quién debe aprobar las directrices, si el Legislativo o el Ejecutivo, lo cual no excluye la posibilidad que sean expedidas por los sujetos que participan en el proceso legislativo, como es el caso del “Manual de Técnica Legislativa”<sup>59</sup>, Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional del Senado de la República en México. Las directrices dictadas hasta la fecha tienen el ámbito de actuación limitada al Ejecutivo, caso de España y México. Es de fundamental importancia adoptar directrices de aplicación al Legislativo porque la corrección técnica debe mantenerse durante toda la tramitación de iniciativas legislativas a lo largo del procedimiento. Esas reglas deben servir a los órganos parlamenta-

57 Gobierno de España, *Legislar mejor 2009*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, España, 2009, p. 93. Abordan el tema: MARTÍN CASALS, Miquel y VIVER PI-SUNYER, Carles, “¿Quién redacta las leyes?: los modelos de redacción “concentrada” y de redacción “difusa” de los proyectos de ley”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21, España, julio-septiembre 1990, pp. 7-34.

58 Cfr. SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique, *op. cit.*, p. 27.

59 Fundación Humanismo Político, A. C., “Manual de Técnica Legislativa”, Grupo Parlamentario PAN, Senado de la República, México, 2003. En: <http://www.tecnichenormative.it/manual%20de%20tecnica%20legislativa.pdf>

rios que intervienen en la calificación de reformas para poder rechazar aquellas que no cumplan los requisitos mínimos. En todo caso, es deseable establecer una guía común para todos los actores que intervienen en el proceso de elaboración de las leyes, como la guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.<sup>60</sup>

## B. Antecedentes de las directrices

Tienen origen en los años 70s en Austria, Alemania, Suiza y otros países europeos donde existía la práctica de dictar reglamentos sobre la elaboración de proyectos de ley. En la década de los 80s y principios de los 90s, la mayoría de los países de Europa empezaron a formular manuales con reglas específicas para la aplicación práctica. Alemania 1991, Bélgica 1982, Francia 1993, Italia 1986, Países Bajos 1992, Portugal 1989, España 1991. En el área anglo-americana, existe una larga tradición en la elaboración de manuales para la redacción de proyectos legislativos. También las organizaciones internacionales y supranacionales, como la OCDE así como la Unión Europea, se han ocupado de la mejora de calidad de la legislación en distintos trabajos elaborados a partir de la década de los 90s.<sup>61</sup>

A partir del año 2000, se han elaborado manuales de técnica legislativa en diversos países de América Latina. Panamá en 2009 adopta un *Manual de Técnica Legislativa*<sup>62</sup> que establece directrices sobre técnica legislativa y adopta el manual que se recomienda utilizar en la redacción y el trámite de proyectos de ley. El Congreso de la República del Perú aprueba en diciembre de 2010 un *Manual de Técnica Legislativa*.<sup>63</sup> Colombia en 2010 publica *Directrices de técnica normativa*<sup>64</sup> que incluye un anexo denominado “Manual para la elaboración de textos normativos-proyectos de decreto y resolución”. La *Ley del Digesto Jurídico Nicaragüense*<sup>65</sup>, aprobado por la Asamblea Nacional en 2012, establece

60 Cfr. SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique, *op. cit.*, pp. 42-43.

61 Gobierno de España, *Legislar mejor 2009*, *op. cit.*, p. 144.

62 Asamblea Nacional de Panamá, *Manual de Técnica Legislativa*, resolución no. 27 de 18 marzo 2009. En: [www.asamblea.gob.pa/debate/.../018-Manual\\_Tecnica\\_Legislativa.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/debate/.../018-Manual_Tecnica_Legislativa.pdf). Consulta: enero de 2014.

63 Congreso de la República del Perú, *Manual de Técnica Legislativa*, aprobado por Acuerdo 095-2010-2011, Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria. En: [www.congreso.gob.pe/dgp/ManualTecnicaLegislativa.pdf](http://www.congreso.gob.pe/dgp/ManualTecnicaLegislativa.pdf). Consulta: enero de 2014.

64 Decreto 1345 de 2010. *Por el cual se establecen directrices de técnica normativa*, Presidente de la República de Colombia, en Diario Oficial, 27 abril 2010. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39371>. Consulta: enero de 2014.

65 *Ley del Digesto Jurídico Nicaragüense*, La Gaceta, Diario Oficial, Managua, 21 diciembre 2012. En:

los principios, procedimientos, atribuciones, metodologías, técnicas y criterios para su elaboración, aprobación y actualización. Nicaragua es el primer país centroamericano en aprobar una ley de esta naturaleza que ordena el marco jurídico vigente del país.

### C. Término y concepto de directrices

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.<sup>66</sup> Constituyen el aspecto formal, es decir, la técnica legislativa en sentido estricto.

Las directrices son conjuntos de reglas sencillas, sistematizadas por temas, redactadas normalmente de forma imperativa, dirigidas a los encargados de redactar las disposiciones jurídicas, que contienen recomendaciones u órdenes, si son elaboradas por los poderes públicos y tienen carácter vinculante. Su contenido normalmente se limita a propuestas sobre lenguaje, estructura formal, composición interna y utilización de cierto tipo de preceptos o categorías jurídicas, tales como, definiciones, remisiones, cláusulas generales, conceptos indeterminados, entre otros.<sup>67</sup>

### D. Objetivos de las directrices

Las directrices tienen como objetivo fundamental lograr mayor grado de cumplimiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica de las normas con la homogeneidad y regulación en origen de los textos de las disposiciones. Se trata de una técnica que permite elaborar las disposiciones con una sistemática homogénea y ayuda a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos. Además, las directrices han de conseguir la consolidación de la práctica de buena técnica legislativa, porque quien redacta no lo hace para sí, sino para los ciudadanos como auténticos destinatarios de las normas, de ahí la necesidad de claridad de lenguaje y de orden técnico normalizado en estructura y forma.<sup>68</sup>

www.asamblea.gob.ni/opciones/digesto/5/3.pdf. Consulta: enero de 2014.

66 MARCILLA CÓRDOBA, Gema, "Técnica legislativa", *op. cit.*, p. 571.

67 Cfr. VIVER, Carles, *op. cit.*, pp. 22-23.

68 Gobierno de España, *Legislar mejor 2009*, *op. cit.*, p. 148.

### E. Directrices de concepción formal y sustancial

Cataluña, España, es un ejemplo a seguir en la elaboración de técnicas legislativas de aspectos formales y sustanciales. El “Manual de reglas para la elaboración de las normas” aprobado en 1992 por la Generalidad de Cataluña, se refiere a la tramitación de un “expediente legislativo” el cual se integra de estudios exhaustivos que preceden a una iniciativa legislativa. En el manual de Cataluña se establecen:

1. Disposiciones de la Generalidad que regulan el procedimiento de elaboración de disposiciones generales.
2. Reglas para la elaboración de las normas:
  - ▶ Principios que debe respetar el redactor (unidad formal de textos, economía, claridad, comprensión del lenguaje, precisión en la expresión, orden sistemático, producción racional y programación).
  - ▶ 68 reglas relativas al lenguaje (estilo, sintaxis, morfología, léxico y semántica).
  - ▶ 117 reglas relativas a la estructura, composición y redacción de determinado tipo de precepto (aspectos generales de la elaboración de las normas, título, preámbulo, parte dispositiva, parte final, anexos publicación, disposiciones modificativas, remisiones, reglas de citación).
3. Consideraciones sobre la tramitación de los expedientes (memoria explicativa e informes que deben acompañar las propuestas de disposiciones normativas con referencias al marco normativo en el cual se insertan, justificación de la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que persiguen, consultas formuladas, estudio económico en términos de costo-beneficio, lista de disposiciones afectadas, estudio del costo y la financiación de los nuevos servicios creados o modificados, verificación de la eficacia de las normas y lista de comprobación).
4. Descripción gráfica de los procesos de elaboración.
5. Modelos de distintos documentos que se deben utilizar.<sup>69</sup>

A pesar de que este manual fue expedido hace más de veinte años, no fue un modelo a seguir en el ámbito del Poder Legislativo en otros países, porque la experiencia registrada en los manuales de técnica le-

~~~~~  
69 Congreso de Intendentes, Uruguay, *et al.*, *op. cit.*, p. 50.

gislativa, es el enfoque en aspectos de forma, dejando de lado aspectos sustanciales.

V. TÉCNICA DE EVALUACIÓN DE LEYES

Las evaluaciones de impacto se originan en 1950. Abarcan aspectos diversos, se han consolidado las evaluaciones en diversas materias, como la económica y política –evaluación de impacto regulatorio–, social –evaluación de impacto social–, ecológica, ambiental –evaluación de impacto ambiental–, no así las evaluaciones jurídicas y legislativas. El término genérico evaluación de impacto se usa para asegurar que las leyes, reglamentos, programas y políticas sean económicamente viables, socialmente equitativos y ambientalmente sostenibles.

Los especialistas comúnmente distinguen tres momentos o formas de evaluación: la evaluación legislativa *ex ante* –previa–, la evaluación legislativa de acompañamiento y la evaluación legislativa *ex post* –posterior–. El propósito de la evaluación *ex ante* es permitir a legisladores y políticos adoptar decisiones a partir de análisis minuciosos de las posibles consecuencias sociales, económicas y medioambientales de las nuevas propuestas legislativas. Las evaluaciones de impacto deben aplicarse antes de aprobar cualquier reforma sustancial y realizarse en las diversas etapas del proceso legislativo.

En la doctrina especializada se reportan metodologías para evaluar el impacto de la legislación así como guiar las políticas públicas. A continuación se estudian algunos modelos de evaluación de leyes propuestos.

A. Evaluación legislativa. Abando

La evaluación legislativa “consiste en la verificación del grado de cumplimiento de los fines previstos en una ley –o en una política pública– y análisis de los efectos producidos.”⁷⁰ El problema de fondo es establecer si el Derecho sigue siendo útil para los fines que pretende el legislador cuando aprueba una norma. Significa verificar si una ley o leyes han logrado el objetivo que perseguían originalmente, si han sido efectivas y eficaces.

Actualmente, ya no es suficiente comprobar el ajuste de una norma a los procedimientos, a la jerarquía normativa. Se trata de analizar

~~~~~  
70 ABANDO, Josu Osés, *op. cit.*, p. 59.

si la ley se aplica efectivamente, el grado de cumplimiento de los objetivos, la posible aparición de efectos no previstos e incluso indeseados; el grado de litigios que ha originado, el costo económico que ha generado su implementación, los posibles defectos textuales y que en su momento no se detectaron, la coherencia y prontitud de la reglamentación por parte del Ejecutivo, etc. A todo este *feedback*, que en su conjunto se denomina evaluación legislativa.<sup>71</sup>

### 1. Características de la evaluación legislativa

La evaluación legislativa tiene las siguientes características:

- ▶ **Sistematicidad:** estudio integral de una ley, o propiamente, del conjunto normativo que desarrolla una política pública, mediante una encuesta de efectos coronada de determinadas consecuencias.
- ▶ **Continuidad:** la necesaria permanencia de la evaluación ya que la función legisladora es por definición inagotable.
- ▶ **Posterioridad:** se diferencia la evaluación de instrumentos similares de lo que pueden surgir confusiones terminológicas, en que su secuencia lógica aparece una vez publicada y puesta en práctica la ley. El análisis de impacto, la factibilidad, implementación, etc., son requisitos imprescindibles para la evaluación, pero situados en todo caso en etapas previas del circuito legislativo.
- ▶ De acuerdo a Josú Osés Abando, la evaluación legislativa propiamente dicha, es posterior a la publicación de la ley, pues al ubicarse en etapas previas, no se llamaría evaluación legislativa, sino análisis de impacto social, económico, jurídico, entre otros.

### 2. Criterios de evaluación

En la opinión de Abando, anclados aún en una idea trasnochada de la eficacia y de la validez como conceptos tradicionales, se ha dejado íntegramente en el ámbito de otras disciplinas el análisis material de la ley. Por eso, no es fácil establecer unos cánones evaluatorios de pertinencia general y, mucho menos, que atiendan a una raíz exclusivamente jurídica. Con estos condicionantes, los criterios a detallar deben ser acogidos con amplitud y simultánea flexibilidad, advirtiendo que están en relación con la multifuncionalidad de la evaluación. En unos

~~~~~  
71 *Ídem.*

casos su razón de ser es eminentemente jurídica y en otras de índole económica, sociológica, psicológica, entre otros.

- ▶ **Efectividad jurídica.** Consiste en medir el grado en que la ley ha sido efectivamente aplicada y en qué condiciones. Esta visión no debe limitarse al análisis de una ley. Por tanto, desde el enfoque jurídico la evaluación puede abarcar la siguiente cadena normativa: 1. la ley que da soporte jurídico a la materia; 2. la normatividad reglamentaria de desarrollo, no es necesario resaltar la gran importancia que reviste la concreción ulterior que las normas del Ejecutivo operan sobre los preceptos de las leyes; 3. las partidas anuales previstas en el Presupuesto de Egresos que afectan tanto desde el punto de vista de la dotación económica como de la fijación de un programa con objetivos claros y evaluables. El estudio del bloque normativo debe abarcar tanto la calidad formal de las normas que lo componen así como su adecuada integración entre sí y respecto al sistema al que forma parte.
- ▶ **Criterios económico-empíricos.** Se puede observar la complejidad que puede alcanzar una evaluación de este tipo y la suma de conocimientos técnicos, que solo se pueden garantizar mediante una óptica multidisciplinar. Comprenden: 1. eficiencia: se refiere a la óptima utilización de recursos disponibles desde la perspectiva de gestión, en definitiva, ¿podríamos sacar más provecho a los fondos disponibles mediante la mejora de nuestra gestión?, ¿es posible una mejor relación costo/beneficio? 2. eficacia: valora si se han logrado los objetivos perseguidos. ¿Conseguimos el cambio que pretendía el legislador en la realidad social?, ¿en qué grado?, ¿ha habido efectos colaterales, positivos o negativos?⁷²

3. Evaluación legislativa y evaluación de políticas públicas

Existen peculiares relaciones entre norma y realidad, entre ley y políticas públicas. Para Abando esto es evidente por varias razones. En primer lugar, se da una relación dialéctica entre las políticas públicas y el instrumento normativo que les da soporte. La gran mayoría de las decisiones y acciones públicas se sustentan en un texto jurídico. Incluso en aquellos sistemas jurídicos que relativizan en mayor o menor medi-

⁷² *Ibidem*, p. 61.

da los dogmas del principio de legalidad y de jerarquía normativa, las directrices de las políticas públicas vienen reguladas frecuentemente con rango de ley –política educativa, de salud, etc.–

En segundo lugar, debe reconocerse que el control del cumplimiento de las leyes tiene una tradición mucho menor que el análisis de las políticas públicas. Pero también hay que señalar que se está produciendo un interés renovado en que las normas tengan una mayor conexión con la realidad, es decir, que sean textos destinados a su cumplimiento y no a su petrificación inefectiva, intención que en buena parte debe sustentarse en una mayor calidad técnica de los productos legislativos tanto desde un punto de vista formal como desde una formulación intrínseca adecuada de los objetivos sobre los que habrá de girar la evaluación.

Para Abando, la crisis de la ley es causa y efecto de la crisis de la función de los Congresos, porque además de otras razones, es uno de los escasísimos órganos, ya sean públicos o privados, que casi nunca revisa, analiza, coteja o reinterpreta metódicamente el resultado de los trabajos que tiene constitucionalmente encomendados. Puede hablarse en este sentido de un verdadero desapoderamiento que sufre el Congreso respecto a los sucesos que experimenta la ley una vez aprobada.⁷³

B. Evaluación de leyes. Karpen

Ulrich Karpen introduce al tema con una frase de diagnóstico “Vivimos una inundación de leyes. Hay demasiadas leyes (...) Y tenemos leyes demasiado malas. Las leyes frecuentemente están redactadas en un lenguaje profesional no comprensible para los ciudadanos.”⁷⁴ Este autor propone un sistema de evaluación de las consecuencias de las leyes que comprende diversos tipos, formas, criterios, métodos y técnicas para evaluar leyes, que se explican en el cuadro 17.

~~~~~  
73 *Ibidem*, p. 65.

74 KARPEN, Ulrich (trad. Joaquín Brage Camazano), “La evaluación de las consecuencias de las leyes”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Ministerio de la Presidencia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, nº 8, 2004, Madrid, España, pp. 307-308. En Internet: [www.cepc.gob.es/eu/argitalpenak/aldizkariak/aldizkari elektronikokoak?IDR=8&IDN=400&IDA=1494](http://www.cepc.gob.es/eu/argitalpenak/aldizkariak/aldizkari elektronikokoak?IDR=8&IDN=400&IDA=1494). Consulta: enero de 2014.

### Cuadro 17. Evaluación de leyes. Karpen

|                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ¿Qué es la evaluación de las consecuencias de las leyes? | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Costos de las leyes.</b> La transformación de esta masa jurídica requiere un elevado gasto financiero, administrativo y demás. Hoy las cajas estrictas exigen una revisión básica de las consecuencias de las leyes. Esperamos también de los preceptos más racionalidad. La abundancia de leyes lleva a una acumulación de los costos.</li> <li>2. <b>Efectos financieros de una ley.</b> Las leyes que regulan materias económicas, deben ser evaluadas con bastante detalle. Se deben calcular con exactitud, por ejemplo, los costos de la producción, de alguna restricción, de la industria secundaria, de la pérdida de puestos de trabajo con la consiguiente caída de impuestos, del aumento del costo para los consumidores en el mercado.</li> <li>3. <b>Costos burocráticos de la economía.</b> Frecuentemente no se piensa en los costos burocráticos y el gasto administrativo para las pequeñas y medianas empresas.</li> <li>4. <b>Costos para la administración.</b> El legislador no se hace frecuentemente una idea de los gastos complementarios y de las tareas que lleva consigo el proyecto de ley.</li> <li>5. <b>Aceptación entre la ciudadanía.</b> Si se reflexiona sobre la evaluación de las consecuencias de las leyes, también se debe considerar si las leyes son acatadas y aceptadas por el ciudadano, si las cumple. La multiplicidad de leyes constituye una barrera al cumplimiento voluntario de la ley. Las leyes fiscales son caóticas de tal modo que apenas nadie puede manejar el material jurídico.</li> </ol> |
| Formas de evaluación de leyes –tres momentos–            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Evaluación prospectiva ex ante.</b> Evaluación previa, consiste en el examen por el autor de la ley, por lo general el departamento competente.</li> <li>2. <b>Evaluación de acompañamiento iter.</b> Tiene lugar en el Parlamento. En un sistema correcto de <i>checks and balances</i>, el Parlamento examina el proyecto de ley desde otros puntos de vista que el Ejecutivo. Frecuentemente están en el trasfondo criterios de lo político, lo realizable, lo viable y éstos requieren otras ponderaciones de las que el Ejecutivo aplica.</li> <li>3. <b>Evaluación retrospectiva ex post.</b> La ley debe ser examinada después de la aprobación en intervalos regulares sobre si funciona como debe ser. A este <i>controlling</i> deben contribuir el Parlamento, el Ejecutivo, las autoridades administrativas, los tribunales, los abogados, los destinatarios de la ley. A partir de sus impresiones e informaciones se debe formar una opinión oficial sobre si la ley es o no un buen producto.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Crterios de  
evaluación de leyes

Se evalúan los siguientes criterios:

1. **Efectividad, vigencia, cumplimiento.** El criterio efectividad significa que debe examinarse si la ley es cumplida de hecho. Por ejemplo, una ley de tránsito dispone el deber de llevar puesto el cinturón de seguridad en los vehículos. Este deber es seguido de manera diversa entre países. Ya en un mismo país hay diferentes modos de actuar al respecto. ¿Cuál es la explicación? Ello debe investigarlo el legislador.
2. **Grado de cumplimiento del objetivo.** Examina si los objetivos políticos que el legislador pretende alcanzar con la ley son alcanzados de hecho.
3. **Eficiencia, relación costos-utilidad.** Se cuestiona si la utilidad del deber ser está en una relación proporcional con los costos. En el examen de la eficiencia deben compararse alternativas, algunas serán más caras, no obstante, deben ser tomadas en consideración.

Métodos y técnicas  
de evaluación de leyes

1. Métodos de las ciencias sociales, tales como, encuesta, análisis del sistema, simulación informática.
2. *Test in vitro*. Se someten a simulación situaciones que prevé el proyecto de ley para mostrar si presenta carencias que todavía pueden corregirse en el proceso legislativo.
3. *Test in vivo*. Cuando el proyecto de ley es examinado en la realidad.
4. Leyes con plazo temporal –*sunset legislation*– un medio eficaz de evaluación *ex post*.
5. Participación de los afectados, es importante incluir antes de la elaboración detallada del proyecto a los afectados en un “sistema de alerta temprana” en las deliberaciones.

Experiencia en  
otros países

La evaluación de las consecuencias de la ley es estándar en casi todos los países europeos con mayor o menor intensidad. La Unión Europea, el Consejo de Europa y la OCDE llevan a cabo *Regulatory Impact Assessment (RIA)*. Los Estados Unidos, Gran Bretaña, y sobre todo Canadá han hecho grandes avances.

Costos de la  
evaluación

El ejemplo de los Estados Unidos, la *Office of the Budget* presenta a la Cámara de Representantes y al Senado para cada proyecto de representantes y senadores y surge una cierta rutina de costo razonable.

Fuente: elaboración propia conforme KARPEN, Ulrich, “La evaluación de las consecuencias de las leyes”, *op. cit.*, pp. 307-314.

Al estudiar la aportación de Karpen, nos damos cuenta que logra abordar el tema de manera sustancial porque conforma un sistema me-

todológico para la evaluación de las leyes. Este sistema de evaluación es completo, desde el momento que evidencia que la evaluación está presente en todo momento –*ex ante*, *iter* y *ex post*–. Asimismo, enuncia que la evaluación de leyes es un modelo uniforme en la mayoría de los países, como el caso de la evaluación de impacto regulatorio que ha implementado la OCDE.

### C. Evaluación racional de leyes. Atienza

Gema Marcilla, siguiendo a Manuel Atienza, explica que la racionalidad en la legislación puede plantearse como una estructura compuesta en cinco niveles: racionalidad lingüística, lógico-formal, pragmática, teleológica y ética. La clasificación fundamental se da por la diferencia entre la racionalidad instrumental y la racionalidad ética. La primera es de tipo “técnico o débil” encaminada a la adopción de los medios más adecuados para la obtención de otros fines. La segunda, en cambio, es de tipo “sustantivo o fuerte”; en este nivel intervienen razones de corrección que no remiten ya a fines ulteriores, por lo tanto, operan como razones últimas. Sostener el carácter práctico de la razón (práctico-moral y no sólo práctico-técnico) no implica ignorar que la racionalidad tiene también sus límites. Puede fundamentar objetivamente normas y valores últimos, pero no puede hacerlo de manera absoluta e incontestable.<sup>75</sup>

Una concepción amplia de racionalidad jurídica aplicada a la teoría de la legislación postula que el examen de calidad de las leyes o la propuesta de pautas al servicio de su racionalidad no utilicen como parámetro exclusivo el de la lógica formal, ni como valor el de su inserción armoniosa en el conjunto del ordenamiento. Las leyes han de pasar un test de calidad más complejo, basado en criterios orientados para satisfacer otros valores, como eficacia, efectividad, eficiencia, etc., que necesitan ser recabados por otras ciencias sociales como sociología, psicología, economía, entre otras.<sup>76</sup>

En este modelo de Atienza, al efectuar la evaluación de la ley cabe preguntar: ¿cuáles son los objetivos?, ¿hay objetivos o resultados no declarados (queridos o no por el legislador)?, ¿están o no justificados de acuerdo con los valores socialmente dominantes, con los principios

75 ATIENZA, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, citado por MARCILLA CÓRDOBA, Gema, “Sobre la necesidad de una nueva ciencia de la legislación”, *op. cit.*, pp. 111-112.

76 *Ibidem*, pp. 112-113.

constitucionales o con los de una determinada concepción de la ética? Y en relación con cuestiones de carácter técnico: ¿los contenidos de la ley, como la obligaciones, prohibiciones y permisos así como las instituciones que crea, son adecuadas para lograr esos objetivos?, ¿existen los incentivos, como sanciones positivas o negativas y recursos humanos o financieros que puedan asegurar la eficacia de la ley?, ¿deja la ley vacíos, crea contradicciones o regula todo lo que pretende regular y lo hace armoniosamente, teniendo en cuenta el conjunto del articulado y el resto del ordenamiento jurídico?, ¿está redactada de manera que el mensaje de sus normas resulte razonablemente preciso y sea comprendido por los destinatarios –directos e indirectos– de forma que no dé lugar a problemas interpretativos que podrían haberse evitado?<sup>77</sup>

Es importante señalar que en el proceso de elaboración de leyes, interesa analizar cómo y bajo qué normas legales o reglamentarias así como prácticas reales, incluidas las consuetudinarias y los precedentes, discurre el iter legislativo. Especial importancia tiene la manera en que se presentan los argumentos y razones que se esgrimen en la fase prelegislativa y en la legislativa. El estudio de las distintas formas de argumentación, por ejemplo: la retórica, los fundamentos que justifican la necesidad de legislar sobre determinada materia, así como las formas deliberativas que se expresan en el seno de las asambleas parlamentarias y de negociación, que tienen un rol fundamental al momento de convenir, entre fuerzas plurales, el texto de una norma. Todo ello con el fin de promover innovaciones institucionales y reglamentarias que permitan mejorar la calidad de las leyes y el debate de las mismas. En este sentido, un buen camino es aquel que intenta aplicar las exigencias que suponen los parámetros de la racionalidad formal, material y pragmática.<sup>78</sup>

El segundo aspecto de la evaluación también debe hacerse desde la perspectiva del resultado del proceso legislativo, es decir, la ley misma. Una norma aprobada puede evaluarse para comprobar si cumple con niveles básicos de racionalidad. Es decir, si alcanza grados aceptables de comunicación, sistematicidad, eficacia, efectividad, adecuación axiológica y eficiencia, criterios que correctamente aplicados, permiten distinguir entre buenas y malas leyes.

77 ATIENZA, Manuel, *Sobre la nueva Ley de Reproducción Humana Asistida*, citado por PINEDA GARFIAS, Rodrigo, "Teoría de la Legislación. Algunos planteamientos generales", *op. cit.*, p. 154.

78 PINEDA GARFIAS, Rodrigo, *op. cit.*, p. 153.

#### D. Evaluación de leyes y regulaciones en países de la OCDE

La OCDE elaboró el texto “Revisión regulatoria y evaluación *ex post* en el gobierno central”<sup>79</sup> documento que concentra la revisión de los 34 países miembros, de los cuales solo en 12 la evaluación *ex post* de la normatividad existente es obligatoria, ya sea en todos los ámbitos de política pública o en ámbitos específicos. En el caso de México, no se realiza la evaluación *ex post* en leyes ni normatividad secundaria, tampoco existen disposiciones obligatorias de revisión automática.

Una vez que se promulga y aplica una ley o norma, sus disposiciones son vinculantes para la sociedad. En la mayoría de las ocasiones es después de la aplicación cuando se pueden evaluar plenamente los efectos e implicaciones de una ley, incluidos su costo, carga regulatoria, efectos directos e indirectos y, sobre todo, cualquier consecuencia no deseada. Además, las leyes pueden volverse obsoletas conforme cambian las circunstancias, por ello se necesita una revisión periódica para prever esta posibilidad. Algunas preguntas importantes son las siguientes:

- ▶ ¿Cumplió la ley con su propósito? Esta pregunta presupone que la ley en cuestión tiene un propósito definido, establecido explícitamente y bien entendido, y que su resultado es medible con cierto grado de precisión.
- ▶ ¿Se ajusta la ley a su propósito? Este método considera si la ley, tal como se redactó y aprobó, es técnicamente sólida, clara y comprensible, se encuentra sujeta a apelaciones legales y es posible ponerla en práctica de forma adecuada. Estas dos preguntas se vinculan de manera estrecha entre sí, y la evaluación de cada una complementa a la otra.
- ▶ ¿Cuál es el impacto de factores no legislativos? El resultado de la ley en sí puede verse afectado por la manera como se aplicó, por el conocimiento de sus disposiciones por parte de la población o por el nivel de cumplimiento y observación.
- ▶ ¿Qué abarca la evaluación *ex post*? Implica la recopilación de pruebas acerca del resultado y los efectos de la ley en cuestión, el análisis y la evaluación de dichas pruebas, seguido de investigación, conclusiones, y recomendaciones sobre cambios. Los métodos para llevar a cabo

<sup>79</sup> OCDE, *La evaluación de leyes y regulaciones*, op. cit., p. 83.

una evaluación *ex post* suelen determinarse por las preguntas que han de responderse.<sup>80</sup>

### 1. Metodologías para realizar evaluación *ex post*

Para la OCDE, la evaluación *ex post* es un paso crucial y esencial del ciclo de política regulatoria, toda vez que la revisión de los resultados de legislar es un elemento esencial de la legislación de alta calidad. Una vez que se promulga y se implementa una ley o regulación, sus disposiciones obligan a la sociedad, es por ello que hasta este momento se pueden evaluar plenamente el impacto y las implicaciones de una ley, incluyendo sus costos, la carga regulatoria que impone, su impacto directo e indirecto, incluso, cualquier otra consecuencia no prevista. Asimismo, las leyes pueden volverse obsoletas con el cambio de circunstancias, por lo cual se requiere una revisión periódica para prevenir esa posibilidad.

Los enfoques metodológicos de la evaluación *ex post* cambian de acuerdo con el ámbito de política de que se trate, así como con relación a la capacidad técnica y la disponibilidad de datos. Sin importar el enfoque que se adopte, al conducir una evaluación *ex post* es necesario plantear una serie de preguntas clave (cuadro 18).

#### Cuadro 18. Metodología de evaluación *ex post*

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Metodología | <p>Aunque no hay una metodología “aplicable para todos los casos”, algunos temas comunes incluyen los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Pertinencia. ¿Es la ley la mejor manera de abordar los asuntos y problemática del tema que trata?</li> <li>▶ Eficacia. ¿En qué medida se cumplieron los propósitos declarados en un principio?</li> <li>▶ Eficiencia. ¿Cómo puede analizarse la relación entre insumos (financieros, administrativos) y resultados?</li> <li>▶ Impacto. ¿Cuáles son los impactos, quiénes son beneficiados y perjudicados, incluidos análisis sociales, sectoriales o regionales?</li> <li>▶ Sostenibilidad: ¿La ley aún cumple sus propósitos originales y es probable que lo haga en el largo plazo?</li> <li>▶ Evaluación continua. Se requiere monitoreo y evaluación durante un lapso continuo, en lugar de hacerlo en un momento fijo en el que se basan las pruebas.</li> <li>▶ Evaluaciones temáticas. Ver un elemento particular de una ley y compararlo o evaluarlo de manera conjunta con partes de otras leyes sobre temas o asuntos similares.</li> </ul> |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<sup>80</sup> OCDE, *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, op. cit., p. 12.

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Diseño de evaluación <i>ex post</i> | <p>Antes de comenzar el proceso de evaluación, deben responderse algunas preguntas fundamentales, que pueden agruparse de manera general en ¿por qué? ¿qué? ¿cuándo? y ¿cómo?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Por qué? Existen diversas motivaciones para realizar una evaluación <i>ex post</i>.</li> <li>2. ¿Qué? Se decide sobre lo que se va a evaluar y, de hecho, si acaso se debe evaluar.</li> <li>3. ¿Cuándo? El tiempo para la evaluación varía y puede depender de la ley en cuestión. Algunos sistemas parlamentarios tienen fechas límite obligatorias para una evaluación <i>ex post</i>.</li> <li>4. ¿Cómo? Hay muchos métodos que pueden utilizarse para la evaluación. En lo conceptual, hay varios enfoques, que pueden incluir los siguientes elementos: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Enfoque legal: la ley se considera un conjunto de normas, derechos, obligaciones, procedimientos, significados y competencias con alcance y grado definidos. Este enfoque revisa la operación de la ley y sus fortalezas y debilidades a través de su claridad, interpretaciones, conocimiento y desafíos, y verifica si entra en conflicto con otras leyes.</li> <li>▶ Enfoque de ciencia social: pone el acento en la ley como conjunto de incentivos o elementos disuasivos, restricciones y motivación de comportamientos, centrado en resultados e impactos, con menos atención al proceso legal o teórico.</li> </ul> </li> </ol> |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Etapas básicas de la evaluación legislativa | <p>Hay muchas formas de emprender una evaluación; la ley en cuestión determinará el método que ha de aplicarse. Sin embargo, hay algunas etapas básicas para la evaluación legislativa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planeamiento</li> <li>2. Diseño</li> <li>3. Elaboración de las preguntas de evaluación</li> <li>4. Identificación de fuentes y formas de datos</li> <li>5. Recopilación de datos</li> <li>6. Uso de datos cuantitativos y cualitativos</li> <li>7. Análisis y validación</li> <li>8. Conclusiones y recomendaciones</li> <li>9. Difusión</li> </ol> |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: elaboración propia de acuerdo a la OCDE, *La evaluación de leyes y regulaciones*, op. cit., pp. 15-25.

## 2. Evaluación *ex post* en Chile

Tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo tienen la facultad de iniciar una propuesta de ley y el proceso sigue una interacción clara entre ambos poderes del gobierno. Como sucede en otros países, a pesar de contar con un mayor número de propuestas del Poder Legislativo, la mayor parte de las leyes aprobadas se originan en el Poder Ejecutivo.<sup>81</sup> En Chile se está desarrollando una metodología para realizar evaluaciones *ex post* descrita en el cuadro 19.

81 *Ibidem*, p. 52.

## Cuadro 19. Modelo de evaluación *ex post* de leyes en Chile

### DISEÑO INSTITUCIONAL

El Congreso chileno crea el Departamento de Evaluación de la Ley en 2010.

Las principales responsabilidades son:

1. Evaluar las normas legales aprobadas por el Congreso Nacional. La evaluación se realiza con base en la eficacia de la ley y su influencia sobre la sociedad.
2. Crear y mantener una red de organizaciones sociales interesadas en participar en el proceso de evaluación.
3. Informar acerca de los resultados de la evaluación.
4. Sugerir modificaciones a la legislación vigente.

### ENFOQUE METODOLÓGICO

El Departamento de Evaluación de la Ley ha desarrollado un proyecto en tres etapas.

#### Primera etapa. ANÁLISIS DE LA LEY

##### Objetivos

1. Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados cuando se aprobó la ley.
2. Identificar las externalidades, el impacto y las consecuencias indeseadas cuando el Congreso estaba legislando.
3. Conocer la percepción de los ciudadanos acerca de la ley y su implementación.
4. Proponer medidas correctivas para la ley y su implementación.

Criterios. La lista de leyes a evaluar debe elaborarse aplicando:

1. Criterio de neutralidad política: las leyes deben referirse a temas de interés social, independientemente de las sensibilidades políticas.
2. Criterio de aplicabilidad general de la ley: la ley a evaluar se extiende o afecta a un gran porcentaje de la población.
3. Criterio de contingencia: atender leyes que regulan los problemas con incidencia alta en la opinión pública.
4. Criterio de viabilidad metodológica: leyes que permitan un diseño sencillo, de manera que sea posible medir el grado de cumplimiento de la ciudadanía o el nivel de eficiencia del Estado en la implementación.
5. Criterio de viabilidad temporal: el proceso de evaluación no exceda los cuatro o cinco meses, en términos de la dinámica parlamentaria.
6. Criterio de viabilidad técnica: las normas deben ser susceptibles de evaluación con los recursos técnicos, humanos y financieros disponibles.
7. Criterio de aplicación temporal: las leyes seleccionadas deben tener como mínimo un año de vigencia.

##### Tipos de impacto a evaluar

Según el alcance de la ley se debe analizar alguno de los tipos de impacto.

1. **ECONÓMICO.** Costos de implementación, esperados contra observados. Beneficios esperados contra beneficios obtenidos. Costos imprevistos.
2. **FINANCIERO.** Beneficios para las actividades productivas o comerciales. Expectativas y recursos que se espera requerir para implementar la ley.
3. **SOCIAL.** Los resultados relacionados con el beneficio esperado. Impactos imprevistos. Grado de satisfacción, con las expectativas de los beneficiarios y los ciudadanos.

4. CULTURAL. Los resultados que genera la ley y su implementación con relación a la forma en la que la sociedad percibe y concibe el objeto de la ley.
5. AMBIENTAL. Impactos al entorno físico: contaminación, empleo. Entorno biológico: biodiversidad, reducción en el número de personas, hábitat. Entorno humano: contaminación, problemas de tráfico, calidad de vida.
6. INSTITUCIONAL. Creación de nuevos organismos o servicios. Atribución de nuevas responsabilidades a los órganos existentes o nuevos. Reasignación de funciones o servicios a organismos. Necesidad de coordinación y cooperación entre servicios y organismos. Nuevos puestos en el servicio público o nuevo personal para tareas específicas.
7. LEGAL. Impactos esperados y no esperados para otras leyes y regulaciones –reformas, adiciones, derogaciones–; disposiciones aprobadas por el Ejecutivo para implementar la ley.

#### Segunda etapa. PERCEPCIÓN CIUDADANA

Herramientas para recabar información acerca de esa percepción por medio de cuestionarios en línea, pláticas en línea, cuestionarios para grupos específicos, desarrollo de grupos de enfoque, talleres, etc.

#### Tercera etapa. INFORME FINAL

El Departamento publicará el informe de evaluación con las recomendaciones para mejorar la legislación basadas en el análisis de la implementación de la ley y la percepción de los ciudadanos, sobre todo, leyes de temas sociales que afectan a la población.

Fuente: elaboración propia de acuerdo a la OCDE, *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, op. cit., pp. 62-65.

La práctica de evaluación *ex post* en Chile permite apreciar que la evaluación legislativa se centra en evaluar leyes aprobadas.

Por su parte, los estudios teóricos también muestran énfasis en la etapa posterior. Paúl Díaz y Soto Velasco desarrollan con amplitud la evaluación legislativa *ex post*. Definen la evaluación según el momento en que se efectúa como “La evaluación normativa pretende apreciar si un determinado instrumento jurídico es eficaz para el cumplimiento de los fines que se propone. Tal ponderación puede ser efectuada respecto de distintos tipos de normas, ya sean de rango legal o reglamentario. Del mismo modo, ella puede ser llevada a cabo en diversos momentos de la gestación y vida de un instrumento jurídico.”<sup>82</sup> El estudio lo centran en exponer los beneficios de la evaluación posterior.

Ya para finalizar, los diversos autores, enfoques y metodologías que se abordan en este capítulo, especifican cuáles técnicas legislati-

82 PAÚL DÍAZ, Álvaro y SOTO VELASCO, Sebastián, “Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes”, en *Actualidad Jurídica*, n° 19, enero 2009, tomo II, Santiago de Chile, p. 586.

vas corresponden a cada una de las etapas de la elaboración de leyes. La etapa prelegislativa se identifica con la preparación de los proyectos legislativos, es el momento ideal para aplicar diversas técnicas, tanto de fondo como de forma. Esto es, en sentido sustancial, el análisis de aspectos sociales, políticos y económicos: análisis del impacto social, técnica del análisis de impacto regulatorio, técnica del *checklist*, entre otras. Y en sentido formal, el análisis de aspectos lingüísticos y jurídicos: directrices para la redacción y estructura de textos normativos. Lo cual significa la mejora sustancial y formal de las iniciativas que se lleguen a presentar ante la Legislatura, para dar inicio a la etapa legislativa, facilitando los aspectos técnicos, jurídicos e incluso políticos a estudiar en el proceso legislativo propiamente. Así, las futuras leyes luego de su aprobación, publicación e inicio de vigencia, tengan mayor garantía de ser viables, eficientes y eficaces, resultado de una evaluación legislativa ubicada en la etapa postlegislativa. La unión de estos contenidos y enfoques dará sustento a la construcción de reglas técnicas del capítulo siguiente.

## **INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO SEXTO**

*Este capítulo reviste especial importancia, toda vez que reúne las reglas prácticas más usuales al momento de elaborar proyectos e iniciativas legislativas. Es decir, se presenta la propuesta concreta de la investigación, un proyecto de “Reglamento de Técnicas Legislativas”. Un proyecto legislativo es el documento de trabajo que contiene la redacción provisional de la ley que se pretende crear o reformar. Presenta los resultados iniciales de recopilación de información, elaboración de diagnósticos, consulta pública, entre otros. Se considera dentro de la etapa prelegislativa que se lleva a cabo antes de iniciar el procedimiento legislativo propiamente. Una vez que el proyecto se presenta formalmente ante la Legislatura se conoce como iniciativa.*

*Al redactar un texto legislativo no sólo hay que tener presente reglas de redacción, se trata de una labor mucho más compleja que exige el estudio de antecedentes legislativos, parlamentarios, doctrinarios, la evaluación de la viabilidad de la ley en proyecto, su perfecta inserción en el orden jurídico vigente, el cuidado extremo de reflejar en el texto legislativo las demandas sociales y la decisión política, entre muchos otros requisitos.*

*El Reglamento de Técnicas Legislativas propone se integre un expediente de investigación, es decir, un documento anexo a la iniciativa en el cual se re-*

gistra la investigación legislativa. Debe de contemplar los elementos capitales de la iniciativa prelegislativa, los motivos que justifican su conveniencia, así como las consecuencias inmediatas de su aplicación: viabilidad de la propuesta, contenido y análisis jurídico, impacto económico, de género, entre otros.

En lo que corresponde a la estructura del proyecto legislativo, se especifican los requerimientos técnicos que deben de contener cada uno de los apartados: exposición de motivos, estructura lógico jurídica, disposiciones transitorias. En el aspecto sustancial se refiere a la estructura de la ley: disposiciones generales –objeto y objetivo, autoridades competentes, principios jurídicos que sustentan los contenidos de la ley–; disposiciones sustantivas –derechos, obligaciones y disposiciones de procedimiento. Infracciones, medidas de apremio y sanciones, para el cumplimiento de las atribuciones que concede la ley a las autoridades competentes. Finalmente las disposiciones transitorias. La otra parte del estudio de la decisión legislativa se concentra en la forma: estructura externa de la ley –títulos, capítulos, artículos, párrafos, fracciones, incisos y subincisos–. Finalmente, el sistema interno o cuestiones de lenguaje y redacción.

La legislación se debe redactar de manera clara, concisa, precisa, homogénea y sobria, como expresión del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, en el sentido de que la ley debe de ser accesible y comprensible por todos. La igualdad también implica que todas las personas son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos. El objetivo de aplicar este principio es conseguir que la legislación sea más comprensible y evitar litigios debidos a una mala calidad de la redacción. Las disposiciones que carecen de claridad pueden ser objeto de una interpretación restrictiva por el juez.

El principio de seguridad jurídica es la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad, irretroactividad de lo favorable, prohibición de la arbitrariedad, que permita promover en el orden jurídico, justicia, libertad e igualdad ante la ley.

LIC. JOSÉ LUIS DE ÁVILA ALFARO  
DIRECTOR DE PROCESOS LEGISLATIVOS Y ASUNTOS JURÍDICOS

## CAPÍTULO SEXTO

### REGLAMENTO DE TÉCNICAS LEGISLATIVAS

---

*Resultaría mucho más importante  
que editar cien libros sobre el arte de la interpretación,  
editar un manual de legislación, destinado a darle a las leyes  
desde un comienzo una cierta medida de racionalidad y claridad*

FRIEDRICH LACHMAYER

**E**s el momento del saber práctico, en el cual es fundamental especificar las reglas técnicas a aplicar en cada apartado de los proyectos legislativos. Este capítulo contempla un Proyecto de Reglamento de Técnicas Legislativas, que se plantea en el marco del proceso actual de mejoras a la función legislativa que lleva a cabo el Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. De valorar su importancia, puede convertirse en un reglamento aplicable para la elaboración de iniciativas de ley, decreto y puntos de acuerdo, principalmente.

#### **I. REGLAS PARA ELABORAR LEGISLACIÓN**

El jurista austríaco Friedrich Lachmayer en su obra que data de 1976 expresa la gran importancia de sistematizar las reglas para elaborar bien las leyes desde un principio:

Los productos de la legislación son objeto de la ejecución y resulta más útil pensar antes de hacer una ley que emplear posteriormente un gran número de especialistas para interpretar racionalmente una ley. Resultaría mucho más importante que editar cien libros sobre el arte de la interpretación, editar un manual de legislación, destinado a darle a las leyes desde un comienzo una cierta medida de racionalidad y claridad (...) Se demostró que no es posible hacer investigaciones que sólo estén relacionadas con la práctica de la legislación, sino que es imprescindible guardar

las relaciones con la teoría jurídica, la lógica jurídica y la informática jurídica.<sup>1</sup>

Es acertado el señalamiento del autor en el sentido que si bien es importante la expedición de un manual para elaborar legislación, construido con reglas que se van dando con la práctica, también se requieren conocimientos teóricos sólidos. Por su parte, las obras publicadas en el país no dejan duda que en lo relativo a la teoría de la legislación, metodología y técnicas legislativas han experimentado un gran avance, falta llevarlo a la práctica al momento de elaborar un proyecto legislativo para fortalecer los contenidos que sustente una iniciativa.

Para Nava Gomar la técnica legislativa debe ir acompañada de una base teórica fundamental, en su caso, señala el Derecho Constitucional cuando identifica:

En efecto, la terrible prevalencia de la actividad política sobre el ordenamiento jurídico mexicano ha venido alejando la “buena ley” de la que hablaba Morelos de nuestra realidad normativa. Podemos señalar dos razones que han generado esta situación: la ausencia de una adecuada metodología en la producción normativa (técnica legislativa) y el abandono de un desarrollo constitucional adecuado. Así, técnica legislativa y dinámica constitucional ordenan una relación imprescindible en la constitución del Estado democrático y se erigen como pilares esenciales en la generación de leyes.<sup>2</sup>

De esta manera, el conocimiento teórico que comprenden los capítulos precedentes, forman la base fundamental para la construcción de la presente propuesta de reglamento.

## II. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO VIGENTE

El procedimiento legislativo se instaura en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas –Ley Orgánica, para las citas siguientes–

1 LACHMAYER, Friedrich, *Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen* –Análisis legislativo de la estructura de las leyes–, Ed. Manz, 1976, 94 pp.

2 NAVA GOMAR, Salvador O. (coord.), et al., *Manual de técnica legislativa*, tomo I, op. cit., p. 174.

y su Reglamento General.<sup>3</sup> Enseguida una relación de las disposiciones aplicables.

### **A. Etapa prelegislativa**

El fundamento legal de la investigación que debe sustentar toda iniciativa se contempla en el artículo 45 segundo párrafo de la Ley Orgánica y de manera expresa la ubica en una etapa previa. A toda iniciativa deberá preceder la investigación y estudio apropiado sobre la materia que versa, así como la aplicación de métodos y técnicas legislativas. Es precisamente la etapa que se desarrolla en el proyecto de este reglamento.

### **B. Etapa legislativa**

La presentación ante la Legislatura de una iniciativa constituye el inicio del procedimiento legislativo. Por disposición del artículo 61 constitucional del ámbito estatal, cuando un proyecto de ley sea presentado a la Legislatura, después de su primera lectura pasará inmediatamente a la comisión legislativa que corresponda y se seguirá el procedimiento que la ley establece. Es decir, las disposiciones de la Ley Orgánica de las reglas a seguir.

Esta etapa legislativa es la que se ha regulado por tradición, si bien, de manera general y sin especificaciones en las diversas fases del procedimiento. Esta etapa recobra importancia para la elaboración del presente proyecto de reglamento, toda vez que es fundamental el estudio del marco jurídico aplicable para saber cuáles técnicas legislativas están previstas en las fases del procedimiento legislativo, así identificar posibles reformas a la Ley Orgánica vigente para adicionar otras técnicas, reglas y las precisiones necesarias.

Para la Constitución Política del Estado, en el artículo 64, en correlación con los artículos 48 de la Ley Orgánica, 94 y 97 del Reglamento General, toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo. Por su parte, conforme los artículos 43 de la Ley Orgánica y 93 del Reglamento General, el procedimiento legislativo tiene por objeto la creación o supresión de disposiciones jurídicas, a través

---

<sup>3</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, POG 11 de julio de 1998, última reforma POG 5 de octubre de 2013; Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, POG 16 de julio de 2006, última reforma POG 11 de enero de 2014; Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, POG 14 de diciembre de 2006, última reforma POG 11 de enero de 2014.

de la reforma, adición, derogación, abrogación o creación de una ley o decreto.

El artículo 44 de la Ley Orgánica en correlación con los artículos 93 y 140 del Reglamento General, disponen que el procedimiento legislativo ordinario se conforma de las siguientes fases:

- Iniciativa.
- Dictamen de la comisión legislativa.
- Discusión en el Pleno.
- Votación y aprobación.
- Remisión al Poder Ejecutivo.
- Promulgación.
- Publicación.

Y toda vez que este estudio enfatiza en la actividad legislativa, interesa en mayor medida los requisitos de las fases de iniciativa y dictamen. En cuanto a los procedimientos relativos a la lectura del dictamen, discusión en el Pleno, votación y en su caso aprobación, corresponden propiamente al estudio de temas parlamentarios, los cuales no se abordan en esta investigación.

### **1. Fase de iniciativa**

El ejercicio de la facultad de iniciativa representa el inicio del procedimiento legislativo, de acuerdo al artículo 47 de la Ley Orgánica. La iniciativa es el acto a través del cual los diputados y demás sujetos facultados someten a consideración de la Legislatura, un proyecto de ley, decreto o punto de acuerdo, conforme a los artículos 45 de la Ley Orgánica y 96 del Reglamento General.

Los requisitos de presentación de iniciativas son: estar dirigidas a la Legislatura, presentar escrito ante la Secretaría General, estar firmadas por los solicitantes y anexar una versión en medio magnético. Requerimientos previstos en el artículo 96 segundo párrafo del Reglamento General.

Las iniciativas deben contener tres apartados, como lo instruye el artículo 98 del Reglamento General. El primero es la exposición de motivos, la cual presenta un listado de los principales requisitos para su conformación, tales como, los argumentos políticos, sociales, económi-

cos, culturales o de cualquier otra índole, que justifiquen la aprobación de la ley o reforma propuesta. Asimismo, expresar el objetivo por alcanzar y un estudio del marco jurídico internacional, federal y estatal.

El segundo apartado es la estructura lógico jurídica, se integra en libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, fracciones e incisos. Finalmente, las disposiciones transitorias y, en su caso, disposiciones adicionales.

Los requisitos de presentación y estructura que solicitan los dos artículos precedentes son de cumplimiento obligatorio, de acuerdo al artículo 100 del Reglamento General: cuando las iniciativas no reúnan los requisitos mencionados en el artículo 96 segundo párrafo y 98 de este Reglamento, el Presidente requerirá al promovente para que en un plazo no mayor de cinco días hábiles cumpla con lo omitido, apercibiéndole de no tener por presentada la iniciativa si no se subsana la misma.

## **2. Fase de dictamen**

El dictamen es la opinión y juicio fundados que resulta del análisis de una iniciativa de ley, decreto, acuerdo o, en su caso una resolución que emite la comisión competente. El dictamen será sometido a consideración del Pleno, iniciando con ello la fase de discusión. Así lo dispone el artículo 52 de la Ley Orgánica.

Las comisiones legislativas, conforme el artículo 54 de la Ley Orgánica, para el estudio de una iniciativa de ley o decreto deben agotar los pasos siguientes:

- Identificar la procedencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del Estado.
- Analizar el impacto en otras leyes del Estado.
- Verificar la viabilidad presupuestal.
- Apegarse a la estructura lógico jurídica.

Conforme a lo anterior, en la fase de dictamen están consideradas algunas técnicas legislativas, tales como, análisis de constitucionalidad, impacto jurídico, viabilidad presupuestal, así como, técnicas de estructura del texto legislativo.

### **3. Facultades de los órganos de apoyo a la actividad legislativa**

En cuanto a las facultades otorgadas en la Ley Orgánica y el Reglamento General, al Presidente de la Mesa Directiva del Pleno de la Legislatura, la Secretaría General, la Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos, así como, al Instituto de Investigaciones Legislativas, son contempladas en el presente reglamento con la especificación de aplicar las diversas técnicas legislativas.

En este tenor, el artículo 160 de la Ley Orgánica, contempla que para la ejecución, el desarrollo de las funciones legislativas y la atención eficiente de las necesidades técnicas, la Legislatura cuenta con la Secretaría General, así como, la Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos, con el encargo de ejecutar las tareas que permiten el desarrollo de las funciones legislativas. Y de acuerdo al artículo 162 de la ley citada, la Secretaría General tiene a su cargo, como órgano de apoyo a la actividad legislativa, la coordinación del Instituto de Investigaciones Legislativas, mismo que está adscrito a la Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos.

La Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos es la encargada de asesorar técnicamente a las comisiones legislativas en materia de iniciativas, dictámenes y expedición de leyes, decretos o acuerdos, así como realizar estudios e investigaciones en materia legislativa, de acuerdo al artículo 161 fracción III de la Ley Orgánica.

### **C. Etapa postlegislativa**

Se refiere propiamente al mandato del Reglamento General, artículo 230, para realizar análisis y evaluaciones del marco jurídico, así como, evaluar la aplicación de las normas que la Legislatura emita.

## **III. REGLAMENTO DE TÉCNICAS LEGISLATIVAS**

La Propuesta de Reglamento de Técnicas Legislativas contempla las reglas a seguir para mejorar el contenido de los proyectos e iniciativas que se presenten ante la Legislatura. A continuación se estructura en formato de iniciativa.

HONORABLE ASAMBLEA  
DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE ESTA  
LXI LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS  
P R E S E N T E

Los que suscriben, diputadas y diputados integrantes de la Honorable LXI Legislatura del Estado de Zacatecas, en ejercicio de las facultades que nos confieren los artículos 60 fracción I y 65 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; artículos 25 fracción I, 45, 46 fracción I y 48 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; artículos 95 fracción I, 96 y 97 fracción I del Reglamento General, con la justificación de la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Se somete a consideración de esta Honorable LXI Legislatura del Estado, un Reglamento de Técnicas Legislativas, el cual de conformidad al artículo 166 de la Ley Orgánica, es una disposición normativa que debe acordar el Pleno. En específico, es un reglamento de procedimientos, en una etapa prelegislativa. Por su parte, la disposición adicional tercera de la ley en cita, dispone que una vez designados los titulares de las unidades administrativas, deben someter a la consideración y aprobación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, los reglamentos, manuales de organización y procedimiento de cada unidad.

#### **A. Problemática que este reglamento pretende resolver**

Las diversas leyes orgánicas y los reglamentos de los Congresos estatales contienen disposiciones similares en el procedimiento legislativo, sin embargo, no hay una sola que establezca el cómo. No hay reglamentos o manuales de procedimientos que establezcan cómo se debe elaborar una ley y qué porcentaje de contenido incluir en los apartados del texto normativo. Nava Gomar, autor de *Manual de Técnica Legislativa* señala:

En consecuencia, adolecemos de una homogeneizada técnica legislativa, en el mejor de los casos, pues en realidad la manera de hacer leyes cambia

de legislatura en legislatura, y la información y metodología necesarias para satisfacer investigaciones, elaborar dictámenes, agotar las listas de necesidades que se supone debe satisfacer la ley en elaboración, y sobre todo el contenido de la legislación resultan dispares y en detrimento del papel de la ley como desarrollo normativo de la Constitución.<sup>4</sup>

El problema estriba en que la regulación normativa del proceso legislativo es indefinida en cuanto a los documentos indispensables que deben acompañarle, como son, la elaboración de “un anteproyecto, una memoria, estudios o informes sobre su necesidad y oportunidad, memoria económica o estudio de viabilidad financiera para su puesta en marcha e implementación”.<sup>5</sup> Es decir, no existe un proceso formal en sentido estricto y riguroso, solo la enumeración de una serie de trámites aislados con la consideración de unos requisitos mínimos para la elaboración de una norma, consistente en un conjunto de fases con eficacia desigual y que desde luego no conforman un procedimiento completo.

Con ello se expone la problemática ocasionada en la sociedad por la publicación de leyes por parte de los Congresos, sin una real fundamentación social, jurídica, política, económica, teórica o técnica. En este contexto, la expedición de reglamentos, manuales, guías legislativas, son de mucha ayuda ante esta problemática.

## **B. Alternativa legislativa**

Es necesario legislar para integrar un sistema de técnicas legislativas. Los especialistas en múltiples ocasiones se han manifestado por la observancia obligatoria de las reglas técnicas. Gámiz Parral a considerar una guía legislativa, hace referencia a la uniformidad, es decir, el uso de las técnicas legislativas no debe quedar al criterio de liderazgos de las legislaturas para que no sufran modificaciones constantes. Para este autor es incuestionable que el perfeccionamiento del sistema jurídico mexicano se debe sustentar en la utilización de técnicas legislativas para la creación del Derecho. “El medio para lograr ese objetivo es que se legisle para el establecimiento obligado de un sistema de técnicas legislativas, a que deban sujetarse la creación de nuevas leyes, y

4 NAVA GOMAR, Salvador O. (coord.), et al., *Manual de técnica legislativa*, tomo I, op. cit., p. 173.

5 *Ibidem*.

por supuesto, las modificaciones, adiciones y supresiones, tanto a nivel federal como a nivel estatal”.<sup>6</sup> El señalamiento de este autor es precisamente lograr la aplicación práctica de las reglas que proporcionan las técnicas legislativas.

Por lo tanto, es necesario adoptar los procedimientos contemplados en este reglamento, conformados por una serie de reglas técnicas para indicar cómo se integra un expediente de investigación, con memorias de todos aquellos estudios realizados para sustentar el proyecto legislativo, el cual sea un anexo de toda iniciativa que se presente ante la Legislatura.

Las razones por las cuales se elige un reglamento, lleva relación con el análisis de legislación comparada. Las reglas de las técnicas legislativas se sistematizan en reglamentos internos, recomendaciones o directrices, dada su función instrumental en la preparación y elaboración de legislación de muy diverso rango y contenido. Si bien, se vislumbran nuevos enfoques que proponen regularse en disposiciones de superior jerarquía.

### **C. Disposiciones del reglamento**

Este reglamento contempla una serie de reglas de las principales técnicas legislativas, las cuales se aplican al elaborar un proyecto legislativo, es decir, en una etapa prelegislativa. La base teórica se fundamenta en el modelo de racionalidad legislativa de Manuel Atienza y el modelo de flujo circular de Cecilia Mora-Donatto estudiados en el capítulo tercero de este libro.

La investigación legislativa para elaborar este reglamento se basa en directrices y manuales que contemplan las técnicas legislativas de aspectos sustanciales y formales. Es el caso del “Manual de reglas para la elaboración de las normas”<sup>7</sup> del Congreso de Cataluña, España. Se retoma de sus disposiciones el expediente legislativo, el cual se integra de estudios exhaustivos que preceden a una iniciativa. Asimismo, el procedimiento a seguir para la integración de las memorias de investigación y análisis de impactos.

Las reglas de las técnicas legislativas son complejas por su naturaleza, porque abarcan tanto instrucciones de carácter sustancial

6 GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Legislar, quién y cómo hacerlo*, op. cit., p. 183.

7 Congreso de Intendentes, Uruguay, et al., op. cit., p. 50.

como formal. Por esta razón, el presente reglamento contempla reglas que en sentido sustancial, corresponden a los aspectos sociales, políticos, jurídicos y económicos de la legislación, tales como, técnicas de *checklist*, técnicas del análisis de impactos y técnica de evaluación legislativa. Y en sentido formal coinciden con el análisis de todas las cuestiones referentes a la redacción y vinculación de una ley con el sistema jurídico, es decir, directrices para la redacción y estructura de textos normativos.

La estructura del presente reglamento se organiza en cuatro apartados. El Título Primero denominado “Disposiciones Generales” establece como objetivo del reglamento de técnicas legislativas, elaborar mejores proyectos legislativos, por eso contempla un sistema de reglas de las principales técnicas con fundamento de ciertos métodos para ayudar a darle dinámica al procedimiento legislativo que tenga como resultado mejores leyes.

En lo relativo a las facultades y obligaciones, se incluyen en razón a que para lograr la calidad de las leyes y la tendencia a dotar de mayor transparencia al proceso legislativo, se requiere de profesionalización. Los proyectos legislativos deben ser minuciosamente estudiados por los legisladores con apoyo de los órganos técnicos.

En este contexto, los órganos de la Legislatura deben dar un seguimiento continuo y exhaustivo a la actividad legislativa para supervisar la mejor redacción de proyectos e iniciativas legislativas. Compete a la Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos, realizar estudios e investigaciones en materia legislativa, asimismo, asesorar técnicamente en la elaboración o revisión de iniciativas de ley, decreto o acuerdo.

Corresponde al Instituto de Investigaciones Legislativas, elaborar los proyectos de iniciativas de reformas o adiciones; proporcionar apoyo técnico consultivo para la formulación de iniciativas; diseñar manuales de procedimientos y prácticas legislativas, así como proponer las reformas a los mismos; realizar análisis y evaluaciones del marco jurídico, y evaluar la aplicación de las normas que la Legislatura emita.

De gran importancia es la regulación expresa de los valores y finalidades de la elaboración legislativa. La etapa prelegislativa cumple con los objetivos, problemas sociales, jurídicos o económicos para lograr la eficiencia social. Tiene por valores la dignidad humana y el

consenso. Su finalidad es alcanzar la libertad y justicia. La etapa pre-legislativa 2 tiene por valor la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Su finalidad es conseguir claridad, concisión, sencillez y precisión. Asimismo, cumplir con los valores de legalidad y seguridad jurídica. Se debe cuidar la sistematicidad, plenitud y coherencia.

El Título Segundo “Expediente de Investigación del Proyecto Legislativo” desarrolla los valores y principios del contenido del proyecto legislativo. La eficiencia social no mide un solo valor sino un conjunto de valores, es decir, varios objetivos, cada uno de los cuales es socialmente deseable. Así una serie de valores humanos dan criterios a fin de lograr la eficiencia social.

Se otorgan reglas técnicas para la conformación de las memorias de investigación que tienen por materia el análisis del impacto social, jurídico, económico, financiero, de género y otros tipos de impactos, así como la publicación del expediente de investigación.

El proceso de elaboración de proyectos legislativos tiene por requisito previo presentar un análisis de impacto social, jurídico y económico, mediante un estudio riguroso de las consecuencias para la sociedad, en especial las económicas, de aplicar una determinada ley, como también las posibles alternativas a esta ley y las consecuencias de su aplicación.

Estos análisis se integran en el expediente de investigación legislativa que se adjunta al proyecto legislativo. El contenido y el sistema de elaboración se registran, por ejemplo, en la “Memoria de análisis del impacto jurídico”, la cual expresa el marco jurídico en el cual se inserta la propuesta y, en todo caso, incluye una relación de las disposiciones afectadas.

El Título Tercero “Directrices para la redacción y estructura de proyectos legislativos” se contemplan los principios y criterios para la redacción de proyectos legislativos: reglas de gramática y puntuación, reglas para la estructura de proyectos legislativos, reglas para las reformas legislativas.

En lo que corresponde a la redacción legislativa, los contenidos derivan de un análisis comparativo de la “Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión”<sup>8</sup> con el objetivo

8 Comisión Europea, *Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en las instituciones comunitarias*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bélgica, 2003, 93 pp.

de brindar a quienes participan del proceso de elaboración de textos legislativos, herramientas técnicas sobre la redacción y estructura a fin de mejorar la elaboración de leyes. El redactor de todo proyecto legislativo debe seguir los criterios generales de estilo en la redacción normativa, tales como, claridad, sencillez, concisión, precisión y sobriedad.

Finalmente, el Título Cuarto “Técnica de Evaluación Legislativa” la cual se realiza a través del uso de un cuestionario de evaluación o *checklist*. Se pueden emplear en los siguientes momentos: 1) Evaluación previa, cuando se evalúa el proyecto legislativo de manera previa a ser presentado como iniciativa; 2) Evaluación intermedia, cuando se trata de una iniciativa en la fase de dictamen, y 3) Evaluación posterior, cuando se trata de una ley en vigor. Los cuestionarios que se presentan en este reglamento se retoman de un análisis a escala internacional.<sup>9</sup>

En la medida que los proyectos legislativos logren mejorar, serán mejores iniciativas y por tanto, mejores leyes para la sociedad.

En mérito de lo antes expuesto y fundado, nos permitimos someter a consideración de esta Soberanía Popular la presente:

## INICIATIVA DE REGLAMENTO DE TÉCNICAS LEGISLATIVAS

### TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

#### Capítulo I Objeto, sujetos, glosario

#### Objetivo

Artículo 1.- El reglamento de técnicas legislativas está integrado por un conjunto sistematizado de reglas, directrices y procedimientos con el objeto de:

<sup>9</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Revisión de la compatibilidad de leyes sectoriales con el derecho a la alimentación”, en *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación*, Roma, 2013, pp. 6-8. En Internet: <http://www.fao.org/docrep/019/i3450s/i3450s.pdf>. FERNÁNDEZ SUCH, Fernando, “Capítulo IV. Las leyes marco. Nueva estrategia para el impulso de la soberanía alimentaria” en *Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria. Análisis internacional*, pp. 17-21. En Internet: <http://www.desarrollohumanosostenible.org/sites/default/files/Analisis%20Internacional%20Cap%C3%ADtulo%20IV.pdf>. Consulta: enero 2014.

- I. Regular el procedimiento de elaboración de proyectos legislativos en una etapa prelegislativa;
- II. Proporcionar a los sujetos con facultades legislativas, en especial a los diputados y grupos parlamentarios, una ruta modelo para elaborar un proyecto de ley, decreto o acuerdo, así mejorar el trámite del procedimiento legislativo;
- III. Facilitar a las personas que se relacionan con la elaboración y redacción de leyes una ruta estándar para conformar un proyecto legislativo;
- IV. Integrar el expediente de investigación legislativa que se anexa a las iniciativas de ley, decreto o acuerdo, y
- V. Observar los principios y reglas de de las técnicas legislativas en los ámbitos sustancial y formal.

### Objetivo

Artículo 2.- El reglamento de técnicas legislativas tiene por objetivo:

- I. Elaborar mejores proyectos legislativos:
  - a) Reflejar la problemática social;
  - b) Tomar decisiones enfocadas en la investigación legislativa y el consenso;
- II. Perfeccionar los requisitos de presentación de iniciativas de ley, decreto o acuerdo;
- III. Sistematizar las reglas de las principales técnicas legislativas con fundamento de ciertos métodos para ayudar a darle dinámica al procedimiento legislativo que tenga como resultado mejores leyes, y
- IV. Lograr la publicación de leyes de calidad que respondan a las necesidades actuales de la sociedad.

### Contenido

Artículo 3.- Este reglamento contempla las siguientes técnicas legislativas:

- I. Técnicas de análisis de impactos, en los aspectos sociales, políticos, jurídicos, económicos, de género, ambientales, entre otros;
- II. Técnica de cuestionarios de problemática *checklist*;

- III. Directrices para la redacción y estructura de documentos, y
- IV. Técnica de evaluación legislativa.

### Glosario de términos

Artículo 4.- Para efectos de este reglamento se entiende por:

- I. Anteproyecto-proyecto-iniciativa: se conoce como “anteproyecto” al documento de trabajo que contiene la redacción provisional de la ley que se pretende crear o reformar. Presenta los resultados iniciales de recopilación de información, elaboración de diagnósticos, consulta pública, entre otros. Se considera dentro de la etapa prelegislativa que se lleva a cabo antes de iniciar el procedimiento legislativo propiamente. Una vez que el anteproyecto adquiere categoría de proyecto y se presenta formalmente ante la Legislatura se conoce como “iniciativa”;
- II. Artículo: cada una de las disposiciones numeradas en forma consecutiva dentro del texto de una ley o reglamento. Cada artículo contiene una hipótesis normativa, esta estructura permite que contemple varias modalidades de un concepto o varias consecuencias normativas, a través del desmembramiento del texto en otras subdivisiones, como pueden ser párrafos, fracciones, incisos, subincisos, atendiendo a los requerimientos de claridad indispensables para la correcta comprensión y aplicación de la ley;
- III. Articulado: es una serie de artículos, un conjunto de disposiciones plasmadas en un texto normativo en el cual las materias que componen la legislación están normadas con cierta precisión;
- IV. Decreto: cuando el legislador reforma, adiciona, modifica o deroga una ley, utiliza la figura del decreto: “Decreto de reforma...”, “Decreto de modificación...”, “Decreto de reforma y adición”;
- V. Etapas del proceso de elaboración legislativa: las etapas prelegislativa, legislativa y postlegislativa, conforme el enfoque del proceso de elaboración de leyes, decretos o acuerdos;
- VI. Expediente de investigación: es el documento anexo a la iniciativa en el cual se registra la investigación legislativa, justifica-

- ción de viabilidad, la aplicación de diversas técnicas legislativas así como información de gran utilidad para los interesados y todos aquellos que participan en el proceso de elaboración;
- VII. Iniciativa: es el acto por el cual los sujetos facultados someten a consideración de la Legislatura del Estado un proyecto de ley, decreto o acuerdo;
- VIII. Legislación: las leyes, decretos, reglamentos y, en general, toda norma en el sentido de ser un acto legislativo, tanto del Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ayuntamientos y demás órganos con facultades legislativas;
- IX. Legislatura: Legislatura del Estado de Zacatecas;
- X. Ley: en sentido estricto es la norma primordial emanada directamente del Poder Legislativo;
- XI. Ley Orgánica: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas;
- XII. Norma: es un elemento jurídico fundamental ya que una de las tareas de la Legislatura es crear, reformar, adicionar o derogar las normas que componen una ley, es decir, se refiere al contenido del texto jurídico, al articulado. La palabra norma suele equipararse con ley, precepto, artículo o para hacer alusión a un tipo de legislación, tales como, norma constitucional, normas civiles, normas internacionales, incluso se puede aplicar en general a todo tipo de normas, no solo legislativas;
- XIII. Proyecto legislativo: es una iniciativa prelegislativa;
- XIV. Reglamento General: Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, y
- XV. Técnicas legislativas: el conjunto de reglas de aspectos formales y sustanciales que deben seguirse para elaborar la estructura y contenido de la legislación. En sentido formal, coinciden con el análisis de todas las cuestiones referentes a la redacción y vinculación de una ley con el sistema jurídico, es decir, directrices para la redacción y estructura de textos normativos. En sentido sustancial, corresponden principalmente los aspectos sociales, políticos, jurídicos y económicos de la legislación, tales como, técnicas de *checklist*, técnicas del análisis de impactos y técnica de evaluación legislativa.

## Capítulo II Facultades y obligaciones

### Competencia para legislar

Artículo 5.- Compete el derecho de iniciar leyes y decretos, conforme el artículo 60 de la Constitución Política del Estado y 46 de la Ley Orgánica:

- I. Diputados de la Legislatura del Estado;
- II. Titular del Ejecutivo del Estado;
- III. Tribunal Superior de Justicia del Estado;
- IV. Ayuntamientos;
- V. Representantes del Estado ante el Congreso de la Unión;
- VI. Ciudadanos zacatecanos radicados en el Estado, en los términos que establezca la ley, y
- VII. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en el ámbito de su competencia.

### Deber de aplicar las técnicas legislativas

Artículo 6.- Deben aplicar las técnicas legislativas previstas en este reglamento al elaborar los proyectos legislativos que sean presentados como iniciativas ante la Legislatura:

- I. Los diputados y demás sujetos facultados enunciados en el artículo anterior;
- II. Las dependencias de la administración pública estatal, municipal, organismos paraestatales y paramunicipales, observarán además lo dispuesto en la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Zacatecas y sus Municipios, y
- III. Otros órganos creadores de normas públicas, sean legislativas o administrativas, deben aplicar este reglamento, cuando sus disposiciones afecten a la sociedad en general, ciudadanos o empresas.

### Facultad de la Mesa Directiva

Artículo 7.- Cuando no observen las diversas técnicas legislativas previstas en este reglamento, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Legislatura o de la Comisión Permanente, requerirá al promovente para que en un plazo no mayor de diez días hábiles adicione la información

requerida, con el apercibimiento que de no complementar el proyecto de iniciativa, se tendrá por no presentada, en cuyo caso, se enviará al archivo y no podrá volver a presentarse en el mismo periodo ordinario.

#### **Secretaría General**

Artículo 8.- Corresponde a la Secretaría General, en relación a los requisitos de presentación de iniciativas a que se refiere el artículo 96 del Reglamento General:

- I. Estar dirigidas a la Legislatura;
- II. Presentar escrito ante la Secretaría General;
- III. Anexar a la iniciativa el expediente de investigación del proyecto legislativo con las memorias y estudios que lo integran;
- IV. Estar firmadas por los solicitantes y
- V. Anexar una versión en medio magnético.

#### **Dirección de Procesos Legislativos**

Artículo 9.- A la Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos, de conformidad con lo previsto en los artículos 161 fracción III, 133 fracción V de la Ley Orgánica y 237 del Reglamento General, le corresponde:

- I. Realizar estudios e investigaciones en materia legislativa;
- II. Asesorar técnicamente en la elaboración o revisión de iniciativas de ley, decreto o acuerdo;
- III. Auxiliar técnicamente en la fase de expedición de leyes, decretos, acuerdos, informes, opiniones o estudios legislativos que se le encomienden, y
- IV. Actualizar el Sistema Estatal Normativo que debe contener las leyes, decretos, reglamentos y demás normas que rijan en el Estado.

#### **Instituto de Investigaciones Legislativas**

Artículo 10.- Al Instituto de Investigaciones Legislativas, de conformidad con los artículos 162 fracción I, 164 fracción III de la Ley Orgánica, 237 fracción X y 230 del Reglamento General, le corresponde:

- I. Realizar estudios e investigaciones en materia legislativa, así como análisis comparativos de la legislación;
- II. Elaborar los proyectos de iniciativas de reformas o adiciones;

- III. Proporcionar apoyo técnico consultivo para la formulación de iniciativas;
- IV. Diseñar manuales de procedimientos y prácticas legislativas, así como proponer las reformas a los mismos;
- V. Actualizar, sistematizar y difundir los acervos jurídico y legislativo de la Legislatura;
- VI. Realizar análisis y evaluaciones del marco jurídico, y
- VII. Evaluar la aplicación de las normas que la Legislatura emita.

### Capítulo III

#### Etapas prelegislativa, legislativa y postlegislativa

##### Etapas de la elaboración de leyes

Artículo 11.- El proceso legislativo no constituye una unidad sólida e indivisible, sino una serie de etapas interrelacionadas:

- I. Etapa prelegislativa 1 inicia con el planteamiento de un problema social y culmina con una alternativa legislativa;
- II. Etapa prelegislativa 2 inicia con la decisión de crear un texto normativo y concluye con un proyecto legislativo;
- III. Etapa legislativa inicia con la presentación de una iniciativa de ley o decreto ante la Legislatura y finaliza con la publicación, y
- IV. Etapa postlegislativa inicia con la entrada en vigor de una ley y termina con la propuesta de reforma legislativa.

##### Valores y finalidades de la elaboración legislativa

Artículo 12.- Este reglamento adopta un enfoque del proceso de elaboración legislativa racional. Cada una de las etapas tiene valores y finalidades específicos:

- I. Etapa prelegislativa 1:
  - a) Cumplir con los objetivos, problemas sociales, jurídicos o económicos para lograr la eficiencia social;
  - b) Tiene por valores la dignidad humana y el consenso. Su finalidad es alcanzar la libertad y justicia;
- II. Etapa prelegislativa 2:
  - a) Tiene por valor la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

- Su finalidad es conseguir claridad, concisión, sencillez y precisión;
- b) Cumplir con los valores de legalidad y seguridad jurídica. Se debe cuidar la sistematicidad, plenitud y coherencia;
- III. Etapa legislativa:
- a) Cumplir, en general, con los valores y finalidades de las etapas prelegislativa y postlegislativa;
- IV. Etapa postlegislativa:
- a) Mantener el orden social, eficacia de la ley y eficiencia social. Su finalidad es lograr el cumplimiento de la legislación, y
  - b) Cumplir, en general, con los valores y finalidades de las etapas prelegislativas.

#### **Marco jurídico de las etapas de elaboración de leyes**

Artículo 13.- Las etapas de elaboración de leyes, de conformidad con la Ley Orgánica y el Reglamento General son:

- I. Etapa prelegislativa, prevista en el artículo 45 de la Ley Orgánica:
  - a) A toda iniciativa deberá preceder la investigación y estudio apropiado sobre la materia que versa, así como la aplicación de métodos y técnicas legislativas;
- II. Etapa legislativa, prevista en los artículos 44 de la Ley Orgánica, 93 y 140 del Reglamento General, se integra de las siguientes fases:
  - a) Iniciativa;
  - b) Dictamen;
  - c) Discusión en el Pleno;
  - d) Votación y aprobación;
  - e) Remisión al Poder Ejecutivo;
  - f) Promulgación;
  - g) Publicación;
- III. Etapa postlegislativa, prevista en el artículo 230 del Reglamento General:
  - a) Realizar análisis y evaluaciones sobre el marco jurídico, y
  - b) Evaluar la aplicación de las normas que la Legislatura emita.

## TÍTULO SEGUNDO EXPEDIENTE DE INVESTIGACIÓN DEL PROYECTO LEGISLATIVO

### Capítulo I Expediente de investigación

#### Integración del expediente de investigación

Artículo 14.- Todo proyecto legislativo que sea presentado como iniciativa a la Legislatura debe anexar un expediente de investigación con las siguientes memorias de información:

- I. Antecedentes y observación del problema social;
- II. Comprensión y análisis de los objetivos;
- III. Justificación de viabilidad;
- IV. Investigación legislativa;
- V. Impacto jurídico, económico, presupuestal, de género y otros tipos de impacto, en relación a la materia del proyecto legislativo;
- VI. Verificación de eficacia;
- VII. Cuestionario de problemática o *checklist*;
- VIII. Elaboración del proyecto legislativo;
- IX. Redacción del proyecto con precisión, claridad, concisión. Observar las reglas de técnica legislativa en sus dos ámbitos:
  - a) Jurídica: reglas de carácter lógico formal y jurídicos;
  - b) Lingüística: reglas del lenguaje, gramática, ortografía, entre otras;
- X. Evaluación legislativa, y
- XI. Otros aspectos relevantes para sustentar el proyecto legislativo.

#### Objetivo del expediente de investigación

Artículo 15.- El expediente de investigación tiene por objetivo garantizar que al elaborar un proyecto legislativo que se pretende presentar como iniciativa, cuente con la investigación suficiente para motivar la necesidad y oportunidad, valorar las diferentes alternativas existentes para lograr los fines que se buscan y analizar las consecuencias sociales, jurídicas y económicas de la ley en sus destinatarios, así como el impacto desde el punto de vista presupuestario, familiar, de género, ambiental, entre otros.

## Capítulo II

### Valores y principios del contenido del proyecto legislativo

#### Consenso, libertad, justicia y eficiencia social

Artículos 16.- Los valores en la etapa prelegislativa 1 que deben prevalecer al aplicar las diversas técnicas legislativas son:

- I. La dignidad humana es el valor absoluto e inherente de todas las personas por el hecho de ser humanos, no en virtud de su condición social o alguna atribución. Reviste particular importancia para niñas, niños, grupos en desventaja social, personas con discapacidad y personas adultas mayores;
- II. El consenso permite la participación de la sociedad en el proceso de planificación y formulación, así como en la vigilancia y evaluación de las decisiones. La participación debe ser activa y significativa;
- III. La libertad en el sentido que las personas por naturaleza son libres, la legislación no puede restringir esa libertad;
- IV. La justicia debe prevalecer cuando se contrapone con la legislación, y
- V. La eficiencia social es lograr el objetivo en mayor grado al mismo costo, por tanto, la eficiencia no tiene sentido sin definir el objetivo. La eficiencia social no mide un solo valor sino un conjunto de valores, es decir, varios objetivos, cada uno de los cuales es socialmente deseable. Así una serie de valores humanos dan criterios a fin de lograr la eficiencia social.

## Capítulo III

### Antecedentes y observación del problema social

#### Situación social de la materia a legislar

Artículo 17.- La observación directa en la práctica para analizar la situación social de la materia a legislar, puede registrar lo siguiente:

- I. Estructuración del problema. Identificar la situación, síntomas, padecimientos o riesgos que afectan a la población y que impulsan el interés de los actores relevantes, gobernadores,

- legisladores, presidentes municipales, entre otros, a elaborar un proyecto legislativo;
- II. Detección del problema o hecho legible. Para detectar diversos problemas sociales y formas de resolverlas se puede aplicar la siguiente técnica:
    - a) Cuestionario de problemática o *checklist*, es un diagnóstico para determinar si tal problema existe. Aplicar un cuestionario de acuerdo a la materia del proyecto legislativo, y
  - III. Definición del problema y de objetivos. Una vez realizado el análisis del problema, llevar a cabo el análisis de objetivos, siguiendo las mismas relaciones causales.

#### Evaluar información y decidir

Artículo 18.- Una vez respondidas las preguntas del *checklist*, evaluar la información y adoptar un criterio de decisión:

- I. Evaluación de la solución más conveniente:
  - a) Alternativas estatales, aquellos instrumentos al alcance del Estado sin tener que promulgar una ley, tales como, campañas de información, uso de bienes y servicios públicos, aplicación de gravámenes, exenciones fiscales, entre otros;
  - b) Alternativas extraestatales, leyes de mercado, organismos que dicten su propia normativa, entre otros;
- II. Evaluación de alternativas. Una vez presentadas las alternativas, el siguiente paso consiste en establecer criterios para seleccionar cual o cuales alternativas son factibles de ser recomendadas, con base en los siguientes criterios:
  - a) Justificación económica;
  - b) Capacidad administrativa;
  - c) Fundamentación legal;
  - d) Viabilidad política;
- III. Alternativa recomendable. La etapa prelegislativa 1 culmina con una alternativa legislativa, y
- IV. Alternativa legislativa. La etapa prelegislativa 2 inicia con la decisión de crear un texto legislativo y culmina con un proyecto legislativo.

## Capítulo IV

### Análisis de objetivos, motivos y razones

#### Comprensión de objetivos

Artículo 19.- Distinguir los aspectos más relevantes para comprender tanto el sentido en que se redactará el proyecto legislativo como el problema que se pretende superar. Se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- I. OBJETO es el ámbito que se pretende regular, el cual debe ser bien entendido para que la ley sea exitosa. Delimitar el objeto de la ley es muy importante para:
  - a) Transmitir al redactor del proyecto legislativo una idea clara de lo que se quiere plasmar, regular o establecer en la misma;
  - b) Concretizar el objeto a través de la redacción en el proyecto legislativo, para que no se desvirtúe después en el debate parlamentario;
  - c) Indicar de manera clara a los aplicadores de la ley, en qué consistirá su intervención, cuáles serán los alcances o la participación de los órganos del Estado;
  - d) Lograr claridad para que las personas puedan cumplir la ley;
  - e) Vincular al examen de los resultados de la ley;
- II. OBJETIVO son los efectos deseados por el legislador a través de la ley y debe quedar claro para quien va a redactar el proyecto. Toda decisión política que ha optado como solución una ley, debe en si misma engendrar todas o el mayor número de soluciones que plantea el hecho legible;
- III. MOTIVOS son las causas, razones o circunstancias que han llevado al legislador a dictar una ley. Implica un proceso previo de valoración de todas las opciones y que se eliminaron otras alternativas, y
- IV. RAZONES son los valores que se tratan de proteger a través de la legislación.

Todos estos elementos, más aquellos que el legislador considere pertinentes, deben ser transmitidos al redactor del proyecto para que pue-

da captar claramente cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar con la ley a elaborar.

## Capítulo V Memoria de justificación

### Motivación y alternativas

Artículo 20.- El primer apartado del expediente de investigación corresponde a la memoria de justificación del proyecto legislativo, mediante elementos que demuestran la pertinencia y viabilidad, bajo el siguiente esquema:

- I. MOTIVACIÓN. Exponer las necesidades, problemáticas, impulsos, razones o cualquier otro tipo de circunstancia que pueden llevar a los sujetos facultados a expedir legislación:
  - a) Motivos sociales, es la problemática social expresada por beneficiarios o grupos afectados y pueden ser, grupos sociales, asociaciones, sociedades, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, oficinas gubernamentales involucradas, empresas, familias, consumidores, entre otros, que debe atender el legislador;
  - b) Motivos jurídicos, cuando tienen origen constitucional, la armonización de las disposiciones corresponde al legislador; tratados internacionales, se adquieren por la firma de tratados, convenciones o acuerdos bilaterales, multilaterales o comunitarios, el impacto jurídico exige la intervención del legislador; legales, aquellos surgidos en las propias leyes en el sentido de desarrollar nuevas leyes o reformas;
  - c) Motivos parlamentarios, cuando los grupos parlamentarios ponen en marcha la agenda legislativa de sus partidos; las comisiones legislativas, de investigación o expertos analizan un problema y plantean soluciones; los legisladores pueden llegar a diversos consensos o acuerdos en todo tipo de legislación;
  - d) Motivos judiciales, cuando los órganos del Poder Judicial ofrecen determinados impulsos para legislar a través de

- resoluciones, sentencias, reglamentación interna, acuerdos;
- e) Motivos de organismos del Estado, el Ejecutivo decide presentar una iniciativa derivada de la problemática detectada por la administración pública. Los municipios y organismos autónomos, al detectar determinados problemas deciden presentar una iniciativa legislativa que pueda dar respuesta a la problemática o hecho legible;
  - f) Justificación de las razones para considerar a las personas beneficiadas o perjudicadas;
  - g) Interés público afectado y en cual sentido;
- II. OBJETIVOS. Deben expresar cuáles son los resultados que se pretenden alcanzar con la efectiva aplicación de la ley propuesta. Los objetivos son una consecuencia de la situación identificada y el interés público afectado;
- III. ALTERNATIVAS. El expediente debe reflejar las posibles alternativas de solución para afrontar la situación a regular, las cuales se presentarán:
- a) Priorizar según el nivel de idoneidad para afrontar la situación;
  - b) Describir el contenido y en qué porcentaje se alcanzarían los objetivos;
  - c) Indicar ventajas y desventajas;
  - d) Prestar especial atención a la proporcionalidad y eficiencia, en el sentido que la propuesta permita alcanzar los objetivos con el menor número de efectos indeseados y haciendo uso óptimo de los recursos aplicados;
  - e) Examinar todas las alternativas, incluida la propuesta normativa. Presentar una breve exposición de las alternativas más relevantes. En los casos que existan alternativas pero inviables o no exista ninguna, así debe reflejarse en el expediente, con una sucinta indicación de las razones por las que las alternativas no son viables. La opción de no hacer nada es una alternativa que debe considerarse, permite tener referencia de los efectos previstos para el supuesto de inactividad de los poderes públicos, y

- f) Tener en cuenta siempre otras alternativas que no supongan una legislación nueva o reformar la existente.

### **Consulta popular**

Artículo 21.- Los sujetos facultados deben realizar la consulta popular prevista en el artículo 45 de la Constitución Política del Estado, en las materias que pueden ser objeto de referéndum. En este caso, el expediente de investigación en la memoria de justificación debe presentar evidencias que acrediten el cumplimiento.

Cuando deba someterse a consulta popular la información sobre proyectos de legislación específicos antes de su expedición, el expediente en la justificación anejará la constancia del cumplimiento de esa obligación y el resultado de la evaluación de las observaciones ciudadanas que se presenten.

Para dar a conocer el proyecto a los sectores interesados, debe estar disponible en la página de Internet de la Legislatura, sin perjuicio del uso de los demás medios que se consideren necesarios.

### **Coordinación institucional**

Artículo 22.- Cuando un proyecto legislativo tenga impacto o comprenda materias propias de las diversas dependencias y organismos de la administración estatal o municipal, se debe dar a conocer y coordinar lo pertinente para que el texto presentado ante la Legislatura cuente con el consenso y refleje una visión integral y coherente.

Si el proyecto no puede ser consensado entre las respectivas dependencias y organismos se informará así en el expediente de investigación, en la memoria de justificación, para que se defina en la fase de dictamen.

## **Capítulo VI** **Investigación legislativa**

### **Memoria de investigación legislativa**

Artículo 23.- El expediente anexo a la iniciativa debe registrar los métodos y técnicas de investigación legislativa siguientes:

- I. Metodología. Indicar los métodos empleados, tales como, el

- histórico, sistemático, comparativo, sociológico, científico, entre otros;
- II. Técnicas de investigación de campo. Mostrar los resultados de la observación del problema social, encuestas, muestreos, entrevistas y estadísticas para recabar la opinión de la sociedad, de las áreas de la administración estatal o municipal competentes en el tema, postura de expertos y las diferentes posiciones;
  - III. Técnicas de investigación documental:
    - a) Legislativa: antecedentes parlamentarios, análisis de legislación vigente, estudios de legislación comparada;
    - b) Jurisprudencial: jurisprudencia actualizada en la materia;
    - c) Bibliográfica: postura doctrinal con indicación de las fuentes de investigación, y
    - d) Hemerográfica, de archivo, audiográfica o videográfica, entre otras.

## Capítulo VII

### Análisis del impacto social, jurídico, económico, financiero y otros

#### Memoria de análisis de impactos

Artículo 24.- El expediente de investigación debe presentar los análisis de impactos con un enfoque global, de modo que se interrelacionen todos los impactos entre sí. Se debe observar lo siguiente:

- I. Indicar en el expediente la metodología y técnicas empleadas en el análisis de impactos;
- II. Reflejar el período de tiempo que se tiene en cuenta para el análisis, motivando la elección de la referencia para la estimación de los efectos de la ley;
- III. Priorizar el análisis en aquellos efectos que pueden tener una incidencia relevante;
- IV. Medir los impactos como efecto neto respecto a la situación actual y los efectos previsibles en el futuro, respecto de aplicar o no el proyecto legislativo, y
- V. Presentar los costos y beneficios, incluso cuando un proyecto

legislativo tenga algún impacto negativo en términos de costo, pero sea compensado o superado por los beneficios esperados en otros impactos, de modo que interese su aprobación.

### **Memoria del impacto social, político, cultural y otros**

Artículo 25.- El expediente debe incluir una memoria de otros tipos de impactos para exponer los aspectos de la realidad que serán afectados de algún modo por el proyecto legislativo. Prestar especial atención a los siguientes tipos de impactos:

- I. Sociales. Valorar cómo el proyecto impacta en la forma de vida de las personas, su cultura, comunidad, sistemas políticos, entorno, salud, bienestar y sus derechos tanto personales como de propiedad;
- II. Familiares. Analizar en todo proyecto legislativo los niveles de impacto familiar, especialmente en lo económico, mercado laboral, precios, pobreza, nivel de ingresos, seguridad social, salud, alimentación, educación, asistencia social, entre otros. Considerar las necesidades y problemas de las personas en un contexto de familia integrada por madres, padres, niñas, niños, jóvenes, estudiantes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, entre otros, así como a la familia en el contexto social. Contrario al enfoque individualista que considera a las personas en función de problemas individuales;
- III. Políticos. Razonar el impacto sobre los derechos humanos, justicia, gobernabilidad, democracia, federalismo, autonomía, soberanía, entre otros;
- IV. Culturales. Analizar los resultados que genera el proyecto legislativo y su implementación en relación con la forma en que la sociedad percibe el objeto de la ley;
- V. Ambientales. Valorar el impacto para el entorno físico como la contaminación; biológico relativo a la biodiversidad, reducción en el número de individuos y hábitat; o para el entorno humano, contaminación, problemas de tráfico, calidad de vida, entre otros;
- VI. En el patrimonio cultural. Señalar si el proyecto legislativo protege, previene o reduce el deterioro de sitios de valor arqueológico, histórico, religioso, musical, artístico, arquitectó-

nico o estético, a nivel estatal, regional o municipal. De igual forma, aspectos de historia, tradiciones, gastronomía y literatura;

- VII. En el turismo. Analizar los efectos del proyecto legislativo en la situación turística actual y estimar las actividades económicas que pueden generar mejoras en la oferta turística estatal, regional o municipal, y
- VIII. En la ciencia, tecnología e innovación. Evaluar cómo se relaciona el proyecto legislativo con el desarrollo científico, tecnológico y su aporte a la innovación.

### **Memoria de impacto jurídico**

Artículo 26.- El análisis del impacto jurídico justifica la viabilidad jurídica y debe incluir los siguientes aspectos:

- I. Texto normativo. Incluir una descripción del contenido del proyecto legislativo que refleje claramente:
  - a) Estructura en títulos, capítulos, secciones y número de artículos;
  - b) Resumen de cada una de las partes y medidas contenidas;
  - c) Figuras y elementos que incorpora el articulado;
- II. Análisis de impacto jurídico. El examen de la inserción del proyecto legislativo en el sistema jurídico, en un sentido amplio, implica considerar:
  - a) Análisis de constitucionalidad: los proyectos de ley o decreto están sujetos a la condición de no ser contrarios a la Constitución, en atención al principio de supremacía constitucional;
  - b) Legislación internacional: examinar con atención si el proyecto legislativo no contradice algún tratado o norma del ámbito internacional;
  - c) Legislación de rango superior: señalar el rango normativo y la relación que guarda con el proyecto o iniciativa, en atención al principio de jerarquía normativa, de manera que las inferiores deben adecuarse a las de mayor jerarquía;
  - d) Coherencia con el resto del sistema jurídico: indicar la

- relación con otras normas que se complementan para regular un sector;
- e) Distribución de competencias: incluir un análisis de la adecuación del proyecto legislativo al orden constitucional de distribución competencias, federal, estatal o municipal;
  - f) Lista de normatividad impactada: indicar de manera expresa las leyes o regulaciones, así como los artículos concretos a reformar, derogar o abrogar como consecuencia de la entrada en vigor de la norma. Este es un punto fundamental por el principio de seguridad jurídica;
  - g) Lista de nuevas normas: señalar las disposiciones que debe aprobar el Ejecutivo para implementar la ley;
- III. Descripción de trámites. Describir los trabajos seguidos en la elaboración del proyecto legislativo, esto ofrece información valiosa sobre el grado de aceptación previsible. Entre los trámites que deben reflejar destacan:
- a) Informes y dictámenes, con indicación del emisor, acompañados por una síntesis del contenido, que puede limitarse a indicar si ha sido favorable;
  - b) Constancia de la participación de los agentes y sectores representativos de intereses, y
  - c) Participación y observaciones formuladas al proyecto legislativo.

### **Memoria de impacto económico y financiero**

Artículo 27.- El análisis del impacto económico y financiero se registra en una memoria que debe contener:

- I. Impacto económico general. Informar sobre el análisis de las repercusiones del proyecto en los aspectos económicos, desde una interpretación amplia del término. Tener especialmente en cuenta los efectos sobre:
  - a) Los precios de los productos y servicios;
  - b) La productividad de las personas trabajadoras y empresas;
  - c) El empleo y la innovación;
  - d) La economía local, regional, nacional y otras economías;

- e) Las pequeñas y medianas empresas;
  - f) Efectos en la competitividad del mercado;
- II. Análisis de las cargas administrativas. El expediente debe indicar una cuantificación económica de las cargas administrativas que deben llevar a cabo las empresas y las personas para cumplir con las obligaciones que introduce, suprime o reduce la norma respecto a la anterior, relacionándola con los objetivos;
- III. Impacto presupuestal. Medir el efecto que el proyecto legislativo tendrá previsiblemente sobre los gastos y los ingresos públicos, tanto financieros como no financieros:
- a) Analizar el impacto sobre el presupuesto general del Estado y sobre los presupuestos de los municipios;
  - b) Especificar en el expediente cuando el costo pueda ser asumido sin necesidad de modificaciones presupuestarias, identificando las partidas presupuestarias afectadas y la respectiva valoración;
  - c) Justificar expresamente cuando la aplicación de la norma propuesta no tenga impacto presupuestal o costo de personal;
  - d) Hacer constar los motivos, cuando no sea posible la cuantificación del impacto financiero;
  - e) Contener una estimación del valor cuando el proyecto legislativo implique efectos recaudatorios, además identificar las figuras tributarias implicadas, y
- IV. Impacto institucional. Cuantificar y justificar la creación de organismos o servicios; el personal y puestos nuevos en el servicio público; la atribución de nuevas responsabilidades a los órganos existentes o nuevos; reasignación de funciones o servicios a organismos; necesidad de coordinación y cooperación entre servicios y organismos.

#### **Viabilidad futura**

Artículo 28.- La comparación entre el costo y beneficio no se puede plantear como una relación matemática. Hay una valoración política que incide directamente en la misma existencia de la ley y en el hecho que las decisiones económicas no pueden ser puramente contables.

Esto no impide que en el momento de elaborar el impacto económico de una ley se formulen una serie de preguntas vinculadas a su viabilidad futura. Estas preguntas son en torno a si se cumplirá la ley, si la administración pública puede hacerse cargo del costo que implica la ley, si pueden asumir el costo los ciudadanos o si el costo excesivo dificultará la aplicación.

## Capítulo VIII Análisis de impacto de género

### Memoria de impacto de género

Artículo 29.- En todo proyecto legislativo que pueda tener efectos directos o indirectos sobre las personas, se debe realizar una previsión de los resultados de aplicación y analizar los efectos para las mujeres y hombres que sean sus potenciales destinatarios. El análisis de impacto de género debe incluir los siguientes apartados:

- I. Objetivos de igualdad de oportunidades. Analizar el ámbito de aplicación y de los objetivos generales de la ley para establecer la vinculación con los objetivos en materia de igualdad determinados en la legislación, planes, programas y políticas. Con ello se cumple la obligación de transversalidad, al integrar los objetivos de igualdad de oportunidades de forma activa, dentro de cada uno de los proyectos legislativos;
- II. Descripción de la situación inicial. Informar claramente las posibles desigualdades de género previas a la intervención de la ley, en especial aquellas que se vinculan con los objetivos de políticas de igualdad de oportunidades. Se puede tomar en cuenta lo siguiente:
  - a) Indicadores cualitativos, al identificar roles y estereotipos de género que puedan tener incidencia en el ámbito de aplicación de la ley, como creencias, valores, costumbres y opiniones sociales;
  - b) Indicadores cuantitativos, al utilizar estadísticas que definen la situación de mujeres y hombres así como describir sus características en relación al ámbito de aplicación de la ley;

- III. Previsión de resultados. Identificar los cambios que puede originar la implementación de la futura legislación sobre las desigualdades detectadas, desde la perspectiva de contribuir al desarrollo de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y
- IV. Valoración del impacto de género. Calificar los resultados previstos en relación con todas las medidas que el proyecto legislativo introduce con el propósito de corregir las situaciones de desigualdad detectadas o reforzar la igualdad de oportunidades. Asimismo, el cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad y la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres.

## Capítulo IX

### Otros tipos de impactos y publicación del expediente de investigación

#### Memoria de otros tipos de impactos

Artículo 30.- Los promoventes pueden incluir en este apartado cualquier otro tipo de impacto que consideren relevante para el proyecto legislativo, siempre con la debida motivación y justificación.

En caso de no existir otros impactos, se manifiesta de manera expresa en la memoria de otros tipos de impactos.

#### Publicación del expediente de investigación

Artículo 31.- El expediente de investigación que se integra al elaborar el proyecto legislativo debe publicarse en la gaceta parlamentaria como anexo de la iniciativa presentada, para disponer de documentación organizada que permita la consulta de la sociedad.

Asimismo, como fuente de investigación legislativa de las decisiones aprobadas y conformación del acervo jurídico y legislativo.

## TÍTULO TERCERO DIRECTRICES PARA LA REDACCIÓN Y ESTRUCTURA DE PROYECTOS LEGISLATIVOS

### Capítulo I

#### Principios y criterios para la redacción de proyectos legislativos

##### Principio de igualdad y criterios de estilo en la redacción

Artículo 32.- La legislación se debe redactar de manera clara, concisa, precisa, homogénea y sobria, como expresión del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, en el sentido de que la ley debe ser accesible y comprensible por todos. La igualdad también implica que todas las personas son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos.

El objetivo de aplicar este principio es conseguir que la legislación sea más comprensible y evitar litigios debidos a una mala calidad de la redacción. Las disposiciones que carecen de claridad pueden ser objeto de una interpretación restrictiva por el juez.

Todo proyecto legislativo debe seguir los criterios generales de estilo en la redacción normativa:

- I. Claridad. De fácil comprensión de las normas entre los distintos destinatarios, desprovista de equívocos;
- II. Sencillez. Debe utilizarse el mínimo necesario de expresiones lingüísticas, en cuanto ello no afecte la claridad y la precisión;
- III. Concisión. Lo que caracteriza a un buen estilo legislativo es la expresión sucinta de las ideas fundamentales del texto;
- IV. Precisión. No dejar dudas en el destinatario, implica que cuando se dispone de un lenguaje especial o técnico, es necesario usar esos términos propios del Derecho o la materia que se trate, para lograr la precisión deseada, y
- V. Sobriedad. El uso reiterado de términos es preferible frente a utilizar sinónimos, dado que la función del texto normativo no es la belleza del estilo, sino la claridad. La monotonía no es un problema sino una virtud.

Puede haber una contradicción entre las exigencias de brevedad y de precisión. La sencillez se realiza en detrimento de la precisión y viceversa. Se recomienda encontrar un punto de equilibrio para que la legislación sea lo más precisa posible sin que por ello su nivel de com-

presión resulte insuficiente. Este punto de equilibrio y los términos a utilizar puede variar en función de los destinatarios de la legislación.

### **Principio de seguridad jurídica y sus elementos**

Artículo 33.- El principio de seguridad jurídica es la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad, irretroactividad de lo favorable, prohibición de la arbitrariedad, que permita promover en el orden jurídico, justicia, libertad e igualdad ante la ley.

Este principio reviste especial importancia para la legislación por sus principales elementos:

- I. Legalidad. Todo acto o procedimiento de las autoridades debe estar regido por una norma jurídica previa y de su jurisdicción, nunca por la voluntad de las personas;
- II. Publicidad. Toda norma produce efectos desde el momento que es publicada, desde que es conocida por los ciudadanos mediante un instrumento oficial de difusión;
- III. Irretroactividad. Los sujetos de derechos y obligaciones no podrían conocer previamente las consecuencias jurídicas de sus actuaciones. Existe prohibición absoluta para las disposiciones sancionadoras, penales o administrativas, no favorables o restrictivas de derechos individuales, y
- IV. Estabilidad. Cuando una norma está en vigor y tiene eficacia. Las reformas legislativas constantes deben valorar la real necesidad antes de modificarlas de manera arbitraria o superficial.

### **Principio de plenitud**

Artículo 34.- El principio de plenitud considera que la legislación debe ser completa para que en todo caso pueda ofrecer una solución sin tener que recurrir a los principios generales del Derecho. Sin embargo, ya que el legislador no puede regular expresa y previamente todos los casos concretos o grupos de casos posibles, dado que la sociedad evoluciona diario y las relaciones entre las personas adquieren formas y matices que no es posible predecir y ofrecer soluciones legislativas previas ante toda gama de posibilidades.

Este principio ha sido corregido por principios como el de seguridad jurídica, legalidad o el de irretroactividad.

### Sistematicidad y homogeneidad

Artículo 35.- Todo proyecto legislativo, para lograr legalidad y seguridad jurídica, se redactará respetando las siguientes reglas:

- I. Sistematicidad externa. Las leyes se deben incorporar a un sistema jurídico complejo;
- II. Sistematicidad interna. El orden de los artículos: disposiciones generales, sustantivas, procesales y de garantía, de organización, infracciones, sanciones, transitorios, y
- III. Homogeneidad del texto. El ámbito de aplicación debe respetarse en el conjunto de la ley. Los derechos y obligaciones no deben sobrepasar el ámbito definido por dicha ley, ni extenderse a ámbitos diferentes, asimismo, deben ser coherentes entre sí y no contradecirse. Una ley no debe contener disposiciones reglamentarias. Con relación al sistema jurídico, se debe evitar contradecir respecto a otras normas y excluir dudas sobre la aplicación de otras legislaciones.

### Coherencia de fondo y forma

Artículo 36.- Se debe cuidar la coherencia del texto con el fin de facilitar la comprensión y la interpretación de la legislación:

- I. Coherencia de fondo. Se refiere a la lógica del conjunto de la ley. Significa que debe ser coherente con la terminología en relación con el contenido de la propia ley, sin contradicciones. Usar siempre un término sin apartarse del sentido que tienen en el lenguaje común, jurídico, científico o técnico:
  - a) Términos del lenguaje común: aquellos que han servido como elementos de regulación de aspectos y relaciones jurídicas, como persona, domicilio, matrimonio, entre otros;
  - b) Términos jurídicos: utilizar definiciones aportadas por el propio legislador, la jurisprudencia, doctrina o aceptadas en forma generalizada en textos normativos y contractuales. Su contenido jurídico preciso, a veces muy alejado del sentido que a dichos términos le otorga el lenguaje común, como el caso de alimentos, acción, depósito, mora, servidumbre, entre otros;
  - c) Términos científicos: especificar aquellos aspectos cientí-

- fico que adquieren relevancia jurídica, tales como, droga, trastorno mental, fecundación in vitro, entre otros;
- d) Términos técnicos: utilizar adecuadamente los términos de otras materias como la ingeniería, química, ecología, zoología, para dar uniformidad al lenguaje legal;
- II. Coherencia de forma. Se refiere a los aspectos de terminología e implica utilizar los mismos términos para expresar los mismos conceptos. No deben utilizarse términos idénticos para expresar conceptos diferentes. El objetivo es eliminar toda ambigüedad, contradicción o duda en cuanto al significado de un concepto:
- a) Definir los términos para lograr precisión y evitar problemas de interpretación;
  - b) Emplear los términos en su acepción usual. Si una misma palabra tiene un sentido diferente en el lenguaje común, jurídico o técnico, la frase debe redactarse de modo que se evite cualquier equívoco, y
  - c) Garantizar la coherencia de terminología respecto la legislación vigente, tanto para disposiciones de una misma ley y para otras de la misma materia.

### **Redacción de acuerdo a las personas**

Artículo 37.- La redacción de la legislación, en relación a las personas, debe tomar en cuenta:

- I. A las personas que se destina, para que puedan conocer sin ambigüedades sus derechos y obligaciones;
- II. A las autoridades en distintos ámbitos, y
- III. A las personas encargadas de aplicar la norma, tales como, servidores públicos, especialistas, científicos, jueces, entre otros.

Tener en cuenta a las distintas categorías de personas a las que va destinada la legislación tiene como consecuencia la modulación, tanto de la exposición de motivos como del texto normativo. Cada categoría debe leer la legislación en lenguaje que le resulte comprensible.

De esta manera se justifica el uso de términos técnicos en la legislación cuya ejecución es competencia de personas especializadas en el ámbito regulado.

## Capítulo II

### Reglas de gramática y puntuación

#### Tipo de legislación y uso de verbos

Artículo 38.- La elección del verbo y sus tiempos cambia en función del tipo de legislación, también si se trata de exposición de motivos o del texto normativo y, en particular, el carácter obligatorio o no obligatorio. Deben redactarse de manera que sus destinatarios no puedan tener dudas en cuanto a los derechos y obligaciones que se derivan. En el caso del texto normativo, el uso de los verbos tiene las siguientes reglas:

- I. Las leyes y reglamentos, por ser directamente
  - a) Emplear verbos en presente “determine”, de preferencia el verbo en infinitivo “garantizar”;
  - b) Prescindir de verbos del tiempo pasado porque crean confusión, no permiten advertir con certeza si hacen referencia a los hechos anteriores a la ley o a los posteriores, pero anteriores a ser juzgados;
  - c) Elegir el tiempo futuro solo cuando sea futuro respecto a otro referido en la misma oración o artículo, porque puede el juez confundir que los efectos se prescriben para los actos futuros y no aquellos sometidos a juzgar;
  - d) Usar verbos que se refieren a exigencias normativas “obligado, permitido, prohibido”, o usar la forma compuesta: “estar obligado, estar permitido o estar prohibido”;
  - e) Evitar las formas pasivas “permitiéndose, prohibiéndose”;
  - f) Evitar el modo subjuntivo “hubiere” y el gerundio “regulando”;
  - g) Mantener en todo el texto de la ley la misma regla en orden al tiempo del verbo, y
- II. Los Puntos de Acuerdo, por ser resoluciones legislativas para fijar posturas en relación a cuestiones de orden público e interés general, o formular peticiones o sugerencias a otras autoridades, deben respetar mediante la redacción, la naturaleza no obligatoria de sus disposiciones. Descartar las formas verbales del imperativo.

### Reglas de puntuación

Artículo 39.- En la redacción legislativa, el uso de los signos de puntuación tiene las siguientes reglas:

- I. La coma es para una pausa breve, se usa para:
  - a) Cortar el sentido de una oración , introducir o aislar alguna circunstancia incidental que amplía, explica o aclara la anterior;
  - b) Dividir enumeraciones;
  - c) Delante de las conjunciones pero, mas, aunque, sin embargo, por tanto, por consiguiente;
- II. El punto y coma indica una pausa intermedia, es decir, ni tan breve como la coma ni tan prolongada como el punto. Se utiliza para:
  - a) Unir dos oraciones relacionadas en una sola frase;
  - b) Separar los elementos de una enumeración cuando se trata de expresiones que incluyen comas;
  - c) Para unir dos proposiciones;
- III. Los dos puntos tienen un sentido consecutivo, sirven para preparar la atención hacia lo que se va a explicar;
- IV. El punto y seguido separa frases independientes dentro de un mismo párrafo;
- V. El punto y aparte cuando se ha terminado un párrafo largo y el próximo trata de un tema diverso;
- VI. Las comillas se utilizan para señalar la voz o expresión que tenga un matiz especial, cuando se cite el nombre de algún título o capítulo de la ley, y
- VII. La letra cursiva es poco común en la redacción de textos jurídicos, sin embargo, se puede emplear para indicar palabras en idioma extranjero que no tienen una traducción.

### Redacción de números

Artículo 40.- La redacción de números en la legislación recomienda:

- I. La escritura de cantidades siempre se debe hacer en letra, salvo que se trate de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, leyes fiscales y hacendarias;
- II. Los porcentajes se escriben en letras, pero se expresan en números si forman parte de una tabla numérica;

- III. Las fechas se expresan en números cardinales, excepto el mes que se escribe con letra, y
- IV. Las horas se escriben en números cardinales, con cuatro dígitos y considerando las veinticuatro horas del día.

### **Abreviaturas y siglas**

Artículo 41.- En la legislación no se emplean abreviaturas. En el caso de las siglas, se justifica su uso porque pueden aligerar el estilo pesado de escritos que han de reproducir una locución extensa, tales como, una denominación orgánica o el título de una ley.

Cuando se utilicen siglas, primero se debe fijar la locución completa a la que corresponde la sigla, en el artículo del glosario de términos de la ley. Las siglas se escriben en mayúsculas sin puntos intermedios.

### **Uso de mayúsculas**

Artículo 42.- El uso de las mayúsculas ha proliferado con fines enfáticos. Pero solo se deben usar para nombres propios, denominación de órganos, dependencias, instituciones, nombres de espacios geográficos “Zacatecas”, documentos formales o términos con un simbolismo integrador “Estado”.

### **Uso de conjunciones coordinantes**

Artículo 43.- Las conjunciones son palabras invariables que sirven para unir oraciones, además de otros elementos. En la legislación es común el uso de los siguientes grupos:

- I. Conjunciones consecutivas, cuando una frase es el resultado de la otra “con que, luego, tan, tanto que, así que, por lo tanto”;
- II. Conjunciones coordinadas o coordinantes unen palabras u oraciones del mismo nivel sintáctico “y, e, o, u, sino, tal que, pero”;
- III. Conjunciones adversativas son las que contraponen dos oraciones o términos “mas, pero, aunque, sin embargo, pero, sino, a pesar de, no obstante, más bien, excepto, salvo”;
- IV. Conjunciones explicativas unen proposiciones que expresan lo mismo, pero de distinta forma, a fin de explicarse mutuamente “o sea, esto es, es decir, mejor dicho, es más”;

- V. Conjunciones copulativas sirven para reunir en una sola unidad funcional dos o más elementos homogéneos e indican adición “y, e, ni, que”, y
- VI. Conjunciones disyuntivas indican alternancia exclusiva o excluyente “o, u”, se colocan entre dos términos que indican la alternancia o antepuesta.

### Conjunción y disyuntiva

Artículo 44.- El vocablo “y” está reservado a las conjunciones copulativas, cuando la relación debe cumplir todos los elementos correlacionados. Para una relación disyuntiva usar el vocablo “o” colocado entre dos términos.

Evitar el uso de la expresión “y/o” salvo que sea necesaria su inclusión y no provoque ambigüedad.

## Capítulo III

### Reglas para la estructura de proyectos legislativos

#### Estructura de los proyectos legislativos

Artículo 45.- Los proyectos de leyes o decretos contienen un mínimo de elementos de fondo y forma, los cuales deben incluir:

- I. Texto de la exposición de motivos;
- II. Título de la ley o decreto que se proponga;
- III. Estructura lógico jurídica lo conforman el conjunto de artículos propuestos;
- IV. Artículos transitorios;
- V. Lugar, fecha, y
- VI. Nombre y rúbrica del proponente.

#### Exposición de motivos

Artículo 46.- La exposición de motivos es la parte preliminar de toda iniciativa de ley, decreto, acuerdo o reglamento, en la que se dan a conocer las razones, motivos o justificaciones que la sustentan. Tiene por objeto dar a conocer a toda persona interesada las condiciones en las cuales el legislador ejerció la competencia relativa a la norma en cuestión y conceder la posibilidad a las partes de un

litigio de defender sus derechos, así como a los jueces efectuar la interpretación.

Lo fundamental de una exposición de motivos lo integran cuatro apartados:

- I. Identificar el planteamiento del problema que la legislación pretenda resolver;
- II. Presentar el contexto histórico:
  - a) El relato seguirá el orden cronológico de los hechos;
  - b) Una exposición concisa de los elementos de hecho y de Derecho que deben tomarse en consideración;
- III. Justificar la necesidad de la legislación con argumentos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra índole. La conclusión de que, por lo tanto, es necesario adoptar las medidas contempladas en el texto normativo;
- IV. Motivar de forma concisa las disposiciones esenciales del texto normativo:
  - a) Indicar las razones por las que se ha elegido una legislación determinada;
  - b) Seguir en la exposición de motivos el orden de las disposiciones que guardan relación con el texto normativo;
  - c) No es necesario justificar individualmente cada artículo. En cambio, siempre es necesario motivar la abrogación de una norma o la derogación de un artículo;
  - d) Evitar los motivos que simplemente declaran la conveniencia de adoptar disposiciones, sin indicar las razones que las justifican, y
  - e) Redactar de modo no imperativo ya que no debe confundirse con el texto normativo.

La exposición de motivos no responde a su finalidad cuando se limita a anunciar el objeto del texto, a parafrasear sus disposiciones, sin indicar en ellos los motivos.

### Título de la ley

Artículo 47.- El título es la fórmula elegida para proporcionar denominación a la ley. Es el nombre oficial que la identifica y caracteriza dentro del sistema jurídico. Para una denominación adecuada se debe:

- I. Identificar el ámbito de validez, la jerarquía normativa y dar

una idea lo más clara posible del contenido de la nueva ley. Esto tiene como función principal distinguirla de otras de mayor, igual o menor jerarquía;

- II. Designar el tipo de ley que es la indicación del objeto, contenido o finalidad;
- III. Debe ser diferente de los títulos de otras leyes en vigor, y
- IV. Ser lo más conciso posible.

### **Estructura lógico jurídica de forma**

Artículo 48.- Todas las iniciativas se redactarán conforme a una estructura modelo. La estructura lógico jurídica de forma se refiere a la organización del contenido del texto, la integración armoniosa de sus partes. Se conforma por:

- I. Libros se utilizan en códigos o leyes cuando son de gran extensión. Se escriben en mayúsculas seguidos del ordinal que corresponda “LIBRO PRIMERO” y la denominación que lo identifica. Los libros se integran por títulos, capítulos y secciones, se colocan en texto centrado;
- II. Títulos sirven para identificar y dividir las partes principales y generales de la iniciativa en razón de la materia que regulan. Se escriben en mayúsculas seguidos del ordinal que corresponda “TÍTULO PRIMERO” y la denominación concreta de la materia en mayúsculas;
- III. Capítulos se utilizan en las iniciativas para separar debidamente los temas, los cuales pueden integrarse por secciones. Se escriben con la inicial mayúscula, números romanos “Capítulo I” y seguidos de la denominación del texto normativo que exponen. Corresponde a una subdivisión del tercer nivel de organización, pero eso depende de la complejidad de la ley. Puede ser la división principal cuando un tema general queda desarrollado con suficiencia dentro de la amplitud de un capítulo, siempre y cuando su extensión y profundidad no lo rebasen. Si esto llega a suceder, se estructura en títulos y capítulos;
- IV. Secciones se utilizan cuando la materia es extensa y requiere divisiones, pero no resulta suficiente para rebasar el contenido de un capítulo. Se escriben con la inicial mayúscula, núme-

ro ordinal “Sección Primera” seguido de la denominación de la materia a regular;

- V. Epígrafes son los encabezados que otorgan denominación específica a los artículos. Observar las siguientes reglas:
- a) Deben ser construcciones breves, claras y expresar el objeto principal del contenido del artículo;
  - b) Los epígrafes no integran la disposición normativa;
  - c) La denominación de los epígrafes no puede repetirse;
  - d) Usar epígrafes en todos los artículos, no deben denominarse unos y otros no;
- VI. Artículos son la división de mayor importancia del texto de una norma. Se escriben con la inicial mayúscula y número arábigo progresivo “Artículo 1.”. Observar las siguientes reglas:
- a) Las frases deben limitarse a la expresión de una única idea, mientras que el artículo agrupa un conjunto de ideas que deben tener un nexo lógico entre sí;
  - b) El texto debe contener subdivisiones fácilmente asimilables en función de la progresión del argumento. Pero esta distribución no debe dar lugar a una división artificial y abusiva de la frase;
  - c) Cada artículo debe contener una única norma o regla. Su estructura debe ser lo más sencilla posible. No es necesario que un único artículo agote todo un tema objeto de la ley. Es preferible tratar el tema por medio de varios artículos agrupados en una misma sección;
  - d) Los artículos no tienen que guardar entre sí una estructura idéntica o similar, no obedecen a una estructura típica, cada uno es diferente. Existen artículos que sólo contienen una regla específica. Otros, como los artículos de orden constitucional, permiten incorporar varias reglas para desarrollar sus contenidos, obligan a dividir el texto en apartados, párrafos, fracciones, incisos y subincisos;
  - e) Se debe evitar, sobre todo en la fase inicial de elaboración de una ley, otorgar a los artículos una estructura demasiado compleja. Los proyectos e iniciativas serán objeto, a lo largo del proceso legislativo o normativo, de debates y acuerdos que, en la mayoría de los casos, dan lugar a

- precisiones y adiciones. Las numerosas modificaciones posteriores, tendrán mayor dificultad de incorporarse a artículos ya sobrecargados;
- f) Los artículos transitorios se deben numerar en ordinales expresados en letra “Artículo primero”;
- VII. Apartados se utilizan para separar dos o más especies de la misma materia que regula el artículo, para dar a cada uno el tratamiento diferenciado que requieren. Se identifican con letras mayúsculas o números arábigos “Apartado A.”;
- VIII. Párrafos, con o sin numeral, son una subdivisión del artículo por la extensión de su contenido, a su vez, pueden dividirse en apartados y fracciones. El párrafo que antecede las fracciones debe contener una regla general o específica;
- IX. Fracciones son divisiones que se utilizan para exponer de forma concisa y clara la serie de enunciados normativos que se derivan del supuesto general del artículo. El texto de cada fracción debe estar coordinado y directamente vinculado a la frase introductoria. Cada párrafo encierra la norma mínima en la que puede dividirse el artículo, por eso las fracciones e incisos pueden subdividirse sin tener que recurrir al punto y aparte. Se identifican con números romanos cerrados por un punto “I. II. III.” cuyo texto concluye con un punto y coma para dar continuidad al siguiente supuesto;
- X. Incisos son una división interna de las fracciones, sirven para establecer varias categorías de los supuestos normativos. Se identifican con una letra del alfabeto en minúscula y medio paréntesis “a) b) c)” cuyo texto termina con un punto y coma;
- XI. Subincisos sirven para exponer y aclarar una serie de enunciados, ya sea porque se coordinen entre sí o porque obedezcan a una enumeración de supuestos dentro de un inciso. Se identifican con letras minúsculas acompañadas de un número arábigo progresivo cerradas por medio paréntesis “a.1) a.2)”, y
- XII. Tablas se incorporan dentro de un artículo o al final de la ley, pero no son una división estándar. Contienen una serie de datos técnicos, enumeraciones, sinopsis y similares, aplicables a partir del supuesto general que contempla el artículo. Cuando

van al final de la ley su denominación se encabeza con la palabra “Anexo” y debajo la relación que informa el contenido.

### Estructura lógico jurídica de fondo

Artículo 49.- La estructura lógico jurídica de fondo es el texto normativo. Consiste en el conjunto de disposiciones integradas en forma de artículos que deben desarrollar las partes generales, sustantivas, orgánicas, procesales y transitorias.

Los criterios de orden de las disposiciones son los siguientes:

- I. Disposiciones generales. Todos los artículos que por su grado de importancia y extensión deben anteceder a las disposiciones sustantivas, tales como:
  - a) Objeto y objetivo de la ley;
  - b) Ámbito de aplicación “personal, espacial, material, temporal” designa las categorías de situaciones de hecho o de Derecho y los sujetos a quienes se aplica la norma. Se debe enunciar de manera clara y directa porque a veces, la delimitación entre ámbito de aplicación y definición no queda clara;
  - c) Autoridades a quienes compete la aplicación de la ley;
  - d) Definiciones cuando los términos que utiliza la ley no tengan un sentido unívoco;
  - e) Principios jurídicos que sustentan los contenidos de la ley;
  - f) Principios de interpretación de la ley a los que deben sujetarse los aplicadores judiciales y ejecutivos;
  - g) Disposiciones de supletoriedad cuando la remisión genérica a otras normas para aplicarlas en caso de falta de disposición a fin de evitar la discrecionalidad;
- II. Disposiciones sustantivas. La integran los derechos, obligaciones y disposiciones de procedimiento. Representan la parte normativa de la ley, su forma se modula en función del objetivo que persigue y el grado de complejidad. Los artículos se ordenan atendiendo las siguientes características:
  - a) Generalidad: de lo general a lo particular;
  - b) Abstracción: de lo abstracto a lo concreto;
  - c) Importancia: de lo importante a lo secundario;

- d) Carácter regular: de lo regular o normal a lo excepcional;
  - e) Sustantividad: de lo sustantivo a lo procesal;
- III. Disposiciones orgánicas y procesales. Son todas aquellas normas que refieren la existencia de órganos competentes, fijan los procedimientos que se deben cumplir, los derechos y obligaciones que asisten a los particulares en esta instancia, así como las facultades de la autoridad normativa encargada de dictar las resoluciones correspondientes;
- IV. Infracciones, medidas de apremio y sanciones, para el cumplimiento de las atribuciones que concede la ley a las autoridades competentes:
- a) Infracciones, son los artículos en los cuales se establecen las sanciones por la infracción, incumplimiento o violación de los supuestos contenidos en la propia ley o en relación a las conductas u omisiones que representen agravios o perjuicios para terceros;
  - b) Medidas de apremio, son aquellos medios de presión con el fin del debido cumplimiento de las disposiciones de la ley. Se pueden emplear: auxilio de la fuerza pública, multa, arresto, suspensión, cancelación, prohibición temporal o definitiva, entre otros;
  - c) Sanciones, son las consecuencias de una conducta que constituye a la infracción de la ley. Dependiendo del tipo de ley incumplida, hay sanciones penales o penas, sanciones civiles y sanciones administrativas. La referencia a una sanción se hace como sinónimo de pena pecuniaria, es decir, una multa. Toda sanción debe respetar lo establecido en la Constitución sobre la materia, señalando un monto mínimo y uno máximo: “multa de diez a cien cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado”, “Inhabilitación de uno a tres años, en los casos de...”;
  - d) La autoridad cuenta con la facultad de determinar el monto de la multa de acuerdo a las circunstancias del infractor;
  - e) Están prohibidas las multas excesivas tanto en materia penal, civil como administrativa;

- V. Recursos administrativos y medios de impugnación. Deben señalar adecuadamente las reglas:
- a) Tomar en cuenta el régimen de recursos y excepciones establecidos en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas;
  - b) Puede ser conveniente que el recurso administrativo se establezca de manera optativa, cuando el afectado tenga opción entre interponer el recurso o acudir a las instancias jurisdiccionales;
  - c) No es necesario detallar en la ley la forma y términos para desahogar el recurso, ya que puede estar en el reglamento correspondiente, con la salvedad de que un reglamento no puede crear un recurso;
- VI. Artículos transitorios. Su importancia deriva de que preservan los principios jurídicos de seguridad jurídica e irretroactividad. Esta denominación tiene relación a su función temporal, las fórmulas sirven como enlaces normativos que facilitan la transición entre lo que prevalece antes del inicio de vigencia de la ley y lo que debe ser a partir de su obligatoriedad. Establecen su aplicación, abrogación, reforma, derogación y en general, todo el instrumental que se requiere para organizar su ingreso al sistema jurídico y regular el régimen legal de aplicación. Los artículos transitorios pueden agruparse atendiendo a diversos criterios:
- a) Inicio de vigencia “Esta ley entrará en vigor el día...”;
  - b) Difusión “Esta ley deberá publicarse en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado”;
  - c) Abrogación “Se abroga la ley... publicada en el Periódico Oficial... de fecha...”;
  - d) Creación de normas jurídicas y emplazamiento “Dentro de los sesenta días siguientes... se deberá expedir el reglamento de esta ley”;
  - e) Plazos para la creación de organismos “La Comisión... debe integrarse dentro de los sesenta días naturales siguientes al inicio de vigencia de esta ley”;
  - f) Irretroactividad “Se revisarán las cuentas públicas, conforme las disposiciones vigentes en el año”;

- g) Disposiciones de suficiencia presupuestaria “La Legislatura del Estado debe contemplar al Organismo... en el Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015 y en los subsecuentes...”;
- h) Nombramiento de servidores públicos “El titular del Ejecutivo del Estado nombrará al Director General... dentro de los sesenta días naturales siguientes al inicio de vigencia de esta ley, en los términos del procedimiento establecido en...” y
- i) Transferencia “Al desaparecer la Oficialía Mayor, los recursos humanos, materiales y patrimoniales pasarán a formar parte de la Secretaría de Administración”.

## Capítulo IV

### Reglas para las definiciones, remisiones y entrada en vigor

#### Reglas para las definiciones

Artículo 50.- La claridad exige que la ley determine el significado de los términos que emplea. La definición debe ser precisa, suficiente, clara, sencilla, sin ambigüedad, que no permita una interpretación menor, mayor o diferente de la que requiere.

Se deben observar las siguientes reglas:

- I. Utilizar todo término con el significado que tiene en el lenguaje común, jurídico o técnico;
- II. Debe quedar el término excluido de la definición y no ser asociado a derivados o sinónimos;
- III. Utilizar definición si el término presenta varios sentidos, pero debe entenderse en uno solo de ellos, o si a efectos de la norma se desea limitar o ampliar el sentido común del término;
- IV. Tener en cuenta que la definición no debe ser contraria al sentido común del término;
- V. Utilizar el término definido a lo largo de todo el texto en el sentido precisado, y
- VI. Distinguir entre una definición y contenido normativo, el cual debe figurar en las disposiciones normativas.

### Reglas para las remisiones

Artículo 51.- Las remisiones son útiles para evitar redundancias normativas, pero tecnicizan y complican; refuerzan la sistemática del ordenamiento pero fragmentan la ley; descargan de detalles minuciosos pero disminuyen el contenido significativo directo.

En caso de utilizarlas, observar las siguientes reglas:

- I. Hacer una remisión sólo cuando:
  - a) Se realice una simplificación respecto a una repetición del texto de la ley a la cual se hace referencia;
  - b) Sea imposible incluir en la ley todos los extremos de su objeto de regulación;
  - c) La comprensión de la ley no se vea afectada;
  - d) La legislación a la cual se hace referencia este publicada y sea de acceso público;
- II. Emplear con moderación las remisiones debido al principio de transparencia. Lo ideal es que el texto normativo puedan leerse y comprenderse sin consultar otras normas. No obstante, la legibilidad de un texto no debe llevar a reproducir en normas secundarias disposiciones constituciones o normas generales;
- III. Evaluar antes de hacer una remisión, las consecuencias de posibles reformas o derogaciones posteriores de la ley a la cual se desea hacer referencia;
- IV. Mencionar con precisión el título completo de la ley o artículo para permitir al destinatario la consulta;
- V. Formular la remisión de modo que el elemento central de la ley a la cual se quiere hacer referencia pueda comprenderse sin tener que consultarla;
- VI. Debe tener claridad la remisión, precisar a qué elementos de hecho o consecuencias de derecho de una norma se quiere hacer referencia. Es importante evitar en las remisiones:
  - a) Las que simplemente mencionan otra disposición “de conformidad con la ley de la materia”;
  - b) Aquellas que tienen por objeto una aplicación por analogía. Es preferible indicar en qué medida se hace la referencia;
  - c) La fórmula “sin perjuicio” porque con frecuencia distan mucho de ser claras. En particular, pueden existir con-

- tradiciones entre la legislación que hace la remisión y la que se remite;
- d) Prescindir de las remisiones delimitando mejor el ámbito de aplicación;
  - e) Es superfluo remitir a disposiciones de rango superior que son de aplicación obligatoria;
- VII. Actualizar las remisiones cuando:
- a) El texto al que se remite ha sido reformado o sustituido;
  - b) La legislación a la cual se hacía referencia es reformada, y
  - c) Si una reforma de la legislación remitida tiene repercusiones no deseadas sobre la que hizo la referencia.

### Tipos de remisiones

Artículo 52.- Las remisiones se deben evitar en la medida de lo posible. Se distinguen los siguientes tipos de remisiones:

- I. Específicas o expresas. Preferir las remisiones específicas al indicar con precisión la ley y artículos aplicables;
- II. Genéricas. Remiten a un ordenamiento general sin precisar cuáles artículos;
- III. Internas. La remisión es a otro artículo de la misma norma;
- IV. Externas. La remisión se refiere a otras normas, de la legislación estatal, nacional o de otra fuente;
- V. Dinámicas. Se refieren a que si la ley citada ha sido reformada, la remisión se entiende siempre en su redacción modificada; si ha sido sustituida, se entiende hecha a la ley nueva; cuando se realicen reestructuraciones que incluyan cambios de numeración en artículos, es necesaria una tabla de correspondencias;
- VI. Estáticas. Aquellas que aluden a un texto concreto indicando el título del acto, la fuente y especificando el acto de reforma: “El sistema laboral establecido en el apartado A del artículo 123 constitucional y de los actos jurídicos que se refieren al mismo, en particular, la Ley Federal del Trabajo”;
- VII. Cruzadas o circulares. Se deben evitar siempre porque hacen referencias a una ley o a un artículo que remite a su vez a la disposición inicial, y
- VIII. Cascada. Se deben evitar siempre porque remiten a otra ley

que hace referencia a su vez a una tercera ley y así sucesivamente.

### Reglas de entrada en vigor y aplicación

Artículo 53.- Las leyes deben dejar a los destinatarios un plazo suficiente de adaptación. Hay que distinguir entre la entrada en vigor y la fecha inicial de aplicación, ya que no coinciden necesariamente. A veces la aplicación está prevista para una fecha posterior, incluso, anterior a la entrada en vigor, en los casos en que la retroactividad ha sido debidamente justificada. Observar las siguientes reglas:

- I. La fecha de publicación de una norma será la fecha del periódico oficial;
- II. La entrada en vigor de una norma es la fecha indicada o a falta de ella, al día siguiente de su publicación;
- III. Debe preverse una fecha precisa de entrada en vigor de la norma definida en relación con el día de su publicación:
  - a) En general, debe ser a los quince días de su publicación, pero debe analizarse cada caso;
  - b) El tercer día siguiente al de su publicación debe estar motivada por la urgencia que debe comprobarse en cada caso;
  - c) El día siguiente de la publicación debe constituir una auténtica excepción y estar justificada por una necesidad trascendente, como evitar un vacío legal o prevenir la especulación, relacionada con la propia naturaleza de la norma;
  - d) No puede tratarse de una fecha anterior a la publicación;
  - e) No puede entrar en vigor antes de la norma que constituye su fundamento, en ningún caso;
  - f) Evitar definirla por referencia a una fecha fijada por otra norma;
  - g) No puede supeditarse al cumplimiento de una condición de la cual los destinatarios no puedan tener conocimiento;
- IV. Por excepción, una norma puede tener aplicación retroactiva, dentro del respeto de las exigencias del principio de seguridad jurídica. En este caso, emplear las siguientes fórmulas “Será

- aplicable a partir del...”, “Durante el período comprendido entre el... y el...”, “A partir del... y hasta el...”;
- V. Cuando la ley crea nuevos organismos, puede establecer la aplicación diferida, al distinguir entre la entrada en vigor y la fecha inicial de aplicación, que es una fecha posterior;
  - VI. Si es necesario diferir la aplicación de una parte de la ley hasta una fecha posterior a la de entrada en vigor, debe precisarse con claridad las disposiciones que se tratan: “La presente ley entrará en vigor a los quince días de su publicación en el Periódico Oficial... El capítulo/artículo... será aplicable a partir del...”;
  - VII. Cuando los destinatarios necesiten un plazo apropiado para cumplir las obligaciones de la ley, se debe distinguir entre entrada en vigor o eficacia y aplicación:
    - a) Un plazo comienza a las 00:00 horas del día señalado, salvo disposición expresa en contrario. Las frases para indicar el comienzo de un plazo son “entrará en vigor el día” “a partir del”, “con efectos a partir del”, “surtirá efecto el día”, y
    - b) Un plazo finaliza a las 24:00 horas del día señalado, salvo disposición expresa en contrario. Las frases para indicar el final de un plazo son “hasta el día”, “finalizará el día”, “dejará de ser aplicable el día”.

### Reglas de la derogación

Artículo 54.- La seguridad jurídica exige que la derogación esté prevista expresamente en la ley, lo cual significa que no se deroga ninguna otra disposición. Seguir estas reglas:

- I. La adopción de una nueva ley debe dar lugar a la derogación expresa de cuantas normas o disposiciones resulten incompatibles, inaplicables o redundantes;
- II. Una ley puede quedar obsoleta no solo por incompatibilidad directa con la nueva ley, sino también, por ampliación del ámbito de aplicación;
- III. La derogación de parte de una ley como consecuencia de la emisión de otra norma, requiere una redacción cuidadosa que permita, la subsistencia de ambas normas o la derogación de

- la anterior mediante una adecuada redacción de la nueva regla;
- IV. La derogación expresa forma un artículo transitorio específico de la nueva ley o decreto;
  - V. Debe excluirse la derogación genérica indeterminada “se deroga toda disposición que se oponga”. Con mayor razón debe evitarse “se deroga en todo cuanto se oponga”, porque producen más incertidumbres que certezas, y
  - VI. No debe ser objeto de derogación una norma cuyo período de aplicación fijado haya expirado.

## Capítulo V

### Reglas para las reformas legislativas

#### Proyectos de reforma, adición o derogación

Artículo 55.- Cada uno de los artículos del proyecto legislativo, en su caso iniciativa, tienen por contenido la modificación de uno o más artículos de la ley que está siendo reformada, la adición de nuevas disposiciones o la derogación de uno o más artículos. Es importante considerar las implicaciones del lenguaje jurídico para saber utilizarlos de forma correcta.

#### Principios de las reformas legislativas

Artículo 56.- Toda reforma de una ley se expresará claramente. Se deben seguir los siguientes principios:

- I. Preferir las reformas formales, aquellas que se hacen mediante reformas en el texto de la ley a modificar;
- II. Evitar las reformas materiales, aquellas que reforman disposiciones que se refieren a otra ley;
- III. La reforma debe ser del mismo tipo que la disposición modificada. No se debe reformar un artículo constitucional por medio de una ley, por ejemplo;
- IV. Excluir cualquier reenumeración de artículos, apartados o fracciones, debido a los problemas de remisión que ello puede causar en otras normas. Del mismo modo, los huecos dejados por la derogación de artículos u otros elementos numerados

- del texto no se utilizarán más tarde para otras disposiciones;
- V. El alcance jurídico del texto nuevo es modificar el anterior, agota sus efectos en el momento de entrar en vigor. Sólo subsiste el texto anterior en su versión reformada, que sigue regulando el conjunto de la materia, y
  - VI. Si se pretende reformar un artículo que es objeto de una remisión, es necesario analizar las consecuencias que puedan resultar para la disposición que hace la referencia. Si se desea que la reforma afecte a las dos, habrá que modificarla en consecuencia, a menos que sea una remisión dinámica.

### **Redacción de las reformas legislativas**

Artículo 57.- Se deben observar las siguientes reglas de redacción de reformas legislativas:

- I. El título de la iniciativa de reforma debe recoger el título de la ley y el objeto preciso de la modificación “Iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado”;
- II. Las reformas deben adoptar la forma del texto que se integrará en la ley a modificar;
- III. Utilizar con rigor la misma terminología, redacción y estilo de la ley a modificar;
- IV. Respetar en todo lo posible la estructura formal de la ley a modificar, incluso los epígrafes. Si es necesario reformar también la estructura de la ley, se deben respetar los lineamientos generales. Si se agrega un capítulo nuevo, debe tomar una numeración y llevar un título del mismo estilo que los capítulos existentes en la ley;
- V. El texto de la reforma se inserta en aquel artículo a modificar “Se reforma el artículo 23 para quedar como sigue:”;
- VI. Los artículos de la ley a reformar, redactan el párrafo completo, resaltando en formato de negritas la reforma, adición o derogación de una o más disposiciones;
- VII. Para lograr claridad, preferir la sustitución de disposiciones enteras, de un artículo o de cualquiera de sus subdivisiones, a la inserción o supresión de frases, partes de frases o palabras, salvo que se trate de una fecha o una cifra;

- VIII. Los distintos tipos de modificaciones “reforma, sustitución, adición, derogación, abrogación” se efectúan en un estilo normativo, según fórmulas de técnica legislativa:
- a) Se reforma el artículo 1;
  - b) Se sustituye el artículo 3 por el texto siguiente;
  - c) Se adiciona al artículo 5 un párrafo segundo;
  - d) Se deroga en el artículo 7 el párrafo tercero;
- IX. Agregar en un artículo distribuidor cuando se modifican varias disposiciones de una ley, comenzando por una frase introductoria dividida en puntos, siguiendo el orden numérico de los artículos: “Se reforma el artículo 3 de la siguiente manera: se reforma el párrafo segundo; se adiciona un párrafo quinto; se reforma el artículo 5; se reforman las fracciones I, III, V y se deroga la fracción VII, todos de la Ley de Educación del Estado;
- X. Si varias leyes se integran en un solo decreto de reforma, las modificaciones de cada ley se agrupan en artículos distribuidores separados: “Artículo Primero.- Se reforman los artículos... todos de la Ley de Educación del Estado. Artículo Segundo.- Se reforman los artículos... todos de la Ley Orgánica del Municipio”, y
- XI. Las modificaciones relativas a fechas, plazos, excepciones, exenciones, prórrogas y aplicación de la ley en el tiempo deben insertarse preferiblemente en la legislación objeto de reforma.

### Reformas materiales

Artículo 58.- Las reformas materiales pueden referirse al ámbito de aplicación de otra ley. Es posible que debido a la urgencia, por razones prácticas o de sencillez, el redactor quiera incluir en una ley disposiciones que constituyen reformas materiales de otra ley:

- I. Por razones de transparencia, es preferible evitar reformas materiales. En efecto, la otra ley no cambia y las nuevas disposiciones constituyen de hecho una excepción a dicho acto, de modo que se da una coexistencia del texto anterior, aún en vigor, y del nuevo texto, que paraliza algunas de sus disposiciones, altera su ámbito de aplicación o adiciona otras, y

- II. Siempre que una reforma material tenga un alcance muy limitado, resulta aceptable no proceder a una reforma formal de la ley correspondiente. Si las modificaciones son importantes, se debe adoptar un acto de reforma distinto.

#### Uso de adverbios numerales

Artículo 59.- Cuando se adiciona el texto de una ley vigente con nuevas disposiciones, en lo posible se debe respetar la secuencia de la numeración del articulado y valorar si el contenido se puede considerar en fracciones de un artículo.

Si no es posible, los artículos se identifican con el mismo número del artículo principal al cual se insertan y agregar adverbios numerales latinos seguidos de un punto: “Artículo 10 *bis*. Artículo 10 *ter*. Artículo 10 *quáter*. Artículo 10 *quinquies*. Artículo 10 *sexies*. Artículo 10 *septies*. Artículo 10 *octies*. Artículo 10 *nonies*. Artículo 10 *decies*. Artículo 10 *undecies*. Artículo 10 *duodecies*...”

El adverbio numeral indica, dos veces, tres veces, cuatro veces, así sucesivamente, al agregarse a cualquier número entero, indica que se repite por segunda, tercera o cuarta vez.

Es importante utilizar los adverbios numerales y no confundirlos con los números ordinales en latín: “*secundus, tertius, quartus, quintus, sextus, septimus, octavus, nonus, decimus, undecimus, duodecimus*...”

## TÍTULO CUARTO TÉCNICA DE EVALUACIÓN LEGISLATIVA

### Capítulo I Evaluación legislativa

#### Evaluación previa, legislativa y posterior

Artículo 60.- La evaluación de los proyectos legislativos, iniciativas de ley o decreto y leyes en vigor, se realiza a través del uso de un cuestionario de evaluación o *checklist*. Se pueden emplear en los siguientes momentos:

- I. Evaluación previa: cuando se evalúa el proyecto legislativo de manera previa a ser presentado como iniciativa;

- II. Evaluación intermedia: cuando se trata de una iniciativa en la fase de dictamen, y
- III. Evaluación posterior: cuando se trata de una ley en vigor.

### Evaluación legislativa

Artículo 61.- La Legislatura antes de aprobar toda ley de carácter general, debe someter a evaluación sus preceptos, con la finalidad de comprobar la adecuación de su contenido a los objetivos que persigue, sea ejecutable, necesaria, efectiva, eficiente y con garantías de eficaz cumplimiento.

La evaluación legislativa se puede llevar a cabo al someter la iniciativa a un cuestionario. Un grupo de expertos deben intervenir en la aplicación de la ley, pueden analizar el proyecto desde el punto de vista de su factibilidad. Es decir, pueden contrastarlo con los objetivos prefijados, comprobar que se han considerado todos los supuestos en cada una de sus variables. Es conveniente contar con la colaboración de los futuros destinatarios o de los grupos de interés afectados.

## Capítulo II

### Cuestionarios de evaluación

#### Cuestionario de evaluación en derechos humanos

Artículo 62.- Conforme los principios de derechos humanos, las preguntas que se deben formular para evaluar el proyecto legislativo o ley publicada son:

- I. Participación social:
  - a) ¿Tienen los beneficiarios de la ley y las partes interesadas el derecho a participar en la implementación de la ley?
  - b) ¿Quién puede participar y de qué manera?
  - c) ¿Existe alguna excepción?
  - d) ¿Se estipula explícitamente algún procedimiento de participación?
  - e) ¿Estipula la ley algún mecanismo de participación institucional?
  - f) ¿El proceso de selección es no discriminatorio y transparente?

- g) ¿Determina la ley alguna obligación de las autoridades competentes de consultar a las partes interesadas pertinentes?
  - h) ¿Qué formas de consulta están estipuladas?
  - i) ¿Está establecida claramente la función que cumplen los beneficiarios y las partes interesadas?
- II. Rendición de cuentas:
- a) ¿Están claramente identificadas las autoridades competentes encargadas de la implementación y cumplimiento?
  - b) ¿Se han establecido sus atribuciones y responsabilidades?
  - c) ¿Qué grado de discrecionalidad tienen en la toma de decisiones, por ejemplo, en relación con la concesión de ciertos derechos, servicios o beneficios establecidos?
  - d) ¿Existe algún plazo para la implementación de las distintas disposiciones?
  - e) ¿Son realistas estos plazos?
  - f) ¿Se estipula alguna obligación jurídica de informar a los posibles beneficiarios de las disposiciones de la ley?
  - g) ¿Determina la ley algún mecanismo de rendición de cuentas al que tenga acceso la población?
  - h) ¿Está prevista alguna sanción o reparación adecuada en caso de no cumplimiento por parte de las autoridades?
  - i) ¿Los procedimientos o mecanismos de rendición de cuentas son o pueden ser efectivos en términos prácticos?
  - j) ¿La ley estipula algún mecanismo de vigilancia y evaluación?
  - k) De ser así, ¿la vigilancia y evaluación se ajusta a los principios de derechos humanos?
  - l) ¿Cuentan las autoridades administrativas competentes con las atribuciones y recursos adecuados para implementar la legislación sometida a evaluación?
- III. No discriminación:
- a) ¿Incluye la ley disposiciones que explícitamente dejan a alguna categoría de persona o grupo en situación de desventaja?

- b) ¿Comporta la ley un trato diferente a personas o grupos basado en uno de los motivos prohibidos?
  - c) ¿Existe alguna disposición imparcial en apariencia que tenga o pueda tener como consecuencia que alguna categoría de personas o un grupo en particular quede en situación de desventaja?
  - d) ¿Los procedimientos establecidos garantizan la igualdad efectiva de las personas?
  - e) ¿Determina la ley la adopción de medidas especiales con miras a corregir la discriminación contra ciertas categorías de personas, por ejemplo, niños, mujeres, pueblos indígenas, artesanos o campesinos?
  - f) ¿La legislación afianza las leyes consuetudinarias, tradiciones y prácticas discriminatorias o busca corregirlas?
  - g) ¿Los derechos, sistema de servicios o prestaciones establecidos son efectivamente accesibles para toda la población?
  - h) Si existen varias lenguas indígenas en el país, ¿existen versiones de la ley en las que se requieren?
  - i) ¿El texto de la ley es idéntico en todos los idiomas?
- IV. Transparencia y acceso a la información:
- a) ¿Existe alguna obligación legal de informar a los beneficiarios o personas afectadas sobre los derechos, servicios y normas que la ley determina?
  - b) ¿La ley estipula el derecho de las personas a solicitar información y la obligación de las autoridades competentes de proporcionarla?
  - c) ¿La ley establece claramente cuáles son los órganos encargados de su implementación?
  - d) Cuando un derecho, servicio o prestación está sujeto al cumplimiento de ciertos criterios preestablecidos, ¿se han definido estos criterios de manera suficientemente precisa?
  - e) ¿Está estipulada la obligatoriedad de asegurar que la información esté disponible no sólo en el idioma oficial sino en las lenguas indígenas del país?
  - f) Cuando la ley estipula la pérdida de derechos como

expropiación, revocación de una licencia, entre otros ¿se enumeran las causas de manera suficientemente precisa?

V. Dignidad humana:

- a) ¿Existe alguna posibilidad de que los requisitos, procedimientos y otras disposiciones establecidas incidan en la dignidad de las personas?
- b) ¿Existen disposiciones que exijan a las autoridades tratar a los beneficiarios con respeto y respetar la dignidad de los individuos en caso de que sea necesario realizar intervenciones que pudieran limitar su acceso a los alimentos?
- c) En caso de que la ley en cuestión establezca algún derecho o la prestación de algún servicio, ¿se estipula la obligación de informar a los beneficiarios afectados de manera tal que, inclusive las personas analfabetas, puedan informarse al respecto?
- d) ¿Estipula la ley o reglamento objeto de revisión una evaluación personalizada de necesidades en los casos que sea necesario, por ejemplo, ayuda alimentaria a lactantes, niños o mujeres embarazadas?

VI. Empoderamiento:

- a) ¿Existen disposiciones que permiten a la persona conocer y exigir sus derechos?
- b) ¿Están incluidas la educación pública y la sensibilización entre las obligaciones de la entidad o autoridades responsables?
- c) ¿Tienen acceso las personas y grupos afectados a los informes y conclusiones de la vigilancia?
- d) ¿Puede acceder todo el mundo, en la práctica, a los procesos judiciales de ejecución y reparación de derechos?

VII. Estado de Derecho:

- a) ¿Se aplica la ley de manera equitativa para todos, incluidas las autoridades públicas?
- b) ¿Se ha redactado la ley de la manera más clara, sencilla, concisa y precisa posible?
- c) ¿Existe alguna ambigüedad o excesiva imprecisión en las disposiciones?

- d) ¿Existen disposiciones sobre el derecho a presentar una demanda por alguna decisión de los órganos competentes?
- e) ¿Los órganos pertinentes son independientes e imparciales y cuentan con las atribuciones para dictar medidas de reparación en aquellos casos en que se ha establecido una violación del derecho a la alimentación?
- f) ¿Existe el derecho a apelar?
- g) ¿Estipula la ley reparaciones específicas en caso de violaciones?
- h) ¿Qué tipo de reparaciones?
- i) ¿Son éstas adecuadas, oportunas y efectivas?

#### Cuestionario de evaluación por materia

Artículo 63.- Es fundamental atender las directrices específicas de la materia a legislar. El siguiente modelo es un cuestionario de evaluación en materia del derecho de alimentación:

- I. Jerarquía normativa:
  - a) ¿En qué posición se ubica la ley marco dentro de la jerarquía jurídica del país?
  - b) ¿Se encuentra en una posición superior respecto del derecho común?
- II. Título:
  - a) ¿Aparece “derecho a la alimentación” en el título de la ley?
- III. Objetivo y finalidad:
  - a) ¿Cuál es el objeto y objetivo de la ley?
  - b) ¿Se encuentra entre ellos el ejercicio del derecho humano a la alimentación?
  - c) ¿Especifica la ley que el objeto y objetivos deberán alcanzarse en conformidad con los principios de los derechos humanos?
- IV. Definiciones:
  - a) ¿Incluye términos como seguridad alimentaria, seguridad nutricional, adecuación disponibilidad, vulnerabilidad, entre otros?
  - b) ¿Concuerda la definición empleada para el derecho a la alimentación con el derecho internacional?

- c) ¿Se incluyen definiciones claras de todos los términos clave?
- V. Principios de derechos humanos:
- a) ¿Incluye una sección sobre los principios fundamentales que deben regir las acciones de todos los órganos del gobierno encargados de su implementación?
  - b) ¿Forman parte de dichos principios la participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento, estado de derecho?
  - c) ¿Cómo han sido definidos en la ley?
  - d) ¿Se exige en la ley explícitamente que las autoridades públicas a cargo deban ejercer sus funciones en conformidad con los principios establecidos?
  - e) ¿Se hacen efectivos los principios de derechos humanos en las disposiciones sustantivas de la ley y no sólo en la sección de principios?
- VI. Disposiciones sustantivas:
- a) ¿Incluyen las disposiciones sustantivas de la ley un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación?
  - b) ¿Se incluye una explicación más profunda de sus elementos (accesibilidad, disponibilidad, estabilidad, adecuación y utilización)?
  - c) ¿Se establece también el derecho fundamental de toda persona a estar protegido contra el hambre?
- VII. Limitaciones:
- a) ¿La ley contiene cláusulas restrictivas o limitaciones?
  - b) ¿La redacción de la ley refleja las limitaciones que estipula el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales?
- VIII. Derecho a la no discriminación:
- a) ¿Está incluido de manera explícita en la ley el derecho de toda persona a no ser objeto de discriminación?
  - b) ¿Se incluye una lista de motivos de discriminación que están prohibidos en virtud del derecho internacional?
  - c) ¿Se prohíbe la discriminación contra la mujer?
- IX. Medidas especiales:
- a) ¿Qué tipo de medidas especiales establece la ley para re-

parar las consecuencias de la discriminación y para establecer la igualdad formal y sustantiva?

- b) ¿Se definen grupos especiales como mujeres y pueblos indígenas?

X. Facultades, derechos y obligaciones:

- a) ¿Cómo han sido estipuladas las obligaciones respecto del derecho a la alimentación en las disposiciones sustantivas de la ley?
- b) ¿La ley incluye alguna disposición general sobre la obligación del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho?
- c) ¿La ley establece asignaciones específicas de asistencia?
- d) ¿Se establece alguna cantidad mínima de alimentos a ser asignada?
- e) ¿Se incluye en la ley alguna reseña de los elementos clave que determinan la cantidad mínima de alimentos a ser asignada que deberá ser definida en leyes derivadas?
- f) ¿Incluye disposiciones que establecen como prioritarios los grupos y personas más vulnerables?
- g) ¿Se incluye una definición de los grupos específicos, tales como los niños, las mujeres embarazadas y lactantes y personas que padecen alguna enfermedad debilitadora?

XI. Evaluaciones de impacto:

- a) ¿La ley incluye disposiciones que exigen una evaluación del efecto previa en materia de alimentación de los actores estatales y no estatales?

XII. Transparencia y acceso a la información:

- a) ¿La ley estipula el derecho de toda persona a recabar información relevante en materia del derecho a la alimentación?
- b) ¿Las autoridades competentes tienen la obligación de difundir la información y entregarla cuando sea solicitada?

XIII. Educación y sensibilización:

- a) ¿La ley incluye disposiciones sobre medidas de educación y sensibilización? ¿Incluye disposiciones específicas para niños y adultos?

XIV. Situaciones de emergencias:

- a) ¿La ley incluye disposiciones sobre el derecho a la alimentación en situaciones de emergencia?
- b) ¿Incluye disposiciones respecto de los mecanismos y la coordinación institucionales?

XV. Cooperación internacional:

- a) ¿La ley incluye disposiciones sobre la cooperación internacional?
- b) ¿La ley incluye disposiciones sobre las obligaciones extra-territoriales?

XVI. Coordinación institucional:

- a) ¿La ley incluye disposiciones sobre la coordinación de las actividades del sector público?
- b) ¿Crea nuevas instituciones?
- c) ¿Fortalece las que ya existen?
- d) ¿Desarticula alguna de las antiguas?
- e) ¿Las funciones y atribuciones están claramente definidas?
- f) ¿Está garantizada la no duplicidad de esfuerzos en instituciones análogas?
- g) ¿Quiénes son los miembros del órgano de coordinación?
- h) ¿Están representados todos los sectores públicos pertinentes?
- i) ¿La ley estipula la participación de la sociedad civil?
- j) ¿Participan las organizaciones de la sociedad civil en la selección de dichos representantes?
- k) ¿Se incluyen disposiciones sobre la coordinación vertical?
- l) ¿La ley incluye disposiciones para los órganos de coordinación a nivel regional o municipal?

XVII. Función de otros órganos:

- a) ¿Se define el las funciones o responsabilidades de las distintas autoridades públicas designadas?

XVIII. Sistemas de vigilancia:

- a) ¿La ley explica cómo se realizará la vigilancia del ejercicio del derecho a la alimentación y la implementación de la misma ley marco?
- b) ¿Incluye disposiciones sobre la vigilancia en base a los derechos humanos? ¿Se ha designado a alguna institución para encabezar la vigilancia?

- c) ¿La ley incluye disposiciones sustantivas para indicadores o parámetros de referencia como, por ejemplo, quién debe definirlos y cómo deben ser modificados?

XIX. Disposiciones sustantivas sobre la participación de la sociedad civil:

- a) ¿Incluye disposiciones en el órgano de coordinación?
- b) ¿En las instituciones de vigilancia?
- c) ¿En los procesos de consulta regulares con las autoridades públicas?

XX. Protección judicial:

- a) ¿La ley incluye disposiciones sustantivas para recursos ante violaciones del derecho a la alimentación?
- b) ¿El derecho a recurso ha sido reconocido/reafirmado)?
- c) ¿Incluye alguna lista de tipos de recursos posibles?

XXI. Recursos administrativos:

- a) ¿Lay ley especifica ante qué autoridad administrativa deben presentarse los recursos?

XXII. Demandas judiciales:

- a) ¿La ley reafirma de manera explícita el papel de los tribunales de velar por su cumplimiento y que se otorgue la reparación correspondiente en casos de violación del derecho a la alimentación?

XXIII. Organismos de derechos humanos:

- a) ¿La ley incluye disposiciones sustantivas para las instituciones de derechos humanos y el papel que cumplen en vigilar la realización del derecho a la alimentación?
- b) Resolver denuncias de violaciones del derecho a la alimentación?

XXIV. Observancia de las disposiciones:

- a) ¿Se incluyen disposiciones específicas sobre su observancia?
- b) ¿Se establecen plazos para la adopción de leyes para su implementación?

XXV. Evaluación sectorial:

- a) ¿La ley estipula la evaluación de la legislación sectorial para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación?

- b) ¿Se incluye una lista de áreas sectoriales que deben ser revisadas de manera prioritaria?
- c) ¿Se incluye alguna disposición respecto de los plazos a cumplir?

XXVI. Disposiciones financieras:

- a) ¿Se incluyen disposiciones sobre los acuerdos financieros necesarios para aplicar la ley?
- b) ¿Existe alguna indicación respecto de la obligación de presentar informes financieros?
- c) ¿Se considera la posibilidad de crear un fondo especial?

### Principio y fin del ciclo legislativo

Artículo 64.- La etapa postlegislativa cierra el ciclo del proceso legislativo, es la etapa de verificación del cumplimiento y aplicación de las leyes, para observar la efectividad o ineficacia de acuerdo con los objetivos actuales de la realidad social, de la cual derivan futuras reformas de la legislación vigente.

### TRANSITORIOS

Artículo primero.- El presente Reglamento de Técnicas Legislativas entrará en vigor a los treinta días naturales siguientes de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

Artículo segundo.- La Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos así como el Instituto de Investigaciones Legislativas, proporcionarán capacitación y asesoría en la elaboración de los proyectos legislativos para integrar el expediente de investigación que deben anexar las iniciativas.

Zacatecas, Zacatecas, febrero de 2014

DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXI LEGISLATURA DEL ESTADO

## CONCLUSIONES

1. Estudiar los antecedentes de la teoría y técnica legislativa en tres etapas sucesivas, permite comprender la evolución desde la antigüedad hasta la actualidad. En la primera etapa –se distinguen dos fases– la fase antigua con las aportaciones de Sócrates, Platón, Aristóteles y otros pensadores clásicos; la segunda fase se ubica en el siglo XVIII, el siglo de las luces fue también el siglo de las leyes, época en la cual se le denominó “ciencia de la legislación”. Es en una segunda etapa (1811-1924) cuando aparece el término “técnica legislativa”. Y en la tercera etapa (1960 y 1980), nace la moderna concepción de la técnica legislativa, con estudios de conjunto denominados teoría de la legislación, legística y diversas “técnicas legislativas”.

2. Una de las metas principales del legislador es lograr buenas leyes, entonces, ya es momento de considerar las brillantes aportaciones doctrinales, con sobresalientes propuestas para elaborar de manera técnica y metodológica los proyectos legislativos. El renacimiento de los estudios de la legislación, como bien lo vislumbraban Miguel Carbonell y Pedroza de la Llave, ha llegado a una etapa de madurez doctrinaria. Es tiempo de llevar a la práctica estos estudios.

3. En la elaboración de normas jurídicas se requiere una reflexión sobre el mejor método para hacer buenas leyes, aportación que brinda la teoría de la legislación y una variedad de disciplinas con las cuales se identifica a la técnica legislativa –arte de legislar, técnica normativa, método de legislar, legística, legisprudencia, forma y estilo de las leyes–. Así, esta investigación significa solo una primera parte del amplio campo de los estudios de la legislación.

4. Con una visión sistémica y pluridimensional se sustentan los principales modelos de teoría de la legislación estudiados, tales como el de Ulrich Karpen, Manuel Atienza e Ignacio Granado Hijelmo. Este enfoque se traslada a los estudios de técnica legislativa, por lo cual ahora se habla de “diversas técnicas legislativas” al abordar aspectos económicos, políticos o sociales, tales como, directrices –manuales de

técnica legislativa–, técnica de *checklist*, análisis de impacto regulatorio, análisis de *costes/beneficios*, técnica de evaluación o eficacia de las normas, entre otras.

5. La técnica legislativa constituye un saber perteneciente a la dimensión dogmática del Derecho, así se ubica entre la dogmática jurídica y puede concebirse, en el seno de la misma, como aquella 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, si bien, desde una visión sistémica, le corresponde también una contemplación global de la norma proyectada para lograr la calidad de la misma.

6. De acuerdo a los modelos originales de Ulrich Karpen y Manuel Atienza, delimitan perfectamente los contenidos a estudiar por cada una de las materias. A la teoría de la legislación corresponde un análisis teórico de conjunto; a la técnica legislativa le corresponden las cuestiones específicas de lenguaje, estructura, sistemática y redacción. Sin embargo, diversos doctrinarios han planteado una técnica legislativa “en sentido amplio”, y al hacer coincidir los contenidos con los de teoría de la legislación, confunden los saberes, puesto que la técnica legislativa es de naturaleza práctica y no teórica.

7. Se analizaron diez modelos de cómo legislar, en el marco de una teoría de decisión racional y de la metódica legislativa. El modelo de racionalidad de Manuel Atienza, es el más integral, por ello ha tenido amplia repercusión en diversos países, incluido México. Siguen el modelo de Atienza: Calsamiglia, Gema Marcilla, Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez, pero de una manera parcial, analizando solo algunos niveles de racionalidad legislativa, sin relacionarlas con el proceso real de legislación.

8. Es preciso señalar la relación existente entre los niveles de racionalidad de la teoría de la legislación, las etapas del proceso de creación de leyes y los objetivos perseguidos por la técnica legislativa. Los estudios actuales en teoría y técnica legislativa se basan en el modelo de ra-

cionalidad ideado por Manuel Atienza, por ello, los diversos esquemas propuestos por los doctrinarios, presentan gran similitud, si bien adicionan un diverso enfoque metodológico.

9. Se requiere de una teoría de la legislación que no reduzca a un conjunto de directrices o reglas técnicas para redactar un texto normativo, sino un “análisis de tipo interno” en la línea de Atienza, considera la creación legislativa como un proceso de interacción entre distintos elementos –edictores, destinatarios, sistema jurídico, fines, valores– y además, puede examinarse desde distintas perspectivas o ideas de racionalidad –lingüística, lógico-formal, pragmática, teleológica y ética–.

10. En el proceso legislativo están implicadas diversas nociones de racionalidad que transcurren en sentidos distintos. Estoy de acuerdo con Atienza cuando aclara que la teoría y técnica legislativas contribuyen a mejorar la legislación, pero no por ello se debe pensar en una perfección total, la cual se considera imposible, porque no sólo no es fácil, sino quizás imposible satisfacer al mismo tiempo las exigencias que plantean las diversas nociones de racionalidad.

11. El proceso legislativo se encuentra inserto dentro del proceso de toma de decisiones. Tiene dos finalidades principales: la primera de carácter político, al plasmar la voluntad social “los contenidos de la ley”; en la segunda, mejorar la calidad técnica de las normas, en el cual reviste importancia lo que se denomina “la forma de la ley”. Así, parte del estudio de la decisión legislativa se concentra sobre dicha forma: estructura externa de la ley –división en títulos, capítulos, artículos–, sistema interno –construcción de la norma–, cuestiones de lenguaje y redacción.

12. El Reglamento de Técnicas Legislativas que se propone reúne las reglas prácticas más usuales al momento de elaborar proyectos legislativos. Los congresos mexicanos deben adoptar las diversas técnicas legislativas, sin embargo, es una tarea pendiente, solo se encuentran casos aislados, que no han tenido la contundencia y obligatoriedad que se requiere.

## FUENTES DE INVESTIGACIÓN

---

### Bibliografía

- ABANDO, Josu Osés, “Evaluación legislativa y Parlamento”, en *Revista Debate*, núm. 15, España, diciembre 2008.
- ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo, Manuel Somarriva Undurraga, Antonio Vodanovic H., *Tratado de Derecho Civil: partes preliminar y general*, Editorial Jurídica de Chile, 1998, t. I.
- AYALA VICTORIA, Celia, *Sociología Jurídico Educativa*, Ed. Porrúa e Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2006.
- BENTHAM, Jeremías (trad. Esteban Dumont y Comentarios de Ramón Salas), *Tratados de Legislación Civil y Penal*, Impr. Villalpando, Madrid, España, 1821, t. I.
- 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.
- \_\_\_\_\_, *Derecho parlamentario*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- 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.
- BOURCIER, Danièle y CASANOVAS, Pompeu, *Inteligencia artificial y derecho*, Ed. UOC, Barcelona España, 2003.
- 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.
- BURGOA Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1985.
- CABRILLAC, Rémy, *Las Codificaciones*, (trad. Universidad de Chile), Editorial Flandes Indiano, Chile, 2009.
- CALSAMIGLIA, Albert, *¿Debe ser la moral el único criterio para legislar?*, Doxa no. 13, España, 1993.
- 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.

- \_\_\_\_\_, *El dictamen legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 1998.
- CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
- 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.
- 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.
- 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.
- CRUZ BARNEY, Óscar, *La codificación en México: 1821-1817. Una aproximación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis (trad. Luis R. Cuéllar), *La Democracia en América*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, Ed. Porrúa, México, 2006.
- FRISCH PHILIPP, Walter y GONZÁLEZ QUINTANILLA, José Arturo, *Metodología jurídica en jurisprudencia y legislación*, Ed. Porrúa, México, 2000.
- GALIANA SAURA, Ángeles, *La legislación en el Estado de Derecho*, Dykinson, Madrid, España, 2003.
- GALINDO CÁCERES, Luis Jesús, *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, Pearson Educación, México, 1998.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Legislar, quién y cómo hacerlo*, Ed. Limusa, México, 2000.
- GHIGLIONE, Rodolfo y MATALON, Benjamín, *Las encuestas sociológicas. Teorías y prácticas*, Trillas, México, 1989.
- Gobierno de España, *Legislar mejor 2009*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, España, 2009.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *La construcción del Derecho. Métodos y técnicas de investigación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.
- GONZÁLEZ IBARRA Juan de Dios y SIERRA BECERRA, Bernardo A., *Técnica, ciencia y epistemología legislativas*, Ed. Fontamara, México, 2006.

- 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.
- 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.
- HUITRADO TREJO, Guillermo (coord.), *Zacatecas y sus Constituciones (1825-1996)*, Gobierno del Estado de Zacatecas, UAZ, Zacatecas, Zac., 1997.
- KELSEN Hans (trad. Vernengo Roberto J.), *Teoría pura del derecho*, UNAM, México, 1982.
- LACHMAYER, Friedrich, *Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen –Análisis legislativo de la estructura de las leyes–*, Ed. Manz, 1976.
- LEIVA FERNÁNDEZ, Luis F. P., *Fundamentos de técnica legislativa*, Ed. La Ley, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Redacción Legislativa*, Senado de la República, 1ª ed., México, 2002.
- LOSANO, Mario, *Nuevas técnicas para controlar la eficacia de las normas jurídicas*, Losano Mario, México, 1979.
- 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.
- MARCILLA CÓRDOBA, Gema, “Técnica legislativa”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005.
- 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.
- 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.
- MURO RUÍZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
- NAVA GOMAR, Salvador O. (coord.), et ál., *Manual de técnica legislativa*, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2003, t. I y II.
- OCDE, *Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria*, Publishing, París, 2012.
- 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.
- PAÚL DÍAZ, Álvaro y SOTO VELASCO, Sebastián, "Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes", en *Actualidad Jurídica*, n° 19, enero 2009, tomo II, Santiago de Chile.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Metodología del Derecho*, Ed. Porrúa, 11 ed., México, 2007.
- QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México*, Ed. Porrúa, México, 2006.
- 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.
- RAMÍREZ MARÍN, Juan, "Listas de Verificación Parlamentaria «Sencillas,... como las listas del mandado»" en *Quórum Legislativo*, Centro de Estudios de Derechos e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, núm. 88, enero-marzo 2007, México.
- ROJAS SORIANO, Raúl, *Investigación social: teoría y praxis*, Ed. Plaza y Valdés, México, 2002.
- ROSAS BENÍTEZ, Alberto, *Proyección histórica del Derecho. Génesis del Derecho medieval*, Ed. Hexágono, Guadalajara, Jalisco, México, 1991, vol. III.
- SÁENZ ARROYO, José, et ál., *Técnica Legislativa*, Ed. Porrúa, México, 1988.
- SÁINZ MORENO, Fernando, "Técnica normativa: una visión unitaria de una materia plural", en *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, España, 1994.
- \_\_\_\_\_, Fernando, "Técnica normativa", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, v. 4, Civitas, Madrid, 1995.
- SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo, *Racionalidad y argumentación jurídica legislativa*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, México, 2006.
- 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.
- SEMPÉ MINIVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 1997.
- Senado de la República, *Ensayos legislativos. Técnica legislativa*, Ed. ITAM, México, 2003.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique, "La elaboración técnica de las leyes. Directrices normativas" en revista *Debate*, núm. 15, España, diciembre de 2008.
- SUÁREZ LLANOS, M. Leonor, *El sueño de la codificación y el despertar del Derecho*, Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 29, España, 2006.
- TENA RAMÍREZ Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2006.
- VÁZQUEZ LÉPINETTE, Tomás y BAHNINI, María (trad. Sara Durán Tomás y Ludivine

- Duquenoy), *La Calidad de la Ley: una propuesta para su mejora*, Coordinación por la Unidad de ejecución Proyecto ADL, Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia en Marruecos 2005-2009, Madrid, España, 2009.
- 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.
- \_\_\_\_\_, *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2002.
- WITKER VELÁZQUEZ, Jorge y LARIOS VELASCO, Rogelio, *Metodología jurídica*, McGraw-Hill, México, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Metodología jurídica*, McGraw-Hill-UNAM, México, 1997.

### **Cibergrafía**

- ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo, Manuel Somarriva Undurraga, Antonio Vodanovic H., *Tratado de Derecho Civil: partes preliminar y general*, Editorial Jurídica de Chile, 1998, t. I.
- 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](http://www.senat.fr/colloques/colloque_codification/colloque_codification16.html).
- 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](http://books.google.com.mx/books/about/La_Ley_En_La_Grecia_Clasica.html?hl=es&id=akZkveHTC9cC).
- Asamblea Nacional de Panamá, *Manual de Técnica Legislativa*, resolución no. 27 de 18 marzo 2009. En: [www.asamblea.gob.pa/debate/.../018-Manual\\_Tecnica\\_Legislativa.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/debate/.../018-Manual_Tecnica_Legislativa.pdf).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura, INFOPAL. En: [www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo\\_LXII.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXII.html).
- CEEY, "Proyecto de evaluación de leyes: criterios de evaluación", México, 15 de enero de 2010. En Internet: [www.ceeey.org.mx/site/evaluacion/proyecto-evaluacion-leyes-criterios-evaluacion](http://www.ceeey.org.mx/site/evaluacion/proyecto-evaluacion-leyes-criterios-evaluacion).
- Congreso de la República del Perú, *Manual de Técnica Legislativa*, aprobado por Acuerdo 095-2010-2011, Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria. En: [www.congreso.gob.pe/dgp/ManualTecnicaLegislativa.pdf](http://www.congreso.gob.pe/dgp/ManualTecnicaLegislativa.pdf).
- Decreto 1345 de 2010. *Por el cual se establecen directrices de técnica normativa*, Presidente de la República de Colombia, en Diario Oficial, 27 abril 2010. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39371>.
- Enciclopedia libre universal en español, *Leyes de Roma*. En Internet: [http://enciclopedia.us.es/index.php/Leyes\\_de\\_Roma](http://enciclopedia.us.es/index.php/Leyes_de_Roma).

- FERNÁNDEZ SUCH, Fernando, “Capítulo IV. Las Leyes Marco. Nueva estrategia para el impulso de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación”, en *Políticas Públicas para la Soberanía Alimentaria. Análisis internacional*. En Internet: <http://www.desarrollohumanosostenible.org/sites/default/files/Analisis%20Internacional%20Cap%C3%ADtulo%20IV.pdf>. Consulta: enero 2014.
- FILANGIERI, Gaetano, *Ciencia de la legislación*, Imprenta de Manuel González, Madrid, España, 1787. En Internet: [www.books.google.com/books?id=w8LVHxOATVQC&hl=es&source=gbs\\_navlinks\\_s](http://www.books.google.com/books?id=w8LVHxOATVQC&hl=es&source=gbs_navlinks_s)
- Fundación Humanismo Político, A. C., “Manual de Técnica Legislativa”, Grupo Parlamentario PAN, Senado de la República, México, 2003. En: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/FHP%20-%20Manual%20de%20Tecnica%20legislativa%20-%20ES%20-%20PI.pdf>.
- 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%20ogarcia%20cervantes.pdf>.
- 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](http://200.33.232.138/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/Prontuario_Glosario.pdf)
- GERVÁN, Mariano, “Listas de verificación en la elaboración de proyectos de ley: el caso alemán y el Cuestionario Azul (*Blauen Prüffragen*)”, 2º Congreso de Derecho Parlamentario, Lima, República del Perú, 2012. En Internet: [http://www.congreso.gob.pe/documentos/parlamentario/Cuestionario\\_Azul-GERVAN\\_Peru.pdf](http://www.congreso.gob.pe/documentos/parlamentario/Cuestionario_Azul-GERVAN_Peru.pdf).
- IJJ-UNAM, *Sistemas temáticos*. En: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/sistem.htm>. *International Federation for Family Development (IFFD)*, “Declaración de la sociedad civil con ocasión del XX aniversario del Año Internacional de la Familia”, numerales 1 y 2. En [www.family2014.org/DIYF+20ES.pdf](http://www.family2014.org/DIYF+20ES.pdf).
- KARPEN, Ulrich (trad. Joaquín Brage Camazano), “La evaluación de las consecuencias de las leyes”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Ministerio de la Presidencia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n° 8, 2004, Madrid, España. En Internet: [www.cepc.gob.es/eu/argalpenak/aldizkariak/aldizkari elektronikokoak?IDR=8&IDN=400&IDA=1494](http://www.cepc.gob.es/eu/argalpenak/aldizkariak/aldizkari elektronikokoak?IDR=8&IDN=400&IDA=1494).
- \_\_\_\_ (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. 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>.
- Ley del Digesto Jurídico Nicaragüense, La Gaceta, Diario Oficial, Managua, 21 diciembre 2012. En: [www.asamblea.gob.ni/opciones/digesto/5/3.pdf](http://www.asamblea.gob.ni/opciones/digesto/5/3.pdf).
- LXI Legislatura del Estado de Zacatecas, e-SEN versión IV. Sistema Estatal Normativo-Zacatecas. En [www.congreso Zac.gob.mx/esen](http://www.congreso Zac.gob.mx/esen).
- 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.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, José Samuel, "Estrategias metodológicas y técnicas para la investigación social", en *Asesorías del área de investigación*, Universidad Mesoamericana, Oaxaca, México, 2004. En Internet: [www.geiuma-oax.net/sam/estrategias-metytecnicas.pdf](http://www.geiuma-oax.net/sam/estrategias-metytecnicas.pdf).
- OCDE, "The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making", 1995. En Internet: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35220214.pdf>.
- \_\_\_\_\_, *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing, 2012. En Internet: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones/evaluacion-ex-post-en-chile\\_9789264176362-4-es](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones/evaluacion-ex-post-en-chile_9789264176362-4-es).
- \_\_\_\_\_, *Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*, enero 2012. En Internet: [www.oecd.org/mexico/49363879.pdf](http://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf).
- \_\_\_\_\_, *Revisiones de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. México: Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria. Informe de las principales conclusiones*, OECD Publishing, 2012. En Internet: <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/revisionesdelaocdesobrerreformaregulatoria.htm>.
- OECD, "Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe", Sigma Papers, no. 15, OECD Publishing, 1997. En: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g2zlobw-en>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Revisión de la compatibilidad de leyes sectoriales con el derecho a la alimentación," en *El Derecho a la Alimentación*, pp. 6-8. En Internet: <http://www.fao.org/docrep/019/i3450s/i3450s.pdf>.
- PINEDA GARFIAS, Rodrigo, "Teoría de la Legislación. Algunos planteamientos generales", en *Revista Nomos*, núm. 3, año 2009, Universidad de Viña del Mar, Chile. En Internet: <http://sitios.uvm.cl/derechosfundamentales/revista/03.137-156.Pineda.pdf>.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., España, 2001. En <http://lema.rae.es/drae/?val=impacto>.

- 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. En Internet: [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CVI-09-08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CVI-09-08.pdf).
- 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. En Internet: [http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos9/La\\_legislacion\\_el\\_legislador\\_y\\_el\\_analisis\\_cualitativo.pdf](http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos9/La_legislacion_el_legislador_y_el_analisis_cualitativo.pdf).
- SCJN, *Jurisprudencia y tesis aisladas IUS*, actualizado a mayo de 2012. En Internet: <http://200.38.163.161/paginas/tesis.aspx>.
- \_\_\_\_\_, *Sistemas de Consulta*. En Internet: <http://www.scjn.gob.mx/Paginas/MapaDeSitio.aspx>. Senado de la República, [www.senado.gob.mx/](http://www.senado.gob.mx/). Orden Jurídico Nacional, [www.ordenjuridico.gob.mx/](http://www.ordenjuridico.gob.mx/). Diario Oficial de la Federación, [www.dof.gob.mx/](http://www.dof.gob.mx/). Poderes estatales, [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm) Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, <http://omg.zacatecas.gob.mx/periodico.php>.
- Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, Gobierno Federal. En Internet: [www.sil.gobernacion.gob.mx/portal](http://www.sil.gobernacion.gob.mx/portal).
- 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, octubre 2005. En Internet: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20informática%20legislativa.pdf>.
- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, *Publicaciones periódicas, Revistas*. En Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/>.
- VANCLAY, Frank (trad. Susana Carrera Risco. PREVAL), "Principios internacionales de la evaluación del impacto social", Asociación Internacional de Evaluación del Impacto, Australia, 2004, serie publicaciones especiales núm. 2. En Internet: <http://preval.org/files/00426.pdf>.
- VIVER, Carles, "Técnica legislativa: estado de cuestión y balance (provisional) de una década", en *Autonomies: Revista catalana de derecho público*, España, 1996, núm. 21. En Internet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=109368>.

**Legislografía**

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*, POG 11 de julio de 1998, última reforma POG 5 de octubre de 2013.

*Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Zacatecas y sus Municipios*, POG 29 de noviembre de 2003, última reforma POG 23 de marzo de 2013.

*Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, POG 15 de julio de 2006, última reforma POG 11 de enero de 2014.

*Reglamento de la Cámara de Diputados*, DOF 24 de diciembre de 2010, última reforma DOF 23 de diciembre de 2013.

*Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, POG 14 de diciembre de 2006, última reforma POG 11 de enero de 2014.

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| Presentación                                                     | 11 |
| Introducción                                                     | 15 |
| <i>Introducción al capítulo primero</i>                          | 19 |
| CAPÍTULO PRIMERO                                                 | 21 |
| ANTECEDENTES DE TEORÍA Y TÉCNICA LEGISLATIVA                     | 21 |
| I. Primera etapa de interés por las leyes                        | 24 |
| A. Teoría de la legislación antigua                              | 24 |
| 1. Las leyes, Platón                                             | 24 |
| 2. Las mejores leyes, Aristóteles                                | 24 |
| 3. Las leyes de Roma                                             | 26 |
| a. Virtudes de los legisladores                                  | 29 |
| b. Cualidades de la ley                                          | 30 |
| B. Teoría de la legislación moderna                              | 31 |
| C. Teoría y técnica legislativa en obras clásicas                | 35 |
| II. Segunda etapa: periodo de oro de las técnicas legislativas   | 38 |
| A. Las codificaciones, mejorar y conocer la legislación          | 39 |
| 1. Francia: Código Civil de 1804                                 | 40 |
| 2. Codificación en México                                        | 41 |
| B. Decadencia de las técnicas legislativas                       | 43 |
| III. Tercera etapa: estudios de la legislación en la actualidad  | 44 |
| A. Evolución en el derecho comparado                             | 44 |
| 1. Inglaterra                                                    | 45 |
| 2. Estados Unidos                                                | 45 |
| 3. Suiza                                                         | 46 |
| 4. Polonia                                                       | 46 |
| 5. Alemania                                                      | 46 |
| 6. Francia                                                       | 47 |
| 7. Italia                                                        | 47 |
| 8. España                                                        | 48 |
| IV. Estudios de la legislación en México                         | 48 |
| A. Técnica legislativa en la doctrina mexicana                   | 49 |
| 1. Técnica legislativa                                           | 49 |
| 2. De las iniciativas                                            | 49 |
| 3. Técnica legislativa y desregulación                           | 50 |
| 4. Legislar, quién y cómo hacerlo                                | 51 |
| B. Estudios en teoría de la legislación y técnica legislativa    | 51 |
| 1. Elementos de técnica legislativa                              | 51 |
| 2. Redacción legislativa                                         | 53 |
| 3. Ensayos legislativos                                          | 53 |
| 4. Manual de técnica legislativa                                 | 53 |
| 5. Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos | 54 |
| 6. Teoría de la legislación                                      | 56 |
| 7. Manual de técnica legislativa                                 | 56 |
| 8. Algunos elementos de técnica legislativa                      | 57 |
| 9. Racionalidad y argumentación jurídica legislativa             | 57 |
| 10. Técnicas normativas                                          | 58 |
| 11. ¿Cómo hacer una iniciativa de ley?                           | 58 |

|                                                                           |        |
|---------------------------------------------------------------------------|--------|
| <i>Introducción al capítulo segundo</i>                                   | 61     |
| CAPÍTULO SEGUNDO                                                          | 63     |
| ESTUDIOS DE LA LEGISLACIÓN                                                | 63     |
| I. Definición de técnica legislativa                                      | 63     |
| A. Objeto de la técnica legislativa                                       | 64     |
| II. Precisión de términos                                                 | 65     |
| A. Ciencia o doctrina de la legislación                                   | 66     |
| B. Ciencia, estudios, teoría o técnica                                    | 68     |
| C. Ciencia o arte de legislar                                             | 70     |
| D. Técnica legislativa o técnicas legislativas                            | 72     |
| E. Técnica legislativa o normativa                                        | 73     |
| F. Técnica legislativa en sentido estricto y en sentido amplio            | 73     |
| G. Técnica legislativa en sentido formal y sustancial                     | 74     |
| H. Técnica legislativa de enfoque minimalista o maximalista               | 75     |
| I. Redacción o producción normativa                                       | 76     |
| III. Técnica Legislativa en tres planos metodológicos                     | 76     |
| A. Teoría de la legislación y técnica legislativa                         | 77     |
| B. Derecho parlamentario y técnica legislativa                            | 77     |
| C. Metodología jurídica y técnica legislativa                             | 79     |
| IV. Ubicación de la técnica legislativa                                   | 81     |
| A. Técnica legislativa y epistemología jurídica                           | 82     |
| B. Posición de la técnica legislativa en la dogmática jurídica            | 82     |
| C. Técnica legislativa y teoría de la legislación                         | 85     |
| D. Dogmática, hermenéutica y epistemología legislativas                   | 87     |
| E. Axiología y sociología jurídicas en la técnica legislativa             | 88     |
| F. Axiología y técnica legislativa                                        | 90     |
| G. Axiología legislativa                                                  | 91     |
| H. Técnica jurídica y dimensión diacrónica del Derecho                    | 91     |
| I. Implementación sistémica y técnica legislativa                         | 93     |
| <br><i>Introducción al capítulo tercero</i>                               | <br>97 |
| CAPÍTULO TERCERO                                                          | 99     |
| MODELOS DE CÓMO LEGISLAR                                                  | 99     |
| I. Enfoque de metódica de la legislación                                  | 99     |
| II. Modelo crítica de valoración racional. Noll                           | 101    |
| III. Modelo de legislar racional. Wróblewski                              | 102    |
| IV. Modelo de análisis interdisciplinar                                   | 103    |
| del <i>iter</i> legislativo. Losano                                       | 103    |
| V. Modelo de racionalidad legislativa. Atienza                            | 105    |
| A. Análisis interno. Niveles de racionalidad legislativa                  | 105    |
| 1. Racionalidad lingüística                                               | 108    |
| 2. Racionalidad jurídico-formal                                           | 109    |
| 3. Racionalidad pragmática                                                | 110    |
| 4. Racionalidad teleológica                                               | 110    |
| 5. Racionalidad ética                                                     | 111    |
| B. Análisis externo de la legislación. Estático y dinámico                | 112    |
| 1. Análisis estático. Relaciones entre niveles de racionalidad            | 112    |
| 2. Análisis dinámico. Racionalidad en el proceso real de la legislación   | 114    |
| VI. Modelo <i>test</i> de racionalidad. Calsamiglia                       | 116    |
| A. Comentarios al modelo de Atienza                                       | 120    |
| VII. Modelo ley racional y grupos de técnicas legislativas. Gema Marcilla | 121    |

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| VIII. Modelo metodológico de técnica legislativa. Pedroza y Cruz       | 123 |
| A. Racionalidad lingüística                                            | 124 |
| B. Racionalidad jurídico-formal                                        | 125 |
| IX. Modelo de flujo circular. Mora-Donatto                             | 126 |
| X. Modelo de etapas en la producción legislativa. Reyes                | 129 |
| A. Etapa prelegislativa                                                | 129 |
| B. Etapa legislativa                                                   | 130 |
| C. Etapa postlegislativa                                               | 130 |
| XI. Modelo ciclo legislativo y niveles de racionalidad. Adriana Chacón | 133 |
| A. Etapa prelegislativa. Racionalidad ética y teleológica              | 133 |
| B. Etapa legislativa. Racionalidad jurídico-formal y lingüística       | 134 |
| C. Etapa postlegislativa. Racionalidad pragmática                      | 136 |
| <br>                                                                   |     |
| <i>Introducción al capítulo cuarto</i>                                 | 139 |
| <br>                                                                   |     |
| CAPÍTULO CUARTO                                                        | 141 |
| INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA                                              | 141 |
| I. Investigación legislativa                                           | 142 |
| A. Investigación legislativa, científica y académica                   | 143 |
| B. Metodología de la investigación legislativa                         | 143 |
| C. Proceso, metodología y técnicas de investigación legislativa        | 144 |
| D. Productos de la investigación legislativa                           | 146 |
| 1. Proyecto e iniciativa legislativa                                   | 147 |
| 2. Leyes, decretos de reforma                                          | 147 |
| 3. Reseña y recensión legislativa                                      | 147 |
| 4. Informe técnico jurídico                                            | 148 |
| 5. Dictamen                                                            | 148 |
| 6. Manual                                                              | 149 |
| II. Metodología legislativa                                            | 149 |
| A. Método histórico                                                    | 149 |
| B. Método sistemático                                                  | 150 |
| 1. Aplicación. Sistema jurídico                                        | 150 |
| 2. Principio de jerarquía normativa                                    | 151 |
| C. Método comparativo o analógico                                      | 153 |
| 1. Aplicación. Método comparativo de legislación                       | 153 |
| 2. Técnica del método. Análisis de legislación comparada               | 156 |
| D. Método sociológico                                                  | 157 |
| 1. Aplicación. Consultas, foros, estudios de opinión                   | 158 |
| E. Método científico                                                   | 160 |
| 1. Etapas del método científico                                        | 161 |
| 2. Etapas del proceso de investigación                                 | 162 |
| 3. Método científico aplicado a la producción legislativa              | 163 |
| III. Técnicas de investigación legislativa                             | 164 |
| A. Técnicas de investigación social o de campo                         | 167 |
| 1. Técnicas de observación científica                                  | 169 |
| a. <i>Aplicación de la observación en proyectos legislativos</i>       | 169 |
| b. <i>Aplicación de la observación en el dictamen</i>                  | 169 |
| 2. Técnica de encuesta                                                 | 171 |
| 3. Técnica de muestreo                                                 | 172 |
| 4. Técnica de entrevista                                               | 173 |
| a. <i>Entrevista en proyectos legislativos</i>                         | 173 |
| b. <i>Entrevista en fase de dictamen</i>                               | 173 |
| 5. Técnica de estadística                                              | 175 |

|                                                                       |         |
|-----------------------------------------------------------------------|---------|
| a. Estadística en la investigación legislativa                        | 175     |
| B. Técnicas de investigación documental de carácter legislativo       | 176     |
| 1. Técnica de investigación legislativa                               | 176     |
| 2. Técnica de investigación jurisprudencial                           | 177     |
| 3. Técnica de investigación bibliográfica                             | 178     |
| 4. Técnica de investigación hemerográfica                             | 178     |
| 5. Técnica de investigación de archivo                                | 179     |
| 6. Técnica de investigación audiográfica y videográfica               | 179     |
| C. Técnicas de captura y sistematización de información               | 180     |
| 1. Técnica de captura y sistematización permanente.                   |         |
| Sistemática legislativa                                               | 180     |
| a. Aplicación. Sistema Mexicano de Información Legislativa            | 181     |
| b. Sistema Estatal Normativo de Zacatecas                             | 183     |
| c. Sistema de Información Legislativa                                 | 183     |
| d. Sistema de jurisprudencia y tesis aisladas IUS                     | 184     |
| e. Sistemas de información legislativa de la UNAM                     | 184     |
| 2. Técnica de análisis, presentación y divulgación de información.    |         |
| Informática legislativa                                               | 185     |
| a. Aplicación. Páginas web de los congresos                           | 187     |
| b. Aplicación. Informática legislativa al elaborar iniciativas        | 190     |
| <br>Introducción al capítulo quinto                                   | <br>193 |
| <br>CAPÍTULO QUINTO                                                   | <br>195 |
| TÉCNICAS LEGISLATIVAS                                                 | 195     |
| I. Evaluación del impacto social                                      | 198     |
| 1. Concepto de la EIS                                                 | 198     |
| 2. Características de la EIS en un contexto internacional             | 199     |
| 3. Los impactos sociales                                              | 200     |
| 4. Valores, principios y lineamientos                                 | 202     |
| II. Técnica de análisis del impacto regulatorio                       | 204     |
| A. Modelo AIR de la OCDE                                              | 205     |
| 1. Concepto de AIR                                                    | 205     |
| 2. Términos relacionados al AIR                                       | 206     |
| 3. Ciclo de política regulatoria                                      | 208     |
| 4. Vínculo entre el AIR <i>ex ante</i> y la evaluación <i>ex post</i> | 209     |
| 5. Aplicación de EIR en el Ejecutivo federal                          | 211     |
| 6. Poder Legislativo no aplica EIR                                    | 212     |
| 7. Recomendaciones para aplicar EIR en el Poder Legislativo           | 214     |
| 8. AIR en Zacatecas                                                   | 216     |
| B. Análisis de impacto regulatorio. Lépinette                         | 217     |
| 1. AIR como proceso de evaluación                                     | 217     |
| 2. Tipos de AIR                                                       | 219     |
| 3. AIR <i>ex ante</i> , <i>iter</i> y <i>ex post</i>                  | 219     |
| III. Técnica de lista de chequeo –checklist–                          | 221     |
| A. Término y concepto de checklist                                    | 221     |
| B. Checklist: eficacia, viabilidad, evaluación                        | 222     |
| C. Checklist: puntos a verificar en un proceso                        | 223     |
| D. Uso y aplicación de la checklist                                   | 224     |
| 1. Cuestionario Azul                                                  | 224     |
| 2. Checklist para toma de decisiones regulatorias                     | 226     |
| 3. Checklist de redacción de leyes y reglamentos                      | 228     |
| 4. Lista para evaluar legislación en México                           | 229     |

|                                                                  |         |
|------------------------------------------------------------------|---------|
| IV. Directrices para la redacción y estructura de leyes          | 232     |
| A. Modelos de redacción                                          | 232     |
| B. Antecedentes de las directrices                               | 234     |
| C. Término y concepto de directrices                             | 235     |
| D. Objetivos de las directrices                                  | 235     |
| E. Directrices de concepción formal y sustancial                 | 236     |
| V. Técnica de evaluación de leyes                                | 237     |
| A. Evaluación legislativa. Abando                                | 237     |
| 1. Características de la evaluación legislativa                  | 238     |
| 2. Criterios de evaluación                                       | 238     |
| 3. Evaluación legislativa y evaluación de políticas públicas     | 239     |
| B. Evaluación de leyes. Karpen                                   | 240     |
| C. Evaluación racional de leyes. Atienza                         | 243     |
| D. Evaluación de leyes y regulaciones en países de la OCDE       | 245     |
| 1. Metodologías para realizar evaluación <i>ex post</i>          | 246     |
| 2. Evaluación <i>ex post</i> en Chile                            | 247     |
| <br><i>Introducción al capítulo sexto</i>                        | <br>251 |
| <br>CAPÍTULO SEXTO                                               | <br>253 |
| REGLAMENTO DE TÉCNICAS LEGISLATIVAS                              | 253     |
| I. Reglas para elaborar legislación                              | 253     |
| II. Análisis del marco jurídico vigente                          | 254     |
| A. Etapa prelegislativa                                          | 255     |
| B. Etapa legislativa                                             | 255     |
| 1. Fase de iniciativa                                            | 256     |
| 2. Fase de dictamen                                              | 257     |
| 3. Facultades de los órganos de apoyo a la actividad legislativa | 258     |
| C. Etapa postlegislativa                                         | 258     |
| III. Reglamento de Técnicas Legislativas                         | 258     |
| A. Problemática que este reglamento pretende resolver            | 259     |
| B. Alternativa legislativa                                       | 260     |
| C. Disposiciones del reglamento                                  | 261     |
| <br>Conclusiones                                                 | <br>320 |
| <br>Fuentes de investigación                                     | <br>323 |



Taberna Librería  
Editores

ELABORACIÓN DE LEYES  
PROYECTOS E INICIATIVAS LEGISLATIVAS  
de Martha Gallegos Moreno  
se terminó de imprimir en el mes de abril de 2014,  
en los talleres gráficos de Signo Imagen.  
Teléfono: (449) 922 78 06.  
Email: [simagendigital@hotmail.com](mailto:simagendigital@hotmail.com)  
500 ejemplares

Las Comisiones Legislativas de la LXI Legislatura del Estado tienen el firme propósito de atender las demandas sociales que originan la necesidad de legislar. Aquí comienza un largo camino que concluye en una iniciativa y da inicio al procedimiento legislativo.

Los legisladores se enfrentan a una primera decisión: cómo se debe legislar. La buena ley es superior a toda persona, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia –decía José María Morelos y Pavón en *Sentimientos de la Nación*.

La elaboración de leyes se encuentra inserta dentro del proceso de toma de decisiones. Tiene dos finalidades principales: la primera de carácter político al plasmar la voluntad social (los contenidos de la ley); la segunda: mejorar su calidad técnica (la forma de la ley). En este contexto, los órganos de la Legislatura deben dar seguimiento continuo y exhaustivo a la actividad legislativa para la mejor redacción de proyectos e iniciativas.

La legislación se debe redactar de manera clara, concisa, precisa, homogénea y sobria, como expresión del principio de igualdad de las personas ante la ley, en el sentido de que la ley debe ser accesible y comprensible por todos. La igualdad también implica que todas las personas son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos.

Este libro se integra de seis capítulos, a través de los cuales se desarrolla un estudio introductorio, con un enfoque histórico de la teoría y técnica legislativa, de las aportaciones doctrinales en el país, el avance que ha tenido y su aplicación práctica en los Congresos. Se analizan los principales modelos para cómo legislar, los cuales distinguen en el ciclo de elaboración de leyes tres etapas: prelegislativa, legislativa y postlegislativa.

Esta investigación pretende fungir como una herramienta teórica / práctica para quienes participan en el proceso de elaboración de leyes, es decir: legisladores, asesores parlamentarios, secretarios técnicos de las comisiones legislativas, redactores; asimismo académicos, investigadores, estudiantes y la sociedad como destinataria última de las leyes. Con este libro deseamos garantizar la promoción de la investigación legislativa y la aplicación de las técnicas legislativas en la creación de mejores ordenamientos jurídicos.

ING. J. REFUGIO MEDINA HERNÁNDEZ  
SECRETARIO GENERAL DE LA  
LXI LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS



**PODER LEGISLATIVO**  
**LXI LEGISLATURA**  
**ESTADO DE ZACATECAS**  
2013 • 2016

